SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA, E-sarja N:o 24

Muuttuva sosiaalioikeus

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS • HELSINKI

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 Aerschot
Kotoutumislainsäädäntö
ja sen toimeenpano yksilön oikeuksien näkökulmasta 75

Laura Kalliomaa-Puha
Homo sosiojuridicus – 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
Oikeustosiseikoista 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 varjoon 273

Suvianna Hakalehto-Wainio
Lasten oikeusturva lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta 297

Jan-Erik Helenelund
Asuminen ihmisoikeutena Suomessa – oikeuden kohdentuminen 331

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

Kirjoittajat 397

Esipuhe

Tämä artikkelikokoelma on syntynyt sosiaalioikeudellisia kysymyksiä työssään käsittelevien asiantuntijoiden aloitteesta ja käytännön tarpeista, jotka heidän työssään ovat nousseet esille. Keskeisiä kysymyksiä ovat sosiaalioikeuden rajaamisen vaikeus, sitä koskevan lainsäädännön laajuus ja hajanaisuus ja sääntelyn jatkuva muuttuminen. Samalla miltei kaikki yhteiskunnalliset muutokset globaalista kansallisiin ja paikallisiin muutoksiin vaikuttavat sosiaalioikeuteen ja sen toteutumiseen. Muutoksia tulkitsevilta asiantuntijoilta edellytetään yhä suurempien kokonaisuuksien: määrältään ja syvyydeltään laajojen ja yksityiskohtaisten tietojen hallintaa sekä niiden vaikutusten hahmottamista yhteiskunnan rakenteiden ja yksilön tasolla. Tiedon määrä ja sen eriytyminen tukevat kuitenkin päinvastaista kehitystä, jossa yksittäisen asiantuntijan osaamisen alue on yhä kapeampi. Yksilön oikeuksien toteutumiseksi tarpeellinen tieto ei välttämättä ole asiantuntijoiden saati asiakkaan hallussa. Sekä sosiaalisten oikeuksien että oikeusturvan toteutuminen ovat uhattuina.

Ei ole sattumaa, että meneillään olevien muutosten vaikutuksia sosiaalioikeudessa ja sosiaalioikeuteen tarkastelevan tiedon tarve näkyy esimerkiksi Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) toiminnassa. Ihmisten hyvinvointia ja sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän rakenteita tutkivana sektoritutkimuslaitoksena, mutta myös lainvalmistelutehtäviä suorittavana ja konkreettisia lakisääteisiä tehtäviä täytäntöönpanevana keskushallinnon virastona, sosiaalioikeudellisen tiedon merkitys tulee esille. Vaikka artikkelikokoelma on suunnattu ensisijaisesti sosiaalioikeuden parissa työskenteleville tutkijoille ja lakimiehille, se on tarkoitettu myös sosiaali- ja terveydenhuollon substanssiasiantuntijoille ja alan opiskelijoille.

Artikkelikokoelmassa tarkastellaan keskeisimpiä nähtävissä olevia sosiaalioikeuden sisältöön ja sen toteutumiseen vaikuttavia tekijöitä joko järjestelmän sisäisinä tai ulkopuolelta tulevien yhteiskunnallisten muutosten kautta. Artikkeleissa pyritään tuottamaan tietoa sosiaalioikeuden tulkinnassa tarvittavien kokonaisuuksien hahmottamiseksi ja sosiaalioikeutta koskevan sääntelyn jäsentämiseksi. Artikkeleiden lähestymistapa aiheeseen on oikeudellinen ja niissä kuvataan lähinnä nykytilaa, poikkeuksena Ari Hirvosen pääosin oikeushistoriallinen artikkeli. Kaikki teoksen kirjoittajat ovat keskeisiä sosiaalioikeuden asiantuntijoita.

Kokoelman toimituskuntaan ovat kuuluneet HTT, erityisasiantuntija Marja Pajukoski päätoimittajana ja jäseninä VTT, tutkimusprofessori Sakari Hänninen, OTT, professori Toomas Kotkas, OTT, erikoistutkija Eeva Nykänen ja OTL, apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin. Kiitämme Suomalaista Lakimiesyhdistystä kirjan julkaisemisesta ja painokuntoon saattamisesta.

Helsingissä 5. päivä marraskuuta 2013

Toimituskunta

Johdanto

1 SOSIAALIOIKEUS JA SITÄ KOSKEVA TUTKIMUS

Tämä artikkelikokoelma käsittelee sosiaalioikeuden nykytilaa sekä sen sisältöön ja sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen vaikuttavia tekijöitä. Sosiaalioikeus säätää ensisijaisesti maassa asuvien henkilöiden oikeudesta perustoimeentulon turvaan, perhe-etuuksiin ja sosiaali- ja terveyspalveluihin. Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa tunnustetut *ihmisoikeudet* eivät pääsääntöisesti tee eroa valtion omien kansalaisten ja ulkomaalaisten välillä. Ihmisoikeudet kuuluvat lähtökohtaisesti jokaiselle sopimusvaltion lainkäyttöpiirissä olevalle henkilölle ilman syrjintää. Sosiaalisten oikeuksien normijärjestelmä koostuu siten kansallisen lainsäädännön ohella Euroopan unionin oikeudesta ja kansainvälisistä sopimuksista. Sosiaaliset *perusoikeudet* ovat jokaiselle perustuslailla vahvistettuja oikeuksia, joten ne ovat osa kansallista sosiaalisten oikeuksien sääntelyä.[1] Sosiaalioikeuden ja sosiaalisten oikeuksien erottelu aineellisen sisällön perusteella ei yleensä ole tehtävissä siksi, että sosiaalioikeus ja sosiaaliset oikeudet ovat usein toistensa toteutumisen edellytyksiä. Sosiaalisia ihmisoikeuksia käsitellään erityisesti artikkelikokoelman osassa kolme.

Sosiaalioikeudellista tutkimusta on tehty Suomessa suhteellisen vähän. Saatesanoissaan *Sosiaalioikeus*-kirjansa 1. laitokseen vuonna 1995 Kaarlo Tuori toteaa, ettei oikeustieteellinen tutkimus ole juurikaan ollut kiinnostunut sosiaalioikeuden tutkimuksesta sen tärkeydestä huolimatta.[2] Esimerkiksi talouden mittareilla mitattuna asiantila on vähintään yllättävä: sosiaali- ja terveysmenot olivat vuonna 2012 jo 30 prosenttia BKT:sta ja niiden ennustetaan lähiaikoina nousevan 33 prosenttiin. Miten taloudellisessa mielessä suuruudeltaan näin merkittävä alue voi olla oikeustieteellisen tutkimuksen katvealuetta?

---

1 Ks. Mikkola, Matti: Sosiaalioikeus. Teoksessa Encyclopaedia Iuridica Fennica III. Perhe-, työ- ja sosiaalioikeus. Jyväskylä 1996, s. 532–542. Ks. myös Eeva Nykäsen artikkeli tässä teoksessa.

2 Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus. 4. uudistettu painos, Helsinki 2008, s. xi.

Tuorin teos on ensimmäinen sosiaalioikeuden systematisoimiseen so. sille ominaisten peruskäsitteiden, oikeusperiaatteiden ja instituutioiden hahmottamiseen, pyrkivä teos.[3] Sitä voidaan pitää eräänlaisena vedenjakajana kansallisen sosiaalioikeuden tutkimuksen ja kehittämisen kannalta. Teoksen tärkeyttä kuvaa, että siitä oli vuoteen 2008 mennessä otettu neljäs painos.

Mahdollisina syinä vähäiseen tutkimukseen Tuori pitää sosiaalioikeuden rajaamisen vaikeutta, sitä koskevan lainsäädännön laajuutta ja hajanaisuutta sekä sääntelyn nopeaa muuttumista.[4] Määrän ohella rajaamisen vaikeudet selittävät myös vaikutelmaa sirpaleisuudesta, joka näyttää olevan sosiaalioikeudelliselle tutkimukselle ominaista.[5] Poikkeus tutkimustiedon puutteesta on toimeentulotuki, josta on tehty useita oikeustieteellisiä väitöskirjoja.[6] Perusoikeus- (1995) ja perustuslakiuudistuksen (2000) jälkeen tutkimustilanne on jossakin määrin muuttunut.[7] Tämän artikkelikokoelman kaltaista teosta, joka pyrkisi sosiaalioikeuden hahmottamiseen eri näkökulmista, ei kuitenkaan ole julkaistu.

Sosiaalioikeus ei toteudu tyhjiössä. Muutokset, jotka vaikuttavat niin sosiaalioikeutta koskevan sääntelyn antamiseen kuin sen tulkintoihin ja toteutumiseen, voivat olla sekä välittömiä sääntelyn muutoksia että välillisesti vaikuttavia yhteiskunnallisia muutoksia kuten globalisaatio, ilmastonmuutos ja sosiaalisen kestävyyden vaatimukset. Esimerkiksi talouskriisi vaikuttaa kilpailuun maailmanmarkkinoilla ja samalla työvoiman liikkuvuuteen, työmarkkinoiden rakenteisiin ja työoikeuteen sekä sosiaalisiin oikeuksiin käytettävissä oleviin varoihin. Demografiset kysymykset, kuten väestön

[3] Ennen Tuoria julkaistuja sosiaalioikeuden kokonaisuutta tarkastelevia teoksia: Rosenborg, Johan Wilhelm: Om fattigdomen och allmänna fattigvården i Finland. Helsingfors 1858; Böök, Einar: Suomen huolto-oikeus. Porvoo 1948.

[4] Tuori – Kotkas 2008, s. xi.

[5] Matti Mikkolan mukaan ensimmäinen merkittävä sosiaalioikeudellinen tutkimus oli K. J. Ståhlbergin irtolaisuutta koskeva tutkimus (1893), jota Ari Hirvonen on käyttänyt lähteenä tähän kokoelmaan sisältyvässä artikkelissaan. Toinen merkittävä teos oli Onni Talaksen kotipaikkaoikeutta koskeva väitöskirja vuodelta 1905. Työllisyyteen ja työvoimaan liittyviä oikeudellisia tutkimuksia oli 1990-luvulle tultaessa julkaistu vain muutamia (Mikkola 1979, Nummijärvi 1991 ja Heinonen 1991). Myös sosiaalivakuutusta koskevia oikeudellisia tutkimuksia on vähän (Kairinen 1977, 1991, Kangas 1982, Remes 1985). Perhepoliittisia etuuksia on tutkittu enemmän erityisesti 1970-luvulta alkaen. (Esim. Mattila, Mikkola, Saarenpää, Halttunen, Helin, Mahkonen, Kurki-Suonio, Gottberg, Kaisto, Oulasmaa). Mikkola 1996, s. 541–542.

[6] Esim. Huhtanen 1994, Van Aerschot 1996.

[7] 1990-luvun puolivälin jälkeen ilmestyneitä sosiaalioikeudellisia väitöskirjoja ovat muun muassa Arajärvi 2002, Uoti 2003, Pajukoski 2006, Kalliomaa-Puha 2007 ja Helenelund 2011. Myös sosiaalioikeudellisten artikkelien määrät ovat lisääntyneet.

ikääntyminen tai nuorten syrjäytyminen, kääntyvät sosiaalioikeudellisiksi kysymyksiksi myös näille ryhmille suunnattujen nimenomaisten palvelujen ja etuuksien ulkopuolella. Raja välittömien ja välillisten vaikutusten välillä on häilyvä niin oikeudessa kuin sen ulkopuolella. Edellä mainitut yhteiskunnalliset teemat muodostavat taustan kokoelman artikkeleille, vaikka niitä ei ole aiheiden laajuuden vuoksi ollut mahdollista käsitellä artikkeleissa.

Sosiaalioikeuden on perinteisesti katsottu olevan sosiaali- ja yhteiskuntapolitiikan toteuttamisen väline.[8] Sosiaalioikeuteen vaikuttavia tekijöitä ovat myös yhteiskunnassa vallitseva arvojärjestelmä sekä tieteen ja opetuksen kautta syntyvät käsitteet ja periaatteet. Suomalainen sosiaalilainsäädäntö on päälinjoiltaan noudattanut pohjoismaista mallia, jolle tyypillistä ovat panostukset huolenpitoon (lapset, vanhukset), pyrkimys sukupuolten väliseen tasa-arvoon ja sosiaaliturvajärjestelmän rahoitus verovaroin. Yhtäläisyyksistä huolimatta on myös kansallisista päätöksistä johtuvia eroja. Pohjoismaisen ja samalla suomalaisen mallin muuntumiseen vaikuttavat yhä enemmän sekä länsieurooppalaiset että angloamerikkalaiset hyvinvointimallit.[9]

Kansallisen sosiaali- ja yhteiskuntapolitiikan ja sosiaalioikeuden välisen sidoksen voidaan katsoa olevan heikkenemässä myös siksi, että EU:n toiminnan vaikutus on kasvanut sosiaalipolitiikan alueella. EU:n toimivalta sosiaalipolitiikassa on kuitenkin rajallinen. Niinpä kansallisen sosiaalioikeuden muutos tapahtuu EU-yhteydessä ensisijaisesti muun kuin EU:n sosiaalipoliittisen lainsäädännön kautta. Ihmisten ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevan eurooppaoikeudellisen sääntelyn lisäksi muut sosiaalioikeuden kannalta toissijaiset toiminnot, esimerkkinä hankinta- ja kilpailulainsäädäntö, muokkaavat palvelujärjestelmien sisältöä ja luonnetta varsinaista eurooppalaista sosiaalipolitiikkaa enemmän. Tämä uhkaa johtaa taloudellisten intressien ylikorostumiseen ja yksilön sosiaalisten oikeuksien vaarantumiseen. Sosiaalioikeus ei muutu siksi, että sitä käytettäisiin sosiaalipolitiikan välineenä ja sillä toteutettaisiin sosiaalipolitiikan tavoitteita, vaan pikemminkin muiden lainsäädäntöalueiden muutosten sivutuotteena. Muutosten suunta ja kokonaisuus muodostuvat varsin vaikeasti hahmotettaviksi ja hallittaviksi.

Myös EU:n sosiaalioikeudellisen sääntelyn vaikutuksia horjuttavat oikeuden ulkopuolelta tulevat tekijät, kuten talous- ja finanssikriisin vaikutukset. EU:n perusoikeuskirjan takaamat taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet ovat menettämässä merkityksensä vaikeimman talouskriisin

[8] Tuori – Kotkas 2008, s. 7.

[9] Mikkola 1996, s. 533.

maissa. Eurooppa 2020 -strategian päinvastaisesta tavoitteesta huolimatta köyhien ja osattomien määrä on lisääntynyt. Sosiaalisten tavoitteiden jääminen taloudellisten tavoitteiden varjoon ei ole EU:ssa uutta. Parlamentin ja komission käsitykset suunnasta voivat kuitenkin olla jopa vastakkaiset.[10]

Kansallisesti sosiaalioikeuden kannalta merkittävä uudistus on ja tulee olemaan ns. sote-uudistus, joka merkitsee sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämistä koskevien rakenteiden että sisällöllisen lainsäädännön uudistamista. Myös kuntien vastuu palvelujen järjestämisessä tulee muuttumaan.[11] Muutokset haastavat erityisesti sosiaalioikeudellista tutkimusta, jonka tuottamaa ajantasaista tietoa tarvitaan niin lakien valmistelussa kuin niiden toteutumista ja vaikutuksia seurattaessa. Kokoelma ajoittuu uudistushankkeen kannalta tärkeään vaiheeseen.

2 SOSIAALIOIKEUS JA SEN SUBJEKTI

Artikkelikokoelma jakautuu kolmeen osaan, joista ensimmäisessä tarkastellaan sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön sisältynyttä asiakkaan aseman muuttumista erityisenä kysymyksenä maahanmuutto (osa I). Toisessa osassa tarkastellaan yhtäältä eduskunnan roolia sosiaalioikeudellisen lainsäädännön antajana ja toisaalta sääntelyn täytäntöönpanoa muutoksenhakuelinten käytännöissä. Erityisiä kysymyksiä ovat perusoikeuksien toteutuminen ja perustuslakivaliokunnan toiminta (osa II). Kirjan kolmannessa osassa käsitellään ihmisoikeussopimusten ja EU:n oikeuden kautta sosiaalioikeudelle nousevia kansallisia haasteita (osa III). Erityisiä kysymyksiä ovat lasten ja asumiseen ihmisoikeutena liittyvien erityisryhmien oikeudet. Yksittäisissä artikkeleissa saatetaan käsitellä useampia teemoja.

Ensimmäisessä osassa asiakkaan aseman muutokseen johdattelee *Ari Hirvosen* artikkeli, joka käsittelee irtolaisuuden historian kautta toimettomuutta tilanteena, johon kytkeytyy – seurauksena ja/tai syynä – köyhyys ja/tai vallitsevan yhteiskunnallisen järjestyksen, ideologian tai moraalin paheksuva arvoarvostelma. Keskeisiä kysymyksiä ovat: *kuinka irtolaisuus on lainsäädännössä määritelty, mitkä irtolaisuutta koskevan sääntelyn päämäärät ja tarjoamat keinovalikoimat ovat, ja mikä kyseisenä aikana vallitseva vallan mekanismien ja tekniikoiden muoto on?* Hirvosen mukaan

[10] Ks. Elina Palola tässä artikkelikokoelmassa.

[11] Esim. STM:n tiedote 130/2013 27.6.2013.

nykypäivän työttömät, syrjäytyneet, romanikerjäläiset ja paperittomat voidaan nähdä ”uusirtolaisina”. Sosiaalisten etuuksien supistaminen ja niiden saamisen kriteereiden tiukentaminen on johtanut siihen, että hyvinvointivalta on yhä enenevässä määrin yhtäältä uusirtolaisia huoltavaa ja toisaalta heitä torjuvaa ja poiskäännyttävää valtaa.

Maassamme asuvien ulkomaalaisten määrä kasvoi vuosien 1990 ja 2010 välisten kahdenkymmenen vuoden aikana reilusta 20 000:sta yli 155 000:een. Maahanmuuttajat eivät ole yhtenäinen ryhmä. Heihin kuuluu pysyvästi työn perässä muuttaneita, pakolaisia tai muuta kansainvälistä suojelua saavia sekä tilapäisesti maassa oleskelevia, kuten opiskelijoita ja turvapaikanhakijoita. Eri ryhmiin kuuluvien henkilöiden asema on varsin erilainen sosiaalisten oikeuksien toteutumisen suhteen. Aina ei ole selvää, kenellä on oikeus ja missä laajuudessa suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän mukaisiin etuuksiin, tai onko kansallinen järjestelmämme ristiriidaton suhteessa kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin ja eurooppaoikeuteen. *Eeva Nykänen* tarkastelee artikkelissaan EU:n ulkopuolelta eli kolmansista maista tulevia maahanmuuttajia sosiaalioikeuden subjekteina. Nykäsen mukaan esimerkiksi etuuksien ja palvelujen saamisen edellytykseksi asetetut pitkät asumisaikavaatimukset voivat tällaisissa tilanteissa muodostua ongelmallisiksi. Lainsäätäjä joutuu harkitsemaan muun muassa *oikeudellisen* maassa asumisen kriteerin kehittämistä, jotta Suomen järjestelmä vastaisi paremmin eurooppaoikeudesta ja kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista seuraavia vaatimuksia.

Paul Van Aerschotin artikkeli käsittelee myös maahanmuuttajien sosiaalisia oikeuksia, mutta rajatummin kotoutumislainsäädännön näkökulmasta. Nykyisen kotoutumislain ja sitä edeltäneen kotouttamislain lähtökohta on toimeentulon turvaamisen ohella maahanmuuttajien integroiminen suomalaiseen yhteiskuntaan muun muassa parantamalla heidän työvoimakelpoisuuttaan. Van Aerschot pohtii artikkelissaan sitä, miten kotoutumislainsäädännön ajatellaan edesauttavan maahanmuuttajien sosiaalisten oikeuksien toteutumista ja minkälaisia ongelmia lainsäädännön toimeenpanoon käytännössä liittyy. Yksilön oikeuksien näkökulmasta yhteiskunnallisten ja yksilöllisten intressien tasapainottaminen on integraatiolainsäädännön keskeinen kysymys. Sosiaalisten oikeuksien syrjimätön turvaaminen edellyttää, että järjestelmää kehitetään myös maahanmuuttajaväestön tarpeista ja näkökulmista lähtien. Lainsäädännön toimeenpanon puutteet osoittavat, että integraatiopolitiikan toteuttaminen vaatii enemmän kuin lainsäätäjän hyvää tahtoa.

Laura Kalliomaa-Puhan artikkeli tarkastelee nykyisen yksilön vastuuta korostavan sosiaalipolitiikan yksilöille asettamia vaatimuksia. Yksilön itsemääräämisoikeuden ja valinnanvapauden painottaminen edellyttää, että sosiaaliturvajärjestelmän asiakkaat ovat entistä valveutuneempia ja tietoisia omista oikeuksistaan. Kalliomaa-Puhan mukaan yksilön vastuun korostaminen on merkinnyt yksityisoikeudellisten instituutioiden lisääntymistä sosiaalioikeudessa. Ostopalvelusopimukset, omaishoitosopimukset ja palvelusetelit ovat tehneet tämän päivän sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaasta yhä enemmän kuluttajankaltaisen toimijan. Sosiaalioikeuden subjekti on ”homo sociojuridicus”, jonka edellytetään tuntevan oikeutensa ja puolustavan niitä tarvittaessa oikeusteitse.

Kirjan toisen osan artikkelit käsittelevät yhtäältä sosiaalisia oikeuksia koskevaa lainvalmistelua eduskunnassa ja toisaalta oikeuksien toteutumista jälkikäteiseen oikeusturvaan kuuluvien muutoksenhakuprosessien kautta. Erityisenä kohteena on perusoikeuksien toteutumisen ennakollinen ja jälkikäteinen valvonta.

Toinen osa alkaa *Pentti Arajärven* artikkelilla, joka käsittelee eduskuntaa sosiaalioikeudellisena toimijana. Arajärvi kuvaa niitä prosesseja, joiden kautta eduskunta vaikuttaa sosiaalioikeudellisen lainsäädännön sisältöön. Lakien antamisen ohella eduskunnalla on mahdollisuus vaikuttaa etukäteen lainsäädännön valmisteluun (kannanotot, lausunnot ja mietinnöt, selvityksiin annetut vastaukset ja valvontaan liittyvät kannanotot hallituksen tai muun toimijan toimenpiteiden riittävyyteen). Olennaista on tiedon välittyminen. Ylimpien lainvalvojien havainnot ja niiden siirtyminen eduskunnalle ja hallitukselle samoin kuin heidän toimiensa valvonta toteutuu kertomusmenettelyllä sekä erillisten aloitteiden teolla. Hallinnon seuranta tapahtuu kertomusmenettelyn, kysymysten ja tiedonsaantioikeuden kautta. Sen sijaan tuomioistuinten havainnot lainsäädännön puutteista ja ongelmista eivät välity eduskunnalle, koska välittäviä mekanismeja ei ole. Arajärven mukaan eduskunnan rooli sosiaalioikeudellisena toimijana on vaikeasti irrotettavissa sen poliittisista funktioista. Toiminta ei tietoisesti rakenna sosiaalioikeudellista struktuuria, vaan sen rakentaminen jää lainvalmistelun ja tutkimuksen tehtäväksi.

Raija Huhtasen artikkelissa tutkitaan sosiaalisten perusoikeuksien oikeusvaikutuksia eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä. Huhtasen mukaan kiinnostavia ovat erityisesti toimivaltavaikutus, toimeksiantovaikutus ja heikennyskieltovaikutus. Toimivaltavaikutus on ollut usein esillä sosiaalisten perusoikeuksien yhteydessä. Se on liittynyt etenkin terveyden

edistämistä ja lapsiperheiden tukemista koskeviin julkisen vallan tehtäviin mutta myös välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa, riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluja sekä oikeutta asuntoon koskeviin perusoikeuksiin. Perustoimeentulon turvaa koskevalle perusoikeudelle tämä oikeusvaikutus ei näytä sen sijaan olevan tyypillinen. Toimeksiantovaikutus liittyy kaikkiin perustuslain 19 §:n vahvistamiin oikeuksiin sekä välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa koskevaan oikeuteen. Tähän nähden valiokunnan käytännöstä löytyy Huhtasen mukaan yllättävän vähän tätä oikeusvaikutusta kuvaavia esimerkkejä. Yksi syy tähän lienee, että toimeksianto- ja toimivaltavaikutus kytkeytyvät käytännössä usein yhteen.

Tästä huolimatta voidaan sanoa, ettei perustuslakivaliokunta ole valvonut kovin aktiivisesti sosiaalisia perusoikeuksia koskevien, lainsäätäjään kohdistuvien toimeksiantojen noudattamista. Valiokunta on joutunut ottamaan usein kantaa sellaisiin heikennysehdotuksiin, jotka kohdistuvat sosiaalisia perusoikeuksia konkretisoiviin etuusjärjestelmiin. Se ei ole tällöin viitannut suoraan heikennyskieltovaikutukseen, eikä sen käytännöstä ole muutoinkaan helppo päätellä, miten heikennysten suhdetta perustuslain 19 §:ään tulee arvioida. Tulkinnat asiasta ovat olleet tapauskohtaisia ja näyttävät perustuneen jossain määrin toisistaan poikkeaville lähtökohdille. Valiokunta on ollut varsin haluton määrittelemään sosiaalisille perusoikeuksille sellaista minimisisältöä tai -tasoa, johon ei voida puuttua tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan harjoittama lakien ennakollinen perustuslainmukaisuuden valvonta ei ole puhtaasti oikeudellista, vaan ratkaisuihin vaikuttavat myös poliittiset näkökohdat. *Sakari Hänninen* pohtii artikkelissaan sitä, missä määrin puhtaasti oikeudellisina pidetyt käytännöt ovat tosiasioiden valinnan ja tulkinnan välityksellä monin tavoin, myös poliittisesti, ehdollistuneita käytäntöjä. Tosiasiat eivät määrity vain oikeusnormien kautta, vaan tilanteeseen vaikuttavat muun muassa poliittiset näkökohdat. Hänninen havainnollistaa väitettään perustuslakivaliokunnan lausuntojen ja eduskunnan oikeusasiamiehen antamien ratkaisujen tarjoamilla esimerkeillä.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä siirryttiin kokonaan uuteen perusoikeusparadigmaan. Ennen uudistusta perusoikeuksien katsottiin velvoittavan ja rajoittavan lähinnä lainsäätäjää. Uudistuksen jälkeen perusoikeudet velvoittavat myös hallintoa ja tuomioistuimia. *Toomas Kotkas* tutkii artikkelissaan sitä, kuinka usein korkein hallinto-oikeus on perusoikeusuudistuksen jälkeisissä ratkaisuissaan vedonnut perustuslain 19 §:n määrittelemiin sosiaalisiin perusoikeuksiin ja minkälaisia oikeusvai-

kutuksia se on niille antanut. Havaintona on, että korkein hallinto-oikeus on vedonnut perustuslain 19 §:ään varsin säästeliäästi. Kotkaksen mukaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuista ei voida kuitenkaan vetää kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä siitä, miten KHO suhtautuu perustuslain 19 §:n käyttämiseen ratkaisujensa perusteluna.

Sosiaalisten perusoikeuksien ja samalla oikeusturvan toteutumisen kannalta olennaista on, voiko asiakas hakea muutosta hänelle kielteiseen päätökseen. *Marja Pajukosken* artikkelissa käsitellään muutoksenhakua toimeentuloturvan etuuksiin ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin. Tarkastelun keskiössä ovat asiantuntijuus, muutoksenhakuun kuluva aika ja asiakkaan toimintakykyyn tai tilanteeseen mahdollisesti liittyvät rajoitukset. *Toimeentuloturvassa muutoksenhakuoikeus* ulottuu kaikkiin etuuksiin, mistä samalla seuraa massiivinen käsiteltävien asioiden määrä. Määrä kertautuu myös ylempään muutoksenhakuasteeseen tulevien asioiden suurena määränä ja näkyy sekä vireillä olevien asioiden käsittelyajoissa että päätöksenteon laadussa. Ensimmäisenä muutoksenhakuasteena toimivat viisi valtakunnallista muutoksenhakulautakuntaa, ylin muutoksenhakuelin on vakuutusoikeus.

Sosiaali- ja terveydenhuollon muutoksenhakujärjestelmä ei ole yhtenäinen. Terveydenhuollon hoitopäätöksiin ei tosiasiallisena hallintotoimintana voi yleensä hakea muutosta. Sosiaalipalveluja koskeviin kunnan viranhaltijoiden päätöksiin haetaan muutosta ensi vaiheessa kunnalliselle lautakunnalle tehtävällä oikaisuvaatimuksella, johon annetusta päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen. Valitusoikeutta hallinto-oikeuden päätöksistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen on rajoitettu koskemaan lähinnä eräitä subjektiivisen oikeuden luonteisia etuuksia. Palveluissa, joissa on määritelty palvelutarpeen arviointia tai jopa palvelun saamista koskeva aika, muutoksenhakuun kuluva aika vesittää nämä säännökset. Myös perustuslain 19 § 1 momentin mukaisissa tilanteissa muutoksenhakua koskeva selkeä sääntely puuttuu. Kun kyse on usein kiireellisistä tilanteista, joissa henkilö ei itse kykene vastaamaan toimeentulostaan ja huolenpidostaan, muutoksenhaku tulisi määritellä viranomaisen, esimerkiksi sosiaali- ja potilasasiamiesten tehtäväksi. Asiakkaan itsemääräämisoikeuden toteutumisen ehto voi tällöin olla, että muutoksenhakua koskevaan prosessiin on saatavilla tukea.

Kirjan kolmannen osan teemana on yhtäältä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja toisaalta EU-oikeuden merkitys suomalaiselle sosiaalioikeudelle ja sosiaalipalveluille.

Sanna Hyttinen tarkastelee artikkelissaan YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja Euroopan neuvoston sosiaalisen peruskirjan asemaa Suomessa. Hyttisen mukaan sosiaalisten ihmisoikeuksien sisältö ja velvoittava luonne tunnetaan Suomessa vielä verraten huonosti tietystä alkuinnostuksesta huolimatta. Esimerkiksi sosiaalisiin ihmis- ja perusoikeuksiin sisältyviä subjektiivisina oikeuksina toteutettavia elementtejä ei vielä kyetä täysin hahmottamaan. Kun hyvinvointijärjestelmää ollaan lainsäädännön tasolla perustavanlaatuisesti muokkaamassa, on olemassa ilmeinen tarve korostaa TSS-oikeuksien asemaa ja oikeudellisuutta sekä niiden yksilön asemaa vahvistavia elementtejä. Yksilön oikeudet asettavat viimekätiset rajat palvelujärjestelmämme muokkaamiselle ja esimerkiksi säästötarpeiden edellyttämälle priorisoinnille. Esimerkiksi palvelujen ulkoistamiseen liittyy yksilön asemaa uhkaavia tekijöitä, joita ei kyetä täysin tunnistamaan ja joiden hallintaan meillä ei sen vuoksi ole välineitä.

Suvianna Hakalehto-Wainio arvioi artikkelissaan lasten oikeusturvaa Suomessa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta. Suomalaisessa lapsioikeudessa lapsen oikeusasema on perinteisesti hahmotettu lapsen vanhempien oikeuksien ja velvollisuuksien kautta. Hakalehto-Wainio väittääkin, että kotimaisessa lainvalmistelussa, lainkäytössä ja viranomaistoiminnassa ei edelleenkään systemaattisesti oteta huomioon lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen velvoitteita ja lapsen asemaa oikeuksien haltijana. Sopimuksen sisältö tunnetaan huonosti aivan kuten TSS-sopimuksen ja Euroopan neuvoston sosiaalisen peruskirjankin sisältö. Niiden parempi tuntemus vahvistaisi lapsen asemaa (sosiaalisten) oikeuksien subjektina eikä vain hoivan kohteena.

Jan-Erik Helenelundin artikkeli analysoi asumiseen liittyvien sosiaalisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa. Helenelund kysyy, miten oikeutta asuntoon koskevat ihmisoikeusvelvoitteet on otettu huomioon kotimaisessa sosiaalisessa vuokra-asuntojärjestelmässä. Helenelundin mukaan ihmisoikeusjärjestelmän ”oikeus asuntoon” -sääntelyn *erityisenä kohderyhmänä ovat köyhät, vähäosaiset ja epäedullisessa asemassa olevat*. Sosiaalisen vuokra-asuntokannan asukasvalintasääntely on ongelmallinen. Sääntelyn sisältämät varsin laajat poikkeussäännöt mahdollistavat *ensisijaisen kohderyhmän sivuuttamisen.* Etenkin poikkeussääntöjen tarkennukset asetustasolla ovat epäonnistuneita. Erityisistä ryhmistä etenkin päihdeongelmaisten kohdalla oikeuskäytäntö ei turvaa ihmisoikeuksien toteutumista.

Euroopan parlamentti on ilmaissut huolensa muun muassa siitä, että sosiaalipalveluihin suhtaudutaan tavalla, jossa kilpailua ja markkinoita kos-

keva sääntely rinnastetaan julkisten palvelujen ja yleishyödyllisyyden sääntelyyn. Parlamentti katsoo, että kilpailua, valtion tukia ja sisämarkkinoita koskevien sääntöjen pitäisi olla yhteensopivia julkisen sektorin velvoitteiden kanssa eikä päinvastoin; yleisen edun palvelemisen ja toissijaisuusperiaatteen olisi mentävä sisämarkkinasääntöjen edelle. Nykytilanteessa uhka on sosiaalipalvelujen järjestämisen sosiaalisen motiivin jääminen yhä enemmän sivuun: vapaata kilpailua painottava politiikka on kiinnostunut ensisijaisesti palvelun järjestäjistä ja tuottajista.

Tämä näkyy muun muassa *Elina Palolan* analysoimissa komission tiedonnannoissa, joissa on määritelty julkisten palveluiden ja markkinavapauden välistä tasapainoa. Palolan mukaan vaaka kallistuu tiedonannoissa lähes poikkeuksetta markkinavapauden suuntaan. Perusoikeuksiaan käyttävä kansalainen vaikuttaa tarkoittavan komissiolle jokseenkin samaa kuin kuluttajansuojaansa käyttävä kuluttaja. Sosiaaliset oikeudet jäävät sisämarkkinasääntelyn varjoon jo siksikin, että EU:lla on vankka toimivalta sisämarkkinoiden, kilpailun ja vapaan liikkuvuuden sääntelyssä. Sen sijaan esimerkiksi sosiaalisen asuntotuotannon alueella sillä ei ole toimivaltaa. Viime kädessä EU kuitenkin päättää, ovatko jäsenmaiden säädöstulkinnat sosiaalisen asuntotuotannon osalta oikeita. EU-oikeuden vaikutus voi näin käytännössä olla rajaton sellaisillakin alueilla, joilla sillä ei ole lainkaan toimivaltaa[12]. Sosiaali- ja terveysministeriön raportissa tätä kehitystä on kuvattu hyvinvointivaltion *vähittäisen muuntumisen mallina,* jossa pieniltä tuntuvat yksittäiset ratkaisut voivat lopulta johtaa suuriin muutoksiin järjestelmätasolla.[13]

[12] Barbier, Jean-Claude: Europe sociale: l'etat d'alerte. OSE Opinion Paper 13, 4 janvier 2013.

[13] Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita (2012:1). Sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamisen toimivuus. Helsinki.

I
MUUTTUVA SOSIAALIOIKEUDEN SUBJEKTI

Ari Hirvonen

Pahat toimettomat
Irtolaisuus sosiaalioikeuden ja sosiaalipolitiikan peilinä

”Vallankumouksellinen hetki maailmanhistoriassa on vallankumousten eikä korjausten aikaa.”[1] Näillä sanoilla William Beveridge peräänkuulutti sosiaalista turvallisuutta edistävän hyvinvointivaltion luomista sosiaalipoliittisessa selonteossaan vuodelta 1942. Beveridge nimesi ”viisi jättiläispahaa”, joiden vastaiseen taisteluun valtion oli ryhdyttävä. Pahaan viisikkoon kuuluivat puute, sairaus, tietämättömyys, kurjuus ja toimettomuus.[2]

Tarkastelen viisikon viimeistä pahaa, toimettomuutta, joka Beveridgen mukaan ”hävittää hyvinvointia ja turmelee ihmisiä”.[3] Tarkastelukohteenani ei ole kaikenlainen toimettomuus vaan pelkästään sellainen, johon kytkeytyy – seurauksena ja/tai syynä – köyhyys ja/tai vallitsevan yhteiskunnallisen järjestyksen, ideologian tai moraalin paheksuva arvoarvostelma.[4] Edistyspuolueen kansanedustaja Bruno Sarlin erotteli työttömän ja toimettoman käsitteet irtolaislain eduskuntakäsittelyssä vuoden 1935 valtiopäivillä seuraavasti: työtön on henkilö, joka ”olosuhteiden pakosta ja ilman huonoja elämäntaipumuksia määrätyillä ajankohdilla voi jäädä työansiota vaille”. Sen sijaan toimeton ”ei pyri minkäänlaisen ammatin tai työn kautta kunniallisesti ja rehellisesti itseänsä elättämään”.[5] Tällaisia toimettomia ovat olleet – ja ovat – erityisesti irtolaiset.

Jaan tarkasteluni kolmeen kysymykseen. Ensimmäiseksi tarkastelen, *kuinka irtolaisuus on lainsäädännössä määritelty sekä mitkä irtolaisuutta koskevan sääntelyn päämäärät ja tarjoamat keinovalikoimat ovat?* Vastaukseni jaan kolmen ajanjakson mukaan: 1) politiaoikeus ja laillinen

[1] Beveridge, William: Social Insurance and Allied Services. His Majesty’s Stationery Office, London 1942, s. 6. Selonteko julkaistiin White Paperina eli hallituksen virallisena julkaisuna.

[2] Beveridge 1942, s. 170.

[3] Beveridge 1942, s. 170.

[4] Köyhyydestä ja sen sääntelystä ks. Van Aerschot, Paul: Köyhät ja laki. Toimeentulotukilainsäädännön kehitys oikeudellistumisprosessin valossa. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1996.

[5] PTK 1935 vp. Valtiopäivät 1935. Pöytäkirjat II. 1.10.1935, s. 1489.

suojelu (1350/1540–1861), 2) sosiaalihuolto-oikeus ja pahantapainen elämä (1862–1970) ja 3) sosiaaliset oikeudet ja asiakas (1971–). Toiseksi, *mikä kyseisenä aikana vallitseva vallan mekanismien ja tekniikoiden muoto on?* Vallan analyysin materiaalina ovat irtolaisuutta koskeva lainsäädäntö ja lainvalmisteluasiakirjat Ruotsin ja Venäjän vallan sekä Suomen itsenäisyyden aikana.[6] Jaan irtolaisuutta koskevat vallan harjoittamisen mekanismit kolmeen: 1) järjestysvalta, 2) huoltovalta ja 3) hyvinvointivalta. Irtolaisuus ei ollut kriminalisoitu rikoksena eikä irtolaisuudesta tuomittu yleisissä tuomioistuimissa vaan hallinnollisessa menettelyssä. Irtolaisuus oli kuitenkin lainsäädännössä sanktioitu ja irtolaiset luokiteltiin poikkeaviksi. He tulivat leimatuiksi. Siksi kolmanneksi kysytään: *mitä irtolaisuuden paha on eli minkälainen irtolaisiin leimattu pahan stigma on?* Irtolaisuuden pahuuden jaan kolmeen pahan ilmenemistapaan: 1) järjestyksestä lankeaminen, 2) hyvän puute ja 3) olemattomuus.

Koska irtolaisuuden oikeudellinen sääntely päättyi Suomessa 1.1.1987 ja koska kyse on sosiaalioikeudellisesti marginaalisesta ilmiöstä, lukija saattaa ihmetellä irtolaisuuden tai yleensä toimettomuuden merkitystä sosiaalioikeuden ja sosiaalipolitiikan nykytilan kannalta. Marginaali-ilmiö ja sen oikeudellisen sääntelyn, hallinnan sekä kontrollin mekanismit voivat kuitenkin paljastaa kulloisenakin ajanjaksona vallitsevan asioiden tilan ja hallitsevat ajattelutavat. Edelleen marginaali-ilmiön tarkastelu voi valottaa sitä, mikä ei tule julkilausutuksi sosiaalipolitiikan arvolähtökohdissa ja päämäärissä tai sosiaalioikeuden periaatteissa. Irtolaisuus mahdollistaa sosiaalipolitiikkaan, sosiaalioikeuteen ja sosiaalihuoltoon yleensäkin kytkeytyvien vallan muotojen, keinovalikoimien ja tekniikoiden esiintuomisen.

Irtolaisuuden sääntely toimii suomalaisen sosiaalipolitiikan ja sosiaalioikeuden peilinä. Vaikkei irtolaisuutta säännellä voimassa olevassa lainsäädännössä, sen sääntelyn historian tarkastelun kautta voidaan myös valottaa sosiaalisen turvallisuuden nykytilaa ja nähdä hyvinvointivaltion irtolaiset ja heihin kohdistuvat hallinnan muodot.

Artikkeliani voi myös pitää eräänlaisena jatkona K. J. Ståhlbergin väitöskirjalle vuodelta 1893. Sen aiheena oli irtolaisuus Suomen laissa.[7]

---

[6] Vallan mekanismien analyysissaan Michel Foucault lähtee liikkeelle ”ihmisten todellisista käytännöistä” sekä ”toiminta- ja ajattelutavoista”, joista hän etenee yleiseen kysymykseen valtiosta ja sen historiasta. Samalla hän katsoo, ”ettei mikrovallan ja makrovallan tasojen välillä ole minkäänlaista katkosta” (Foucault, Michel: Turvallisuus, alue, väestö. Suom. Antti Paakkari, Tutkijaliitto, Helsinki 2010a, s. 338). Jaan tämän ajatuksen, vaikka oma vallan analyysini lähtee liikkeelle todellisten käytäntöjen sijaan lainsäädännöstä.

[7] Ståhlberg, K. J.: Irtolaisuus Suomen lain mukaan. Helsinki 1893. Ståhlberg kehitti hallin-

1 POLITIAOIKEUS

1.1 Laillinen suojelu

Eurooppaa koettelivat 1300-luvun aikana lukuisat kriisit: katovuodet, ruttoepidemiat, taloudelliset taantumat ja hintojen nousut sekä väestönkasvun pysähtyminen. Valtaapitävän eliitin ratkaisu kriisiin oli työvoiman saannin turvaaminen ja palkkatason alentaminen pakkotoimin.[8] Ongelmaryhmäksi leimattiin irtolaiset ja maankulkijat. Asenteet kerjäläisiä vastaan kovenivat. Hallitsijoiden antamat säädökset palveluspakosta yhdistivät Eurooppaa. Sota irtolaisuutta vastaan oli alkanut.

Ruotsissa irtolaisuutta vastaan hyökättiin lain voimalla. Maunu Eerikinpojan maanlaki vuodelta 1350 ja kaupunkilaki vuodelta 1357 sisälsivät säännöksiä palveluspakosta. Toisen palvelukseen menemään velvoitettuja olivat kaikki ne, jotka eivät omistaneet maata, toimineet vuokraviljelijöinä tai omistaneet riittäväksi katsottua veronalaista omaisuutta. Vapaiden miesten – tilallisten ja muiden itsenäisten miesten – välittömässä suojeluksessa ja takauksessa olleet irtaimeen väestöön kuuluvat olivat vapautettuja palveluspakosta. Muiden oli otettava tarjottu palveluspaikka vastaan. Palveluksesta kieltäytyvä hää-

---

to-oikeuden yleisiä oppeja hallinto-oikeuden oppikirjassaan vuodelta 1913 teoreettisena lähtökohtanaan saksalainen myöhäisperustuslaillinen koulukunta, joka julkisoikeuden alueella edusti lakipositivistista käsitelainoppia. Oikeusvaltion käsitteen hän tulkitsi muodollisesti, keskeisinä tunnusmerkkeinä hallinnon lainalaisuus ja valtion puuttumista vastaan suojattu yksityisten oikeuspiiri. Koulukunnan ajatukset toi Suomeen Robert F. Hermanson vuosina 1878–1879 julkaistussa kaksiosaisessa artikkelissaan. (Tuori, Kaarlo: Oikeuden ratio ja voluntas, s. 185. WSOY, Helsinki 2007.) Jo Ståhlbergin väitöskirjan taustalla vaikutti mainittu teoreettinen lähtökohta. Kun Ståhlberg valmisteli väitöskirjaansa Berliinissä, hän kirjoitti morsiamelleen Heddalle uudesta saksalaisesta metodisesta suuntauksesta. Sen päämääränä hän kertoi olevan ”olevain oikeusmääräysten selittäminen, saattaminen oikeuskäsitteitä niistä selville ja niistä lähtevien johtopäätösten tekeminen”. Ståhlberg lisäsi, että vanhalla metodilla hän olisi ”saanut hauskan kirjan, mutta nyt pitää heittää tuo puheena oleva puoli kokonaan pois, mikäli se ei ole tarpeellinen irtolaisoikeuden, lain käsittämiseen”. (Ks. Blomstedt, Yrjö: K. J. Ståhlberg. Valtiomieselämäkerta. Otava, Helsinki 1969, s. 52–53; Tuori 2007, s. 186.) Vaikka oma lähtökohtani ei ole käsitelainopillinen, pyrkimykseni on irtolaisuuslainsäädännön kautta selvittää irtolaisuuden käsitettä ja tehdä johtopäätöksiä sen perusteella. (Irtolaisuuden kontrollista 1800-luvulla ks. myös Nygård, Toivo: Irtolaisuus ja sen kontrolli 1800-luvun alun Suomessa. Studia Historica Jyväskyläensia 31, Jyväskylä 1985; Pukero, Päivi: Epämääräisestä elämästä kruunun haltuun. Irtolaisuuden ja huono-osaisuuden kontrolli Itä-Suomessa 1860–1885. Joensuun yliopisto, yhteiskunta- ja aluetieteiden laitos, Joensuu 2009.)

[8] Pulma, Panu: Vaivaisten valtakunta, s. 18. Teoksessa Jaakkola, Jouko – Pulma, Panu – Satka, Mirja – Urponen, Kyösti (toim.): Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisten sosiaalisen turvan historia. Sosiaaliturvan keskusliitto, Helsinki 1994, s. 15–70.

dettiin yhteiskunnan ulkopuolelle. Irtolainen oli siten vailla lain suojaa.

Kustaa Vaasan hallituskaudella (1523–1560) irtolaisuuden kontrollin periaatteeksi vakiintui seuraava: jokainen työkykyinen on velvollinen toimimaan yhteiskunnan hyväksi voimiensa mukaan.[9] Vuoden 1540 palvelusseikkoja koskeva säännöstö ilmensi tätä periaatetta. Se velvoitti palvelusvelvollisia omatoimisesti hankkimaan palveluspaikan riippumatta siitä, oliko palveluspaikkoja tarjolla vai ei. Riittävä varallisuuskaan ei vapauttanut palveluspakosta vaan siihen edellytettiin laillista ammattia. Poikkeuksena olivat 1700-luvun alkuun saakka naiset, joilla oli varoja elättää itsensä kunniallisesti. Samoin nimitykseen *borgare* tai *bonde* oikeutetut oli vapautettu palveluspakosta, minkä seurauksena irtolaisuusongelma nähtiin alempien yhteiskuntaluokkien ongelmana.

Vuosien 1664, 1686, 1723, 1793 ja 1805 kuninkaalliset palkollissäännöt täydensivät ja täsmensivät palveluspakkoa. Näiden myötä laillisen suojelun järjestelmä vakiintui. Vapaan miehen palveluksessa oleva oli tämän laillisessa suojelussa, jolloin häntä ei voitu velvoittaa palvelukseen. Laillisessa suojelussa oleva oli kuitenkin alisteinen isännän tai työnantajan käsky- ja kurinpitovallalle.

Vuonna 1802 annetun värväyssäännön 15 §:n mukaan jokainen oli velvoitettu edistämään yhteistä hyvää hyödyllisellä työllä. Värväyssääntö määritteli irtolaiseksi sen, joka ei ollut yleisissä töissä tai jolla ei ollut laillista ammattia, luvallista elinkeinoa, vuosipalvelua tai maatilaa. Irtolainen oli myös se, joka ei omin varoin tai muiden huolenpidolla kyennyt elättämään itseään tai joka maaseudulla ei ollut naimisissa eikä henkikirjoilla määrätyssä paikassa, jossa elätti itseään kunniallisesti. Palveluspakosta oli vapautettu alle 15-vuotiaat lapset, naiset, joilla oli holhottavanaan pieniä lapsia tai työkyvyttömiä vanhuksia, sekä erioikeuksien tai päätösten perusteella palveluksesta vapautetut. Irtolainen oli värväyksen alainen, joten hänet voitiin määrätä sotapalvelukseen, ellei hän onnistunut hankkimaan laillista suojelua.

Irtolaisuuden seuraamuksena oli jo vanhastaan ollut sotapalvelukseen määrääminen ohi väenoton perusteena olleen ruotujaon. Vuoden 1686 palkollissäännön mukaan vuosipalvelusta karttavat irtolaiset ja maankulkijat[10] voitiin määrätä yleisiin töihin kruunun linnoituksiin ja kaivoksille, joissa oli

[9] Ståhlberg 1893, s. 3.

[10] Irtolaisuus ja maankulkijuus olivat eri oikeuskäsitteitä aina 1800-luvun puoliväliin saakka. Maankulkijuuden seuraamus katsottiin rangaistukseksi, kun taas irtolaisuuden seuraamukset eivät muodollisesti ottaen olleet rangaistuksia. Vielä vuonna 1836 poliisikamarin perustamista koskevassa asetuksessa maankulkijan rankaiseminen erotettiin irtolaisten yleisiin töihin määräämisestä.

myös rikoksista tuomittuja. He saattoivat joutua myös kruununvankiloihin. Irtolaisnaiset selvisivät sakoilla vuoden 1723 palkollissääntöön saakka, jonka perusteella naisetkin voitiin määrätä yleisiin töihin.

Edistäessään alamaisten henkeä ja omaisuutta koskevaa turvallisuutta kuninkaan tietoon oli 1800-luvun alussa tullut kummastusta herättävä asia, kuten vuoden 1804 asetuksen julkisista työpaikoista johdanto kertoo. Kuninkaan mukaan turvallisuutta uhkasivat sellaiset henkilöt, joilta laiskuuden, kevytmielisyyden tai pahantapaisuuden vuoksi puuttui kyky viettää hyödyllistä ja työteliästä elämää.[11] Ratkaisu irtolaisuusongelmaan oli ankaraan kuriin ja työvelvollisuuteen perustuvien työlaitosten perustaminen. Työlaitoksessa irtolaisia oli pidettävä vähintään puoli vuotta ja aina siihen saakka, kunnes he saivat palveluspaikan tai luvallisen elinkeinon. Laiskoiksi ja pahantapaisiksi työaikanaan osoittautuneet saivat olla laitoksissa, kunnes he paransivat elämänsä. Koska tavoitteena oli kasvattaa irtolaisista toimeliaita palkollisia, heitä ei tullut pitää samoissa laitoksissa rikollisten kanssa.[12]

Samaa henkeä ilmentää vuonna 1817 annettu asetus siitä, että jokaiseen lääniin tulisi perustaa työ- ja ojennuslaitokset huollon tarpeessa oleville henkilöille. Samoihin aikoihin kiinnitettiin huomiota siihen epäkohtaan, että irtolaiset olivat samoissa laitoksissa kuin rangaistuvangit vastoin edellä mainitun vuoden 1804 asetuksen linjausta. Kasvatuksellisesti sitä pidettiin epätarkoituksenmukaisena.

Senaatin komitean mietinnössä vuodelta 1823 työlaitoksen tarkoitukseksi määriteltiin yhtäältä yleisen turvallisuuden edistäminen eristämällä irtolaiset yhteiskunnasta ja toisaalta irtolaisten parantaminen työlaitoksissa kunnon kansalaisiksi. Siveellinen kasvatus toteutuisi valvonnan, järjestyksen, työn ja opetuksen keinoin. Työlaitokseen määrätyille irtolaisille oli komitean mukaan selitettävä, etteivät he olleet laitoksessa yhteiskuntavaarallisuutensa johdosta. Kysymys oli myötätunnosta ja heidän omasta hyvästään huolehtimisesta. Viaporin työlaitosta arvosteltiin mietinnössä siitä, ettei se ollut onnistunut parantamaan siellä olleita irtolaisia.[13] Vuonna 1838 asetettu senaatin komitea piti irtolaisuuden parhaimpana ehkäisykeinona työlaitoksia, joita se esitti perustettavaksi jokaiseen lääniin. Uudistukset eivät edenneet eikä uusia työlaitoksia perustettu. Vuonna 1839 annettiin kuitenkin uusi työ- ja ojennuslaitosten ohjesääntö.[14]

[11] Nygård 1985, 41.

[12] Asetus ja seuraavana vuonna annettu palkollissääntö määrittelivät irtolaisuuden samoin tavoin kuin vuoden 1802 värväyssääntö.

[13] Nygård 1985, s. 47–49.

[14] Ståhlberg 1893, s. 21.

Lopulta senaatin komitean vuonna 1843 antaman irtolaisasetusehdotuksen pohjalta keisari antoi vuonna 1852 asetuksen laillisesta suojeluksesta ja suojeluksettomia koskevista menettelytavoista. Irtolaissäädäntö erotettiin nyt palvelus- ja palkollissäädännöstä. Asetus kumosi myös maankulkijoita koskevan vuoden 1748 asetuksen. Irtolaisuuden yleiskäsite kattoi nyt sekä maankulkijat että irtolaiset, jotka olivat aiemmin erillisiä ryhmiä. Kiinniotetut irtolaiset tuli toimittaa lääninhallitukseen tai poliisikamarille tutkittaviksi ja kuvernöörin tuomittaviksi irtolaisuudesta sotapalvelukseen tai yleiseen työhön työ- ja ojennuslaitoksessa tai kehruuhuoneessa.

Ståhlbergin mukaan asetus laillisti varakkaiden ja ylempien kansanluokkien etuoikeutetun aseman ja kohdistui varattomaan, työtätekevään kansanosaan, joka asetuksen myötä ”joutui entistä paljon ahtaampaan asemaan”.[15] Asetusta lievennettiinkin jo samana vuonna kenraalikuvernöörin kiertokirjeellä kuvernööreille, ja laitosseuraamuksen ulkopuolelle rajattiin ne, jotka olivat valmiita palvelukseen, mutta eivät saaneet palveluspaikkaa. Wiipurin hovioikeuden kiertokirjeen vuodelta 1854 mukaan asetusta tuli soveltaa vain niihin irtaimeen väestöön kuuluviin, jotka viettivät irstasta elämää, kieltäytyivät palveluspaikasta tai menettivät sen omasta syystään.[16] Nämäkään lievennykset eivät riittäneet poistamaan laillisen suojeluksen soveltumattomuutta ”kansalaisten yhdenarvoisuuden periaatteeseen”.[17]

1.2 Järjestysvalta

Järjestysvalta erosi suvereenista vallasta, jonka etuoikeuksiin kuului ”oikeus päättää elämästä ja kuolemasta” tai pikemminkin – ”oikeus *määrätä* kuolemaan ja *sallia* elää”.[18] Järjestysvallassa oli kyse yleisen, yhteiskunnallisen, taloudellisen, sosiaalisen ja moraalisen hyvän järjestyksen ylläpitämisestä. Järjestysvallan keskeisenä sääntelyvälineenä olivat politiasäädökset. Mistä politiassa, jonka käsite tuli Ståhlbergin mukaan Ruotsiin Saksasta (saksaksi *Policey, Polizei*), on kyse?[19]

[15] Ståhlberg 1893, s. 23, 26.

[16] Ståhlberg 1893, s. 30–31.

[17] Ståhlberg 1893, s. 31.

[18] Foucault, Michel: Seksuaalisuuden historia. 2. uudistettu painos. Suom. Kaisa Sivenius. Gaudeamus, Helsinki 2010b, s. 99–100.

[19] Ståhlberg 1893, s. 83.

Hyvä politia (*Gute Policey*) viittasi hyvään järjestykseen sekä niihin valtion ja hallitsijan toimenpiteisiin, joilla hyvään järjestykseen pyrittiin, kuten Toomas Kotkas määrittelee. Sen keskeisinä välineinä olivat juuri politiasäädökset.[20] Ne olivat alun perin myöhäiskeskiajan kaupungeissa annettuja säädöksiä kaupunkitilan ja -elämän järjestämisestä. Uuden ajan alussa politiasäädösten antaminen laajeni hyvää järjestystä, yleishyvää sekä valtakunnan ja alamaisten hyvinvointia turvaavan ja edistävän hallitsijan tehtäväksi. Politiaoikeuteen kuului Heikki Pihlajamäen mukaan ”kaikki se, mitä varhaisen uuden ajan valtio tarvitsi järjestäytyäkseen”.[21] ”Politiaoikeus olikin tärkeä osa juridis-yhteiskunnallista insinööritaitoa”.[22] Kaikki yhteiskunnallisen elämän alueet kattavan hyvän järjestyksen ideaalina oli, että ”jokaisella valtakunnan asukkaalla oli oma paikkansa ja tehtävänsä”.[23]

Seuraten saksalaista jaottelua Ståhlberg erottaa toisistaan ”turvallisuuspoliisin” (S*icherheitspolicey*) ja ”menestyspoliisin” (*Wohlfahrtspoliceyn*).[24] Turvallisuuspoliisin tehtävänä oli yleisen järjestyksen ja turvallisuuden aikaansaaminen ja ylläpitäminen haittoja torjumalla. Se oli pakkopoliisi. Sen rinnalla oleva menestyspoliisi tavoitteli yhteiskunnan ja kansalaisten parhaan ja etujen suoranaista edistämistä positiivisin keinoin. Sen tehtäviin kuuluivat kansalaisten yleistä hyvää, onnellisuutta sekä aineellista ja henkistä menestystä koskevat asiat.[25]

Politiasäädöksin säänneltiin muun muassa köyhäinhuoltoa, kaupankäyntiä, elinkeinotoimintaa, rakentamista, kaupunkien hallintoa, maanviljelystä, kulkutauteja ja irtolaisuutta. Ståhlbergin mukaan laillisen suojelujärjestelmän aikana – ja sitä aiemminkin – irtolaisuus oli ”pääasiallisesti elinkeinosuhteita järjestelevän lainsäädännön välineenä”.[26] Palveluspakon, laillisen suojelun ja irtolaisuuden sääntelyn päämääränä ei ollut pelkästään yleisen järjes-

[20] Kotkas, Toomas: Hyvä järjestys yhteiskuntapoliittisena ideaalina – esimerkki 1500-luvun Ruotsista, s. 990. Lakimies 7–8/2007, s. 989–1005.

[21] Pihlajamäki, Heikki: Ius politiae – havaintoja politiaoikeuden pirstaloitumisesta ja rikosoikeuden kehityksestä 1800-luvulla, s. 517. Lakimies 4/1999, s. 511–529.

[22] Pihlajamäki 1999, s. 517.

[23] Kotkas 2007, s. 1005.

[24] Ståhlberg 1983, s. 82. Hyvästä politiasta, politiatieteestä ja politiaoikeudesta Saksassa ks. Stolleis, Michael: Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. 1, Reichspublizistik und Policeywissenschaft, 1600–1800. München, Beck 1988, s. 334–393. Saksasta Ruotsi eroaa siinä, ettei Ruotsissa säädöksiä yleensä otsikoitu politiasäännöksiksi eikä politiateoria ”kiteytynyt yhtä pitkälle kuin Saksassa” (Pihlajamäki 1999, s. 516).

[25] Ks. myös Virtanen, Akseli: Biopoliittisen talouden kritiikki. Helsinki School of Economics, Helsinki 2006, s. 50–53.

[26] Ståhlberg 1893, s. 157, av. 2.

tyksen häiritsemisen ja turvallisuuden vaarantamisen torjuminen vaan laajemmin hyvän järjestyksen ylläpitäminen. Siihen kuului kristillisen siveellisyyden ja yhteiskuntamoraalin lisäksi perityn aseman mukaisen työn tekeminen sekä kunnioittaminen.[27] Viime kädessä irtolaisuuden sääntelyssä kyse oli vallitsevan asioiden tilan ja luokkajaon turvaamisesta sekä niiden vahvistamisesta.

Palveluspakko ja laillisen suojelun järjestelmä tarjosivat keinovalikoiman, jolla irtain väestö sidottiin aloilleen. Irtolaissäädäntö tarjosi oikeudelliset puitteet sille, että omistamattomat ja etuoikeuksia vailla olevat alistettiin tilanomistajien ja työnantajien isännänvaltaan. He olivat siten yhtäältä hallitsijan antamien politiasäädösten alaisina palvelukseen pakotettuja ja toisaalta patriarkaalisessa ja paternalistisessa vallanalaissuhteessa isäntiinsä, joiden yksityisluontoista käsky- ja kurinpitovaltaa ei ollut lainsäädännössä juurikaan määritelty ja rajattu. Paikoilleen asettuminen itsessään ja siihen kytkeytyvä tuottavan työn tekeminen edistivät yhteishyvää, valtakunnan ja sen asukkaiden parasta ja etua, mitkä olivat valtaapitävien ja omistavien yhteiskuntaluokkien määrittelemät. Yhteishyvä palveli siten sitä, mikä oli valtaapitäville parasta. Siltä osin kuin palveluspakko, laillinen suojelu ja irtolaisuuden seuraamukset lisäsivät aineellista menestystä ja hyvinvointia kyse oli nimenomaan aateliston, porvariston ja talonpoikaissäädyn menestyksestä. Irtain väestö kohtasi menestyksen pääasiallisesti itseensä kohdistuneina pakkokeinoina.

Palveluspakon viimekätisenä tukena oli irtolaisiin kohdistettu pakkoseuraamus eli sotaväkeen tai tuottavaan yleiseen työhön pakottaminen. Työ- ja ojennuslaitokset sekä kehruuhuoneet tuottivat tuloja valtiolle ja sotaväki sai irtolaisista tarvitsemiansa miehiä. Niinpä seuraamusjärjestelmä palveli samoja päämääriä kuin palveluspakko ja laillisen suojelun järjestelmä. Järjestysvalta on siten moraalin, talouden ja työn sekoitus.[28]

Kun eduskunta käsitteli hallituksen esitystä irtolaislaiksi vuoden 1935 valtiopäivillä, SDP:n kansanedustaja K. H. Wiik kiteytti irtolaisuuden kontrollin menneiden vuosisatojen historian seuraavasti: ”Tilaton väestö […] säälimättä uhrattiin omistavan luokan hyväksi halvan työvoiman hankkimiseksi sille.”[29] Irtolaissäädännön päämääränä ei siten ollut irtaimen väestön parhaan ja edun edistäminen, vaan sen pitäminen paikoillaan, alistaminen aloilleen ja hyödyntäminen työvoimana. Toisin sanoen järjestysvalta ja

[27] Ks. Pukero 2009, s.37.

[28] Vrt. Foucault 2010a, s. 338.

[29] PTK 1935, s. 1477.

politiasäädökset sen sääntelyvälineenä merkitsivät olemassa olevan asioiden tilan, sääty-yhteiskuntajärjestelmän, merkantilistisen kauppa- ja teollisuuspolitiikan säilyttämistä ja vakauttamista sekä työvoiman saatavuutta ja tilattoman väestön tilattomana pitämistä.

1.3 Järjestyksestä lankeaminen

Pyhäinpäivänä 1755 Lissabonia ja sen asukkaita kohtasi tuhoisa maanjäristys. Tämä herätti Euroopassa vilkkaan keskustelun pahasta, johon Voltairen ja Rousseaun ohella osallistui Nousiaisten kirkkoherra, rukoilevaisen herätysliikkeen isä Abraham Achrenius arkkiveisukokoelmalla *Sijtä Hirmuisesta ja surkiasta maanjäristyxestä*. Tämä maan perustusten putoaminen oli muistutus lopun ajoista ja siitä, että ”tuomio ompi tuleva”. Ikuisen tuomion välttämiseksi oli Suomenmaassakin käännyttävä Jumalan puoleen sekä elettävä sisäisesti ja ulkoisesti hurskaasti.[30]

Vaikka tässä maailmassa olikin köyhyyttä, kurjuutta, sairauksia, rikollisuutta ja luonnonmullistuksia, Gottfried Leibnitzin teodikea-opin mukaan kaikkivaltias ja absoluuttisen oikeudenmukainen Jumala loi kaikista maailmoista parhaan mahdollisen maailman.[31] Tuomas Akvinolainen kirjoittaa: ”Jumalan äärettömään hyvyyteen siis kuuluu, että se sallii pahat asiat saadakseen niistä syntymään hyviä asioita.”[32] Maanpäällinen hyvä järjestys oli taloudellinen, sosiaalinen ja moraalinen sääty-yhteiskunnan staattinen järjestys. Siten valtakunnassa vallitseva järjestys oli paras mahdollinen järjestys. Sen viimekätisenä takaajana oli Jumala. Hyvä järjestys jakoi Jumalan kanssa ajattomuuden ja ikuisuuden, jossa valtakunnan kansalaiset ottivat hetkellisesti oman määrätyn paikkansa ja asemansa.

Hurskas elämä edellytti pysymistä yliyksilöllisessä järjestyksessä. Siitä poikkeamisen seurauksena oli Jumalan rangaistus, mistä Lissabon oli muistutus. Laillinen suojelus oli osa hyvää järjestystä. Sen ulkopuolelle päätynyt irtolainen oli järjestyksestä langennut. Hän ei ollut olemuksellisesti tai luonnostaan paha, vaan hänen moraalinen pahuutensa oli kääntyminen pois hyvästä järjestyksestä. Maallisessa muodossa irtolaiset

[30] Achrenius, Abraham: Sijtä Hirmuisesta ja surkiasta maanjäristyxestä, Lisabonin Suuresa Päächaupungisa Portugalin waldacunnasa, virsi V.i. Turku 1756.

[31] Ks. Leibnitz, Gottfried: Essais de Théodicée sur la bonte de Dieu, la liberté de l’homme et l’origine du mal. Tome I. Francois Changuion, Amsterdam 1747.

[32] Akvinolainen, Tuomas: Summa Theologiae Valikoiden suomentanut J-P. Rentto. Gaudeamus, Helsinki 2010, s. 39..

toistivat Aatamin syntiinlankeemuksen, jonka seuraus oli ihmiskunnan tuomitseminen kuolemaan ja työhön. Vuosipalvelus, sotaväki ja pakkotyö olivat järjestysvallan keinovalikoima hyvästä järjestyksestä nyrjähtäneiden järjestykseen palauttamiseksi. Langenneelle irtolaiselle maallinen sovitus merkitsi työntekoa määrätyllä paikallaan hyvässä järjestyksessä. Maallinen ylösnousemus ei tapahtunut pelkästään uskon voimalla, *sola fides*, vaan se edellytti myös hyvien töiden tekemistä eli tuottavaa työtä, joka oli ”jumalallisen luomiskyvyn maallistunut perillinen”.[33] Menestyspoliisin päämääränä olikin kaikkien toiminnan valvominen, joka oli sekä ammattien sääntelyä että sen valvomista, etteivät ihmiset ole joutilaita ja että ”töihin laitetaan kaikki työhän kykenevät”.[34]

2 SOSIAALIHUOLTO-OIKEUS

2.1 Pahantapainen elämä

Vuonna 1858 asetettu senaatin komitea valmisteli ehdotuksen uudeksi asetukseksi laillisesta suojelusta. Se annettiin vuoden 1862 tammikuussa kokoontuneelle säätyjen valiokunnalle, jonka tehtävänä oli valmistella uutta lainsäädäntöä.[35] Tammikuun valiokunnan (ainoa vaaleilla valittu edustajakokous 1800-luvun Suomessa) esityslistalla kiireellisiä asioita olivat elinkeinovapauden laajentamisen ohella muun muassa irtolaisia koskevan sääntelyn uudistaminen. Lailliseen suojeluun, etuoikeuksiin ja palvelus-pakkoon perustunut irtolaissäädäntö ei soveltunut taloutta vapauttaviin uudistuspyrkimyksiin. Valiokunta halusi kuitenkin edistää vapautta siten, ettei valtakunnan tarvitsisi pelätä tukevansa laiskuutta ja huolimattomuutta sivistymättömässä irtaimessa kansassa. Valiokunta päätyi esittämään laillisen suojelun lakkauttamista.[36]

[33] Weber, Samuel: Raha on aikaa. Mietteitä luotosta ja kriisistä, s. 208. Tiede & edistys 3/2012, s. 195–216.

[34] Foucault 2010a, s. 309.

[35] Tammikuun valiokunnasta ja laajemmin elinkeinovapauden toteuttamisesta ks. Kekkonen, Jukka: Merkantilismista liberalismiin. Oikeushistoriallinen tutkimus elinkeinovapauden syntytaustasta Suomessa vuosina 1855–1879. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1987 (tammikuun valiokunnasta, s. 94–100).

[36] PTK 1862. Pöytäkirjat pidetyt siinä neljän säädyn valiokunnassa, joka keisarillisen Majesteetin armollisen ilmoitus-säännön mukaan maaliskuun 29 (huhtikuun 10) päivältä 1861 yhtyi Helsingissä tammikuun 20–maaliskuun 6 päivinä 1862, s. 495–515.

Vuoden 1865 valtiopäivien hyväksymän keisarillisen majesteetin armollisen asetuksen joutolaisista 1 § määritteli joutolaiseksi eli irtolaiseksi sen, a) joka ei ole yleisessä palveluksessa, harjoita vapaita taiteita, lukemista, kauppaa, tehdasliikettä, käsityötä, maanviljelystä tai muuta elinkeinoa tai ole palkkaussäännön mukaisessa palveluksessa, b) ei kykene elättämään itseään tai saa muiden huolenpidosta elatustaan ja c) ei ole ”uuttera ja siveätapainen elämässänsä eikä voimiansa myöten koe kunniallisesti elättää henkeänsä”.

Asetus kumosi periaatteessa laillisen suojelun järjestelmän. Silti irtolaisuuden seuraamukset kohdistuivat yhä laillista suojelua vailla olevaan irtaimeen väestöön. Suurempi muutos oli se, ettei irtolaisuutta määritelty enää yleiseksi tilaksi, jolta kansalaisten tuli suojella itseään. Kielletyn irtolaisuuden tunnusmerkistön täyttymisen edellytyksenä oli poikkeaminen uutterasta, siveellisestä ja kunniallisesta elämästä eli ”pahantapainen laiskurielämä”.[37] Kontrollin katseen painopiste siirtyi yhteiskuntaruumiista yksilöruumiiseen.

Pakkoseuraamuksia edelsi varoitus. Siitä ojentumaton pahantapainen irtolainen voitiin tuomita sotapalvelukseen tai yleiseen työhön työlaitoksessa. Työlaitokseen voitiin tuomita myös yleiselle turvallisuudelle vaarallinen työkyvytön irtolainen. Asetuksen myötä kunnallisten viranomaisten tehtäväksi tuli irtolaisten varoittaminen, silmälläpito, neuvominen ja tukeminen sekä todistusten antaminen irtolaisten elämäntavoista. Kuntien tuli hankkia kaitsijamiehiä, jotka huolehtivat siveellisistä ja ahkerista irtolaisista lähettämällä paheelliset tuomittaviksi.[38]

Vuonna 1865 annettiin viimeinen palkollissääntö. Vuonna 1879 säädetyssä elinkeinoasetuksessa siirryttiin ammattikuntalaitoksesta elinkeinovapauteen. Vuosipalvelussuhde, joka kaupungeissa oli jo muuttunut puolivuotiseksi, muuttui kahden viikon irtisanomisaikaan perustuvaksi työsopimukseksi tai oppisopimukseksi. Samana vuonna annettiin vaivaishoitoasetus, joka kumosi työvoiman liikkuvuutta paikkakunnalta toiselle rajoittaneet säännökset. ”Näin turvattiin työvoiman alueellinen liikkuvuus, työvoima laajenevan teollisuuden tarpeisiin; sanalla sanoen luotiin vapaa palkkatyöläinen.”[39]

Liberaali linja jatkui vuonna 1883 annetussa asetuksessa irtolaisista ja näiden kanssa menettelemisestä. Asetus lakkautti lopullisesti laillisen suojelun järjestelmän. Asetuksen 1 § määritteli irtolaiseksi sen, joka työhön kykenevänä kuljeskeli työttömänä kotikuntansa ulkopuolella ilman elatusta

[37] Ståhlberg 1893, s. 38.

[38] Pukero 2009, s. 37.

[39] Kekkonen 1987, s. 340. Elinkeinoasetuksen syntytaustasta ks. Kekkonen 1987, s. 210–270.

omista varoistaan tai toisen huolenpidon kautta. Tunnusmerkistön täyttyminen edellytti lisäksi, että kuljeskelija ”harjoittaa siveetöntä tai säädytöntä elämätä”. Asetuksen 2 § koski sitä, joka tavattiin omassa kotikunnassaan ”viettämässä kuljeksivaa, työtöntä ja siveetöntä elämää, joka on tavaksi muuttunut”. Työttömän ja varattoman kuljeskelu kylillä tai maanteillä ei sinällään tehnyt tästä irtolaista.

Irtolaisiksi epäillyt oli otettava kiinni. Poliisiviranomainen suoritti tutkinnan ja laski epäillyn vapaaksi tai passitti tämän lääninvankilaan odottamaan kuvernöörin tutkintaa ja päätöstä.[40] Yleinen työ oli pakkotyötä työlaitoksessa. Asetuksen 11 §:n mukaan irtolaisuudesta tuomittu oli vapautettava työlaitoksesta heti, kun hän ei enää otaksuttavasti syyllistynyt irtolaisuuteen tai ollut yleiselle turvallisuudelle vaarallinen. Olosuhteiden muutos saattoi johtua palveluspaikan tai elatuksen saamisesta tai työkyvyn menettämisestä, mutta myös, Ståhlberg toteaa, sisäisestä mielenmuutoksesta eli siitä, että irtolainen ”työlaitoksessa siveellisesti parantuu, ja käytökseltään vakaantuu”.[41]

Vuonna 1921 valtioneuvosto antoi lainvalmistelutoimikunnan tehtäväksi irtolaissäädännön tarkistamisen, joka oli osa huoltolainsäädännön uudistamista. Perustava kysymys oli se, olisiko irtolaisuus kriminalisoitava vai säilytettävä hallintoasiana. Hallituksen esityksessä irtolaisuutta pidettiin hallinnollisessa järjestyksessä käsiteltävänä asiana, vaikka oikeusturvanäkökohdat olisivatkin puoltaneet irtolaisuuden käsittelyä rikoksena tuomioistuimissa, kuten esityksessä todetaan. Tähän päädyttiin, koska joustava ja yksilöllinen käsittely mahdollisti pyrkimyksen ottaa huomioon yhteiskunnallisen huollon tarjoamat keinot saattaa irtolaisia ”säännölliseen ja terveeseen elämäntapaan”.[42] Toimenpiteet muodostivat esityksen mukaan ”asteettain tiukemmaksi käyvän järjestelmän”, jossa ”yhteiskunnallisilla huoltotoimenpiteillä on huomattava sija, niiden muodostaessa sen pohjan”.[43] SDP:n kansanedustaja Väinö Voionmaa tervehti lakiehdotusta sen eduskuntakäsittelyssä 1.10.1935 ”hyvin huomattavana sosiaalipoliittisena

[40] Jos irtolaisuuden tunnusmerkit täyttyivät, kuvernöörin oli harkintansa mukaan tuomittava henkilö irtolaisuudesta yleiseen työhön ensimmäisellä kerralla vähintään kolmeksi kuukaudeksi ja enintään yhdeksi vuodeksi sekä sitä seuraavilla kerroilla vähintään kuudeksi kuukaudeksi ja enintään kolmeksi vuodeksi. Muutoksenhakuinstanssina oli asetuksen 9 §:n mukaan senaatin oikeusosasto. Kyseistä pykälää muutettiin vuonna 1918 eduskunnan säätämällä lailla niin, että muutoksenhakuinstanssiksi tuli korkein hallinto-oikeus. Irtolaisasioista säädettiin tällöin ensimmäistä kertaa eduskuntalailla.

[41] Ståhlberg 1893, s. 204.

[42] HE 94/1934 vp. Hallituksen esitys irtolaislaiksi, s.1.

[43] HE 94/1934 vp, s. 2.

edistysaskeleena",[44] vaikka se seurasi pitkälti aiempaa irtolaissäädäntöä ja vakiintunutta viranomaiskäytäntöä.

Vuonna 1936 säädetty irtolaislaki jakoi irtolaiset neljään ryhmään: 1) toimettomat ja elatusvaroja vailla olevat maankulkijat, jotka eivät hae työtä, 2) työnvieroksujat, joille siitä oli tullut elämäntapa ja jotka sen vuoksi ovat joutuneet turvautumaan köyhäinhoitoon tai tulleet toisten henkilöiden rasitukseksi, 3) ammattimaiset kerjäläiset, 4) hyvien tapojen vastaisilla ja siveellisesti hylättävillä keinoilla tavanomaisesti tulonsa hankkivat sekä ne, jotka muulla elämäntavallaan aiheuttavat vaaraa yleiselle järjestykselle, turvallisuudelle tai siveellisyydelle (1.1 §). Irtolaiseksi ei katsottu alle 18-vuotiasta, mielisairasta tai tylsä- tai vajaamielistä (1.2 §). Samaan aikaan tuli voimaan alkoholistilaki, joka puolestaan kohdistui juopottelevaa elämää viettäviin.[45]

Irtolaislain 23 §:n mukaan irtolaisten silmälläpito ja valvonta kuuluivat poliisiviranomaisille ja huoltolautakunnille (sittemmin sosiaalilautakunnille).[46] Poliisiviranomainen suoritti alustavat tutkimistoimenpiteet, jonka jälkeen irtolaisuudesta epäilty oli joko laskettava vapaaksi ja ilmoitettava asiasta huoltolautakunnalle (sosiaalilautakunnalle) tai vangittava ja toimitettava asia maaherran käsiteltäväksi (29 §). Huoltolautakunnan (sosiaalilautakunnan) oli harkintansa mukaan varoitettava irtolaista sekä sen ohessa muun muassa avustettava tätä vapautumaan epäedullisesta ympäristöstä, hankkimaan asunto ja työpaikka sekä tuettava ja ohjattava tätä säännölliseen ja kunnialliseen elämäntapaan. Jos nämä toimenpiteet eivät olleet riittäviä, huoltolautakunnan (sosiaalilautakunnan) oli määrättävä henkilö

[44] PTK 1935, s. 1488.

[45] Irtolaisuuden määrittelevä irtolaislain 1 § laajentaa näin irtolaisiksi luettavien joukkoa. Pykälän 4-kohdassa pahantapainen elämäntapa sinällään oli tehty irtolaisuuden seuraamusten alaiseksi teoksi. Siihen sisältyi myös irtolaislain säätämisen myötä dekriminalisoitu ammattimaisen haureuden harjoittaminen. 1-kohdassa ei edellytetty, että maankulkija viettäisi pahantapaista elämää tai olisi vaaraksi yleiselle järjestykselle, turvallisuudelle tai siveellisyydelle. Asiaa valmistellut rikollisuuskomitea oli päätynyt tähän asettamalla etusijalle yhteiskunnan turvallisuuden ja hyvän yhteiskunnallisen elämän. Eduskuntakäsittelyssä vastustettiin ankarasti sitä, että toimettomana kuljeksimista ilman pahantapaista elämää pidettäisiin irtolaisuutena. 2-kohtaa ehdotettiin eduskuntakäsittelyssä muutettavaksi puolestaan niin, että työnvieroksujaksi katsottaisiin vain henkilö, joka ei ota vastaan "riittävästi palkattua työselkkauksista vapaata työtä". 3-kohtaan, joka teki ammattimaisesta kerjäämisestä irtolaisuutta, ehdotettiin lisäystä, jonka mukaan irtolainen on se, jolla on tapana kerjätä, vaikka "riittävästi palkattua työtä tai muuta toimeentulon mahdollisuutta on tarjolla". Hallituksen esityksen mukaisen suuren valiokunnan ehdotus hyväksyttiin kuitenkin äänin 105–76. (PTK 1935, s. 1487.)

[46] Huoltolautakunnan nimi muuttui vuoden 1950 sosiaalihuollon hallintolain myötä sosiaalilautakunnaksi.

irtolaisvalvonnan alaiseksi. (2 §.) Valvonnan kohteen oli noudatettava tämän elämäntavasta, asuinpaikasta, asunnosta ja ansiotoimesta annettuja ohjeita (3 §). Jos irtolaisvalvonnalla ei saatu tai ilmeisesti ei saataisi irtolaista palautetuksi säännölliseen ja kunnialliseen elämäntapaan irtolainen oli määrättävä hoidettavaksi sosiaaliministeriön ylimmän valvonnan alaiseen työlaitokseen tai pakkotyöhön oikeusministeriön ylimmän valvonnan alaiseen pakkotyölaitokseen (5 §, ks. myös 9 § ja 14 §). Myös jos irtolainen oli vaaraksi itselleen tai muiden henkilökohtaiselle turvallisuudelle tai ilmeiseksi häiriöksi yleiselle järjestykselle tai siveellisyydelle eikä tämän hoitamisesta muulla tavoin ei ollut varmuutta, oli hänet määrättävä työ- tai pakkolaitokseen (5 §).

Työlaitoksissa irtolaisia oli hoidettava, kunnes oli perusteltua syytä olettaa, että tämä tulee viettämään ”säännöllistä ja kunniallista elämää”, kuitenkin enintään yksi vuosi tai kolme vuotta, jos hän oli edellisen viiden vuoden aikana ollut työlaitoksessa tai pakkotyössä (10 §). Pakkotyölaitokseen määrättyä pidettiin laitoksessa kaksi vuotta, mutta jos pakkotyöläisen elämäntapa tai käytös osoitti, että tämä ilmeisesti ei tulisi elättämään itseään kunniallisesti eikä viettämään ”työteliästä ja säännöllistä elämää”, voitiin pakkotyöaikaa pidentää yhdellä vuodella. Pakkotyölaitoksessa tai vankilassa yhteensä vähintään kuusi vuotta ollutta henkilöä voitiin pitää pakkotyössä, kunnes hän vapaana tulisi elättämään itsensä kunniallisesti ja viettämään työteliästä ja säännöllistä elämää. (15 §.) Vaikka kyseessä oli huoltotoimenpide eikä rangaistus, laitokseen määrätty irtolainen joutui laitosvallan alaiseksi menettäen henkilökohtaisen vapautensa, mikä oli ulkonaisesti verrattavissa vapausrangaistukseen.[47] Työlaitokseen ja pakkotyöhön määräämisestä päätti huoltolautakunnan (sosiaalilautakunnan) tai poliisipäällikön esityksestä maaherra (26 §).

Vuoden 1971 laki irtolaislain muuttamisesta lakkautti pakkotyölaitosseuraamuksen. Esitys työlaitokseen määräämisestä tehtiin lääninhallitukselle, joka myös päätti asiasta. Vuonna 1974 annetussa laissa irtolaislain muuttamisesta säädettiin, että esitys työlaitokseen määräämisestä oli tehtävä lääninoikeudelle. Se myös päätti työlaitokseen määräämisestä.[48]

[47] Merikoski, Veli: Luentoja huolto-oikeudesta. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1948, s. 91.

[48] Huoltolautakunnan (sosiaalilautakunnan) oikaisevista ja avustavista toimenpiteistä sekä ohjeistuksesta ei ollut valitusoikeutta, mutta lautakunnan päätöksestä irtolaisvalvontaan määräämisestä voitiin valittaa maaherralle (lääninoikeudelle) (33 §.) Maaherran (lääninoikeuden) päätöksestä työlaitokseen tai pakkotyöhön määräämisestä voitiin valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen (34 §).

2.2 Huoltovalta

Voimme nyt määritellä huoltovallan, joka huipentuu irtolaislain säätämiseen. Irtolaisuus ei enää vuosien 1865 ja 1883 asetusten ja lopulta irtolaislain myötä ollut sidoksissa palveluspakkoon eikä elinkeinolainsäädäntöön vaan irtolaisuus oli ennen kaikkea pahantapainen, yleistä järjestystä tai siveellisyyttä uhkaava elämis- ja olemistapa. Irtolaisten ruumiit sekä elämän- ja olemistavat alistettiin yhteiskunnan valvontaan, kontrolliin ja kurinpitoon. Huoltovallan tavoitteena oli irtolaisten oikaiseminen ja kuntoon saattaminen, ruumiin ja mielen huoltaminen. Irtolaishuollon ”tarkoituksena oli tehdä irtolaisesta hyödyllinen, työteliäs ja oman edesvastuunsa tunteva yhteiskunnan jäsen”.[49] Siksi käytän termiä huoltovalta. Toki taustalla vaikuttaa edelleen työvoiman saannin turvaaminen.

Irtolaisuus ei ollut enää yleinen tila vaan toimeton ja pahantapainen elämäntapa. Siihen voitiin puuttua varoituksin, neuvoin, ojentamisella ja hoidolla. Irtolaisuuden vastustamisessa asteittain tiukemmaksi käyvillä ”yhteiskunnallisilla huoltotoimenpiteillä oli huomattava osa”.[50] Irtolaislain 8 § ilmensi tätä yleisperiaatetta: ”Työlaitos on irtolaisten hoitoa varten perustettu.” Irtolaislain 11 §:n mukaan työlaitoksessa irtolaisen oli tehtävä kykyjensä mukaan hänelle määrättyjä töitä. Työ oli siis kasvatuskeino.

Pakkohoitotoimenpiteet loppuivat, kun irtolainen oli ”ojentunut” eli kun irtolainen oli parantunut epäsosiaalisesta ja epäsiveellisestä elämäntavastaan. Irtolaisuuden kontrollin tarkoituksena oli siten irtolaisten hoito ja huolto, mihin oli viitattu jo vuoden 1804 asetuksessa julkisista työpaikoista. Toisena päämääränä oli yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä siveellisyyttä vaarantavan irtolaisuuden ehkäiseminen. Veli Merikoski kirjoittaa: ”irtolaisia […] on pyrittävä parantamaan hallinnollisilla huoltotoimenpiteillä ja äärimmäisissä tapauksissa samalla tarkoituksenmukaisin toimenpitein suojeltava yhteiskuntaa irtolaisuudesta aiheutuvia vaaroja ja haittoja vastaan”.[51]

Irtolaislaki mahdollisti myös sen, että irtolaisvalvonnassa olevan elämäntavasta määrättiin perinpohjaisesti. Vaikkei irtolainen enää joutunut alistumaan lailliseen suojeluun, olivat lain mahdollistamat rajoituksettomat ohjeet

[49] KM 1986:46. Irtolaislain kumoamisen vaikutuksia selvittävän toimikunnan mietintö, s. 20.

[50] KM 1986:46, s. 12.

[51] Merikoski 1948, s. 54.

”omiansa saattamaan irtolaiset orjuuteen”.[52] Se, mitä Foucault sanoo ruton vaivaamien alueiden kurinpidollisesta sääntelystä, soveltuu sanasta sanaan irtolaislain sääntelyyn. Laki ja sen nojalla annetut ohjeistukset osoittivat irtolaisille, ”milloin nämä voivat liikkua, mihin aikaan, mitä heidän tulee kotonaan tehdä, mitä ravintoa heidän tulee käyttää, keiden kanssa he eivät saa olla tekemisissä, kuinka heidän on oltava yhteydessä viranomaisiin ja päästettävä heidät kotiinsa. Tämä on tyypillinen kurin järjestelmä.”[53] Irtolaiset eivät vain alistuneet ulkoiseen valvontaan ja tarkkailuun, vaan ohjeiden myötä heidät velvoitettiin valvomaan, huoltamaan ja ojentamaan itse itseään, pitämään itse ruumiinsa, halunsa ja elämänsä kurissa.

Irtolaisten tarkkailu, joka tapahtui niin työ- ja pakkotyölaitoksissa kuin vapaudessa huoltolautakunnan (sosiaalilautakunnan) ja poliisiviranomaisten toimesta, muodosti välttämättömän osan irtolaisten huoltoa. Siihen liittyi keskusrikospoliisin irtolaisrekisteri, jota pidettiin työ- ja pakkolaitokseen ja irtolaisvalvontaan määrätyistä sekä irtolaisuudesta epäiltyinä kuulusteltavista. Rekisteriin merkityt saivat irtolaisuuden leiman ja joutuivat sekä viranomaisten että kansalaisten tarkkailun ja valvonnan kohteiksi.

Huolto ja tarkkailu tulivat siten olennaiseksi osaksi irtolaisiin kohdistettavaa keinovalikoimaa. Niiden kohteena olivat sekä toimeton ruumis että työtä vieroksuva ja siveetön mieli, joita tuli hoitaa kurinpidon keinoin. Laitosvalta korvasi isännänvallan, joskaan kummassakaan vallan muodossa irtolaisilla ei ollut yhdenvertaisia oikeuksia muiden kansalaisten kanssa.

Tänä ajanjaksona irtolaisuudesta tuli joustavaa, yksityiskohtaista ja tarkoituksenmukaista joutilasruumiiden ja irtolaismielten huoltohallintaa edellyttävä sosiaalinen kysymys.

2.3 Hyvän puute

Huoltovallan aikana irtolaisten kontrolli oli yksilö- ja oirekeskeisempää. Irtolaisten moraalinen pahuus ei ollut olemuksellista tai luonnollista, mutta ei myöskään puhtaasti järjestyksestä lankeamista. Se oli hyvän puutetta yksilössä, *privatio boni*. Irtolaisten pahuus vastaa kirkkoisä Augustinuksen paha-käsitystä, jonka mukaan paha ”ei ole mitään muuta kuin hyvän puutetta”, sellaisen ihmiselle mahdollisen hyvän puuttumista, joka on

[52] Kansanedustaja Wiik irtolaislain käsittelyn yleiskeskustelussa. PTK 1935, s. 1480.

[53] Foucault 2010a, s. 26.

välttämätöntä olemisen täyteydelle.[54] Paha on kuin ruisreikäleivän reikä, joka ei kuulu ruisleivän valmistusaineiden joukkoon, vaan on pelkästään ruisleivän puutetta.

Irtolaiselta puuttui yksilönä sellaisia ominaisuuksia, jotka olivat välttämättömiä hyvän ihmisen ja kansalaisen elämis- ja olemistavalle. Työllä, ruumiin ja sielun ojentamisella sekä kurilla puute oli mahdollista poistaa. Kuten Jaakko Forsman vuonna 1882 esitti pappissäädyn edustajana, työlaitokseen määräämisen tarkoituksena oli yhteiskunnan turvaaminen irtolaisilta ja lisäksi työlaitos toimi ankarana kasvatuslaitoksena.[55] Irtolaisen pahuus – toimettomuus, saamattomuus, tuottamattomuus, kurinalaisuuden ja keskittymiskyvyn puute – voitiin pakkohuoltaa niin, että hänestä tuli uuttera kansalainen. Tämä oli hyväksi niin hänelle itselleen kuin yhteiskunnalle. Huoltovallalle ei riittänyt, että irtolainen pelkästään palasi työelämään, vaan hänen tuli lisäksi omaksua ja sisäistää uutteruus ja toimeliaisuus.

3 SOSIAALISET OIKEUDET

3.1 Asiakas

Irtolaissäädännön uudistus nousi ajankohtaiseksi hyvinvointivaltiollistumisen yhteydessä. Jo vuonna 1949 mietintönsä antanut huolto-ohjelmatoimikunta oli esittänyt alkoholisti- ja irtolaissäädännön pikaista uudistamista. Irtolaisten ennaltaehkäisevälle huollolle tuli toimikunnan mietinnön mukaan antaa enemmän painoarvoa.[56] Vuoden 1962 alussa voimaan tullut päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huollosta annettu laki kumosi alkoholistilain, mutta vanha irtolaislaki pysyi voimassa.

Vuonna 1967 asetettiin sosiaalihuollon periaatekomitea ja irtolaishuoltotoimikunta. Samana vuonna julkaistiin Lars D. Erikssonin toimittama teos *Pakkoauttajat*, joka hyökkäsi voimakkaasti laitoshoitoa ja hoitoideologiaa vastaan. Kirjoittajien yhdessä laatimien uudistusehdotusten mukaan hyvyyden nimissä loukattiin ihmisoikeuksia ja toteutettiin luokkadiskriminaatiota. Sosiaaliministeriön toimialaan kuuluvissa asioissa tehtiin järkyttävimmät päätökset. Työlaitokset ja sosiaalihuollon suljetut osastot olisi lakkautettava.

[54] Saint Augustine: Confessions, III,vii,xii. Käännös Hnery Chadwick. Oxford University Press, Oxford 1991.

[55] Ks. Ståhlberg 1893, s. 206.

[56] KM 1949:7. Huolto-ohjelmakomitean mietintö.

Vapaudenriiston tulisi aina perustua tuomioistuimen ratkaisuun. Siksi irtolaisuus tulisi kriminalisoida, joskin vain ääritapauksissa sen seuraamuksena tulisi käyttää vapaudenriistoa.[57] Ilkka ja Vappu Taipaleen mukaan irtolaislain toimenpiteet kohdistuivat laitoksesta laitokseen kierrätettäviin moniongelmaisiin. Kurjistuminen kasautui. Irtolaislaki oli ”epätarkoituksenmukainen, huono ja epäinhimillinen” ratkaisu irtolaisten ongelmiin.[58] Samaan aikaan Marraskuun liike kritisoi vankilalaitosta ja puolusti mielenterveyspotilaiden oikeuksia sekä vaati majoitustiloja asunnottomille alkoholisteille. Irtolaisten suurimman, näkyvimmän ja vaikeahoitoisimman ryhmän muodostivatkin näihin aikoihin asunnottomat alkoholistit.

Irtolaishuoltotoimikunnan osamietinnössä vuodelta 1969 aikaansa sopimaton irtolaislaki ehdotettiin korvattavaksi uudella samannimisellä lailla.[59] Uutta irtolaislakia ei säädetty. Osa irtolaishuoltotoimikunnan ehdotuksista kuitenkin toteutui vuoden 1971 laissa irtolaislain muuttamisesta. Hallituksen esityksessä kyseiseksi laiksi todetaan voimassa olleen irtolaislain sisältäneen tiettyjä kohtuuttomuuksia. Pahimpana ongelmana olivat pakkotyölaitokset. Koska sellaisia ei ollut perustettu, pakkotyöseuraamus oli pantu täytäntöön vankilassa. Tätä pidettiin kohtuuttomana, koska se ei toteuttanut laitoshuollon tarkoitusperiä ja koska se aiheutti tarpeetonta kärsimystä huollettaville. Työlaitokseen sopeutumattomat irtolaiset tulisi vastedes sijoittaa työlaitoksiin perustettaville erityisosastoille. Hallituksen esityksen mukaan irtolaisten työlaitoshuollon päämääränä oli huollettavien sosiaalinen kuntoutus. Työterapia oli keskeinen hoitomuoto. Mutta koska huomattava osa työlaitoksissa olevista irtolaisista oli sielullisesti vakavasti poikkeavia, hoitotarkoitusta ei ollut saavutettu edes pitkien laitoshoitojen kuluessa. Siksi laitoshoitoaikoja ehdotettiin lyhennettäviksi. Lisäongelmana oli, ettei työlaitoksesta vapautuneelle annettu matkalippua tai varoja kotipaikkakunnalle matkustamista varten.[60] Lailla irtolaislain muuttamisesta irtolaislain 5 §:ää muutettiin niin, että ”säännöllisen ja kunniallisen” elämäntavan sijasta irtolainen pyrittiin palauttamaan vain ”säännölliseen elämäntapaan”. Näin lavean laintulkinnan

[57] Bruun, Kettil – Dahlin, Siv – Eriksson, Lars D. – Kihlman, Christer – Mäkelä, Klaus – Olsoni, Kristin – Sirén, Pirkko – Söderman, Jacob – Taipale, Ilkka – Taipale, Vappu: Uudistusehdotuksia. Teoksessa Eriksson, Lars D. (toim.): Pakkoauttajat. Tammi, Helsinki 1967, s. 186–188.

[58] Taipale, Ilkka – Taipale, Vappu: Työ tekee vapaaksi, s. 162. Teoksessa Eriksson, Lars D. (toim.): Pakkoauttajat. Tammi, Helsinki 1967, s. 143–163.

[59] KM 1969:B36. Irtolaiskomitean mietintö.

[60] HE 11/1970 vp. Hallituksen esitys laiksi irtolaislain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

mahdollisuuksia – ja siten pakkotoimenpiteiden kohteiksi joutuvien piiriä – rajoitettiin. Moralisoivasta sääntelystä siirryttiin kohti normalisoivaa sääntelyä. Normiksi tuli säännöllisyys. Lainmuutoksella päätös työlaitokseen määräämisestä siirrettiin lääninhallitukselle. Työlaitoksissa käytettäviä kurinpitorangaistuksia lievennettiin ja kuten aiemmin todettiin, pakkotyölaitosseuraamus lakkautettiin lainmuutoksen yhteydessä.

Vuonna 1971 sosiaalihuollon periaatekomitean mietinnössä linjattiin niitä lainsäädäntöperiaatteita, joiden mukaisesti sosiaalihuoltolainsäädäntöä tuli uudistaa, sekä yleisiä toimintaperiaatteita, joiden mukaisesti lakeihin perustuvia ryhmäkohtaisia ja yksilöllisiä ratkaisuja tuli tehdä ja toimintoja harjoittaa. Sosiaalihuollon toimintaan vaikuttaviksi lainsäädäntöperiaatteiksi mietintö kirjasi perusoikeuksien loukkaamattomuuden, oikeusturvan toteuttamisen (yhdenvertaisuus, ennustettavuus ja päätöksenteon kohteiden valvontakeinot), järjestelmän aukottomuuden ja myönteisen tulkinnan ensisijaisuuden. Toimintaperiaatteita puolestaan mietinnön mukaan olivat seuraavat. Palveluhenkisyys lähtee yksilöiden ja perheiden tarpeista eikä yhteisöllisten intressien toteuttamisesta yksilöä vastaan. Normaalisuusperiaate merkitsee, että toimenpiteet eivät saa olla yksilöä leimaavia. Siihen kuuluvat myös aiheettomasta holhoamisesta luopuminen ja entistä pidemmälle menevä moniarvoisuuden hyväksyminen. Valinnanvapauden periaatteen mukaan yksilöllä on oikeus päättää, mitä palveluja hän milloinkin käyttää. Omatoimisuuden edistämisen periaate painottaa palvelun saajan itsenäisen toimintakyvyn ja toimeentulon kehittämistä, säilyttämistä tai palauttamista. Ennaltaehkäisyn periaate tarkoittaa toimenpiteitä, joilla tuetaan yksilöiden kykyä säilyttää itsenäinen toimeentulonsa ja muut hyvinvointinsa edellytykset. Luottamuksellisuuden periaate koskee tietosuojaa.[61]

Mietinnössä irtolaishuollon suurimpina ongelmina pidettiin pakkotoimenpiteiden laajaa käyttömahdollisuutta ja niihin liittyviä oikeusturvaongelmia. Vaikka mietinnön mukaan pakkotoimenpiteistä yksilön auttamisen yhteydessä ei voitaisikaan kokonaan luopua, sellainen vapaudenriisto, joka merkitsi yksinomaan yhteiskunnan intressin toteuttamista, ei kuulunut sosiaalihuollon piiriin. Palveluhenkisyyden periaate edellytti, että vaikka sosiaalipalveluilla olisi kasvatuksellinen pyrkimys, tätä ei pitänyt käyttää ”perusteena pakkokeinojen käytölle tai yksilön tahdon huomiotta jättämiselle”.[62] Valinnanvapauden

[61] KM 1971:A25. Sosiaalihuollon komiteamietintö, s. 31–41. Sosiaalihuollon oikeusperiaatteista ks. Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus. 4. uudistettu painos. WSOY, Helsinki 2008, s. 164–173.

[62] KM 1971:A25, s. 33.

periaatteen mukaan niissä tapauksissa, kun ”asiakkaan valinnanvapautta on välttämätöntä rajoittaa pakkokeinoin ja/tai kontrollitoimenpitein”, tuli luoda edellytykset valinnanvapauden mahdollistamiseksi.[63]

Irtolaislaki ja sen mukaiset päätökset ja huoltotoiminnat eivät vastanneet sosiaalihuollon periaatteita. Myös toimenpiteiden kohteissa oli tapahtunut muutoksia, mikä vaikutti irtolaislain soveltamiseen, jossa oli suuria alueellisia eroja. Irtolaiset olivat suurimmaksi osaksi pitkälle alkoholisoituneita, asunnottomia ja huonokuntoisia tai sairaita. Irtolaislain sijaan irtolaisiksi aikaisemmin luokiteltujen huolto toteutettiinkin useassa kunnassa päihdehuollon ja muun sosiaalihuollon keinoin. 1970-luvulla irtolaisia ryhdyttiin huoltamaan päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjille tarkoitetuissa huoltoloissa. Työlaitoksia ryhdyttiin muuttamaan kunnallisiksi huoltoloiksi, joista tuli sittemmin erityispäihdehuoltojärjestelmän alueellisia laitoksia. Lisäksi vuonna 1977 säädetty laki lapsen elatuksen turvaamisesta oli lopettanut elatusvelvollisuutensa laiminlyövien niin sanottujen perhepinnareiden määräämisen työlaitoksiin.

Tultaessa 1980-luvulle irtolaislain mukaisia irtolaisia oli jäljellä pieni naisista ja miehistä koostuva moniongelmainen ydinryhmä, jonka jäseniä yhdistivät päihdeongelmat, asunnottomuus, sosiaalinen työrajoitteisuus, toimeentulo-ongelmat, irrallisuus, vieraantuneisuus, psyykkinen ja fyysinen vajaakuntoisuus sekä vähäiset omaisuusrikokset. Irtolaishuoltoperusteissa moniongelmaisuus ja huono-osaisuus kirjattiin työnvieroksunnaksi. Lähes kaikki laitosmääräyksiä koskevat esitykset lääninoikeudelle teki poliisi.

Vuonna 1982 säädetyllä irtolaislain muutoksella otettiin huomioon tapahtuneet muutokset. Tämä 1.1.1984 voimaan tullut lainmuutos lakkautti – lopulta – työlaitosinstituution. Irtolaislain uuden 5 §:n mukaan irtolainen voitiin määrätä ”laitoshoitoon”, joka rinnastetaan päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huoltolahoitoon. Irtolaislain 6 §:n säännöllisen elämän kriteeri säilyi.

Vuonna 1984 voimaan tullut sosiaalihuoltolaki ”irtautui köyhäinhoidollisesta perinteestä, jossa huolto kohdistettiin yksinomaan yhteiskunnan huono-osaisiin”.[64] Hallituksen esityksessä sosiaalihuoltolaista viitattiin sosiaalihuollon periaatekomitean mietintöön. Siinä edellytettiin myös sosiaalihuollon erityisalojen lainsäädännön uudistusta.[65]

[63] KM 1971:A25, s. 36.

[64] Tuori – Kotkas 2008, s. 99.

[65] HE 102/1981 vp. Hallituksen esitys sosiaalihuoltolaiksi.

Myös vuonna 1984 annetussa hallituksen esityksessä päihdehuoltolaiksi seurattiin sosiaalihuollon periaatteita. Esityksen mukaan sosiaalihuollon tavoitteiden saavuttamiseksi ei riittänyt palvelujärjestelmien kehittäminen. Lisäksi itsenäistä selviytymistä oli tuettava. Irtolaislain mukaisia irtolaisuuden tunnusmerkkejä ei esityksen mukaan enää voitu pitää sellaisina edellytyksinä, joiden perusteella voitaisiin toteuttaa henkilön tahdosta riippumattomia huoltotoimenpiteitä. Hallituksen esityksessä ehdotettiin irtolaislain kumoamista. Irtolaisina huollettujen palvelut tulisi vastedes järjestää päihdehuollon menetelmin. Myös vuoden 1962 päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huollosta annettua lakia pidettiin vanhentuneena. Irtolaislain tavoin siinäkin oli painotettu yhteiskuntaa suojaavia toimenpiteitä, mikä ei vastannut sosiaalihuollossa omaksuttuja valinnanvapauden, omatoimisuuden ja palvelun periaatteita. Päihdehuoltopalvelujen lähtökohtana piti hallituksen esityksen mukaan olla vapaaehtoisuus ja asiakkaan etu. Lisäksi päihdehuoltopalvelut olisi tuotettava yleisten sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen yhteydessä.[66]

Sosiaalihuollon edellä mainituille periaatteille perustuva päihdehuoltolaki tuli voimaan 1.1.1986, jolloin irtolaislaki kumottiin. Lain 10 §:n mukaan päihteiden ongelmakäyttäjät voidaan määrätä henkilön tahdosta riippumattomaan hoitoon ainoastaan terveysvaaran tai väkivaltaisuuden perusteella ja vasta silloin kun vapaaehtoisuuteen perustuvat keinot eivät ole mahdollisia tai ne ovat osoittautuneet riittämättömiksi. Irtolaisille irtolaislain mukaan määrätty laitoshoito lakkasi lyhyen siirtymäajan jälkeen. Irtolaisuus ”päättyi”.

3.2 Hyvinvointivalta

Jos hyvinvointivaltion tavoitteena on ihmisarvoisen elämän ja toimeentulon turvaaminen sekä köyhyyden ja sosiaalisen eriarvoisuuden poistaminen, irtolaisten ruumiin ja elämäntapojen tarkkailun, pakkohuollon ja kurinpidon tekniikat olivat auttamattomasti vanhentuneita.

Tapahtui siirtymä huoltovallasta hyvinvointivaltaan. Hyvinvointivallan tavoitteena on sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon lisääminen sekä väestön sosiaalisen turvallisuuden ja toimintakyvyn ylläpitäminen ja edistäminen. Hyvinvointivallan keinovalikoimasta poistettiin ensimmäiseksi irtolaisten pakkohuolto laitoksissa. Sen jälkeen irtolaisuus lakkautettiin oikeudellisesti määriteltynä elämän- ja olemistapatunnusmerkistöön pe-

[66] HE 246/1984 vp. Hallituksen esitys päihdehuoltolaiksi.

rustuvana ilmiönä. Irtolaisuus normalisoitiin näin osaksi sosiaalihuollon kokonaisuutta. Aiemmin irtolaisiksi luokitelluista tarkkailun ja pakkohuoltotoimenpiteiden passiivisista kohteista tulee nyt hyvinvointipalvelujen omaehtoisia asiakkaita. Isännän- ja sittemmin laitosvaltaan alistetuista objekteista tuli viimeistään perusoikeusuudistuksen myötä sosiaalisten oikeuksien kantajia, joita sosiaalihuollon toimenpitein tuetaan ja kannustetaan aktiivisina toimijoina toteuttamaan oikeutensa.

Hyvinvointivalta ei siten vaikuta luokittelevan ja määrittelevän toimettomia poikkeaviksi, kurin, valvonnan ja huollon tekniikoita edellyttäviksi yksilöiksi. Stigmavapaan tai moraalineutraalin sosiaalioikeuden peruspilareina ovat sosiaalisten etuuksien universaalisuus sekä sosiaalisten oikeuksien loukkaamattomuusperiaate. Vuoden 2001 alussa voimaan tullut laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista edustaa tällaista sosiaalioikeutta. Periaatteena on asiakkaan etu (8.2 §). Lain mukaan asiakkaan ihmisarvoa ei saa loukata ja hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään (4.1 §) sekä itsemääräämisoikeuttaan (8.1 §) on kunnioitettava. Palvelu-, hoito-, kuntoutus- ja muut suunnitelmat ovat pääsääntöisesti laadittava yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa (7.1–2 §). Sosiaalihuollon palvelujen käyttäjä on siten hyvinvointivaltiossa autonominen, aktiivinen ja tasa-arvoinen asiakas eikä sosiaalihuollon toteuttajan kontrollin ja huollon kohde.

Erillis- tai marginaaliryhmien sijaan hyvinvointivallan sääntelyn ja hallinnan kohteena on koko väestön sosiaalinen turvallisuus. Näkökulma siirtyy yksilöruumiista väestön kokonaisuuteen, vaikka yksilöruumiin kurinpito ja itsehallinnan pakkosisällyttämistekniikat eivät tyystin katoa hyvinvointivallan keinovalikoimasta. Hyvinvointivallan tavoitteena on väestön inhimillinen – sosiaalinen, fyysinen, poliittinen, oikeudellinen, terveydellinen ja taloudellinen – turvallisuus.

Jos irtolaisuus toimi peilinä, jonka kautta tarkkailla sosiaalioikeutta, hyvinvointivaltion kehitys on hajottanut tämän peilin tehden kaikista, toimeliaisuudesta tai toimettomuudesta riippumatta, tasa-arvoisia hyvinvoinnin turvaajien ja tuottajien asiakkaita. Tarkemmin sanoen hyvinvointivaltion sosiaalioikeuden peilinä eivät toimi marginaaliryhmät vaan koko väestölle kuuluva sosiaalinen turvallisuus.

Hyvinvointivallan hallinnan kohteena on koko väestön ja jokaisen väestöön laskettavan turvallisuus. Turvallisuuden takaamiseksi ja edistämiseksi kaikki väestöön kuuluvat on laskettava mukaan yhteiskunnalliseen kokonaisuuteen, jossa jokaisella on roolinsa, tehtävänsä, toimensa, asemansa,

arvonsa ja positionsa.[67] Fyysinen, sosiaalinen ja virtuaalinen aika ja tila on kattavasti kaavoitettava. Kaikilla toiminnoilla, olemistavoilla sekä ihmisten, muiden elollisten olentojen, tavaran, palvelujen, tiedon ja pääoman virtauksilla on oltava määrätty aikansa ja paikkansa. Samalla kaikki mahdolliset sosiaaliset riskit sekä turvattomuutta luovat tekijät ja mekanismit on kartoitettava ja niiden varalta on rakennettava koko väestön kattava sosiaaliturvajärjestelmä. Sosiaalipolitiikan tavoitteena on saada väestö kokonaisuudessaan sosiaalisen turvallisuuden piiriin niin, ettei yksikään väestönosa jää osattomaksi hyvinvoinnista.

Hyvinvointivaltiota ja sen sosiaalipolitiikkaa ei suunnitella ja hallita suhteessa pysähtyneeseen asioiden tilaan. Siksi hyvinvointivalta jatkuvana väestön- ja riskienlaskuna sekä turvallisuuskartoituksena ja -kaavoituksena avautuu tulevaan ottaen huomioon sen, mitä turvallisuuden kannalta tulee tapahtumaan ja voi tapahtua. Järjestysvallasta, joka piti jokaisen synnynnäisellä paikallaan, hyvinvointivalta eroaa siinä, että se suuntautuu tulevaan. Lisäksi hyvinvointivallan väestönlasku ottaa huomioon sen, ettei väestöön kuuluvilla ole yhtä ainoaa pysyvää asemaa, paikkaa ja arvoa, vaan ne muuttuvat ajassa, minkä lisäksi ne ovat tilanne- ja roolisidonnaisia.

Hyvinvointivalta ei vain ja ainoastaan vaali elämää vaan *määrää* elämään ihmisarvoista elämää, jollaisena se on elämän ja elämän prosessien hallitsemista.[68] Se on Foucault'n termein biovaltaa, jonka käsitteen alle voitaisiin myös sijoittaa elämää säätelevä, hallinnoiva ja oikeudellisesti sääntelevä huoltovalta ja järjestysvalta. Olen päätynyt käyttämään siitä termiä hyvinvointivalta kahdesta syystä. Ensinnäkin hyvinvointivalta kytkeytyy hyvinvointivaltioon. Se on nimenomaisesti hyvinvointivaltiollista elämän hallintaa, joka ei huolla kurinpidon ja pakko-ojentamisen vaan sisällyttämisen, inkluusion, keinoin ja tekniikoin. Toiseksi hyvinvointivaltion hyvinvoinnin normi eroaa hyvän järjestyksen normista. Hyvinvointivallan päämääränä on hyvinvointi, jonka piiriin koko väestö ja jokainen väestöön kuuluva yksilö on saatettava. Hyvinvointivalta ohjaa uusirtolaisia toimettomuudesta, osattomuudesta ja/tai olemattomuudesta hyvinvointiin. Hyvinvoinnilla tarkoitan tässä yhteydessä ennen kaikkea ihmisarvoista elämää, aineellista, fyysistä ja psyykkistä hyvinvointia sekä inhimillistä turvallisuutta.

---

[67] Ks. Rancière, Jacques: Erimielisyys. Suom. Heikki Kujansuu. Tutkijaliitto, Helsinki 2009, s. 57.

[68] Elämän hallitsemisen tematiikasta Foucault'n ajattelussa ks. Koivusalo, Markku: Kokemuksen politiikka. Michel Foucault'n ajattelujärjestelmä. Tutkijaliitto, Helsinki 2012, s. 195–238.

Järjestysvallan pysähtyneessä ajassa liikkuvat tai paikollaan pysymättömät irtolaiset kyettiin kattavasti havaitsemaan sekä palauttamaan järjestykseen tai sulkemaan laitoksiin. Sen sijaan yksikään hyvinvointivallan laskutoimitus ei ole kaikenkattava. Osa väestöön laskettavista jää pakollakin väestönlaskun ja sosiaalisen turvallisuuden kartoituksen ulkopuolelle. Tämä havaitsematon, näkymätön ja äänetön osa jää lähtökohtaisesti kaikki kattavan hyvinvoinnin marginaaleihin. Tässä mielessä tämä osa väestöä sekä ei kuulu väestöön että kuuluu siihen olemattomana osana. Hyvinvointivaltion irtolaiset ovat se osa väestöä, joka on väestönlaskun marginaaleissa ja katvealueilla. Keitä nämä uusirtolaiset tarkemmin ottaen ovat? Vastaus edellyttää peilin sirpaleiden kokoamista.

Ruotsalaisen teatteriohjaajan ja näytelmäkirjailijan Lars Norénin mukaan teatterin tärkeimpiä tehtäviä on se, että ”näkymätön voidaan yhä nähdä ja sanomaton kuulla”.[69] Näytelmässään *Personkrets 3:1* Norén tuo hyvinvointivaltion syrjäytyneet ja väestönlaskun ulkopuolelle jääneet esiin antaen näille äänen ja tehden olemattomasta osasta olevaisen. Näytelmän tapahtumapaikka on suuri tyhjä tila, ehkä purkutuomion saanut rappeutunut parkkihalli. ”Jotkut ovat lähteneet, kukaan ei tiedä mihin, toiset ovat saapuneet, kukaan ei tiedä mistä.”[70] Näyttämölle huomaamattomasti saapuvat, siinä viivähtävät ja siitä poistuvat henkilöt ovat pitkäaikaistyöttömiä, syrjäytyneitä, asunnottomia, alkoholisteja, narkomaaneja, prostituoituja ja mielenterveysongelmaisia.

Myös Virpi Suutarin viiden itähelsinkiläisen nuoren elämästä kertova dokumenttielokuva *Hilton! Täällä ollaan elämä* tekee näkyväksi ajelehtivat syrjäytyneet. Yksi heistä, Mira, kertoo lehtihaastattelussa: ”Jos sä olet kokeillut sossut, työkkärit ja koulutukset, sä olet kokeillut hakea töitä eikä enää ole jäljellä mitään. Siinä on pelinappulat aika vähissä.”[71]

Nämä hyvinvointivaltion uusirtolaiset ovat työelämästä syrjäytyneitä, tuotantoelämän ja aktiivisen taloudellisen elämän ulkopuolella, ajelehtivia ja marginaaleissa eläviä. Näitä tuottamattomia työttömiä tai tilapäisissä työsuhteissa olevia ei edes tarvita työvoimana. He elättävät itseään eläkkeillä, työmarkkinatuella, toimeentulotuella, pikavipeillä, almuilla, pätkätöillä tai muilla keinoin. Kaikki eivät rekisteröidy työnhakijoiksi. Sosiaaliturvajärjestelmä on monelle liian byrokraattinen ja etuuslainsää-

[69] Norén teoksessa Zetterfalk, Per: Inter esse. Det skapande subjektet, Norén och reality. Gidlunds förlag, Hedemora 2008, s. 341.

[70] Norén, Lars: Personkrets 3:1. Bonniers, Stockholm 1998, s. 93.

[71] Mira artikkelissa Saarikoski, Sonja: Syrjäytynyt, mutta ei tarpeeksi, s. 15. Helsingin Sanomat. HS Torstai. 28.2.2013, s. 15–16.

däntö liian monimutkainen. Osa tippuu eri etuusjärjestelmien väliin ja osa on turhautuneita aikaisempien asiointiongelmien seurauksena. Kaikista ei ole sosiaalihuollon asiakkaiksi, koska heillä ei ole tietoja, voimia tai tahtoa asiakkuusprosessiin.[72] Jotkut eivät ole tarpeeksi syrjäytyneitä tai vajaakuntoisia kuntoutukseen tai asumispalveluihin. Terveydenhuoltopalvelut jäävät käyttämättä avovastaanottotoiminnan puutteellisuuden, päivystysvastaanottoaikojen saamisen vaikeuden tai hoitojonojen takia. Tai sitten palveluja ei jakseta tai edes välitetä hakea. Toiset eivät saa tarvitsemiaan mielenterveys- tai päihdepalveluja niitä hakiessaankaan. Mielenterveyskuntoutujien ja päihdeongelmaisten asumisolot eivät aina täytä asumiskriteerejä tai he jäävät kokonaan vaille asuntoa. Kaikki nuoret eivät sopeudu koulutus- ja työelämäputkeen vaan katoavat. Nuorten yhteiskuntatakuun toteuttamista valmistelevan työryhmän väliraportissa todetaankin, että Suomessa on yhteiskunnasta syrjäytyneitä, ilman toisen asteen tutkintoa olevia nuoria noin 40 000, joista ”täysin tilastojen ulkopuolisia ’kadonneita’ on noin 25 000”.[73]

Vailla oleskelulupaa maassa olevat pakolaiset ja maahanmuuttajat eivät ole vain työelämän vaan myös sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkopuolella. Näillä hyvinvointivaltion uusirtolaisilla ei ole käytännössä sosiaalisia oikeuksia. Karkotuksen uhka pakottaa heidät olemaan näkymättömiä ja jättämättä jälkiä olemassaolostaan.

Samoin muut rekistereiden ulkopuolella olevat autoissa, teltoissa ja yökahviloissa nukkuvat asunnottomat ulkomaalaiset voidaan laskea uusirtolaisiksi. Näihin kuuluvat köyhyyttä, työttömyyttä, syrjintää ja rasismia kotiseuduiltaan pakenevat Euroopan romanit, joista osa elää Euroopan komission tiedonannon mukaan ”äärimmäisen syrjäytyneinä niin maaseutu- kuin kaupunkialueilla ja erittäin köyhissä sosioekonomisissa olosuhteissa”.[74] EU-kansalaisuudestaan huolimatta he ovat vailla yhdenvertaista sosiaaliturvaa.

Uusirtolaisuus ei ole aina välttämättä seurausta syrjäytymisestä vaan toisinaan myös omaehtoinen ja tietoinen arvo- tai elämäntapavalinta. Osa päättää jäädä sivuun ”normaalista” työelämästä kieltäytyen myymästä itseään työ-

[72] Laatu, Markku: Kelan kelkassa. Tuloksia Kelan etuuksien toimeenpanoa ja asiakkaiden toimeentuloa koskevasta kyselystä. Kelan tutkimusosasto, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 41, Helsinki 2004, s. 8–12; Airio, Ilpo: Toimeentuloturva osana sosiaaliturvaa, s. 14. Teoksessa Airio, Ilpo (toim.): Toimeentuloturvan verkkoa kokemassa. Kansalaisten käsitykset ja odotukset. Kelan tutkimusosasto, Helsinki 2013, s. 8–23.

[73] TEM raportteja 8/2012. Nuorten yhteiskuntatakuu 2013, s. 6.

[74] KOM(2010) 133. Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Romaniväestön sosiaalisesta ja taloudellisesta integraatiosta Euroopassa, s. 122.

voimana. Joku ”kieltäytyy kehittämästä elämänsä tuottavia kykyjä kapitalistien välittömien vaatimusten mukaan”.[75] Toinen ei ryhdy sosiaalihuollon asiakkaaksi tai vähät välittää yhteiskuntatakuusta. Nämä uusirtolaiset voivat olla yhtä hyvin toimettomia kuin vaihtoehtoisissa toimissa tai epätyypillisissä työsuhteissa. Tällä en tarkoita sitä, että syrjäytyneet uusirtolaiset valitsisivat syrjäytymisensä tai voisivat valita syrjäytymättömyyden, jos niin vain haluaisivat. Kuten Mira Helsingin Sanomien haastattelussa sanoo, Suomessa ei kukaan syrjäydy ”pelkästään omien valintojensa takia […] Ei todellakaan”.[76] Valittu uusirtolaisuus on usein pikemminkin pakotettu eikä vapaaehtoinen valinta. Haluan kuitenkin tuoda esiin sen, ettei uusirtolaisuus aina välttämättä ole seurausta syrjäytymisestä.

Hyvinvointivaltion uusirtolaisia voidaan kutsua prekariaatiksi, joka on tietty yhteiskunnassa sekä sosiaalisissa, taloudellisissa ja oikeudellisissa suhteissa olemisen tapa. Latinan *precarius* kuvaa uusirtolaisten olemisen tapaa, sillä se tarkoittaa epävarmaa, epävakaista, rukoilemalla saatua, armosta annettua ja armoilla olemista. Nämä epäsäännöllisissä ja -tavallisissa tai olemattomissa työsuhteissa olevat ja/tai ajelehtivat, jatkuvassa liikkeessä olevat sekä mihinkään asemaan asettumattomat ovat yhteiskunnassa usein syrjäytyneitä ja marginalisoituja. Lisäksi he saattavat jäädä sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä muiden turvajärjestelmien katvealueelle. Tällöin he helposti jäävät myös hyvinvointivallan väestönlaskun ulkopuolelle. Näin osattomaan osaan kuuluvat uusirtolaiset ovat väestön kartoituksen ja hallinnan näkökulmasta katsoen olemattomia.

3.3 Olemattomuus

Vaikka hyvinvointivaltiossa sosiaalisten etuuksien universalismin myötä irtolaisuuteen liitetty pahan toimettomuuden polttomerkki vaikuttaa häviävän, eivät uusirtolaiset ole täysin päässeet tästä stigmasta. Hyvinvointivalta jatkaa toimettomuuden paheksuntaa. Hyvinvointivaltiolle ominaiset uusirtolaisten leimaamisen mekanismit toimivat myös peilinä, jota kautta voimme tarkemmin eritellä hyvinvointivaltaa. Jaan nyt hyvinvointivallan kahteen toiselleen näennäisesti vastakkaiseen muotoon: sisällyttävään ja ulossulkevaan valtaan.

[75] Viren, Eetu: Bilettely ja luokkatietoisuus, Megafoni 30.8.2006. – Http://megafoni.kulma.net (vierailtu 16.4.2013).

[76] Ks. Mira artikkelissa Saarikoski 2013, s. 15.

1) Sisällyttävä hyvinvointivalta. Syrjäytymättömyys on hyvinvointivallan perustavia sosiaalipoliittisia periaatteita. Tehokkaan ja kattavan syrjäytymisen ehkäisemisen edellytyksenä on kaikkien väestön osien ottaminen huomioon sosiaalipoliittisessa väestönlaskussa. Siksi myös kaikkein syrjäytyneimmät väestönosat, olemattomat uusirtolaiset, on otettava huomioon syrjäytymisriskikartoituksissa ja turvallisuusohjelmissa. Myös nämä on saatettava väestön elämän hallinnan piiriin, jossa sosiaaliturvajärjestelmällä, -mekanismeilla ja -tekniikoilla on keskeinen osa.

Koska kattava sosiaalinen turvallisuus on hyvinvointivaltion perustava normi, niin uusirtolaiset, jotka eivät tule tai halua tulla lasketuiksi osaksi hyvinvointivaltiota, poikkeavat tästä normista. Siksi he muodostavat ongelmaryhmän. Hyvinvointivalta pyrkii saamaan myös olemattomat väestönosat lasketuksi osaksi väestöä. Arvopluralistinen hyvinvointivaltio ei niinkään pyri pakottamaan uusirtolaisia määrättyihin elämäntapoihin. Väestön hallintana sille riittää se, että nämä tulevat sosiaaliturvajärjestelmän piiriin syrjäytymisriskikartoituksissa, etuuksien saajina ja sosiaali- ja terveyshuollon asiakkaina. Hyvinvointivallan näkökulmasta pahuus ei siten ole yksilöön liittyvää hyvän puutetta vaan sosiaalisen turvallisuuden verkostoista tippumista, ihmisarvoisen elämän puuttumista ja viime kädessä olemattomuutta.

Hyvinvointivaltiossa olemattomien tuleminen näkyviksi osana väestöä väestönlaskennassa ja sosiaaliturvajärjestelmän asiakkaina sekä sitä kautta integroituminen yhteiskuntaan ei yksinomaan riitä. On alettu vaatia aiempaa enemmän yhteiskunnallisesti hyväksyttävää toimeliaisuutta: ”Sinun pitää ehdottomasti tehdä jotakin; lyhyesti sinun pitää”.[77]

Työllistämisuudistuksissa on lisätty harkintavaltaa ja työttömyysedun vastikkeellisuutta sekä kehitetty työttömien koulutuksen, kuntoutuksen ja aktiivisten työllistämistoimien palvelukokonaisuuksia samalla kun työhaluttomuuden osoittamisen sanktioita on tehostettu. Vuoden 2013 alussa voimaan tullut laki julkisesta työvoima- ja yrityspalveluista määrää työttömän työnhakijan velvollisuuksiksi työn ja koulutuksen hakemisen, osallistumisen haastatteluihin, työllistymissuunnitelman tai korvaavan suunnitelman laatimisen ja sen toteuttamisen sekä määrää hänet ilmoittamaan suunnitelmansa toteuttamisesta viranomaisille (2:8.1–2). Työttömyysturvalaki määrittelee työvoimapoliittisesti moitittavan menettelyn, jonka seurauksena työtön työnhakija menettää oikeuden työttömyysetuuteen. Toistuvan moitittavan menettelyn seurauksena työnhakijalle asetetaan työssäolovelvoite (2a:14).

[77] Vähämäki, Jussi – Holvas, Jakke: Odotustila. Teos, Helsinki 2005, s. 58.

Jos hyvinvointivaltion sosiaalipolitiikan perusongelma on syrjäytyminen, jonka keskeisenä syynä on työttömyys, työmarkkinoiden perusongelmaksi hallituksen esitys vuodelta 2005 määrittelee tulevaisuuden työmarkkinoiden työvoimatarpeiden turvaamisen.[78] Perustavaksi normiksi on muodostunut työelämään osallistuminen ja työmarkkinoiden käytettävissä oleminen. Työttömien aktivointia painottava aktiivinen työvoimapolitiikka on Suomessa merkinnyt työttömiin kohdistuvia velvoitteita. Uusirtolaisilta edellytetään toimeliaisuutta, mutta mikä tahansa toimeliaisuus ei ole hyväksyttävää vaan ainoastaan sellainen, joka on määritelty lainsäädännössä. Muunlaista toimeliaisuutta ei oteta huomioon tai se saattaa johtaa etuuksien menettämiseen.

Aktivoinnin edellyttämien toimeliaisuusvelvoitteiden seuraamukset on yhdistetty myös viimesijaiseen toimeentuloturvaan. Lain toimeentulotuesta perusteella toimeentulotuen perusosaa voidaan määräajaksi alentaa, jos saaja esimerkiksi ilman perusteltua syytä kieltäytyy tarjotusta työstä tai julkisesta työvoimapalvelusta tai keskeyttää koulutuksen (10.1 §). Perusosaa voidaan alentaa jopa 40 prosenttia, jos henkilön toistuvista kieltäytymisistä, keskeyttämisistä ja laiminlyönneistä voidaan päätellä, ettei hän halua ottaa vastaan työtä tai osallistua työvoimapalveluihin tai kotouttamis- ja kuntouttamistoimenpiteisiin (10.3 §). Laissa kyllä todetaan, ettei alentaminen ole sallittua, jos se vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaisen toimeentulon tai on muutoin kohtuuton (10.4 §). Täten aktivointi on laajentunut työvoimapolitiikasta sosiaalipolitiikkaan.[79] Seuraamuksena toimeliaisuusnormin rikkomisesta ei ole pakkotyö tai työlaitos eikä täysin lain ulkopuolelle häätäminen vaan ”pelkästään” oikeuden työttömyysetuuksiin menettäminen ja toimeentulotuen alentaminen eli viime kädessä köyhyys ja syrjäytyminen. Lopputuloksena uusirtolaiset ajautuvat pitkälti perus- ja ihmisoikeuksien ulkopuolelle, sillä rahattomalla ei riitä kiinnostusta/voimavaroja oikeuksiensa toteuttamiseen omassa elämässään.[80]

[78] HE 164/2005 vp. Hallituksen esitys laiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 22.

[79] Ks. Pajukoski, Marja: Onko syrjäytyminen työvoimapoliittinen kysymys? Aktivoimisen ja syrjäytymisen jännitteet lainsäädännössä, Edilex lakikirjasto 2010. – Http://www.edilex.fi/lakikirjasto/asiantuntijakirjoitukset/7509, s. 8 (vierailtu 5.4.2013). Marja Pajukosken mukaan aktivoinnin (työvoimapolitiikan keino) ja syrjäytymisen estämisen (sosiaalipolitiikan keino) välillä on kuitenkin pitkälti sovittamaton ristiriita (Pajukoski 2010, s. 44).

[80] Korhonen, Anna-Reetta – Peltokoski, Jukka – Saukkonen, Miika: Paskaduunista barrikadille – Prekariaatin julistus. Into Kustannus, Helsinki 2009, s. 101.

Irtolaiset ”ovat vieläkin toimenpiteiden esineinä, joitten kautta he joutuvat *pakon* alaisiksi”.[81] Ståhlbergin sanat kuvaavat tämän päivän uusirtolaisten tilannetta. Järjestysvallan palveluspakko on tullut takaisin aktiivisuutta vaativana valtana, pakkointegraationa. Vuoden 1540 palvelusseikkoja koskevan säännöksen periaatteita seuraten uusirtolaisia vaaditaan aktivoitumaan hyväksyttävällä tavalla riippumatta siitä, onko työtä tarjolla vai ei. Toimettomuuteen langenneet uusirtolaiset saavat jälleen moralistisen polttomerkin. Tähän yhdistyy työttömyyden ja syrjäytymisen käsittäminen yksilö- ja oirekeskeisenä ongelmana. Sen seurauksena huoltovallan valvonta- ja kontrollimekanismit ajankohtaistuvat. Aktivointi- ja osallistamistoimenpiteillä uusirtolaiset pyritään pakottamaan, hoitamaan ja huoltamaan työmarkkinoiden käytettävissä olevaksi työvoimaksi. Uusirtolaisia nimittäin vaivaa toimeliaisuuden puutteen pahe. Siksi sosiaalipolitiikka on passiivisen väestön ”ravistelua kohti aktiivista elämää”, sillä yhteiskunnalla ei ollut varaa siihen, että ”vanhukset, työkyvyttömät, sairaat, lesket toisaalta ja tuotantoelämään osallistuvat vähätuloisemmat toisaalta saavat jättäytyä niin oloihinsa, etteivät he edes pyri kulutustasoaan kohottamaan.”[82] Nämä Pekka Kuusen linjaukset teoksessaan *60-luvun sosiaalipolitiikka* ovat mitä ajankohtaisimpia.[83]

Sisällyttävä valta pyrkii myös aktivoimaan kaikki yksilöt sosiaalisten oikeuksien, perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien subjekteina, jotka ovat tietoisia oikeuksistaan ja osaavat myös vaatia niiden toteuttamista.

2) Ulossulkeva hyvinvointivalta. Kuten on todettu, jokainen väestön laskutoimitus sisältää virhelaskun. Jopa pohjoismaisessa institutionaalisessa hyvinvointivaltiossa jokin osa väestöstä jää aina ottamatta huomioon ja siten olemattomaksi sekä edelleen osattomaksi sosiaalisesta turvallisuudesta. Osa uusirtolaisista on unohtunut jopa ruotsalaisen kansankodin kotioven ulkopuolelle, kuten Norénin näytelmä osoittaa. Mutta hyvinvointivallan tarkoituksena ei ole ulossulkeminen vaan päinvastoin kaikkien väestön osien ekspansiivinen sisällyttäminen.

Suomi kehittyi vasta 1980-luvulla varsinaiseksi pohjoismaiseksi hyvinvointivaltioksi. Heti kohta uusliberalismi, joka oli määrittänyt Margaret Thatcherin hallituksen politiikkaa 1980-luvun Britanniassa, rantautui Suomeen. Pekka Kosonen kirjoitti vuonna 1987 hyvinvointivaltion laa-

[81] Ståhlberg 1893, s. 51–52.

[82] Kuusi, Pekka: 60-luvun sosiaalipolitiikkaa. 4. painos. WSOY, Helsinki 1963, s. 57 ja 59.

[83] Ks. Ojakangas, Mika: Hyvinvoinnin eetos ja ”passiivisen väestön ongelma”. Juutas Käkriäinen Pekka Kuusen 60-luvun sosiaalipolitiikan valossa. Tiede & edistys 3/00, s. 183–190.

jenemisvaiheen päättymisestä, joka sai vahvistusta Suomen 1990-luvun laman seurauksena, jolloin hyvinvointivaltioprojektin sanottiin väistyneen, joskin hyvinvointivaltion katsottiin säilyvän jälkiekspansiivisena hyvinvointivaltiona.[84] Laman myötä elinkeinoelämän edun toteuttamista raha- ja resurssipoliittisin toimin painottava monetaristinen päätöksentekomalli sai vahvan jalansijan julkisen vallan käytössä.[85]

Uusliberalismi on levittänyt taloudellisen rationaalisuuden koko yhteiskuntaan ja siten myös sosiaalipolitiikkaan.[86] Globaali talous, finanssikapitalismi, pääoman vapaa liikkuvuus, markkinamekanismien vahvistaminen, kansainvälinen verokilpailu ja palkkatyöyhteiskunnan säröily ovat kiihdyttäneet julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen leikkaamista, yksityistämistä, ulkoistamista ja kilpailuttamista niin Suomessa kuin muualla Euroopassa. Hyvinvointivaltiolle puitteet asettavat valtion rahoitusperusta ja viime kädessä yksityisen markkinatalouden tila.[87] Samalla julkishallintoon on ujutettu uusi julkisjohtaminen (*New Public Management*). Markkinavoimien yliote on johtanut siihen, että julkinen valta ei enää kykene toteuttamaan kaikkia hyvinvointivaltiollisia sitoumuksiaan. Uusirtolaisille tämä merkitsee lisääntyvää ulossulkemista ja torjumista. Kyse on poiskäännyttämisen politiikasta.[88] Siten jälkiekspansiivisen eurooppalaisen hyvinvointivaltion aika ei ole merkinnyt vain kypsän hyvinvointivaltion säilyttämistä vaan myös hyvinvointivaltion osittaista purkamista, jollei peräti alasajoa.

---

[84] Kosonen, Pekka: Hyvinvointivaltion haasteet ja pohjoismaiset mallit. Vastapaino, Tampere 1987. Ks. myös Anttonen, Anneli – Sipilä, Jorma: Julkinen, yhteisöllinen ja yksityinen sosiaalipolitiikassa. Sosiaalipalvelujen toimijat ja uudenlaiset yhteensovittamisen strategiat. Teoksessa Riihinen, Olavi (toim.): Sosiaalipolitiikka 2017. Näkökulmia suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen. WSOY, Helsinki 1992, s. 435–462; Julkunen, Raija: Hyvinvointivaltio käännekohdassa. Vastapaino, Tampere 1992, s. 142–144; Heinonen, Jari: Pienviljelijäprojektista sosiaalivaltioon. Acta Universitatis Tamperensis, Tampere 1990.

[85] Hänninen, Sakari: Jakovaltiosta kilpailuvaltioon, s. 90. Teoksessa Hänninen, Sakari – Palola, Elina – Kaivonurmi, Maija (toim.): Mikä meitä jakaa? Sosiaalipolitiikka kilpailuvaltiossa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki 2010, s. 83–108; Mikkola, Matti: Oikeasta ja väärästä oikeudellistumisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa, s. 24. Oikeus 1/1987, s. 17–28. Ks. myös Patomäki, Heikki: Uusliberalismi Suomessa. Lyhyt historia ja tulevaisuuden vaihtoehdot. WSOY, Helsinki 2007; Harvey, David: Uusliberalismin lyhyt historia. Vastapaino, Tampere 2008.

[86] Prozorov, Sergei: Stalinismin biopolitiikka – ideat ja ruumiit neuvostohallinnassa, s. 37. Tiede & edistys 1/2013, s. 9–41.

[87] Hänninen 2010, s. 104.

[88] Ks. Hänninen, Sakari: Johdanto. Teoksessa Hänninen, Sakari – Karjalainen, Jouko – Lehtelä, Kirsi-Marja (toim.): Pääsy kielletty! Poiskäännyttämisen politiikka ja sosiaaliturva. Stakes, Helsinki 2007, s. 5–19.

Euroopan talouskriisi on johtanut kriisimaille epädemokraattisesti saneltuihin, hyvinvointivaltion perustuksia horjuttaviin julkisen talouden säästöihin ja tiukkaan kuriin. Kreikassa on toteutettu lähes täydellinen hyvinvointivaltion alasajo, jonka myötä sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet ovat käytännössä pantu jäihin epämääräiseksi ajaksi. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea onkin antanut Kreikalle huomautuksen siitä, että säästöohjelmien mukaiset eläketurvan rajoitukset ovat loukanneet Euroopan sosiaalisen peruskirjan mukaista oikeutta sosiaaliturvaan.[89]

Lisääntyvä työttömyys, syrjäytyminen ja turvattomuus ovat seurausta Kreikan ja muiden Euroopan kriisimaiden ”pelastamisesta”. Helmikuussa 2013 alle 25-vuotiaiden nuorten työttömyysaste nousi Kreikassa 64,2 prosenttiin (lähes vastaaviin prosenttilukuihin ylletään Espanjassa). Yhtä sukupolvea ollaan siten pakottamassa uusirtolaisuuteen. Kreikasta voi tulla uusliberalistisen valtion malli, jota tullaan ajamaan eri variaatioin läpi kaikissa EU:n jäsenvaltioissa: kriisimaat näyttäisivät siten jälkisosiaalisen Euroopan tulevaisuuden. Ei tule myöskään sivuuttaa sitä, että huhtikuussa 2013 nuorten 15–24-vuotiaiden työttömyysaste oli Suomessa peräti 24,4 prosenttia. Nuorisotyöttömyyden lisääntyminen ei ole kriisiajan poikkeustila vaan jatkumoa Suomessa 1990-luvun alkupuolelta lähtien alkaneelle tuloerojen kasvulle ja köyhyyden lisääntymiselle.

Talouskriisi on siten hyvinvointivaltion ja Euroopan sosiaalisen mallin kriisi. Jos huomattava osa nuorista suljetaan pysyvästi ulos työmarkkinoilta ja/tai pakotetaan ottamaan mitä tahansa satunnaista työtä vastaan ehdoilla, jotka polkevat työntekijän oikeuksia, sosiaalisen turvallisuuden projekti on romahtanut. Jos sisällyttävän hyvinvointivallan keskeiseksi muodoksi tulee

[89] Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea katsoi 22. huhtikuuta 2013 annetuissa samansisältöisissä ratkaisuissaan viiteen järjestökanteeseen, että vaikka EU-instituutioiden ja Kansainvälisen valuuttarahaston kanssa tehdyt lainasopimukset velvoittavat Kreikkaa, se ei oikeuta sivuuttamaan Euroopan sosiaalisen peruskirjan mukaisia velvoitteita. Vaikka sosiaalietuuksien leikkaukset eivät automaattisesti merkitsekään peruskirjan mukaisen oikeuden sosiaaliturvaan loukkausta, Kreikassa toteutetut yksityisen ja julkisen sektorin eläketurvan rajoitusten kumulatiiviset vaikutukset ovat johtaneet useiden eläkeläisten elintason ja elinolosuhteiden huomattavaan huononemiseen. Siten rajoitukset ovat komitean mukaan loukanneet peruskirjan 12 artiklan 3 kohtaa, joka velvoittaa jäsenvaltioita pyrkimään asteittain nostamaan sosiaaliturvajärjestelmänsä tasoa. (Federation of Employed Pensioners of Greece (IKA-ETAM) v. Greece, Complaint No. 76/2012; Panhellenic Federation of Public Service Pensioners (POPS) v. Greece, Complaint No. 77/2012; Pensioners’ Union of the Athens-Piraeus Electric Railways (I.S.A.P.) v. Greece, Complaint No. 78/2012; Panhellenic Federation of Pensioners of the Public Electricity Corporation (POS-DEI) v. Greece, Complaint No. 79/2012; Pensioner’s Union of the Agricultural Bank of Greece (ATE) v. Greece, Complaint No. 80/2012.)

pakotettu aktivoituminen, se johtaa integroinnin kääntymiseen ulossulkemiseksi. Jos lisäksi sosiaalietuuksia ja -palveluja leikataan samalla kun julkisia palveluja yksityistetään siinä määrin, että TSS-oikeudet latistuvat kulutushyödykkeiksi, joiden toteuttamiseen vain osalla väestöä on varaa, on kyse yksinkertaisesti hyvinvointivaltion alasajosta.[90] Hyvinvointivaltion alasajo kyseenalaistaa myös sen sosiaalioikeuden, jonka perustana ovat sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet.

Paperittomat siirtolaiset ovat ulossuljetuista ulossuljetuimpia. Heitä ei edes pyritä laskemaan mukaan, integroimaan yhteiskuntaan, kotouttamaan ja aktivoimaan sosiaalisten oikeuksien haltijoina tai työvoimana vaan kartoittamaan ja sitten karkottamaan. Osittain samassa tilanteessa ovat kotimaistaan lähteneet romanit. Kumpaankin ryhmään kuuluvia pidetään ulkopuolisina toisina ja heidän stigmansa on muita uusirtolaisia perustavampi. Se tuo mieleen gnostilaisuuden ja manikealaisuuden tavan jakaa todellisuus dualistisesti hyvään – me – ja pahaan – toiset.[91]

4 LOPUKSI: PAHAN STIGMAN KIISTÄMINEN

Irtolaisuuteen kohdistuvien vallan muotojen välillä on eroja. Järjestysvallalle on ominaista yhteiskuntaruumiin järjestyspolitiikka, huoltovallalle yksilöruumiin oirepolitiikka ja hyvinvointivallalle väestöruumiin turvallisuuspolitiikka. Näitä kolmea yhdistää se, että ne kohdistuvat elämän säätelyyn, hallintaan ja oikeudelliseen sääntelyyn. Ne ovat, kuten todettu, biovallan eri muotoja.

Ne eivät myöskään muodosta sellaista jatkumoa, jossa hyvinvointivalta syrjäyttäisi huoltovallan, joka olisi aiemmin syrjäyttänyt järjestysvallan. Järjestysvallan aikakaudella yksilöruumis alistettiin kontrolliin tavarana eli maatalouden ja teollisuuden palveluksessa olevana työvoimana. Jär-

[90] Ks. Korhonen – Peltokoski – Saukkonen 2009, s. 96.

[91] Suomen romanien osalta vastaava leimaaminen jatkui pitkälle huoltovallan aikakaudelle. Vielä vuonna 1953 mustalaiskomitean mietinnössä puhuttiin romanien ”kestävyyttä vailla” olevasta luonteenlaadusta ja esitettiin keskittymistä ”kehityskelpoisiin mustalaisiin, so. niihin, joiden kasvattaminen sosiaalisiksi kansalaisiksi näyttää mahdolliselta” (KM 1955:7. Mustalaiskomitean mietintö, s. 26). (Romanien syrjinnästä ks. Grönfors, Martti: Suomen mustalaiskansa. WSOY, Helsinki 1981; Pulma, Panu: Suljetut ovet: Pohjoismaiden romanipolitiikka 1500-luvulta EU-aikaan. SKS, Helsinki 2006; Hirvonen, Ari: Karkotetut EU-kansalaiset vapaan liikkuvuuden alueella. Teoksessa Markkanen, Airi – Puurunen, Heini – Saarinen, Aino (toim.): Huomio! Romaneja tiellä. Like, Helsinki 2012.)

jestysvalta sisältää myös jo hyvinvointivallan idut. Huoltovallan aikana yhteiskuntaruumista pidettiin hyvässä järjestyksessä pitämällä yhteiskuntaluokat aloillaan. Hyvinvointivalta pyrkii innovatiivisesti ja ekspansiivisesti laskemaan koko väestön mukaan. Ihmisarvoisen elämän ja sosiaalisen turvallisuuden nimissä hyvinvointivallan käytännöt ja tekniikat hallitsevat laajalti koko väestön ja jokaisen siihen kuuluvan elämää. Hyvinvointivaltion supistamisen tai alasajon myötä sosiaalisia etuuksia on supistettu ja niiden saamisen kriteereitä on tiukennettu. Sisällyttävä hyvinvointivalta on yhä enenevässä määrin yhtäältä uusirtolaisia huoltavaa ja toisaalta heitä torjuvaa ja poiskäännyttävää valtaa. Voidaan kysyä, onko tapahtumassa siirtymä hyvinvointivallasta kokonaan uuteen uusliberalistiseen vallan muotoon, joka ei pyri enää saattamaan kaikkia sosiaalisen turvallisuuden piiriin, vai onko kyse vain järjestys- ja huoltovallan merkityksen lisääntymisestä hyvinvointivallan rinnalla. Tämä jääköön odottamaan vastausta.

Mutta onko irtolaisuuden stigmasta mahdollista päästä ylipäänsä eroon, jos kerran ekspansiivinenkin hyvinvointivalta paheksui, toki aiempaa moraalineutraalimmalla tavalla, toimettomuutta, etenkin näkymättömyyttä ja olemattomuutta? Kysymys tulee entistä ajankohtaisemmaksi aktivointiin tähtäävän sosiaali- ja työvoimapolitiikan sekä lainsäädännön myötä, jotka palauttavat irtolaisuuden stigman ja kohdistavat sanktioita niihin, jotka pysyttäytyvät uusirtolaisuudessaan tai eivät pääse siitä eroon.

Vastaus löytyy irtolaisuuden politisoimisesta. Syrjäytymisessään ja osattomuudessaan uusirtolaiset julistavat yhteiskunnallista vääryyttä. Sen tekemisen näkyväksi ja kuulluksi poliittisena kysymyksenä uusirtolaisten tulee muodostua poliittiseksi subjektiksi, prekariaatiksi. Tämä voi kuulostaa utooppiselta tai kaukaa haetulta. Mutta jos emme käsitä prekariaattia järjestäytyneenä luokkana vaan osattomien tilannesidonnaisena ja tapahtumakohtaisena luokattomana luokkana, utopia muuttuu konkreettiseksi poliittiseksi todellisuudeksi. Poliittisena subjektina uusirtolaiset tulevat näkyviin ja tekevät itsensä kuulluksi, eivät toimenpiteiden objekteina tai edes syrjäytymisen uhreina, vaan omilla ehdoillaan ja omana itsenään. Leimatut kääntävät näin pahan toimettomuuden poltinmerkin poliittiseksi kollektiiviseksi merkiksi. Tällöin myös hyvinvointivalta, taloudelliset resurssit, syrjäytyminen, turvallisuus sekä sosiaaliset riskit ja etuudet politisoituvat. Uusirtolaiset voivat politisoida myös sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet vaatimalla niiden toteuttamista, vahventamista ja laajentamista. Esimerkiksi toimeliaisuudesta riippumaton perustulo, joka ei nöyryytä ja leimaa, voidaan perustella sosiaalisilla oikeuksilla. Ylipäänsä uusirtolaiset poliittisina subjek-

teina voivat asettua vastustamaan globaalia kapitalismia ja uusliberalismia vahvan hyvinvointivaltion nimissä kehittäen samalla sosiaalisen Euroopan uusia malleja.

Uusirtolaisten muodostuminen poliittiseksi subjektiksi vaikuttaa edellyttävän toimeliaisuutta poliittiseksi subjektiksi tulemisen muodossa. Tämä ei tarkoita, että uusirtolaiset tulisi syrjäytymisen uhreina aktivoida jonkin ulkopuolisen tahon toimesta, vaan poliittiseksi subjektiksi muodostumisen tulee lähteä uusirtolaisista itsestään, heidän sosiaalisen epätasa-arvon ja epäoikeudenmukaisuuden ilmaisuistaan sekä sosiaalisten oikeuksien toteuttamisen, laajentamisen ja syventämisen vaatimuksista.

Sen lisäksi uusirtolaisten vetäytyminen ja aloilleen asettumattomuus, hallitsemattomuus, palkkatyöstä kieltäytyminen, toimettomuus tai toisintoiminnan moneus ja olemattomuus haastavat *itsessään* vallitsevat poliittisen, oikeudellisen, taloudellisen ja hallinnallisen vallan muodot, instituutiot, käytännöt ja tekniikat. Toimettomuus voi siten olla ”passiivista” vastarintaa. Niinpä hyvinvointivallan objekti (*obiectum*) voi jättäytymällä toimettomuuteensa vastustaa (*obiecto*) niin ulossulkevan kuin sisällyttävän vallan mekanismeja sekä vallitsevia ihmisarvo- ja turvallisuusnormeja. Siten uusirtolaiset ovat toimettomuudessaan poliittisia subjekteja. Näin he kyseenalaistavat jaottelut subjektin ja objektin, toimeliaisuuden ja toimettomuuden, aktiivisuuden ja passiivisuuden välillä.[92]

Yhtäältä tällaisessa vapaassa liikkuvuudessaan uusirtolaiset kyseenalaistavat hyvinvointivaltiollisen turvallisuusperusteisen sosiaalipolitiikan ja sosiaalioikeuden, jotka kaikesta turvamekanismeistaan huolimatta perustuvat sisäisen ja ulkoisen, sisällyttämisen ja ulossulkemisen dikotomiaan. Toisaalta tällaisena vastarinnan liikkeen monimuotoisena massana uusirtolaiset vastustavat sosiaaliturvan leikkauksia ja rajoituksia sekä hyvinvointivaltion – ja laajemmin sosiaalisen Euroopan – alasajoa vaatien sosiaalisten oikeuksien säilyttämistä ja laajentamista sekä niiden toteuttamista.

Näin irtolaisuuteen liitetty stigma kääntyy vastarinnan huutomerkiksi. Paha ei siten ole enää toimettomuudessa, joka jo itsessään voi olla vastavoima. Paha on epätasa-arvoisissa instituutioissa, normeissa, mekanismeissa, diskursseissa ja käytännöissä sekä alistavissa, tukahduttavissa ja leimaavissa kontrollin muodoissa. Epätasa-arvon ja kontrollin vastustaminen ei ole vain eurooppalaisen ja kansallisen sosiaalipolitiikan ja sosiaalioikeuden asia vaan ennen kaikkea poliittisten subjektien tehtävä poliittisen kamppailun ja vastarinnan demokraattisilla näyttämöillä.

[92] Vrt. Žižek, Slavoj: The Parallax View, The MIT Press, Cambridge, 2006, s. 17.

Eeva Nykänen

Maahanmuuttajat sosiaalisten oikeuksien subjekteina

1 ALUKSI

Maassamme asuvien ulkomaan kansalaisten määrä kasvoi vuosien 1990 ja 2010 välisten kahdenkymmenen vuoden aikana reilusta 20 000:sta yli 155 000:een.[1] Tämä kehitys on tuonut mukanaan uudentyyppisiä oikeudellisia kysymyksiä. Tässä kirjoituksessa keskitytään niistä yhteen. Kirjoituksessa tarkastellaan maahanmuuttajia sosiaalisten oikeuksien subjekteina Suomessa.

Eri maahanmuuttajaryhmät ovat toisiinsa nähden varsin erilaisessa asemassa sosiaalisiin oikeuksiin liittyvien tarpeidensa ja oikeuksiensa toteutumisen osalta. Pakolaisten ja muiden kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden ja sosiaalisten etuuksien tarve on etenkin oleskelun alkuaikoina usein suurempi kuin tänne esimerkiksi työskentelemään tai opiskelemaan tulleiden henkilöiden. Eroja on myös siinä, missä laajuudessa eri ulkomaalaisryhmät pääsevät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen ja etuuksien piiriin.

Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän lähtökohtana on, että tänne pysyvässä asumistarkoituksessa tulevilla, kuten pakolaisilla ja pysyväisluonteisen työn vuoksi maahan muuttaneilla, on heti oleskeluluvan saamisen jälkeen oikeus sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin ja -etuuksiin. Tämän voidaan olettaa edistävän kyseisten ryhmien kotoutumista Suomeen.

Samasta asumisperiaatteesta seuraa, että maassa tilapäisellä oleskeluluvalla tai ilman oleskelulupaa oleskelevat kolmansien valtioiden kansalaiset pääsevät etuus- ja palvelujärjestelmän piiriin vain rajallisesti. Tämä johtuu siitä, että kyseisten henkilöiden oleskelua Suomessa ei määritellä *oikeudellisesti* pysyväisluonteiseksi, vaikka he *tosiasiassa* oleskelisivat täällä pitempäänkin. Tämä oikeudellisesti ei-pysyvästi oleskelevien ryhmä koostuu hyvin erilaisessa asemassa olevista ihmisistä. Siihen kuuluu mm.

[1] Väestörekisterikeskus, Taskutieto 2010.

opiskelijoita, maassamme lyhyemmän aikaa kuin kaksi vuotta työskenteleviä ja siis veronsa Suomeen maksavia työntekijöitä, paperittomia siirtolaisia, ja henkilöitä, jotka ovat saaneet oleskeluluvan sen vuoksi, että he eivät voi palata kotimaahansa tilapäisen terveydellisen syyn vuoksi tai siksi, että kotimaa ei suostu vastaanottamaan heitä.

Järjestelmän ulkopuolelle jääminen marginalisoi kyseisiin ryhmiin kuuluvia yksilöitä. Lisäksi se herättää kysymyksiä Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisesta. Kuten jäljempänä kuvataan, oikeudellisesti pysyväksi määritellyn maassa asumisen varaan rakentuva järjestelmämme sulkee ulkopuolelleen sellaisia maassa tosiasiassa oleskelevia henkilöitä, joille ihmisoikeussopimuksissa tunnustetut sosiaaliset ihmisoikeudet tulisi kuitenkin turvata.

Tässä kirjoituksessa keskitytään sosiaaliturvajärjestelmämme henkilölliseen ulottuvuuteen maahamme muuttavien ulkomaalaisten näkökulmasta. Artikkelissa selvitetään, millä edellytyksillä maahanmuuttajat pääsevät sosiaaliturvajärjestelmän piiriin ja mitä ongelmia tähän liittyy. Vastausta kysymyksiin haetaan analysoimalla ulkomaalaislakiin (301/2004) perustuvaa oleskelulupajärjestelmää ja sosiaali- ja terveyspalveluja sääntelevää lainsäädäntöä siltä osin kun ne määrittävät maahanmuuttajien asemaa sosiaalisten oikeuksien subjekteina. Kirjoituksessa keskitytään nimenomaan järjestelmään *pääsyn* problematiikkaan. Sen rajoissa ei ole mahdollista tarkastella palvelu- ja etuusjärjestelmän sisältöä ja sitä, vastaako järjestelmä sisältönsä puolesta maahanmuuttajien tarpeita. Myös maahanmuuttajien kotouttamisjärjestelmä rajataan tarkastelun ulkopuolelle.[2]

Artikkelin alussa kuvataan lyhyesti Suomea velvoittavissa ihmisoikeussopimuksissa tunnustettujen sosiaalisten ihmisoikeuksien ja perustuslaissa tunnustettujen perusoikeuksien henkilöllistä ulottuvuutta sekä eurooppaoikeuden vaikutuksia maahanmuuttajien asemaan sosiaalisten oikeuksien alueella. Artikkelin toisessa osassa luodaan silmäys ulkomaalaislain oleskelulupajärjestelmään. Tämän jälkeen siirrytään tarkastelemaan, miten sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeva sääntely määrittää maahanmuuttajien pääsyä palvelujen piiriin ja miten ulkomaalaiselle annetun oleskeluluvan luonne vaikuttaa hänen asemaansa tässä suhteessa. Lopuksi pohditaan vielä niitä ongelmia, joita sosiaalisturvan piiriin pääsyyn liittyy maahanmuuttajien kohdalla.

Artikkelin aihe on rajattu nk. kolmansien valtioiden, eli EU:n ulkopuolisten valtioiden kansalaisten asemaan. Heidän tilanteensa eroaa mm.

[2] Ks. Van Aerschot tässä teoksessa.

EU-kansalaisuudelle ja kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellolle annetun merkityksen sekä EU:n sosiaaliturvalainsäädännön yhteensovittamismekanismin vuoksi monessa suhteessa EU-kansalaisten asemasta, jota ei ole mahdollista käsitellä tämän kirjoituksen rajoissa. Toisaalta EU-kansalaisten asemaa on tarkasteltu aiemmassa oikeustieteellisessä kirjallisuudessa laajemmin[3] kuin kolmansien valtioiden kansalaisten asemaa, joka on jäänyt verraten vähälle huomiolle. Sosiaaliturvan käsitteen ymmärretään kattavan Kansaneläkelaitoksen (Kela) ja kuntien hallinnoimat rahalliset etuudet sekä julkiset sosiaali- ja terveyspalvelut.[4]

2 IHMIS- JA PERUSOIKEUDET, EU:N MAAHANMUUTTOPOLITIIKKA JA MAAHANMUUTTAJAT

2.1 Maahanmuuttajat sosiaalisten ihmis- ja perusoikeuksien subjekteina

Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa tunnustetut ihmisoikeudet eivät pääsääntöisesti tee eroa valtion omien kansalaisten ja ulkomaalaisten välillä. Ihmisoikeudet kuuluvat lähtökohtaisesti *jokaiselle* sopimusvaltion lainkäyttöpiirissä olevalle henkilölle ilman syrjintää.

Keskeisin sosiaalisia ihmisoikeuksia tunnustava sopimus on YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 6/1976, TSS-sopimus).[5] Sen 2 artiklan 2 kohta velvoittaa sopimusvaltiot takaamaan, että sopimuksessa tunnustettuja oikeuksia käytetään ”ilman minkäänlaista rotuun, väriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa syrjintää”.

[3] Ks. esim. Sakslin, Maija: Euroopan unionin oikeus sosiaalisten oikeuksien turvana. Heikki Kanninen et al. (toim.): Puhuri käy. Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme. Helsinki 2009, s. 363–388.

[4] Ks. sosiaaliturvan käsitteestä esim. Heiliö, Pia-Liisa et al.: Sosiaali- ja terveyspalvelujen lainsäädäntö käytännössä. Helsinki 2006, s. 29–34.

[5] Muihin TSS-oikeuksien kannalta merkityksellisiin kansainvälisiin sopimuksiin kuuluvat mm. YK:ssa hyväksytyt kaikkinaisen naisten syrjinnän kieltävä yleissopimus (Sops 68/1996), lapsen oikeuksien yleissopimus (Sops 60/1991) ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus, jonka ratifiointiprosessi on Suomessa vielä kesken, sekä Kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimukset.

TSS-sopimuksen noudattamista valvova YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea (TSS-komitea) on todennut kansalaisuuden kuuluvan sopimuksessa tarkoitettuihin kiellettyihin syrjintäperusteisiin. Lisäksi komitea on nimenomaisesti painottanut sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien kuuluvan myös valtion alueella oleville ulkomaalaisille riippumatta heidän oikeudellisesta statuksestaan ja siitä, onko heidän oleskelunsa valtion alueella luvallista vai ei.[6] Sopimuksen mukaan kehitysmaat voivat tehdä taloudellisten oikeuksien kohdalla erotteluja omien kansalaistensa ja ulkomaalaisten välillä siten, että ulkomaalaisten oikeuksia ei suojata samassa laajuudessa kuin omien kansalaisten. Muut kuin kehitysmaat eivät voi tehdä vastaavia erotteluja lainkaan, ja kehitysmaatkin siis vain taloudellisten, mutta ei muiden sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien kohdalla.

Myös tapa, jolla sopimuksessa tunnustetut yksittäiset oikeudet on muotoiltu, korostaa sitä, että niitä ei ole rajattu vain sopimusvaltion omiin kansalaisiin, vaan ne kuuluvat lähtökohtaisesti kaikille valtion lainkäyttöpiirissä oleville. Tämä koskee mm. sopimuksen 6 artiklassa tunnustettua oikeutta työhön, 7 artiklassa tunnustettua oikeutta oikeudenmukaisiin ja suotuisiin työoloihin, 9 artiklassa tunnustettua oikeutta sosiaaliturvaan ja 12 artiklassa tunnustettua oikeutta nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin- ja mielenterveydestä.

Oikeuksia toteutettaessa valtion omien kansalaisten ja ulkomaalaisten sekä eri ulkomaalaisryhmien asema saattaa kuitenkin muodostua toisiinsa nähden hyvinkin erilaiseksi. Tämä johtuu siitä, että valtiot voivat tehdä oikeuksia toteuttaessaan erotteluja eri henkilöryhmien välillä. Edellytyksenä tälle on, että erottelulle on hyväksyttävä peruste ja että se ei ole perusteeseensa nähden liian pitkälle menevä. Kansalaisuus tai sen puute itsessään voi vain harvoin jos koskaan oikeuttaa eri ryhmien erilaista kohtelua. Sen sijaan esimerkiksi maassa oleskelun luvallisuus ja kesto saattavat muodostaa hyväksyttävän erotteluperusteen.

Tästä johtuen maassa vain lyhytaikaisesti tai luvattomasti oleskelevien ulkomaalaisten oikeuksien rajoittaminen voi olla tulla kyseeseen verraten helpostikin. Näin on etenkin silloin, kun rajoitettavan oikeuden toteuttaminen vaatii valtiolta positiivisia toimia ja taloudellisia voimavaroja. Toisaalta, mitä kiinteämmät siteet ulkomaalaisella on oleskeluvaltioonsa, sitä vaikeampi on osoittaa hyväksyttäviä perusteita hänen oikeuksiensa

[6] TSS-komitean yleiskommentti no. 20 syrjinnän kiellosta (General Comment No. 20, Non-discrimination in economic, social and cultural rights, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, forty-second session 4–22 May 2009 E/C. 12/GC/20, July 2009), kohta 30.

rajoittamiselle. Tästä seuraa, että maahan esimerkiksi tilapäistä työskentelyä tai opiskelua varten muuttaneiden henkilöiden sosiaalisia oikeuksia ei tarvitse turvata samassa laajuudessa kuin maassa pitkäaikaisesti tai pysyvästi asuvien.[7]

Valtiolla on verraten laaja valta päättää, miten se kohtelee eri henkilöryhmiä. Tilanteesta ja perusteesta riippuen melko pitkällekin menevät erottelut voivat olla hyväksyttäviä. On kuitenkin tärkeä huomata, että rajoitukset eivät saa tehdä oikeuden keskeistä sisältöä tyhjäksi.

Esimerkiksi oikeus työhön ei vakiintuneen tulkinnan mukaan pidä sisällään jokaiselle valtion alueella oleskelevalle ulkomaalaiselle kuuluvaa oikeutta päästä työmarkkinoille. Tämä mahdollistaa sen, että sopimusvaltiot voivat ylläpitää työlupajärjestelmää ja sillä tavoin rajoittaa maahan muuttavien tai siellä tilapäisesti oleskelevien ulkomaalaisten työntekijöiden määrää työmarkkinoillaan. Työlupajärjestelmä ei kuitenkaan saa olla syrjivä esimerkiksi sukupuolen, iän tai etnisen alkuperän perusteella. Lisäksi on huomattava, että jos maassa tilapäisesti tai luvatta oleskeleva ulkomaalainen pääsee työmarkkinoille, seuraa valtiota sitovista ihmisoikeusvelvoitteista, että häntä tulee kohdella työntekijänä samalla tavoin kuin valtion omia kansalaisia ja muita maassa luvallisesti työskenteleviä.[8] Mahdollisuus rajoittaa ulkomaalaisten oikeuksia ulottuu siis vain työmarkkinoille pääsyyn, mutta ei työmarkkinoilla jo olevien henkilöiden kohteluun. Esimerkiksi palkkauksessa ja muissa työsuhteen ehdoissa sekä työsuojelussa tulee tämän vuoksi noudattaa samoja standardeja riippumatta siitä, onko työnteko ulkomaalaislainsäädännön valossa luvallista vai luvatonta.

---

[7] Ks. esim. Weissbrodt, David: The Human Rights of Non-Citizens. Oxford University Press, Oxford 2008, s. 45–50 ja Eide, Asbjorn: Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights, s. 21. Teoksessa Asbjorn Eide – Catarina Krause – Allan Rosas (eds): Economic, Social and Cultural Rights. A Textbook. Martinus Nijhoff Publishers, The Hague 2001, s. 9–28.

[8] YK:n rotusyrjinnän vastainen komitea on todennut ulkomaalaisten syrjintää koskevassa yleissuosituksessaan (General Recommendation No. 30: Discrimination Against Non Citizens): ”[The Committee] Recognize that, while States parties may refuse to offer jobs to non-citizens without a work permit, all individuals are entitled to the enjoyment of labour and employment rights, including the freedom of assembly and association, once an employment relationship has been initiated until it is terminated (kohta 35).” Ks. myös Cholewinski, Ryszard: Study on obstacles to effective access of irregular migrants to minimum social rights, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2005. – Http://www.mighealth.net/eu/images/e/ec/Chol.pdf (23.1.2013), s. 54–57.

Myös oikeutta terveyteen[9] ja sosiaaliturvaan[10] voidaan rajoittaa maassa tilapäisesti tai luvatta oleskelevien ulkomaalaisten kohdalla edellyttäen kuitenkin, että rajoitus ei tee oikeuksien keskeistä sisältöä tyhjäksi. Jokaiselle, myös maassa ilman lupaa oleskeleville henkilöille, tulee turvata oikeus ainakin välttämättömään hoivaan ja hoitoon. Pääsy tätä pidemmälle meneviin sosiaali- ja terveyspalveluihin voidaan rajata sellaisiin henkilöihin, joiden oleskelu maassa on luonteeltaan luvallista ja kestoltaan pidempiaikaista. Jokaiselle kuuluva oikeus välttämättömään hoivaan ja hoitoon sisältää vaatimuksen, että hoidon kustannukset eivät saa muodostua niin korkeiksi, että oikeus jää käytännössä toteutumatta. Terveyspalvelut eivät siis saa olla taloudellisesti yksilöiden saavuttamattomissa.[11] Tällainen tilanne voi olla kyseessä esimerkiksi, jos henkilölle tarjotaan hänen tarvitsemansa terveyspalvelut, mutta hänet velvoitetaan maksamaan saamansa hoidon kustannukset täysimääräisinä. Tällöin hoidon kustannukset voivat muodostaa esteen oikeuden toteutumiselle.

Toisen keskeisen sosiaalisia ja terveyteen liittyviä ihmisoikeuksia turvaavan sopimuksen, uudistetun Euroopan neuvoston sosiaalisen peruskirjan (SopS 78–80/2002 UESP) soveltamisala on TSS-sopimusta olennaisesti rajatumpi, sillä sopimus perustuu vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen. Tämä tarkoittaa, että sopimusvaltiot ovat pääsäännön mukaan sitoutuneet takaamaan sopimukseen perustuvat oikeudet vain toisten sopimusvaltioiden kansalaisille. Lisäksi valtio voi asettaa oikeuksien turvaamisen edellytykseksi, että henkilö asuu sen alueella laillisesti tai työskentelee siellä säännöllisesti tai ainakin että hänen oleskelunsa valtion alueella on luvallista.[12] Tämän johdosta sopimusvaltioissa oleskelevat Euroopan neuvoston ulkopuolisten valtioiden kansalaiset sekä luvattomat siirtolaiset jäävät lähtökohtaisesti

[9] Oikeuden sisällöstä ks. TSS-komitean yleiskommentti no. 14 oikeudesta terveyteen (General Comment No. 14, The right to the highest attainable standard of health, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, twenty-second session 25 April–12 May 2000E/C.12/2000/4, 11 August 2000).

[10] Oikeuden sisällöstä ks. TSS-komitean yleiskommentti no. 19 oikeudesta sosiaaliturvaan (General Comment No. 19, Rights to Social Security, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, thirty-ninth session 5–23 November 2007 E/C.12/GC/19, 4 February 2008).

[11] Ibid. kohta 37, jossa todetaan, että ”[n]on-nationals should be able to access non-contributory schemes for income support, affordable access to health and family support. Any restrictions, including a qualification period, must be proportionate and reasonable. All persons, irrespective of their nationality, residency or immigration status, are entitled to primary and emergency medical care.” Ks. Cholewinski 2005, s. 47–48.

[12] UESP 13 artiklan 4 kohta. Ks. myös Mikkola, Matti: Toimeentulon vähimmäisturva eurooppalaisena ihmisoikeutena. Teoksessa Tarmo Miettinen ja Matti Muukkonen (toim.): Juhlakirja Pentti Arajärvi 1948–2/6–2008. Joensuu 2008, s. 37–46.

UESP:n soveltamisalan ulkopuolelle.

Peruskirjan täytäntöönpanoa valvovan Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean ratkaisukäytännössä tämä rajoitus on kuitenkin jossain määrin liudentunut. Vuonna 2004 asiassa *FIDH v. France* antamassaan päätöksessä komitea totesi, että Ranskan lainsäädäntö, joka mahdollisti maassa ilman oleskelulupaa oleskelevien henkilöiden pääsyn korvattavien terveyspalvelujen piiriin vasta tietyn oleskeluajan jälkeen, oli alaikäisten henkilöiden osalta peruskirjan vastainen. Täysi-ikäisten henkilöiden kohdalla rajoitusta ei pidetty yhtä ongelmallisena.[13] Päätöksensä perusteluissa komitea painotti, että sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien rajoituksia tulee tulkita suppeasti niin että ne eivät vesitä oikeuden ydinsisältöä.[14] Soveltamisalansa nimenomaisista rajoituksista huolimatta UESP:lla on siis vaikutusta myös sopimusvaltion alueella oleskelevien sopimusvaltioiden ulkopuolisten valtioiden kansalaisten sekä maassa ilman lupaa oleskelevien henkilöiden asemaan. Sopimus turvaa oikeuksien vähimmäistason heidänkin kohdallaan.

Myös kansalais- ja poliittisilla oikeuksilla on usein taloudellisia ja sosiaalisia ulottuvuuksia. Tämän vuoksi ensisijaisesti kansalais- ja poliittisia oikeuksia tunnustavilla sopimuksilla, kuten YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevalla yleissopimuksella (SopS 8/1976) ja Euroopan ihmisoikeussopimuksella (EIOS), on merkitystä myös taloudellisiksi ja sosiaalisiksi luonnehdittavien intressien suojaamisessa.[15] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä etenkin oikeutta elämään suojaava EIOS:n 2 artikla sekä kidutuksen ja muun epäinhimillisen ja halventavan kohtelun kieltävä 3 artikla ovat osoittautuneet tässä mielessä tärkeiksi. EIOS:n 2 artiklasta on katsottu seuraavan ainakin velvollisuus taata yksilölle syrjimätön pääsy sellaisiin terveydenhuollon palveluihin, joita valtio on sitoutunut tarjoamaan väestölleen,[16] sekä velvollisuus kehittää julkista terveydenhuoltoa.[17]

---

[13] Euroopan sosiaalisten oikeuksien neuvosto, International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) v. France, (14/2003), 8.9.2004, kohdat 33–37.

[14] Ibid. kohta 29.

[15] Ks. esim. EIT, Airey v. Ireland (6289/73) 9.10.1979, tuomion kohta 26.

[16] EIT, Cyprus v. Turkey (25781/94), 10.5.2001, kohta 219: ”The Court observes that an issue may arise under Article 2 of the Convention where it is shown that the authorities of a Contracting State put an individual’s life at risk through the denial of health care which they have undertaken to make available to the population generally. It notes in this connection that Article 2 § 1 of the Convention enjoins the State not only to refrain from the intentional and unlawful taking of life, but also to take appropriate steps to safeguard the lives of those within its jurisdiction.”

[17] Ks. EIT, Calvelli and Ciglio v. Italy (32967/96), 17.2.2002, tuomion kohdat 48 ja 49.

Sopimuksen 3 artiklasta puolestaan seuraa mm. turvapaikanhakijoiden vastaanotto-oloja koskevia vähimmäisvelvoitteita. EIT totesi tapauksessa *M.S.S. v. Belgium and Greece* Kreikan syyllistyneen EIOS:n 3 artiklan kieltämään epäinhimilliseen ja halventavaan kohteluun, sillä valittaja ei ollut päässyt turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmän piiriin. Tämän johdosta hän oli joutunut asumaan pitkiä aikoja kadulla ilman tosiasiallisia mahdollisuuksia huolehtia perustarpeistaan. Tuomioistuin antoi ratkaisussaan erityistä merkitystä sille seikalle, että hakija oli turvapaikanhakija ja siten hyvin haavoittuvaan ryhmään kuuluva yksilö, joita kohtaan valtioilla on erityisiä velvollisuuksia.[18]

Myös esimerkiksi perhe- ja yksityiselämää suojaavalla EIOS:n 8 artiklalla on vaikutuksia sosiaalisiksi luonnehdittavien intressien suojaamiseen etenkin yhdessä syrjinnän kieltävän EIOS:n 14 artiklan kanssa. Kyseiset artiklat eivät perusta oikeutta sosiaalietuuksiin. Jos sopimusvaltiossa kuitenkin on käytössä järjestelmä, jossa yksilöille taataan perhe- ja yksityiselämän piiriin kuuluvia etuuksia, kuten oikeus tuettuun asuntoon, ne tulee turvata ilman syrjintää. Tuomioistuin on nimenomaisesti todennut, että maassa oleskelun peruste (*immigration status*) sisältyy EIOS:n 14 artiklan tarkoittamiin kiellettyihin syrjintäperusteisiin. Tällä perusteella tehty erottelu, joka on siis lähtökohtaisesti kielletty, voi kuitenkin olla oikeutettavissa esimerkiksi valtion taloudellisiin ja sosiaalisiin intresseihin vedoten.[19] Toisin sanoen, ulkomaalaisstatukseen perustuva erottelu voidaan sallia, jos sillä on hyväksyttävä peruste ja se on oikeasuhteinen perusteeseen nähden.

Vuonna 1995 toteutetussa perusoikeusuudistuksessa myös Suomen perustuslaissa tunnustetut perusoikeudet määriteltiin Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti *jokaisen* oikeuksiksi. Ennen uudistusta perusoikeuksien

[18] EIT, M.S.S. v. Belgium and Greece (30696/09), 21.1.2011. Ks. myös EIT, D. v. the United Kingdom (146/1996/767/964), 2.5.1997, jossa EIT piti sopimuksen 3 artiklan vastaisena sitä, että henkilö olisi palautettu kotimaahansa, jossa hän ei olisi saanut tarvitsemaansa sairaanhoitoa ja tukea, jota hän sai oleskelumaassaan. Erityistä merkitystä annettiin sille, että hakijan kuolema olisi todennäköisesti varhentunut tästä syystä. Oikeudesta terveyteen EIOS:ssa, ks. esim. da Lomba, Sylvie: Fundamental Social Rights for Irregular Migrants: The Right to Health Care in France and England, s. 381–384. Teoksessa Bogusz, Barbara et al. (eds): Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2004, p. 363–386.

[19] EIT, Bah v. the United Kingdom (56328/07), 27.12.2011, erit. kohdat 46–50. Ks. myös EIT, Hode and Abdi v. the United Kingdom (22341/09), 6.11.2012, jossa EIT linjasi, että pakolaisaseman saaneiden henkilöiden erilainen kohtelu voidaan oikeuttaa vain harvoin, sillä pakolaisuus ei ole henkilön oma valinta samalla tavalla kuin vapaaehtoinen siirtolaisuus.

soveltamisala oli rajattu vain *Suomen kansalaisiin*.[20] Perusoikeusuudistus oli tarkasteltavan aiheen kannalta merkityksellinen myös siksi, että uudistuksessa lisättiin perustuslakiin keskeiset sosiaaliset perusoikeudet, jotka on kirjattu nykyisen perustuslain 19 §:ään. Säännöksen mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (1 mom.). Oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella taataan lailla (2 mom.). Lisäksi julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (3 mom.) sekä edistettävä jokaisen oikeutta asuntoon ja tuettava asumisen omatoimista järjestämistä (4 mom.). On huomattava, että sosiaaliset perusoikeudet on muotoiltu perustuslaissa pääsääntöisesti julkiseen valtaan kohdistuviksi toimintavelvoitteiksi. Vain oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on turvattu perustuslain tasolla subjektiivisena oikeutena.[21]

Perusoikeuksia uudistettaessa hallitus ehdotti sosiaalisia oikeuksia koskevaan 15 a §:ään (nyk. 19 §) säännöstä, jonka mukaan oikeus perustoimeentulon turvaan, riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin ja asuntoon olisi voitu sitoa Suomessa työskentelyyn tai asumiseen. Rajoittamismahdollisuutta perusteltiin sillä, että näiden oikeuksien kohdalla nousee korostuneesti esiin kysymys taloudellisten voimavarojen asettamista edellytyksistä. Hallituksen esityksen mukaan oikeuksien rajoitusperusteena ei tällöin olisi henkilön kansalaisuus, vaan olennaista olisi, miten kiinteä yhteys henkilöllä on Suomeen.[22] Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, ettei säännökselle ollut tarvetta, sillä jo perusoikeuksien yleiset rajoitusperusteet mahdollistavat tarkoitetut rajoitukset. Lisäksi hallituksen ehdottama rajoitussäännös saattoi valiokunnan mukaan johtaa virheellisiin

[20] HE 309/1993 vp. Ks. myös Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa Pekka Hallberg et al. (toim.) Perusoikeudet. 2011. WSOYpro. Saatavilla osoitteessa http://www.wsoypro.fi/wsoypro.aspx?ts=jo&page=selain&pos=pe. (10.2.2013).

[21] Ks. HE 309/1993 vp. Subjektiivisen oikeuden käsitteestä, ks. esim. Karapuu, Heikki: Perusoikeuksien käsite ja luokittelu. Teoksessa Pekka Hallberg et al. (toim.) Perusoikeudet. 2011. WSOYpro. Laajemmin perustuslain takaamista sosiaalisista perusoikeuksista ks. Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus. 4. uudistettu painos. Helsinki 2008, s. 196–242. Ks. myös Heiliö et al. 2006, s. 40–50.

[22] HE 309/1993 vp.

vastakohtaispäätelmiin.[23] Tavallisella lailla säädettyjä vaatimuksia, jotka sitovat sosiaali- ja terveyspalvelut ja -etuudet Suomessa asumiseen tai työskentelyyn, tulee siten arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden valossa. Perusoikeusjärjestelmästä ei näin ollen seuraa yleistä estettä asettaa Suomessa asumista edellytykseksi sosiaalisten etuuksien saamiselle. Etuuksien saamisen edellytysten – mukaan lukien erilaiset odotus- ja omavastuuajat – tulee kuitenkin olla kohtuullisia.[24]

Kokoavasti voidaan todeta, että eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa tunnustetut sosiaaliset ihmisoikeudet ja perustuslaissamme tunnustetut sosiaaliset perusoikeudet tulee turvata ilman syrjintää *jokaiselle* Suomen lainkäyttöpiiriin kuuluvalle henkilölle. Tästä lähtökohdasta voidaan kuitenkin poiketa perustellusta syystä siten, että henkilön oikeuksien ulottuvuuteen vaikuttaa se, miten kiinteät siteet hänellä on Suomeen. Lyhytaikaisesti tai luvattomasti maassa oleskelevien oikeuksia ei tarvitse turvata samassa laajuudessa kuin täällä pysyvästi ja luvallisesti oleskelevien henkilöiden. Erottelulle tulee kuitenkin olla osoitettavissa hyväksyttävä peruste ja sen tulee olla oikeasuhtainen perusteeseen nähden. Siihen, kuinka pitkälle menevät erottelut ovat hyväksyttäviä, liittyy runsaasti harkinnanvaraa. Rajoituksilla ei kuitenkaan saa tehdä tyhjäksi oikeuksien keskeistä sisältöä.

2.2 Eurooppaoikeuden vaikutukset maahanmuuttajien sosiaalisten oikeuksien suojan ulottuvuuteen

EU:ssa ei ole harmonisoitu jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien sisältöä. Eurooppaoikeuden kansallisiin sosiaaliturvajärjestelmiin kohdistuva vaikutus onkin ollut pääosin välillistä seurausta muiden tavoitteiden, kuten EU-kansalaisten vapaan liikkuvuuden toteuttamisesta.[25] Jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisalojen eroista aiheutuneiden työntekijöiden vapaan liikkuvuuden esteiden karsiminen on johtanut järjestelmien lähentymiseen niiden henkilöllisten soveltamisalojen osalta. Toisista EU-valtioista tulevien työntekijöiden syrjinnän kiellosta on seurannut velvoite myöntää työntekijälle ja tämän

[23] PeVM 25/1994 vp.

[24] Ks. Tuori, Kaarlo: Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §). Teoksessa Pekka Hallberg et al. (toim.): Perusoikeudet. 2011. WSOYpro ja Sakslin 2009, s. 363–365.

[25] Ks. Sakslin, Maija: Eurooppalaistuuko Suomen sosiaaliturva? s. 1202. Lakimies 7–8/2003, s. 1198–1212.

perheenjäsenelle sosiaalisia etuuksia ja palveluita työsuhteen eikä siis pelkästään asumisen perusteella.[26] Aikaa myöten syrjinnän kielto on alkanut laajentua myös muihin kuin taloudellisesti aktiivisiin henkilöihin ja avannut myös heille mahdollisuuksia päästä sosiaaliturvan piiriin. Tällä kaikella on ollut huomattavia vaikutuksia Suomen asumisperusteiseen järjestelmään.[27]

EU:n yhteisen maahanmuuttopolitiikan kehittämisen myötä eurooppaoikeuden vaikutus sosiaaliturvan alueella on alkanut ulottua myös kolmansien valtioiden kansalaisten kohteluun. Esimerkiksi turvapaikanhakijoiden vas-

[26] Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 45 artiklassa säädetään työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta. Artiklan 3 kohdan mukaan työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen kuuluu oikeus hakea tarjottua työtä, oikeus liikkua tässä tarkoituksessa vapaasti jäsenvaltioiden alueella, oikeus oleskella jäsenvaltion alueella työn tekemiseksi tämän valtion kotimaisten työntekijöiden työsuhdetta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti ja oikeus työsuhteen päätyttyä jäädä jäsenvaltion alueelle komission antamissa asetuksissa säädetyin edellytyksin. Sopimuksen 48 artiklassa edellytetään, että unionissa toteutetaan sellaiset sosiaaliturvan alan toimenpiteet, jotka turvaavat työntekijöinä ja itsenäisinä ammatinharjoittajina toimiville henkilöille ja heidän huollettavilleen sen, että etuuksiin oikeuttavat eri maissa täyttyneet vakuutuskaudet lasketaan yhteen sekä sen, että etuudet maksetaan eri jäsenvaltioiden alueella asuville henkilöille. Huomattavaa merkitystä on myös sopimuksen 18 artiklassa asetetulla kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellolla perussopimusten soveltamisalalla sekä sopimuksen 21 artiklan 1 kohdalla, jossa säädetään jokaisen unionin kansalaisen, siis myös muiden kuin taloudellisesti aktiivisten henkilöiden, oikeudesta liikkua unionin alueella. EU-kansalaisten vapaan liikkuvuuden edellytyksestä säädetään tarkemmin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2004/38/EY annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/34/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta. Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskee lisäksi asetus 492/2011 ja sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista asetus 883/2004 ja sen täytäntöönpanoasetus 987/2009. EU-kansalaisten vapaan liikkuvuuden kehityksestä ja nykytilaan liittyvistä ongelmista, ks. Guild, Elspeth: Citizens Without a Constitution, Borders Without a State: EU Free Movement of Persons. Teoksessa Anneliese Baldaccini – Elspeth Guild – Helen Toner (eds): Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy, Essays in European Law. Hart Publishing, Oxford 2007, s. 25–55.

[27] EU-sääntelyn vaikutuksia Suomen järjestelmään on selvitetty verraten kattavasti sosiaali- ja terveysministeriön asettamien SOLMU-työryhmien raporteissa. Ks. Asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain muutostyöryhmän (SOLMU 1) raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 1998:12; Asumisperusteista sosiaaliturvaa selvittäneen työryhmän (SOLMU 3) loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 2003:22; Sosiaaliturvamaksujen kattavuutta selvittäneen työryhmän (SOLMU 2) raportti. STM:n työryhmämuistio 2006:16 sekä Asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön tarkistamista selvittäneen työryhmän (SOLMU 4) raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:24.

taanottoa koskeva nk. vastaanottodirektiivi[28] ja pakolaisasemaa ja toissijaista suojelua koskeva nk. määritelmädirektiivi[29] velvoittavat valtiot takaamaan sosiaali- ja terveyspalveluja ja etuuksia direktiiveissä tarkoitetuille henkilöille. Vastaanottodirektiivi mm. velvoittaa jäsenvaltiot säätämään aineellisista vastaanotto-olosuhteista turvapaikanhakijoiden terveyden kannalta riittävän elintason ja toimeentulon varmistamiseksi.[30] Määritelmädirektiivin mukaan valtioiden tulee taata pakolaisille ja direktiivissä tarkoitettua nk. toissijaista suojelua saaville henkilöille mm. tarvittava sosiaaliapu ja terveydenhuolto samoin edellytyksin kuin jäsenvaltion omille kansalaisille.[31]

Kyseisten säännösten vaikutus ei ole ollut Suomessa kovinkaan suuri, sillä järjestelmämme vastasi jo entisestään pääpiirteissään niiden sisältöä tai meni niissä asetettuja velvoitteita pidemmälle. Pakolaiset ja pakolaisten suojelua täydentävää toissijaista suojelua saaneet pääsivät jo ennen direktiiviä asumisperusteisen sosiaaliturvajärjestelmämme piiriin ja turvapaikanhakijoille taattiin peruspalveluja vastaanottokeskuksissa.

Poikkeuksen edellä sanotusta muodostaa turvapaikanhakijalasten oikeus koulunkäyntiin, joka toteutuu kansallisessa järjestelmässämme vain puutteellisesti. Vaikka jokaisella maassa oleskelevalla on perustuslaissa tunnustettu oikeus maksuttomaan perusopetukseen, ei kunnilla ole yksiselitteisesti määriteltyä velvollisuutta järjestää perusopetusta turvapaikanhakijalapsille tai muille, joiden oleskelua niiden alueella pidetään oikeudellisessa mielessä tilapäisenä. Tämän johdosta on esiintynyt tapauksia, joissa turvapaikanhakijalasten oikeus koulunkäyntiin ei ole toteutunut käytännössä. Tilanne on ongelmallinen sekä direktiivin että Suomen perustuslain ja ihmisoikeusvelvoitteiden valossa.[32]

---

[28] Neuvoston direktiivi 2003/9/EY, annettu 27 päivänä tammikuuta 2003, turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista.

[29] Neuvoston direktiivi 2004/83/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä.

[30] Vastaanottodirektiivin 13 artikla.

[31] Ks. määritelmädirektiivin 28 ja 29 artiklat.

[32] Ks. PeVL 59/2010 vp, jossa valiokunta kiinnitti huomiota ”siihen […] seikkaan, että kunnalla ei ole velvollisuutta järjestää opetusta kansainvälistä suojelua hakeville oppivelvollisuusikäisille. Tämä johtuu siitä, että kansainvälistä suojelua hakeva lapsi ei ole perusopetuslain mukaan oppivelvollinen, koska hän ei ole Suomessa vakinaisesti asuva. Valiokunta huomauttaa kuitenkin, että perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Kysymyksessä on kaikille kuuluva subjektiivinen oikeus (HE 309/1993 vp, s. 64/I), joka valiokunnan mielestä kattaa myös kansainvälistä suojelua hakevat lapset. Myös YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 28 artiklassa tunnustetaan

On myös huomattava, että meillä on verraten vähän tietoa siitä, missä määrin palvelujärjestelmämme vastaa sisällöllisesti turvapaikanhakijoiden sekä pakolaisten ja muuta kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden tarpeita. Mainituille ryhmille on turvattu kansainväliseen oikeuteen ja eurooppaoikeuteen perustuvien velvoitteiden mukaisesti pääsy kansallisten palvelujen ja etuuksien piiriin. Epäselvää kuitenkin on, onko näiden ryhmien tarpeita otettu riittävästi huomioon palvelujen sisällössä.[33]

EU-sääntelystä johtuvia kansallisen lainsäädäntömme muutospaineita on syntynyt lähinnä tilanteissa, joissa siitä seuraa velvollisuus taata pääsy kansallisen sosiaaliturvajärjestelmän piiriin myös henkilöille, joiden oleskelua Suomessa pidetään kansallisen lainsäädäntömme mukaan oikeudelliselta luonteeltaan tilapäisenä, vaikka se olisi tosiasiallisesti pysyväluonteisempaa. Esimerkiksi pitkään oleskelleiden kolmansien valtioiden kansalaisten asemaa koskevan direktiivin[34] kansalliseen täytäntöönpanoon liittyy ongelmia tässä suhteessa. Direktiivi sallii siinä asetettujen edellytysten täyttyessä, että yhdessä jäsenmaassa pitkään oleskelleen kolmannen valtion kansalaisen aseman saanut henkilö voi muuttaa toiseen jäsenvaltioon töihin, opiskelemaan tai muusta syystä. Tällaista henkilöä tulee kohdella tasavertaisesti oleskeluvaltion omien kansalaisten kanssa mm. sosiaaliturvan, sosiaaliavun ja sosiaalisen suojelun osalta.[35]

Suomessa tämä direktiiviin perustuva velvoite ei toteudu tänne tilapäisessä asumistarkoituksessa, kuten alle vuoden kestävän työsuhteen perusteella muuttavien direktiivissä tarkoitetun aseman toisessa jäsenmaassa saaneiden kohdalla. Koska kansallinen lainsäädäntömme määrittelee alle vuoden kestävän oleskelun oikeudelliselta luonteeltaan tilapäiseksi, jäävät tähän ryhmään kuuluvat henkilöt pitkälti etuus- ja palvelujärjestelmämme ulkopuolelle. Suomeen ulkomailta muuttaviin Suomen kansalaisiin ei vastaava rajoitus sovellu, joten direktiivissä tarkoitettujen henkilöiden ja Suomen kansalaisten asema muodostuu tässä suhteessa erilaiseksi eikä direktiivin velvoite yhdenvertaisesta kohtelusta näin ollen toteudu. Direktiivin määräyksiä

jokaisen lapsen oikeus saada opetusta. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että kansainvälistä suojelua hakevien lasten oikeus maksuttomaan perusopetukseen turvataan lainsäädännössä mahdollisimman nopeasti."

33 Ks. Castaneda, Anu E. – Rask, Shadia – Koponen, Päivikki – Mölsä, Mulki – Koskinen, Seppo (toim.): Maahanmuuttajien terveys ja hyvinvointi. Tutkimus venäläis-, somalialais- ja kurditaustaisista Suomessa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 61/2012.

34 Neuvoston direktiivi 2003/109/EY, annettu 25 päivänä marraskuuta 2003, pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta.

35 Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin 11 ja 21 artiklat.

voimaansaattavien lakien esitöissä ei direktiivin vaikutuksia selvitetty eikä käsitelty tältä kannalta lainkaan eikä järjestelmäämme saatettu direktiiviä vastaavaksi.[36]

Korkeasti koulutettujen kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja maassa oleskelun edellytyksistä annetun nk. erityisosaajadirektiivin[37] täytäntöönpanon yhteydessä direktiivin edellyttämät muutokset kyettiin jo tunnistamaan paremmin. Direktiiviä täytäntöönpantaessa asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisalasta annetun lain (1573/1993, soveltamisalalaki) 3 a §:ää muutettiin siten, että direktiivissä tarkoitetut erityisosaajat eli nk. EU:n sinisen kortin haltijat määriteltiin asumisperusteisen sosiaaliturvamme piiriin kuuluviksi. Näin on riippumatta siitä, määritelläänkö heidän oleskelunsa Suomessa kotikuntalaissa tarkoitetulla tavalla oikeudelliselta luonteeltaan tilapäiseksi vai vakinaiseksi. Myös kansanterveyslakia (66/1972) ja erikoissairaanhoitolakia (1062/1989) muutettiin niin, että tilapäisesti maassa oleskelevat sinisen kortin haltijat ovat oleskelunsa tilapäisestä luonteesta huolimatta oikeutettuja julkisen terveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon palveluihin samoin perustein kuin kunnan asukkaat. Sinisen kortin haltijoiden kohdalla oleskeluluvan tilapäinen luonne ja se, että kansallinen järjestelmämme määrittelee oleskelun oikeudelliselta luonteeltaan tilapäiseksi, ei siis johda palvelujärjestelmän ulkopuolelle jäämiseen. Eräiden muiden luonteeltaan tilapäisen määräaikaisen oleskeluluvan nojalla maassamme oleskelevien ulkomaalaisten kohdalla niin saattaa tapahtua.[38]

EU:n toimielinten ja laitosten tulee noudattaa EU:n perusoikeuskirjan määräyksiä. Sama velvoite koskee jäsenvaltioiden silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta.[39] Perusoikeuskirjan määräykset muodostavat pohjan myös EU:n maahanmuuttosääntelyn kansalliselle soveltamiselle. Sosiaalisten oikeuksien kannalta keskeisiä määräyksiä ovat perusoikeuskirjan 21 artikla, joka kieltää syrjinnän, 34 artikla, joka koskee sosiaaliturvaa ja sosiaalitukea, sekä 35 artikla, joka koskee terveyden suojelua. Perusoikeuskirjan 34 artiklan 2 kohdan mukaan jokaisella, jolla on asuinpaikka unionissa tai joka liikkuu unionissa laillisesti, on oikeus sosiaaliturvaetuuksiin ja sosiaalisiin etuihin yhteisön oikeuden ja kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti. Artiklan 3 kohdassa tunnustetaan jokaiselle, jolla ei ole riittäviä

[36] Ks. HE 94/2006 vp.

[37] Neuvoston direktiivi 2009/50/EY, annettu 25 päivänä toukokuuta 2009, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten.

[38] Ks. tarkemmin jäljempänä jaksot 3 ja 4.

[39] Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/01) 51 artikla.

varoja, oikeus sosiaalitukeen tai sosiaalisesti tuettuun asuntoon yhteiskunnallisen syrjäytymisen ja köyhyyden torjumiseksi yhteisön oikeuden ja kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti. Perusoikeuskirjan 35 artiklan mukaan jokaisella on oikeus saada terveydenhoitoa ja lääkinnällistä hoitoa kansallisen lainsäädännön ja käytäntöjen mukaisin edellytyksin.

Toisin kuin oikeus sosiaaliturvaetuuksiin ja sosiaalisiin etuuksiin, oikeutta ihmisarvoisen elämän varmistamiseksi taattavaan sosiaalitukeen ja sosiaalisesti tuettuun asuntoon sekä oikeutta terveydenhoitoon ja lääkinnälliseen hoitoon ei ole siis rajattu vain unionin alueella laillisesti oleskeleviin henkilöihin. Ne kuuluvat sanamuotonsa perusteella *jokaiselle*, lähtökohtaisesti siis myös EU:n alueella luvattomasti oleskelevalle. Toisaalta se, että kyseiset oikeudet tulee taata *yhteisön oikeuden ja kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti*, jättää niiden ulottuvuuden varsin avoimeksi. Myös sosiaalisten oikeuksien tunnustaminen periaatteina eikä oikeuksina heikentää niiden painoarvoa.[40] Se, millainen vaikutus perusoikeuskirjalla tulee olemaan kolmansien valtioiden kansalaisten asemaan sosiaalisten oikeuksien alueella, jää siis nähtäväksi. Toisaalta jo se, että EU kehittää yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa ja -sääntelyä muokkaa sosiaaliturvajärjestelmämme henkilöllistä ulottuvuutta ja niitä edellytyksiä, joiden perusteella maahan muuttavat ulkomaalaiset pääsevät järjestelmämme piiriin.

3 ULKOMAALAISLAIN OLESKELULUPAJÄRJESTELMÄ

Kuten edellä osoitettiin, kansallisen järjestelmämme ulkopuolelta tuleva oikeudellinen aines vaikuttaa yhä enemmän siihen, *mitä* oikeuksia ja etuuksia, ja etenkin *kenelle,* tulee taata. Toisaalta kansallinen järjestelmämme ei kaikilta osin vastaan näitä vaatimuksia. Kirjoituksen loppuosa keskittyy tarkastelemaan niitä rakenteellisia tekijöitä, jotka osaltaan synnyttävät tätä epäsuhtaa. [41]

[40] Euroopan unionin perusoikeuskirja 52 artikla 5 kohta. Ks. myös Tuori 2011 ja Sakslin, Maija: Sosiaali- ja terveysturva Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, s. 250. Teoksessa Liisa Nieminen (toim.): Perusoikeudet EU:ssa. Helsinki 2001, s. 229–259.

[41] Sille, että kansainväliset velvoitteemme eivät toteudu kansallisessa järjestelmässämme täysimääräisesti, on luonnollisesti useita sellaisia syitä, joiden käsittely tämän kirjoituksen rajoissa ei ole mahdollista. Etenkin TSS-oikeuksien kohdalla yksi keskeinen selittävä tekijä

Tässä jaksossa tarkastellaan lyhyesti Suomen oleskelulupajärjestelmää, sillä ulkomaalaiselle myönnetyn oleskeluluvan luonne vaikuttaa olennaisesti siihen, millaiseksi hänen oikeudellinen asemansa muodostuu. Tämän jälkeen siirrytään tarkastelemaan sitä, millaisia nämä vaikutukset ovat.

Ulkomaalaiselle Suomessa oleskelua varten annettava oleskelulupa on kestoltaan joko *määräaikainen* tai toistaiseksi voimassa oleva eli *pysyvä*. Määräaikainen oleskelulupa myönnetään joko tilapäistä oleskelua varten, jolloin se on luonteeltaan *tilapäinen* määräaikainen oleskelulupa tai jatkuvaluonteista oleskelua varten, jolloin se on luonteeltaan *jatkuva* määräaikainen oleskelulupa.[42] Pääsäännön mukaan ensimmäinen määräaikainen oleskelulupa, olipa se luonteeltaan tilapäinen tai jatkuva, myönnetään yhdeksi vuodeksi.[43]

Ensimmäisen määräaikaisen oleskeluluvan umpeutuessa ulkomaalaiselle voidaan myöntää hakemuksesta uusi määräaikainen oleskelulupa. Edellytyksenä tälle on, että ne perusteet, joiden nojalla ensimmäinen lupa myönnettiin, ovat edelleen olemassa, tai että luvan myöntämiselle on uusia perusteita.[44] Jos esimerkiksi työntekijän tai opiskelijan työsuhde tai opiskelu jatkuu, myönnetään jatkolupa tällä perusteella. Toisaalta, jos työntekijän tai opiskelijan oleskeluluvalla maassa oleskelut henkilö solmii täällä avioliiton, voidaan jatkolupa myöntää myös perhesiteen perusteella.

Oleskeluluvan myöntävä viranomainen ratkaisee oleskelulupahakemuksen yhteydessä annettujen tietojen perusteella, onko ulkomaalaisen maassa oleskelua pidettävä luonteeltaan tilapäisenä vai jatkuvana ja minkä luonteinen oleskelulupa hakijalle annetaan.[45] Tilapäinen oleskelulupa annetaan esimerkiksi opiskelua sekä kestoltaan tilapäiseksi arvioitua työntekoa varten.[46] Lisäksi henkilölle, jota ei voida palauttaa kotimaahansa tilapäisestä terveydellisestä syystä johtuen tai siksi, että palauttaminen ei ole tosiasiassa mahdollista esimerkiksi puuttuvien liikenneyhteyksien vuoksi, annetaan tilapäinen lupa.[47]

---

on se, että oikeuksien sisältöä, luonnetta ja merkitystä ei tunneta riittävästi. Ks. Hyttinen, Sanna: Sosiaaliset ihmisoikeudet ja suomalaiset tuomioistuimet – Otetaanko sosiaaliset ihmisoikeudet vakavasti? Oikeus 4/2012, s. 496–515. Myös Määtän analyysi KHO:n sosiaali- ja terveydenhuoltoasioita koskevien vuosikirjapäätösten perusteluista tukee sitä johtopäätöstä, ettei päätösten perusteluissa juurikaan käytetä ihmis- ja perusoikeusargumentteja. Ks. Määttä, Tapio: Havaintoja KHO:n sosiaali- ja terveydenhuoltoasioita koskevien vuosikirjapäätösten perusteluista. Teoksessa Tarmo Miettinen – Matti Muukkonen (toim.): Juhlakirja Pentti Arajärvi 1948–2/6–2008. Joensuu 2008, s. 391–411.

42 Ulkomaalaislaki 33 § 1 mom.

43 Ulkomaalaislaki 53 § 1 mom.

44 Ulkomaalaislaki 54 §.

45 Ulkomaalaislaki 33 §:n 1 mom.

46 Ulkomaalaislaki 45 §:n 1 mom.

47 Ulkomaalaislaki 51 §.

Jatkuva oleskelulupa annetaan puolestaan mm. jatkuvaluonteista työntekoa varten sekä EU:n nk. tutkijadirektiivissä[48] tarkoitetun tieteellisen tutkimushankkeen suorittamista varten maahan muuttaneille.[49] Työntekijöiden kohdalla työnteon kesto siis ratkaisee oleskeluluvan luonteen. Jos työnteko arvioidaan luonteeltaan tilapäiseksi, annetaan hakijalle tilapäinen määräaikainen oleskelulupa, ja jos jatkuvaksi, annetaan hänelle jatkuva määräaikainen oleskelulupa. Lisäksi ulkomaalaiselle annetaan jatkuvaluonteinen oleskelulupa, jos oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta hänen terveydentilansa, Suomeen syntyneiden siteidensä tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi.[50] Kansainvälistä suojelua saavista henkilöistä pakolaisille[51] sekä toissijaista[52] ja humanitaarista suojelua[53] saaville annetaan luonteeltaan jatkuva oleskelulupa. EU:n nk. tilapäistä suojelua koskevaan direktiiviin[54] perustuvaa tilapäistä suojelua saaville annetaan puolestaan luonteeltaan tilapäinen oleskelulupa.

Ulkomaalaisen perheenjäsenelle perhesiteen perusteella annettavan oleskeluluvan luonne määräytyy perheenkokoajan, eli Suomessa jo oleskelevan

[48] Neuvoston direktiivi 2005/71/EY, annettu 12 päivänä lokakuuta 2005, kolmansien maiden kansalaisten erityisestä maahanpääsymenettelystä tieteellistä tutkimusta varten.

[49] Ulkomaalaislaki 47 §:n 1 mom.

[50] Ulkomaalaislaki 52 §.

[51] Ulkomaalaislain 87 §:n mukaan maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle annetaan turvapaikka, jos hän oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella sen johdosta, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa kotimaassaan vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ja jos hän pelkonsa vuoksi on haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun.

[52] Ulkomaalaislain 88 §:n mukaan maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella, jos edellytykset turvapaikan antamiselle eivät hänen kohdallaan täyty, mutta on esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että jos hänet palautetaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, ja hän on kykenemätön tai sellaisen vaaran vuoksi haluton turvautumaan kotimaansa suojeluun.

[53] Ulkomaalaislain 88 a §:n mukaan maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella, jos edellytyksiä turvapaikan tai toissijaisen suojelun antamiselle ei ole, mutta hän ei voi palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa siellä tapahtuneen ympäristökatastrofin takia taikka siellä vallitsevan huonon turvallisuustilanteen vuoksi, joka voi johtua kansainvälisestä tai maan sisäisestä aseellisesta selkkauksesta tai vaikeasta ihmisoikeustilanteesta. Toissijaisen ja humanitaarisen suojelun soveltamisalojen erosta, ks. Nykänen, Eeva: Toissijaista vai Humanitaarista? Erottelematonta väkivaltaa pakenevien turvapaikanhakijoiden suojelu ulkomaalaislain mukaan. Oikeus 2/2012, s. 183–203.

[54] Neuvoston direktiivi 2001/55/EY, annettu 20 päivänä heinäkuuta 2001, vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi.

perheenjäsenen oleskeluluvan luonteen mukaisesti. Jos perheenkokoaja oleskelee Suomessa tilapäisen oleskeluluvan nojalla, annetaan perheenjäsenellekin luonteeltaan tilapäinen lupa. Vastaavasti, jos perheenkokoajan lupa on luonteeltaan jatkuva, annetaan myös hänen perheenjäsenelleen jatkuva oleskelulupa.[55] Suomen kansalaisen ulkomaalaiselle perheenjäsenelle annetaan aina luonteeltaan jatkuva oleskelulupa.

Pysyvä oleskelulupa myönnetään ulkomaalaiselle, joka on jatkuvan määräaikaisen oleskeluluvan saatuaan oleskellut Suomessa luvallisesti ja yhtäjaksoisesti neljän vuoden ajan. Tämän lisäksi vaatimuksena on, että ne edellytykset, joiden perusteella jatkuva oleskelulupa oli myönnetty, ovat yhä olemassa. Pysyvää oleskelulupaa ei siis voida antaa henkilölle, joka oleskelee Suomessa luonteeltaan *tilapäisen* määräaikaisen oleskeluluvan nojalla vaan vain, jos määräaikainen oleskelulupa on luoteeltaan *jatkuva*. Esimerkiksi opiskelun tai tilapäisen työnteon perusteella maassa tilapäisen oleskeluluvan nojalla oleskelevat eivät tämän vuoksi voi saada pysyvää oleskelulupaa riippumatta siitä, miten kauan he tosiasiassa oleskelevat Suomessa.

Pysyvän oleskeluluvan saamisen jälkeen ulkomaalaisen oleskeluoikeuden perusteiden olemassaoloa arvioidaan vain, jos viranomaisten harkittavaksi tulee ulkomaalaisen karkottaminen Suomesta.[56] Tässä suhteessa pysyvän luvan nojalla oleskelevien henkilöiden asema eroaa olennaisesti määräaikaisen luvan nojalla maassa oleskelevien asemasta. Jos esimerkiksi perhesiteen perusteella oleskeluluvan saaneen henkilön perhesuhde päättyy sinä aikana kun hän oleskelee Suomessa määräaikaisella luvalla, ei oleskelulupaa pääsääntöisesti jatketa. Vastaavasti jos työnteon perusteella oleskeluluvan saanut ulkomaalainen jää työttömäksi määräaikaisen oleskeluluvan nojalla maassa oleskellessaan, ei hänelle pääsääntöisesti myönnetä jatkolupaa. Pysyvän oleskeluluvan voimassaoloon eivät vastaavat syyt vaikuta.

---

[55] Ulkomaalaislaki 45 §:n 3 mom. ja 47 §:n 3 mom. On huomattava, että kaikki tilapäiset oleskeluluvat eivät oikeuta perheenyhdistämiseen. Esim. ulkomaalaislain 51 §:n nojalla tilapäisestä terveydellisestä syystä tai maastapoistamisen tilapäisen estymisen vuoksi oleskeluluvan saaneiden henkilöiden perheenjäsenille ei voida antaa oleskelulupaa perhesiteen perusteella.

[56] Ulkomaalaislain 149 §:n 1 mom. mukaan maasta voidaan karkottaa oleskeluluvalla oleskellut ulkomaalainen, joka oleskelee Suomessa ilman vaadittavaa oleskelulupaa; jonka on todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta, taikka jonka on todettu syyllistyneen toistuvasti rikoksiin; joka on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle; tai joka on ryhtynyt taikka jonka voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan.

Oleskeluluvan myöntämisen edellyttää lähtökohtaisesti, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Jos näin ei ole, ei lupaa myönnetä. Toimeentulovaatimuksen tarkoituksena on varmistaa, että ulkomaalainen kykenee huolehtimaan omasta toimeentulostaan eikä siten muodosta rasitetta Suomen sosiaaliturvajärjestelmälle. Laissa kuitenkin säädetään useista poikkeuksista toimeentulovaatimukseen. Toimeentulovaatimusta ei sovelleta esimerkiksi kansainvälisen suojelun tarpeeseen perustuvia oleskelulupia myönnettäessä. Lisäksi toimeentuloedellytyksestä voidaan poiketa yksittäistapauksissa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai jos lapsen etu sitä vaatii.[57]

Oleskeluluvan hakijan toimeentulo katsotaan turvatuksi, jos hän kykenee kustantamaan Suomessa oleskelunsa tavanomaiseksi katsottavilla ansiotyöstä, yrittäjätoiminnasta, eläkkeistä, varallisuudesta tai muista lähteistä saatavilla tuloilla siten, että hänen ei voida olettaa joutuvan toimeentulotuen tarpeeseen.[58] Tilapäinen turvautuminen toimeentulotukeen tai vastaavaan toimeentuloa turvaavaan etuuteen ei estä jatkoluvan myöntämistä. Jos toimeentulotuen tarve kuitenkin arvioidaan muuksi kuin tilapäiseksi, ei jatkolupaa lähtökohtaisesti myönnetä. Kustannuksia korvaavia sosiaaliturvaetuuksia ei pidetä sellaisina etuuksina, joiden saaminen estäisi jatkoluvan myöntämisen.[59]

Kuten seuraavassa jaksossa kuvataan tarkemmin, sillä, onko ulkomaalaisen oleskelulupa luonteeltaan tilapäinen vai jatkuva tai pysyvä, on vaikutusta siihen, millaiseksi henkilön oikeudellinen asema muodostuu ja pääseekö hän sosiaaliturvajärjestelmämme piiriin.[60]

4 SOSIAALITURVAN ULOTTUVUUS JA MAAHANMUUTTAJAT

4.1 Kunnan järjestämät palvelut

Siitä, kenellä on oikeus kunnan järjestämiin sosiaali- ja terveyspalveluihin, säädetään eri palvelusektoreja koskevassa erityislainsäädännössä.

---

57 Ulkomaalaislaki 39 §:n 1 mom.

58 Ulkomaalaislaki 39 §:n 2 mom.

59 Ulkomaalaislaki 39 §:n 3 mom.

60 Ks. myös Nykänen, Eeva: Luvallista, luvatonta ja jotain siltä väliltä – ulkomaalaislaki ja turvapaikanhakijataustaisten maahanmuuttajien jäsenyys. Oikeus 3/2008, s. 345–364.

Kuntien vastuulla olevaan terveydenhuoltoon kuuluu terveydenhuoltolain mukaan terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen, perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoito.[61] Kunnan tulee tarjota näitä palveluita pääsääntöisesti vain *asukkailleen*. Kunnan asukkaalla tarkoitetaan tällöin henkilöä, jonka kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on.[62] Kotikuntalain mukaan henkilön kotikunta on pääsääntöisesti se kunta, jossa hän asuu tai johon hänellä katsotaan olevan kiintein yhteys.[63]

Suomeen ulkomailta muuttaneen ja täällä asuvan henkilön kotikunta määräytyy kotikuntalain mukaisesti, jos hänellä on luonteeltaan jatkuva määräaikainen oleskelulupa tai pysyvä oleskelulupa Suomessa oleskelua varten. Lisäksi maahan muuttaneen ulkomaalaisen kotikunta määräytyy kotikuntalain mukaan, jos hänellä on vähintään yhden vuoden oleskeluun oikeuttava luonteeltaan tilapäinen oleskelulupa ja tämän lisäksi olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen tarkoitus jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan. Asumistarkoituksen vakinaisuutta osoittavia seikkoina pidetään mm. sitä, että ulkomaalaisella on voimassa oleva työsopimus tai muu siihen rinnastettava selvitys vähintään kaksi vuotta kestävää työtä tai opiskelua varten tai hänellä on ollut tilapäinen asuinpaikka Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään yhden vuoden ajan. Se, millä perusteella oleskelulupa on myönnetty, ts. onko lupa myönnetty esim. työntekoa varten tai kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella, ei siis ole ratkaiseva seikka kotikuntaa määritettäessä. Olennaista on sen sijaan asumisen luonne, eli se, pidetäänkö asumista vakinaisena vai tilapäisenä.

Kotikuntalaista siis seuraa, että jos ulkomaalaisen oleskelulupa on voimassa alle vuoden verran, tai jos hänen oleskelunsa tarkoitusta ei pidetä vakinaisena esimerkiksi siksi, että hänen työsuhteensa kestää alle kaksi vuotta, ei luonteeltaan tilapäisen oleskeluluvan nojalla maassa oleskelevalla henkilöllä ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa.[64] Ilman

[61] Terveydenhuoltolaki (1326/2010) 1 § 1 mom.

[62] Kansanterveyslaki 14 §:n 5 mom.

[63] Kotikuntalaki (201/1994) 2 §.

[64] Maistraattien välillä vallitsee eroja siinä, miten ne tulkitsevat asumistarkoituksen pysyvyyttä osoittavia seikkoja, vaikka kotikuntalain muutoksella (laki kotikuntalain muuttamisesta 399/2007) pyrittiinkin selkeyttämään asumistarkoituksen pysyvyyden arvioimisen kriteereitä ja siten yhtenäistämään maistraattien käytäntöjä ja varmistamaan ulkomaalaisten yhdenvertainen kohtelu. Ks. Rinta-Hoiska, Maija: Selvitys tilapäisen oleskeluluvan nojalla Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten kotikunnan määräytymisestä, 2010. Saatavilla osoitteessa http://www.hel.fi/wps/wcm/connect/36a7a8004acfe06a9332f7128ee09a62/Selvitys+ulkomaalaisten+kotikunnan+m%C3%A4%C3%A4r%C3%A4ytymisest%C3%A4_22.03.10.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=36a7a8004acfe06a9332f7128ee09a62 (10.2.2013).

oleskelulupaa maassa oleskelevien henkilöiden tilanne on samanlainen. Oleskelun luvattomuudesta johtuen heillä ei ole kotikuntaa Suomessa. Koska kunta on velvollinen järjestämään terveyspalveluja vain asukkailleen, ei tällaisella henkilöllä ole niihin pääsyä kiireellistä sairaanhoitoa lukuun ottamatta.[65] Kiireellisellä hoidolla, jota potilaalle on annettava hänen asuinkunnastaan riippumatta, tarkoitetaan äkillisen sairastumisen, vamman, pitkäaikaissairauden vaikeutumisen tai toimintakyvyn alenemisen edellyttämää välitöntä arviota ja hoitoa, jota ei voida siirtää ilman sairauden pahenemista tai vamman vaikeutumista.[66] Kotikuntaa vailla olevalla henkilöllä on siis oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon, mutta hän on velvollinen itse vastaamaan saamansa hoidon kustannuksista täysimääräisesti.

Se, milloin henkilön katsotaan olevan kiireellisen hoidon tarpeessa, jää tilannekohtaisen lääketieteellisen arvion varaan. Myös se, milloin kiireellisen hoidon tarve – ja siten kunnan velvollisuus huolehtia hoidosta – päättyy, arvioidaan aina tilannekohtaisesti. Kunta ei ole velvollinen järjestämään esimerkiksi ennaltaehkäisevää hoitoa eikä kiireellistä hoitoa seuraavaa jatkohoitoa edes henkilön omalla kustannuksella. Kunta ei ole myöskään velvollinen järjestämään esimerkiksi kroonisten sairauksien hoitoa, vaikka hoidon puute saattaa johtaa henkilön tilan heikkenemiseen ja kiireellisen hoidon tarpeen syntymiseen.

Sosiaalihuoltoon kuuluvina velvollisuuksinaan kunnan on huolehdittava sosiaalipalvelujen järjestämisestä ja sosiaaliavustusten suorittamisesta *asukkailleen* ja toimeentulotuen antamisesta *kunnassa oleskelevalle henkilölle*.[67] Sosiaalipalveluja järjestettäessä kunnan asukkaana pidetään henkilöä, jonka kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on. Jos henkilöllä ei ole kotikuntalain mukaan määräytyvää kotikuntaa, pidetään häntä sen kunnan asukkaana, jossa hän oleskelee. Sosiaalipalvelujen henkilöllinen ulottuvuus on siis laajempi kuin terveyspalvelujen.[68] Lisäksi kunnan tulee kiireellisissä tapauksissa ja olosuhteiden muutoin niin vaatiessa huolehtia laitoshuollon ja muiden sosiaalipalvelujen järjestämisestä muillekin kun-

[65] Terveydenhuoltolaki 50 § ja erikoissairaanhoitolaki 3 §.

[66] Terveydenhuoltolaki 50 §.

[67] Sosiaalihuoltolaki 13 §. Eduskunnan oikeusasiamies on linjannut, että toimeentulotukilain mukainen vakinainen oleskelu kunnassa ei ole sama asia kuin kotikuntalain mukainen asuminen kunnassa. Oleskelun pysyväisluonteisuutta arvioitaessa huomiota voidaan kuitenkin kiinnittää mm. siihen, onko henkilöllä pysyvää asuntoa kunnassa. Lisäksi merkitystä voidaan antaa sille, onko henkilöllä perhesuhteita tai muita kiinteitä yhteyksiä kuntaan. Ks. EOA Dnro 3711/4/07 17.6.2009.

[68] Sosiaalihuoltolaki 14 §.

nassa oleskeleville henkilöille kuin sen asukkaille.[69] Sosiaalipalvelujen ja toimeentulotuen saaminen ei siis ole lähtökohtaisesti riippuvaista siitä, onko henkilöllä kotikuntaa Suomessa. Näin ollen myös kotikuntaa vailla olevat maassa tilapäisesti tai ilman lupaa oleskelevat ulkomaalaiset voivat päästä sosiaalihuollon palveluiden piiriin.

Alustavan tarkastelun perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että eri kuntien eri palveluja koskevissa käytännöissä esiintyy tältä osin eroja. Etenkin tarveharkintaisten palvelujen ja etuuksien kohdalla maassa oleskelun luonne ja peruste näyttäisivät kuuluvan tarveharkinnassa huomioon otettaviin seikkoihin siten, että oleskelun tilapäisyys tai luvattomuus kaventaa yksilön saamien palvelujen piiriä.[70] Esimerkiksi toimeentulotuen myöntäminen voidaan tällöin rajoittaa vain kiireellisiin tapauksiin ja välttämättömiin kustannuksiin siihen saakka, kunnes henkilö on poistunut maasta.[71] Tilanne saattaa muodostua ongelmalliseksi, jos ulkomaalaisen oleskelu Suomessa johtuu siitä, että paluu kotimaahan ei ole hänen kohdallaan todellinen vaihtoehto, jonka vuoksi hänen oleskelunsa Suomessa on *oikeudellisesti* tilapäisestä luonteestaan huolimatta *tosiasiallisesti* pysyvää.

4.2 Sosiaalivakuutus

Kelan hallinnoiman asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön henkilöllinen soveltamisala määrittyy soveltamisalalain ja soveltamisalalakia tältä osin sisällöltään pääpiirteissään vastaavan erityislainsäädännön, EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusten 883/2004 ja 987/2009, sekä pohjoismaisen sosiaaliturvasopimuksen perusteella. Ne myös määrittävät, millä edellytyksillä Suomeen muuttavat ulkomaalaiset pääsevät sosiaaliturvan piiriin. Eri etuuksia koskeva erityislainsäädäntö voi lisäksi sisältää sellaisia tarkentavia säännöksiä mm. etuuden saamiseen vaaditusta asumisajasta Suomessa, jotka vaikuttavat ulkomailta Suomeen muuttavien henkilöiden asemaan. Esimerkiksi vanhempainpäivärahaa maksetaan vain henkilölle, joka on asunut Suomessa vähintään 180 päivää ennen laskettua synnytysaikaa tai ottolapsen sijoittamista vakuutetun luokse. Suomessa asumisen aikaan rinnastetaan tällöin se aika, jonka henkilö on ollut vakuutettuna

[69] Sosiaalihuoltolaki 15 §.

[70] Rinta-Hoiska 2010, s. 28.

[71] Toimeentulotukilaki (1412/1997) 14 § ja Opas toimeentulotukilain soveltajille. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:4, s. 59. Ks. myös Heiliö et al. 2006, s. 409.

toisessa EU-valtiossa tai sellaisessa valtiossa, jossa sovelletaan yhteisön lainsäädäntöä, mutta ei muissa maissa.[72]

Soveltamisalalain mukaan sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan Suomessa vakinaisesti asuvaan henkilöön, jolla on Suomessa varsinainen asunto ja koti ja joka jatkuvasti ja pääasiallisesti oleskelee täällä. Jotta Suomeen muuttava ulkomaalainen voisi päästä sosiaaliturvan piiriin, hänen oleskelunsa, asumisensa ja työskentelynsä täällä tulee olla luvallista ja hänellä tulee olla vähintään yhden vuoden oleskeluun oikeuttava oleskelulupa.[73] Tämän lisäksi ulkomaalaisen asumisen Suomessa tulee siis olla oikeudellisessa mielessä vakinaista.

Asumisen vakinaisuutta arvioidaan soveltamisalalain 3 a §:n nojalla. Säännöksen mukaan sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan Suomeen muuttavaan henkilöön maahan tulosta alkaen, jos hänen katsotaan hänen olosuhteensa kokonaisuudessaan huomioon ottaen muuttavan Suomeen vakinaisesti asumaan. Asumisen vakinaisuutta osoittavina seikkoina otetaan tällöin huomioon mm. se, että henkilö on maassa vakinaisesti asuvan henkilön perheenjäsen tai että hän on pakolainen tai saanut oleskeluluvan toissijaisen tai humanitaarisen suojelun perusteella. Lisäksi vähintään kahden vuoden työsopimus Suomessa tehtävää työtä varten tai se, että ulkomaalaiselle on myönnetty EU:n sininen kortti, osoittavat asumisen vakinaisuutta.

Näistä vaatimuksista seuraa, että jos henkilöllä on kahta vuotta lyhyemmäksi ajaksi tehty määräaikainen työsopimus, ei hänen asumistarkoitustaan pidetä vakinaisena. Lisäksi laissa säädetään nimenomaisesti, että ulkomaalaisen ei katsota muuttavan Suomeen vakinaisesti asumaan, jos hän muuttaa maahan yksinomaan opiskelutarkoituksessa riippumatta siitä, miten pitkään opinnot kestävät. Henkilön asumisen pysyvyyttä arvioidaan kuitenkin aina kokonaisuutena. Opiskelijoidenkin kohdalla esimerkiksi Suomeen kohdistuvat perhesiteet voivat osoittaa henkilön asuvan Suomessa pysyvästi ja muodostaa siten perusteen sosiaaliturvan piiriin pääsylle.

Oleskeluluvan kestoa koskevasta vaatimuksesta seuraa puolestaan, että ne, joiden oleskelulupa on voimassa lyhyemmän ajan kuin vuoden, jäävät lähtökohtaisesti sosiaaliturvan soveltamisalan ulkopuolelle. Näin on riippumatta heidän asumistarkoituksensa vakinaisuudesta, vaikkakin erityisestä syystä myös alle vuoden oleskeluluvan voidaan katsoa täyttävän oleskelulupaedellytyksen, jos oleskeluluvan jatkamiselle ei ole estettä.[74]

---

72 Sairausvakuutuslaki (1224/2004) 9 luku 1 §.

73 Soveltamisalalaki 3 c §.

74 Ibid.

Oleskelun luvallisuutta koskevasta vaatimuksesta taas seuraa se, että maassa ilman oleskelulupaa oleskelevat jäävät automaattisesti järjestelmämme ulkopuolelle.

5 LOPUKSI

Se, millaiseksi ulkomaalaisten asema sosiaalisten oikeuksien subjektina muodostuu, on varsin vaikeasti hahmottuva kokonaisuus. Suomalainen järjestelmä perustuu pitkälti *oikeudellisesti vakinaiseksi* määriteltävän maassa asumisen varaan. Tapa, jolla tämä määrittely tehdään, ei vastaa volyymiltaan jatkuvasti kasvavan ja luonteeltaan monimuotoistuvan maahanmuuton synnyttämiin haasteisiin eikä kansallisen järjestelmämme ulkopuolelta, kuten ihmisoikeusjärjestelmästä tuleviin oikeudellisiin vaatimuksiin.

Olennainen ongelma on, että se, mitä pidetään oikeudellisessa mielessä vakinaisena asumisena Suomessa ja siten edellytyksenä asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin pääsemiselle, määritellään eri laeissa ja eri viranomaisten käytännöissä hieman eri tavoin. Yksittäisen maahanmuuttajan oikeuksien ja vastaavasti viranomaisten velvollisuuksien sisällön hahmottaminen on tämän vuoksi paikoin hyvin hankalaa eikä lainsäädäntömme ole tältä osin aukotonta. Esimerkiksi henkilö, joka pääsee kunnallisten sosiaalipalvelujen piiriin, ei ole välttämättä oikeutettu muihin terveyspalveluihin kuin kiireelliseen sairaanhoitoon ja siihenkin vain omalla kustannuksellaan. Tai henkilö, jota pidetään kunnan vakituisena asukkaana ja joka on sillä perusteella oikeutettu kunnallisiin palveluihin kunnan asukkaisiin sovellettavalla maksuperusteella, ei välttämättä pääse Kelan hallinnoiman asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön piiriin ja saa esim. lääkekustannuksiaan korvatuksi sen vuoksi, että hänen asumistaan ei pidetä soveltamisalalain tarkoittamalla tavalla vakinaisena. Tämä voi uhata hoidon toteutumista tilanteissa, joissa lääkekustannukset kasvavat suuriksi.

Oman lisänsä ongelmiin tuovat vaihtelevat viranomaiskäytännöt, kuten maistraattien vaihteleva rekisteröintikäytäntö. Kaikki maistraatit eivät rekisteröi kunnan vakituisiksi asukkaiksi sellaisia jatkuvaluonteisen oleskeluluvan saaneita ja siten ulkomaalaislain näkökulmasta maassa pysyväisluonteisesti asuvia turvapaikanhakijataustaisia henkilöitä, joille ei löydy sijoituskuntaa ja jotka joutuvat sen vuoksi asumaan vastaanottokeskuksissa.[75]

[75] Suomen pakolaisavun tietojen mukaan vuonna 2012 vastaanottokeskuksissa asui kuu-

Tätä ongelmallista käytäntöä perustellaan sillä, että vastaanottokeskukset on tarkoitettu vain tilapäistä asumista varten eikä niissä asumista voi sen vuoksi pitää kotikuntalain tarkoittamalla tavalla pysyvänä. Myös sellaisilla jatkuvan oleskeluluvan saaneilla – ja siis ulkomaalaislain näkökulmasta Suomessa pysyvässä tarkoituksessa asuvilla henkilöillä – joiden henkilöllisyys on jäänyt epäselväksi, voi olla vaikeuksia saada kunnan jäsenyyttä. Tämä johtuu siitä, että kaikki maistraatit eivät merkitse epäselvän henkilöllisyyden omaavia henkilöitä väestörekisteriin. Tällaisissa tilanteissa henkilö, jonka oleskelu Suomessa on luvallista ja luonteeltaan pysyvää, saattaa siis jäädä kunnallisen palvelujärjestelmän ulkopuolelle, vaikka maistraatin tekemä kotikuntamerkintä ei sidokaan sosiaali- ja terveyspalveluista vastaavia viranomaisia.

Loppuraporttinsa 23.3.2011 antanut maahanmuuttoon ja maastamuuttoon liittyvää sosiaaliturvalainsäädäntöä selvittänyt työryhmä (MAASTO-työryhmä) ja raporttinsa 19.10.2012 antanut asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön tarkistamista selvittänyt työryhmä (Solmu IV -työryhmä) toivat esiin useita kysymyksiä, joiden osalta kansallinen lainsäädäntömme ei ole täysin yhteensopivaa eurooppaoikeuteen perustuvien velvoitteiden kanssa. Lisäksi työryhmät totesivat selviä väliinputoamistilanteita sosiaaliturvan alueella. Kummankin työryhmän työssä kiinnitettiin huomiota etenkin niihin ongelmiin ja epäselvyyksiin, joita Suomessa liittyy lyhytaikaisen maahanmuuton tilanteissa asumista määrittäviin kriteereihin, esimerkiksi juuri asumisen vakinaisuuteen ja vähimmäisaikoihin. Nykyisen tilanteen todettiin olevan ”monimutkainen yksittäisen sosiaaliturvaan pyrkivän henkilön ymmärrettäväksi” ja mahdollistavan ”myös eri viranomaisten keskenään ristiriitaiset tulkinnat”. Tätä ei pidetty ”yksilön oikeusturvan, järjestelmän läpinäkyvyyden tai hallinnollisen taakan näkökulmasta” toivottavana. Etenkin rajanveto tilapäisen ja vakinaisen oleskelun välillä nähtiin ongelmana. Lainsäädännön ja viranomaiskäytäntöjen selkeyttämistä kaivattiin näiltä osin.[76]

Kuten edellä kuvatut esimerkit osoittavat, näihin havaintoihin on helppo yhtyä. Nyt sosiaaliturvajärjestelmämme ulkopuolelle jää mm. henkilöitä, joiden asumista Suomessa ei pidetä oikeudellisessa mielessä pysyvänä,

kausittain keskimäärin 200 henkilöä, jotka olivat saaneet oleskeluluvan mutta joille ei ollut löytynyt kuntapaikkaa. – Http://www.pakolaisapu.fi/fi/tietoa/uutiset/item/364-sadat-joutuvat-odottamaan-kuntapaikkoja.html (23.4.2012).

[76] STM:n raportteja ja muistioita 2012:24, s. 39 ja Maahanmuuttoon ja maastamuuttoon liittyvää sosiaaliturvasäännöstöä selvittäneen työryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2011:2.

vaikka he asuvat ja työskentelevät täällä luvallisesti ja maksavat veronsa Suomeen. Onkin selvää, että lainsäädäntö kaipaa selkeyttämistä ja sen soveltamiskäytännöt yhtenäistämistä.

Sen selkeyttäminen, mitä pidetään *oikeudellisesti* vakinaisena asumisena, ei kuitenkaan ratkaise kaikkia järjestelmämme henkilölliseen ulottuvuuteen liittyviä ongelmia. Tämänkin jälkeen järjestelmämme jättäisi yhä ulkopuolelleen ainakin maassamme *tosiasiallisesti* mutta *luvattomasti* asuvat henkilöt. Ihmis- ja perusoikeusvelvoitteet mahdollistavat sen, että täysimääräinen pääsy sosiaaliturvan piiriin voidaan rajata sellaisiin maassa luvallisesti oleskeleviin henkilöihin, joilla on vakinaisen asumisen tai työnteon perusteella riittävän tiivis yhteys kyseiseen maahan. Samoista velvoitteista seuraa kuitenkin myös, että jokaiselle, siis myös maassa luvatta tai tilapäisluonteisesti oleskeleville, tulee turvata oikeuksien vähimmäistaso. Tämä ei näytä toteutuvan Suomessa. Esimerkiksi EU:n perusoikeusvirasto on korostanut, että ihmisoikeutena tunnustettu oikeus terveyteen pitää sisällään kaikille, mukaan lukien myös luvattomille siirtolaisille, kuuluvan oikeuden saada kiireellistä ja välttämätöntä sairaanhoitoa ja hoidon kannalta välttämättömän lääkityksen samoilla korvauksilla kuin valtion omat kansalaiset.[77] Suomessa tilapäisesti tai luvattomasti oleskeleville henkilöille tunnustettu oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon siten, että he ovat velvollisia maksamaan saamansa hoidon kustannukset täysimääräisesti, ei täytä tätä vaatimusta. Tällaisissa tilanteissa sairaanhoidon kustannukset saattavat nousta niin korkeiksi, että hoito muuttuu käytännössä saavuttamattomaksi.

Ruotsissa paperittomille siirtolaisille on taattu vastaava oikeus terveyspalveluihin kuin mihin turvapaikanhakijat ovat oikeutettuja.[78] Suomen olisi syytä ottaa mallia tästä käytännöstä, joka avaa pääsyn terveyspalveluihin ilman kohtuuttomia kustannuksia ja täyttää siten ihmisoikeusvelvoitteista seuraavat vähimmäisvaatimukset.

Tämä artikkeli keskittyi sosiaaliturvajärjestelmämme soveltamisalaan ja siihen, millä edellytyksillä kolmansien maiden kansalaiset pääsevät sen piiriin. Sen rajoissa ei ollut mahdollista tarkastella, vastaako järjestelmämme sisällöllisesti sen piiriin päässeiden, mutta kielensä, kulttuurinsa ja taustansa

[77] European Union Agency for Fundamental Rights: Migrants in an irregular situation: Access to healthcare in 10 European Union Member States. Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011, s. 9.

[78] Lag (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd. Ks. myös Regeringens proposition 2012/13:109. Hälso- och sjukvård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd. – Http://www.regeringen.se/content/1/c6/21/17/56/fd677223.pdf (24.4.2013).

vuoksi enemmistöstä poikkeavien henkilöiden tarpeisiin. On olemassa viitteitä siitä, että näin ei välttämättä ole.[79] Yksi sosiaaliturvajärjestelmämme suurista haasteista tulevaisuudessa onkin sen kyky sisältönsä ja laatunsa puolesta vastata alati monimuotoistuvan väestömme tarpeisiin.

[79] Ks. Castaneda et al. 2012. Suomessa asuvien venäläis- somalialais- ja kurditaustaisten maahanmuuttajien terveys- ja hyvinvointitutkimus mm. osoitti, että kurditaustaisista naisista peräti joka toisella oli vakavia masennus- ja ahdistusoireita, kun tutkimuspaikkakuntien koko samanikäisessä väestössä vastaavia oireita oli alle 10 %:lla. Mielenterveyspalvelujen käyttö oli kurditaustaisissa ryhmissä kuitenkin yhtä yleistä kuin tutkimuspaikkakuntien koko samanikäisessä väestössä. Suuri osa kurditaustaisten naisten masennus- ja ahdistusoireista näyttää siis jäävän hoitamatta. Tutkimuksen keskeisenä lopputuloksena todetaan mm. että maahanmuuttajien terveyspalvelujen, etenkin mielenterveyspalvelujen kehittämisellä on kiire, sillä nykyinen palvelujärjestelmä ei tavoita kuin osan palveluja tarvitsevista (Castaneda, Anu E. et al.: Mielenterveyspalvelut. Teoksessa Castaneda, Anu E. – Rask, Shadia – Koponen, Päivikki – Mölsä, Mulki – Koskinen Seppo (toim.): Maahanmuuttajien terveys ja hyvinvointi. Tutkimus venäläis-, somalialais- ja kurditaustaisista Suomessa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 61/2012, s. 157–164.)

Paul Van Aerschot

Kotoutumislainsäädäntö ja sen toimeenpano yksilön oikeuksien näkökulmasta

1 JOHDANTO

Suomessa maahanmuuttajien lukumäärä on ollut toisen maailmansodan jälkeisenä aikana 1990-luvulle saakka hyvin pieni verrattuna muihin Länsi-Euroopan maihin. Esimerkiksi vuonna 1980 ulkomaan kansalaisten osuus väestöstä oli vain 0,3 % ja 1990-luvun alussa heitä asui Suomessa vasta noin 37 000 (0,7 % väestöstä). Tämä johtui pääasiassa hyvin tiukasta maahanmuuttopolitiikasta ja kansantalouden tilasta.[1] Tilanne muuttui jonkin verran 1990-luvulla, jolloin Suomeen alkoi tulla turvapaikanhakijoita ja tänne alettiin ottaa vastaan enemmän pakolaisia. Lisäksi tuolloin järjestettiin entisessä Neuvostoliitossa asuville inkeriläisille ja muille suomensukuisille mahdollisuus ”paluumuuttoon”.[2]

Vuosituhannen vaihteen jälkeen maahanmuuttopolitiikassa alettiin kiinnittää enemmän huomiota eräiden alojen ulkomaisten työntekijöiden houkuttelemiseen Suomeen. Vuoden 2010 lopussa 4,2 % koko väestöstä oli vieraskielisiä eli toisin sanoen heidän äidinkielensä ei ollut suomi, ruotsi, saame tai romaani. Suurimmat Suomessa asuvat maahanmuuttajaryhmät koostuvat venäläisistä ja virolaisista.[3]

Viime vuosina maahanmuuttajien lukumäärä on kasvanut nopeasti ja he ovat olleet enemmän esillä politiikassa ja julkisessa keskustelussa. Ensimmäinen kotouttamislaki säädettiin vuonna 1999 ja se korvattiin nykyisin voimassa olevalla lailla kotoutumisen edistämisestä vuodelta 2010. Molempien lakien lähestymistapa on enimmäkseen sosiaalipoliittinen. Halutaan turvata taloudellisesti heikossa asemassa olevien maahanmuuttajien

[1] Komiteanmietintö 1994:5: Suomen pakolais- ja siirtolaisuuspolitiikan periaatteet, s. 7–8. Helsinki 1994.

[2] Valtioneuvoston selonteko kotouttamislain toimeenpanosta, julkaisussa VNS 5/2002, s. 5 ja 11. Jasinskaja-Lahti, I. – Mähönen, T. A. – Varjonen, S. – Arnold, L. – Yijälä, A. – Jurva, K.: Identities and integration in the context of ethnic migration, s. 3–4. Siirtolaisuus – Migration 1/2012, s. 3–12; Saukkonen, Pasi: Erilaisuuksien Suomi. Helsinki 2013, s. 54–55.

[3] Lähde: Tilastokeskus.

toimeentulo, parantaa heidän ”työmarkkinakelpoisuuttaan” ja helpottaa heidän sulautumistaan suomalaiseen yhteiskuntaan. Sosiaalipolitiikkaan ja sosiaalityöhön kuuluvat sekä suojelun antaminen että velvoitteiden ja pakkokeinojen käyttö, mikä aiheuttaa jännitteitä viranomaisten tai muiden päätöksentekijöiden toiminnan ja asiakkaiden oikeuksien välillä. Tämä näkyy jo aihepiirin suomenkielisessä terminologiassa, jossa maahanmuuttaja milloin ”objektifioidaan” kotoutettavaksi, milloin ”subjektifioidaan” kotoutuvaksi. Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön eräs paradoksi on, että niiden pitäisi suojella asiakkaita, ei pelkästään ”sosiaalisia riskejä” vastaan vaan myös sosiaaliturvasta ja sosiaalihuollosta päättävien toimijoiden laista poikkeavilta päätöksiltä ja menettelytavoilta. Nämä jännitteet saavat lisää ulottuvuuksia monikulttuurisessa tai monietnisessä toimintaympäristössä, jossa pitäisi turvata vähemmistöryhmien perustuslaillinen ”oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan” (PL 17 §).

Tässä artikkelissa kotoutumislainsäädännön tarkastelu keskittyy siihen, mitkä edellytykset lainsäätäjä on luonut yksilön oikeuksien toteuttamiseksi. Käytännössä lain toimeenpanijat kuitenkin määräävät siitä, missä määrin oikeuksia toteutetaan tai loukataan. Siitä syystä käsitellään jonkin verran myös lainsäädännön toimeenpanoa. Vuoden 2010 laki on suurimmaksi osaksi tullut voimaan vasta 1.9.2011, joten sen toimeenpanosta ei ole vielä riittävästi tietoa. Edellisen lain toimeenpanossa havaitut puutteet auttavat kuitenkin ymmärtämään, millaisista ongelmista on kysymys. On selvää, ettei lainsäädännön todellista merkitystä voida arvioida tutkimatta sen toimeenpanoa. Tämä käy ilmi mm. siinä, että Suomen kotouttamispolitiikka on saanut korkeat pisteet kansainvälisessä MIPEX-arvioinnissa[4], vaikka lain soveltamiskäytännön analyysi osoittaa, että käytäntö ei vastaa lainsäädännön tavoitteita, kuten jäljempänä esitetään.

Ennen lainsäädännön erittelyä luonnehdin lyhyesti, mitä integraatiolla tarkoitetaan ja millaisia oikeudellisia ongelmia siihen liittyy. ”Kotouttamisen” tai ”kotoutumisen” lisäksi käytän sanaa ”integraatio” neutraalina terminä, joka kontekstista riippuen tarkoittaa jompaakumpaa tai molempia. Perustelen sitä sillä, että joskus on vaikea päättää, pitäisikö jotakin prosessia tai toimenpidettä kutsua kotouttamiseksi vai kotoutumiseksi. Lisäksi joissakin yhteyksissä jommankumman termin käyttö saattaa olla tarkoitushakuista siten, että halutaan luoda tietynlaisia mielikuvia selvittämättä

[4] Saukkonen 2013, s. 90; MIPEX eli ”Migrant Integration Policy Index”, johon sisältyy tietoja useimmista Euroopan maista sekä Kanadasta ja USA:sta (lisäksi vuonna 2011 myös Australia ja Japani sisällytettiin arviointijärjestelmään). Ks. http://www.mipex.eu.

asiaa tarkemmin.[5]

Kathleen Valtosen mukaan integraatio sisältää ensinnäkin konkreettista asettumiseen liittyvää toimintaa maahantulon jälkeen. Tarvittavat palvelut ja toimenpiteet kuuluvat hyvin moneen yhteiskunnalliseen alueeseen. Erityisen tärkeitä ovat tiedotuspalvelut, kielikurssit, työvoimapalvelut, sosiaaliturva, lasten päivähoito, koulutus, terveydenhuolto ja asumista koskevat järjestelyt. Muita integraation tunnusmerkkejä hän kuvaa seuraavasti:

> ”(integration) … puts weight on a goal-oriented dimension of settlement, and indicates that migrants are seeking full participation in the social, economic, cultural and political life of a society, a process which is understood to be compatible with retention of their cultural identity and vital aspects of their culture. Integration is seen thus as the process in which a migrant … establishes roles, relationships and status in the receiving society. Integration is also … an outcome – that stage at which an individual has actually attained equitable, satisfying and meaningful status, roles and relations to the formal and informal institutions in the society of settlement.”[6]

Määritelmää voidaan täydentää vielä seuraavilla seikoilla. Integraatio on yksilöllinen prosessi, joka määräytyy osittain maahanmuuttajan odotusten ja päämäärien mukaisesti. Integraatioon vaikuttaa myös se, onko hän motivoitunut tai ainakin valmis mukautumaan eri vaatimuksiin vai vastustaako hän niitä. Myös hänestä riippumattomat ulkoiset sopeutumisen ehdot vaihtelevat. Integraatio ei ole yhtenäinen tapahtuma tai prosessi, sillä maahanmuuttajat voivat sopeutua joillakin yhteiskunnan alueilla (esim. työelämään) mutta eivät pysty tai pyri tekemään sitä muuten. Usein erotetaan toisistaan taloudellinen, poliittinen ja yhteiskunnallinen integraatio, ja lisäksi vielä kognitiivinen, jolla tarkoitetaan vastaanottajamaan kielen oppimista sekä tiedon hankkimista sen instituutioista, arvoista ja tavoista.

Integraatio on kietoutunut monin tavoin yksilölliseen ja kollektiiviseen identiteettiin, mikä voi ilmetä mm. silloin, kun maahanmuuttajien odotetaan sopeuttavan elämäntapansa ja ajattelutapansa niihin, jotka vallitsevat uudessa asuinmaassa. [7] Terminä integraatiolla on ilmeisesti myönteinen

---

[5] Lainsäätäjän käyttämä termi ”maahanmuuttaja” ei ole myöskään ongelmaton, koska se antaa vaikutelman, että henkilö ei ole vielä muuttanut Suomeen tai on vasta saapunut (Mandalios, Mikaela – Nummela, Sari – Roininen, Elina – Sipilä, Jyrki: Matkalla Suomessa. Helsinki 2011, s. 19, jossa suositellaan termiä ”maahanmuuttanut”). Integraatiolainsäädännön soveltamisala ei kuitenkaan yleensä koske tällaisia ihmisiä.

[6] Valtonen, Kathleen: Social Work and Migration. Ashgate 2008, s. 6–7.

[7] Kroll, Christian – Similä, Matti – Salmenhaara, Perttu – Blomberg, Helena: Integration through work in a Nordic multicultural context, teoksessa Blomberg, Helena – Forsander,

miellesisältö ainakin siten, että se viittaa pyrkimyksiin päästä positiivisiin tuloksiin. Integraatioprosessi saattaa kuitenkin olla vaikea ja ristiriitainen esimerkiksi siinä tapauksessa, että se ei vastaa maahanmuuttajan odotuksia tai aiheuttaa vieraantumista, koska hän joutuu luopumaan tai tinkimään sellaisista eettisistä ja kulttuurisista arvoista, joita hän pitää tärkeinä.

2 YLEISIÄ HUOMAUTUKSIA INTEGRAATIOON LIITTYVISTÄ OIKEUDELLISISTA ONGELMISTA

Integraatioon liittyviä oikeudellisia ongelmia voi esiintyä, kun lainsäädännön perusteella järjestettävissä palveluissa tai muussa toiminnassa on rajoituksia, jotka suoraan tai epäsuorasti estävät maahanmuuttajien oikeuksien toteutumista. Tämä voi vaikeuttaa integraatioprosessia ja rikkoa yhdenvertaisuusperiaatetta. Perustuslakiin sisältyvä lainalaisuusperiaate ja hallintolain palveluperiaate vaativat, että viranomaiset eivät pelkästään vältä rikkomasta lakia vaan myös huolehtivat lainsäädännön tehokkaasta toimeenpanosta.[8] Tämä tarkoittaa, että pitäisi selvittää, saavutetaanko lakien tavoitteet niin kuin ne on muotoiltu lakitekstissä.

Toinen tärkeä oikeudellinen kysymys on sanktioiden asettaminen. Niiden päätöksentekijöiden vallankäyttöä, jotka voivat määrätä sosiaalietuuden alentamisen tai muita sanktioita, pitäisi tarkoin rajata. Heidän ja asiakkaiden välillä vallitsee perustava vallan epätasapaino, joka on ongelmallinen yksilön oikeuksien kannalta. Kotoutumislaki ja monet muut sosiaalialan lait jättävät eräissä tilanteissa paljon harkintavaltaa päätöksentekijöille. Erityisesti silloin pitäisi huolehtia preventiivisestä (ennakollisesta) oikeusturvasta.

Maahanmuuttaja, joka saa kotoutumistukea (tai sitä vastaavaa työmarkkinatukea tai toimeentulotukea), on velvollinen osallistumaan kotoutumistoimenpiteisiin tuen alentamisen uhalla. Tuen jo lähtökohtaisesti varsin vaatimattoman tason vuoksi on erityisen tärkeätä, että sen alentamista ei tehdä kaavamaisesti ja että lainsäädäntöön sisältyvien oikeusturvatakeiden soveltamiseen paneudutaan riittävästi. Suhteellisuusperiaatteen perusteella rangaistuksen ankaruuden täytyy olla sopivassa suhteessa rikkomuksen

Annika – Kroll, Christian – Salmenhaara, Perttu – Similä, Matti (eds.): Sameness and Diversity, s. 15. Helsinki 2008, s. 11–35. Saukkonen, Pasi: Kotouttaminen ja kulttuuripolitiikka. Helsinki, 2010, s. 8; Valtonen 2008 s. 17.

[8] Perustuslain 2 § 3 mom. ja hallintolain 7 §, teoksessa Perusoikeudet. Helsinki 2011, s. 784–785.

vakavuuteen. Päätöksentekijöiden vallankäytön rajoittaminen on tässä kontekstissa erittäin aiheellista sen takia, että vallan epäsuhta maahanmuuttajan ja viranomaisten välillä saattaa usein olla vielä suurempi kuin muiden asiakkaiden kohdalla. Tämä johtuu siitä, että monet maahanmuuttajat eivät tunne suomalaista hallintoa ja oikeusjärjestelmää, ja tietävät vielä vähemmän oikeuksistaan ja eri toimijoiden valtuuksista kuin muut asiakkaat. Heillä todennäköisesti on vielä vähemmän tietoa siitä, miten päätöksenjärjestelmä ja oikaisu- tai muutoksenhakumekanismit toimivat, kuinka niistä voi hankkia tietoa ja hyödyntää sitä omassa asiassa.[9] Varsinkin autoritaarisista yhteiskunnista tulevilla maahanmuuttajilla voi jopa olla käsitys, että viranomaisten päätöksiä ei saa vastustaa missään tapauksessa. Joskus heidän koulutustasonsa saattaa myös olla erittäin alhainen, mikä vaikeuttaa tiedon hankintaa sekä toimimista hallinnollisissa ja oikeudellisissa menettelyissä.

Tarkoituksenmukainen integraatiopolitiikka sekä tehokas ja oikeusturvaa kunnioittava päätöksenteko eivät sinänsä vielä riitä ratkaisemaan maahanmuuttajien integroitumiseen liittyviä ongelmia. Suuren yleisön sekä eri palveluissa (esim. rekrytoinnissa, koulutuksessa, asumisen järjestämisessä, terveydenhuollossa ja sosiaalipalveluissa[10]) avainasemassa olevien päätöksentekijöiden asenteilla ja käyttäytymisellä on suuri merkitys ja niitä on vaikea muuttaa. Näihinkin asioihin on kuitenkin yritettävä vaikuttaa tiettyjen maahanmuuttajaryhmien eristäytymisen estämiseksi ja heidän keskuudessaan esiintyvän työttömyyden ja köyhyyden vähentämiseksi. Epäonnistuneella kotoutumispolitiikalla ja riittämättömällä syrjinnänvastaisella toiminnalla voi olla vakavia seurauksia.[11]

---

9 Nonet, Philippe: Legal Competence, teoksessa Campbell, C. M. – Wiles, Paul (eds): Law and Society. Martin Robertson, 1979, s. 268–275 käyttää tästä asiasta omassa artikkelissaan termiä ”(puuttuva) legal competence”.

10 Ks. syrjinnän esiintymisestä Larja, Liisa – Warius, Johanna – Sundbäck, Liselott – Liebkind, Karmela – Kandolin, Irja – Jasinskaja-Lahti, Inga: Discrimination in the Finnish Labor Market. Helsinki 2012, s. 54–73 ja s. 162–178 sekä Mannila, Simo – Castaneda, Anu E. – Jasinskaja-Lahti, Inga: Syrjintä- ja väkivaltakokemukset, teoksessa Castaneda, Anu E. ym. (toim.): Maahanmuuttajien terveys ja hyvinvointi, s. 229 ja 234–236. Helsinki, 2012, s. 229–243.

11 Fassin, Didier: The Social Construction of Otherness, teoksessa Bonjour, Saskia – Rea, Andrea – Jacobs, Dirk (eds.): The Others in Europe, s. 118–125. Editions de l’Université Libre de Bruxelles 2011, s. 117–126 Ranskassa esiintyvistä ongelmista; Valtonen 2008, s. 147–148. Ks. myös Häkkinen, Anne – Mattila, Markku: Maahanmuuttajien kotoutumiskokemukset Etelä-Pohjanmaan maaseutumaisille alueille, julkaisussa Siirtolaisuus – Migration 1/2012, s. 29. Turku, 2012, s. 23–31, joiden tutkimustulosten mukaan rasistiset kokemukset ovat tärkein syy siihen, että jotkut maahanmuuttajat eivät viihdy Suomessa.

Tässä artikkelissa keskityn integraatiolakeihin käsittelemättä juurikaan muita aiheen kannalta merkittäviä säännöksiä (esimerkiksi syrjintää, oleskelulupia, perheenyhdistämistä tai Suomen kansalaisuuden saamista koskevaa lainsäädäntöä).

3 VUODEN 1999 KOTOUTTAMISLAKI

3.1 Lain tausta ja sisältö

Suomen hallitus julkisti ensimmäisen kansallisen integraatiopolitiikkaohjelman vuonna 1997 ja ensimmäinen integraatiolaki säädettiin kaksi vuotta myöhemmin.[12] Laki oli voimassa vuoden 2011 elokuun loppuun ja sen toimeenpanosta vastasivat lähinnä kunnat ja työvoimaviranomaiset. Uudella lailla yhdistettiin integraatioasiat sosiaaliturvajärjestelmään, mutta valtio ei varannut lisäresursseja uusien tehtävien rahoittamiseksi. Tämä herätti huomiota, koska työikäisten maahanmuuttajien työttömyysaste oli kolme kertaa korkeampi kuin maan muiden asukkaiden. Käytännössä työvoimatoimistojen virkamiehet käyttivätkin keskimäärin kaksi tai kolme kertaa enemmän aikaa maahanmuuttajien palvelemiseen kuin muihin asiakkaisiin.[13]

Maahanmuuttajien työllistäminen oli yksi lain tärkeimmistä tavoitteista kotoutumisen ohella, joka määriteltiin seuraavasti: ”Kotoutumisella (tarkoitetaan) maahanmuuttajan yksilöllistä kehitystä tavoitteena osallistua työelämään ja yhteiskunnan toimintaan samalla omaa kieltään ja kulttuuriaan säilyttäen”. Kotouttamistoimenpiteiden (viranomaisten järjestämien kotoutumista edistävien toimenpiteiden) piti tukea maahanmuuttajien ”yhteiskunnassa tarvittavien keskeisten tietojen ja taitojen saavuttamista”. Lain tavoitteena oli myös edistää maahanmuuttajien tasa-arvoa ja valinnan vapautta.[14] Kotouttamislailla ja eräillä aikaisemmin säädetyillä työttömyysturvaa koskevilla säännöksillä oli paljon yhtäläisyyksiä mm. siten, että ”työnhakusuunnitelma” muokattiin ”kotoutumissuunnitelmaksi”. Työttömien maahanmuuttajien osalta tämä korvasi ensiksi mainitun suunnitelman

[12] Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 9.4.1999/493.

[13] VNS 5/2002, s. 7, 18 ja 26; Maahanmuuttajien työllistyminen ja kannustinloukut. Helsinki 2009, s. 44.

[14] Ks. kotouttamislain 1–2 §.

ja molempien ehdot olivat samanlaisia.[15]

Kotouttamislain mukaan maahanmuuttajalla oli oikeus kotoutumissuunnitelmaan, kun hän oli ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi tai hakenut toimeentulotukea. Suunnitelma oli laadittava viimeistään silloin, kun työttömyys tai toimeentulotuen saaminen oli kestänyt viisi kuukautta. ”Oikeus” kotoutumissuunnitelmaan raukesi kolme vuotta sen jälkeen kun maahanmuuttaja oli rekisteröity ensimmäisessä kotikunnassaan. Kotoutumissuunnitelman voimassaoloaikana hänellä oli oikeus saada kotoutumistukea, joka vastasi työmarkkinatukea tai toimeentulotukea, ja johon sovellettiin pääasiassa näiden etuuksien ehtoja. Kotoutumissuunnitelmassa viranomaiset ja maahanmuuttaja ”sopivat” toimenpiteistä, jotka tukivat häntä ja hänen perhettään yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavien tietojen ja taitojen hankkimisessa. Maahanmuuttaja oli sanktion uhalla velvollinen osallistumaan suunnitelman laatimiseen ja siinä mainittuihin järjestelyihin. Sanktiot olivat samoja kuin toimeentulotuen tai työmarkkinatuen saajien kohdalla. [16]

Mielestäni lain tavoitteet olivat potentiaalisesti ristiriitaisia. Osallistumis- ja aktivointivelvoitteiden asettaminen voi tarkoittaa pakottamista, mikä sopi huonosti yhteen tasa-arvon ja valinnan vapauden edistämisen kanssa. Maahanmuuttaja voitiin velvoittaa osallistumaan mm. työharjoitteluun tai muihin työttömille työnhakijoille tarkoitettuihin toimenpiteisiin, koulutukseen, vapaaehtoisjärjestöjen toimintaan sekä suomen tai ruotsin kielen opiskeluun.[17] Säännöksen väljä sanamuoto jätti paljon harkintavaltaa viranomaisille.[18] Perusoikeuksien ja aktivointisäännösten välisistä jännitteistä huomautettiin myös hallituksen esityksessä, jonka mukaan jotkut maahanmuuttajat tarvitsevat erityistä tukea välttyäkseen syrjäytymiseltä ja saavuttaakseen yhdenvertaisen aseman muun väestön kanssa. Esitettiin myös, että maahanmuuttaja voidaan kuitenkin velvoittaa osallistumaan yhteiskuntaan, joka huolehtii hänen toimeentulostaan.[19]

Eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunta arvosteli sopimusoikeudellisten termien käyttöä kotoutumissuunnitelmaa koskevissa säännöksissä. Sen mielestä oli selvää, ettei kotoutumissuunnitelma ollut sopimus

[15] Kotouttamislain 10 § 1 mom.

[16] Lain 10 § 1–2 mom., 11 § 1 mom., s. 12–13, 15 ja 17–18 §; HE 66/1998 vp, s. 40.

[17] Lain 11 §: HE 66/1998 vp, s. 36–37; työministeriön esite ”Maahanmuuttajien kotoutuminen Suomessa” 1999, s. 10–11.

[18] Tätä harkintavaltaa säädeltiin jonkin verran lain 7 § 2 momentissa siten, että kunnan oli kuultava maahanmuuttajia, kansalaisjärjestöjä ja eräitä muita toimijoita kotoutumissuunnitelmien perustana toimivaa kotouttamisohjelmaa laadittaessa ja toteutettaessa.

[19] HE 66/1998 vp, s. 31.

juridisessa mielessä.[20] Suunnitelmaan sisällytettävät kotoutumistoimenpiteet sitoivat maahanmuuttajaa sanktioiden uhalla, mutta ne eivät sitoneet viranomaisia vastaavalla tavalla, sillä suunnitelmassa mainittujen toimenpiteiden toteuttaminen riippui määrärahapäätöksistä. Maahanmuuttajalla oli ”oikeus” kotoutumissuunnitelmaan, mutta siinä määrättyjen toimenpiteiden sisältö ja ehdot eivät olleet muutoksenhakukelpoisia.[21]

3.2 Vuoden 1999 kotouttamislain toimeenpano

Kotouttamislain säätämisen yhteydessä eduskunta oli kehottanut hallitusta seuraamaan tarkasti lain tavoitteiden toteutumista ja antamaan uudistusta koskevan selonteon kolmen vuoden kuluessa. Vuonna 2002 annetussa selonteossa todettiin, että laissa oli eräitä puutteita,[22] mikä johti vuoden 2005 lainmuutokseen. Selonteon mukaan lain toimeenpanoa heikensi merkittävästi se, että vuoden 1999 lainuudistukseen ei liittynyt uusien voimavarojen myöntämistä. Lisäksi esitettiin, että eri viranomaisten välinen yhteistyö ei ollut riittävän tehokasta joissakin (varsinkin suurissa) kunnissa.

Selonteossa todettiin, että työvoiman ulkopuolella oleville maahanmuuttajille ei useimmiten tehty kotoutumissuunnitelmaa, vaikka se olisi ollut hyödyllistä heille. Kotoutumistukena maksettavan työmarkkinatuen saajan perheenjäsenille laaditut suunnitelmat olivat usein puutteellisia tai niitä ei tehty lainkaan. Kotoutumissuunnitelmaa koskevien säännösten toimeenpanoa arvosteltiin monella tavalla. Asiakkaat olivat joskus epätietoisia siitä, minkä viranomaisen kanssa se piti laatia. Huomautettiin, että viranomaisten pitäisi sovittaa yhteen toimintaansa erityisesti silloin, kun saman perheen jäsenet asioivat eri virastoissa.

Kotoutumissuunnitelman tarkoitus ei yleensä selvinnyt selontekoa varten haastatteluille maahanmuuttajille. Useimmat eivät pitäneet sitä hyödyllisenä, ja monien mielestä sen tekeminen ei johtanut mihinkään. Useat haastatteluista olivat kuitenkin saaneet vaikuttaa suunnitelman sisältöön. Kukaan ei ollut saanut työtä heitä varten järjestetyn koulutuksen jälkeen, mutta jotkut olivat päässeet työharjoitteluun. Kotoutumissuunnitelmia tehtiin joskus alustavasti, jotta maahanmuuttaja pääsisi nopeasti kotoutumistuen piiriin.

[20] Valiokunnan lausunto PeVL 20/1998 vp. Mielestäni oli siis kysymys yksipuolisesta hallinnollisesta päätöksestä.

[21] Lain 44 § ja HE 66/1998 vp, s. 40. Itse sanktioista oli muutoksenhakuoikeus.

[22] Valtioneuvoston selonteko kotouttamislain toimeenpanosta, VNS 5/2002, s. 7–25 ja 50.

Tämä ei vastannut lain tarkoitusta, joka oli todellisten integroitumista ja työmarkkinoille pääsyä edistävien toimenpiteiden tarjoaminen.

Työmarkkinatuen ehdot erosivat joskus kotouttamislain kriteereistä siten, että työmarkkinatukena myönnettävää kotoutumistukea ei voitu antaa. Muuna toimeenpano-ongelmana mainittiin vielä, että vaikka kunnallisten kotouttamisohjelmien tarkoitus oli mm. luoda hyvät edellytykset henkilökohtaisten kotoutumissuunnitelmien laatimiselle, käytännössä niiden ylimalkaisuus ei edistänyt tätä tavoitetta. Laissa ei ollut määräyksiä ohjelmien seurannasta, mitä pidettiin epäkohtana. Lopuksi kiinnitettiin huomiota siihen, että oleskelulupa- ja perheenyhdistämishakemusten pitkä käsittelyaika oli ongelmallinen kotoutumisen kannalta. Selonteon perusteella hallitus päätti muuttaa kotouttamislakia ja seurata edelleen sen toimeenpanoa.

4 POHDINTAA

Vuoden 1999 kotouttamislain keskeiset piirteet olivat aktiivisen työmarkkinapolitiikan toimenpiteiden käyttö ensisijaisena integraatiomenetelmänä sekä näennäissopimuksellisuuden[23] soveltaminen. Laki pyrki edistämään maahanmuuttajien sopeuttamista suomalaiseen yhteiskuntaan ja työelämään etenkin toiminnallisesti. Se tosin määräsi, että maahanmuuttajan omaa kieltä ja kulttuuria oli säilytettävä integraatioprosessissa, mutta tämä oli ilmeisesti alisteista aktivoinnille. Lain monikulttuurinen tavoite pohjautui perustuslakiin, jonka mukaan ”saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan” (PL 17 § 3 mom.). Perusoikeuksilla on ollut vahva asema Suomen oikeusjärjestelmässä vuoden 1995 perustuslakiuudistuksesta lähtien, ja viranomaisten on turvattava niiden ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §). On kuitenkin todettava, että monella alalla toimeenpanovaje on heikentänyt kunnianhimoisen uudistuksen vaikutusta,[24] näin siis myös maahanmuuttajien integraation kohdalla.

[23] Sopimuksellisuudesta sosiaalioikeudessa ks. esim. Kotkas, Toomas: Sopimuksellisuus sosiaalioikeudessa – esimerkkinä julkisen työvoimapalvelun ja työttömyysturvan asiakassuunnitelmat. Lakimies 7–8/2012, s. 1187–1204 ja Sorainen, Olli: Työnhakusuunnitelma sopimuksena, julkaisussa Työpoliittinen aikakauskirja 2/1998, s. 72–78.

[24] Perustuslain 17 §:n tulkinnasta maahanmuuttajien osalta ks. Perusoikeudet 2011, s. 657 ja s. 668–669. Toimeenpanovajeesta sosiaalialalla ks. Van Aerschot, Paul: Activation Policies and the Protection of Individual Rights. Ashgate 2011, s. 136–137. Ks. myös Saukkonen 2012 s. 129 ja s. 139–140.

Kotouttamislaki oli kehyslaki, joka jätti paljon harkintavaltaa sen paikallisille toimeenpanijoille. Integraatioprosessin todellinen luonne määräytyikin hyvin pitkälle näiden päätöksentekijöiden toiminnan mukaisesti. Hallituksen selonteosta voidaan päätellä, että lain toimeenpanossa oli paikoin suuria puutteita. Selonteossa olisi voinut kiinnittää enemmän huomiota monikulttuuriseen ulottuvuuteen, jota käsiteltiin lähinnä vain pragmaattisella tavalla. Selvitettiin esimerkiksi, miten kielikurssit ja muu koulutus oli järjestetty ja kuinka niitä voitaisiin muuttaa paremmin sopiviksi maahanmuuttajille. Esitettiin myös, että eräät maahanmuuttajanaisryhmät tarvitsivat kulttuuritaustansa vuoksi erityisiä tukitoimia.[25] Selonteossa keskityttiin pääasiassa viranomaisten toimintaan sekä niiden järjestämien palvelujen ja niitä koskevien säännösten riittävyyteen. Rasismiin ja syrjintään etnisin perustein viitattiin vain harvoin, vaikka tutkimustulosten mukaan syrjivät ja syrjäyttävät rakenteet ja käytännöt vaikeuttavat integraatiota huomattavasti.[26] Vuonna 2002 tosin tehtiin pieni lainmuutos, jonka perusteella kaikki kunnat velvoitettiin lisäämään ”etnisen tasa-arvon ja hyvien etnisten suhteiden edistäminen” kotouttamisohjelmaan.[27]

Oikeudellisesta näkökulmasta voidaan vielä lisätä joitakin kriittisiä kommentteja selontekoon. Lain toimeenpanon heikko taso rikkoi lainalaisuusperiaatetta. Perustuslaki, kuten edellä todettiin, vaatii, että viranomaiset huolehtivat lainsäädännön tehokkaasta toimeenpanosta. Tätä velvollisuutta on täsmennetty hallintolain 7 §:ssä, jonka mukaan

> ”asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.”[28]

Viranomaiset saavat tarvittaessa kohdentaa resursseja asettamalla eri tarpeet tärkeysjärjestykseen. Jokainen laki on kuitenkin lainsäätäjän tahdonilmaus

[25] VNS 5/2002, s. 30–33 ja 42.

[26] Forsander, Annika: Integration through the Nordic welfare state – Does work make you into a real Finn?, teoksessa Blomberg, Helena – Forsander, Annika – Kroll, Christian – Salmenhaara, Perttu – Similä, Matti (eds.): Sameness and Diversity, s. 80–85. Helsinki 2008, s. 71–91; Makkonen, Timo: Equal in Law, Unequal in Fact. Helsinki 2010, s. 60–62. Ks. myös Häkkinen – Mattila 2012, s. 30, jossa kysytään ”missä määrin oman kielen ja kulttuurin ylläpitäminen ja esiintuominen on esimerkiksi silloin mahdollista, jos (siitä) voi olla seurauksena torjutuksi, loukatuksi tai syrjityksi tuleminen?”

[27] Kotouttamislain 7 § 1 mom., joka muutettiin lailla 118/2002.

[28] Hallintolain 7 §:stä ks. Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki 2012, s. 112–115.

sekä hallitukselle ja viranomaisille toimeksianto, joka on suoritettava tehokkaasti.

Perusoikeuksien tehokas toteuttaminen ei riipu pelkästään resursseista vaan viranomaisten on myös kohdeltava kansalaisia oikealla tavalla. Tämä on otettava huomioon esimerkiksi silloin kun vallitsee epäsuhta asiakkaan velvoitteiden ja viranomaisten kontrollitoimenpiteiden välillä. Kotouttaminen voi johtaa rajoituksiin, jotka kohdistuvat yksityiselämään, yksilön itsemääräämisoikeuteen ja henkilökohtaiseen vapauteen, koska maahanmuuttaja velvoitetaan osallistumaan viranomaisten määräämään toimintaan. Näiden rajoitusten pitäisi olla sopusoinnussa suhteellisuusperiaatteen kanssa. On avoin kysymys, missä määrin näitä oikeudellisia periaatteita on loukattu kotouttamisen yhteydessä. Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksista vuosilta 2001–2011 ei löydy kotouttamista koskevia päätöksiä eikä lain soveltamisesta ole tiettävästi olemassa tutkimustietoa tältä osin.

Kirjallisuuden mukaan seuraavia kriteerejä voidaan yleensä käyttää, kun tarkastellaan, täyttääkö jokin päätös suhteellisuusperiaatteen vaatimukset.[29] Päätöksen tulee olla tarkoitukseensa soveltuva ja tuloksellinen siten, että sillä voidaan saavuttaa päätöksentekijän lainmukaiset tavoitteet. Sen pitää olla myös hyödyllinen ja tarpeellinen huomioiden asiakkaan oikeudet ja velvollisuudet sekä viranomaisen tarpeet. Lopuksi päätöksen ja sen päämäärän välillä täytyy olla oikea suhde, mikä tarkoittaa, että hallinnollisen vallankäytön pitää olla kohtuullista eikä viranomainen saa puuttua asiakkaan asioihin tai rajoittaa hänen oikeuksiaan enemmän kuin on tarpeellista päätöksen toteuttamiseksi. Toimeenpanon keinoja ja tavoitteita on verrattava keskenään, ja päätöksentekijän intressit eivät saa olla epäsuhdassa asiakkaan oikeuksien kanssa.

Maahanmuuttajan osallistumis- ja aktivointivelvoitteet ja niihin liittyvät sanktiot olivat samankaltaisia kuin työttömyyskorvauksen tai toimeentulotuen saajan. Asiakasta voitiin rangaista, jos hän ilman pätevää syytä kieltäytyi osallistumasta kotoutumissuunnitelman laatimiseen tai ”… suunnitelmassa yksilöidysti sovittuihin, työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin”.[30] Tämä on jossakin määrin ongelmallista siksi, että viranomaiset voivat luokitella monenlaisia toimenpiteitä ”työllistymistä edistäviksi”. Tämän lainkohdan käytännön soveltamisesta ei ole ilmeisesti tutkimustietoa. On kuitenkin

[29] Laakso, Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Helsinki 1990, s. 214–217; Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Helsinki, 2003, s. 169−170; Perusoikeudet 2011, s. 157–160; Åhman, Karin: Europadomstolens principer, teoksessa Marcusson, Lena (red.): Offentligrättsliga principer, s. 37. Iustus 2005, s. 15–42.

[30] Lain 15 §.

selvää, että kyseinen muotoilu oli liian väljä oikeusturvan kannalta, koska se antoi liian paljon harkintavaltaa lain soveltajille suhteessa asiakkaiden itsemääräämisoikeuteen. Lainsäätäjän olisi suhteellisuusperiaatteen perusteella tullut estää sanktioiden käyttö silloin, kun kotouttamistoimenpiteet eivät suoranaisesti ja tiiviisti liittyneet työmarkkinoihin. Suhteellisuusperiaatteen takia rangaistusten asettamisen olisi lisäksi tullut olla progressiivista siten, että lievissä tapauksissa varoitus olisi ollut riittävä reaktio. Lisäksi viranomaisten olisi etukäteen annettava yksityiskohtaisia tietoja rangaistavasta käyttäytymisestä ja sen seurauksista. Suhteellisuusperiaatteen soveltaminen olisi voitu katsoa erityisen tärkeäksi välineeksi kotouttamislain emansipatoristen ja monikulttuuristen tavoitteiden saavuttamiseksi. Niiden mukaan tarkoitus oli edistää maahanmuuttajan ”kotoutumista, tasa-arvoa ja valinnan vapautta …” ja ”maahanmuuttajan yksilöllistä kehitystä tavoitteena osallistua työelämään ja yhteiskunnan toimintaan samalla omaa kieltään ja kulttuuriaan säilyttäen”.[31] Näitä tehokkaan toimeenpanon ulottuvuuksia ei käsitellä hallituksen selonteossa vuodelta 2002 eikä ilmeisesti muissakaan julkaisuissa, jotka ovat ilmestyneet ennen vuoden 2005 lainuudistusta.

5 KOTOUTTAMISLAIN VUODEN 2005 UUDISTUS

Kotouttamislain vuonna 2005 toteutetun uudistuksen tärkein päämäärä oli integraatiotoimenpiteiden tehostaminen. Hallituksen esityksen[32] perusteluissa korostettiin määrärahojen lisäämisen ensisijaisuutta. Uudet säännökset painottivat eri viranomaisten yhteistyö-, koordinointi- ja seurantavelvollisuuksia. Toimijoiden vastuualueita täsmennettiin ja uusia neuvoa antavia elimiä määrättiin perustettaviksi. Kotoutumissuunnitelman ja kotouttamisohjelman sisältö määriteltiin tarkemmin. Kunnallisiin kotouttamisohjelmiin oli sisällytettävä määräyksiä, ei pelkästään etnisen tasa-arvon ja hyvien etnisten suhteiden edistämisestä, vaan myös syrjinnän ehkäisemisestä.

Uusien säännösten mukaan kotoutumissuunnitelman laatiminen oli aloitettava, kun maahanmuuttaja oli ollut korkeintaan kaksi kuukautta työtön työnhakija tai toimeentulotuen saaja aiemman lain mukaisen viiden kuukauden sijasta. Kun suunnitelma oli laadittu, viranomaisten oli kuukauden kuluessa pyrittävä ohjaamaan maahanmuuttaja kotoutumista edistävään ja

[31] Lain 1–2 §.

[32] HE 166/2005 vp, joka johti kotouttamislain uudistukseen 1215/2005.

tukevaan toimenpiteeseen. Oikeus kotoutumissuunnitelmaan kesti edelleen kolme vuotta, mutta sitä voitiin nyt pidentää enintään kahdella vuodella. Myös alaikäiselle maahanmuuttajalle myönnettiin oikeus saada kotoutumissuunnitelma, jos hän itse tai hänen vanhempansa pyysivät sitä tai kunta katsoi hänen hyötyvän kyseisistä palveluista ja toimenpiteistä. Aikuisia maahanmuuttajia, jotka eivät saaneet työttömyyskorvausta tai toimeentulotukea, ei kuitenkaan oikeutettu saamaan kotoutumissuunnitelmaa. Myöskään lain suurinta puutetta eli sitä, että kotoutumissuunnitelmassa ”sovitut” toimenpiteet eivät sitoneet viranomaisia, ei korjattu, vaan niiden toteutuminen riippui määrärahapäätöksistä.

6 KAKSI UUTTA INTEGRAATIOLAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTIA

Valtioneuvoston toinen selonteko kotouttamislain toimeenpanosta julkaistiin vuonna 2008. Se tähtäsi vuoden 1999 lain kokonaisuudistukseen, jonka valmistelu aloitettiin samana vuonna. Sisäasiainministeriö antoi lisäksi selvitysmiehelle tehtäväksi laatia erillinen raportti, jossa piti selvittää maahanmuuttajien työllistymisesteitä ja kannustinloukkuja.[33] Kahden selvityksen erilaisesta tarkoituksesta huolimatta monet niissä esitetyistä suosituksista ja kriittisistä huomautuksista olivat samanlaisia. Valitettiin resurssien riittämättömyyttä, eri viranomaisten epäselvää työnjakoa ja niiden puutteellista yhteistyötä. Hallituksen selonteossa kiinnitettiin huomiota valtion ja kuntien tavoitteeseen vähentää henkilöstön määrää, joka oli ristiriidassa maahanmuuttajien tarvitsemien palvelujen lisäämisen kanssa. Siinä esitettiin myös, että kotoutumista edistävät toimet tulee kotouttamisohjelmissa ”suunnitella niin, että toimenpiteistä vastaavilla viranomaisilla on taloudelliset mahdollisuudet sitoutua kotoutumissuunnitelmissa sovittujen toimenpiteiden järjestämiseen”. Toisessa selvityksessä puolestaan katsottiin, että viranomaiset pitäisi velvoittaa lailla toteuttamaan määrätyt osat henkilökohtaisista kotoutumissuunnitelmista.[34]

[33] Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle kotouttamislain toimeenpanosta, julkaisussa VNS 4/2008, Helsinki 2008; selvitysmies Pentti Arajärven raportti ”Maahanmuuttajien työllistyminen ja kannustinloukut” 2009.

[34] Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle kotouttamislain toimeenpanosta, VNS 4/2008, s. 55; Maahanmuuttajien työllistyminen ja kannustinloukut 2009, s. 114. Ks. myös Häkkinen – Mattila 2012, s. 27, joiden (alueellisesti rajoitetut) tutkimustulokset osoittavat, että useimmat maahanmuuttajat eivät käyttäneet erityisesti maahanmuuttajille järjestettyjä palveluja ja usein

Molemmissa selvityksissä ehdotettiin lain soveltamisalan laajentamista käsittämään mahdollisimman paljon maahanmuuttajia, jotka haluaisivat vapaaehtoisesti osallistua kotoutumistoimenpiteisiin. Selvityksissä korostettiin, että opetusta ja koulutusta pitäisi kaikilla tasoilla sopeuttaa maahanmuuttajien usein heikkoon lähtötasoon. Kielitaidon keskeistä merkitystä painotettiin sekä sitä, että on järjestettävä enemmän suomen ja ruotsin kielen kursseja maahanmuuttajille ja tehtävä ne heille paremmin sopiviksi. Pääsyä neuvonta-, tiedotus- ja ohjauspalveluihin pitäisi helpottaa. Suositeltiin maahanmuuttajajärjestöjen laajempaa käyttöä integraatiotoiminnan kehittämisessä. Katsottiin, että odotusaika ennen kotoutumistoimenpiteiden varsinaista aloittamista oli liian pitkä myös vuoden 2005 uudistuksen jälkeen ja integraation tehostamiseksi sitä pitäisi edelleen lyhentää. Seurantamenetelmiä olisi myös kehitettävä.

Uudet raportit kiinnittivät paljon enemmän huomiota kuin vuoden 2002 selonteko syrjiviin käytäntöihin ja asenteisiin, jotka olivat esteinä maahanmuuttajien työllistymiselle, integraatiolle ja tasa-arvoiselle kohtelulle. Hallituksen selonteko sisälsi selvityksen siitä, kuinka kunnat olivat panneet toimeen kotoutumislain ja yhdenvertaisuuslain etnistä tasa-arvoa ja syrjintää koskevia säännöksiä.[35] Siinä viitattiin myös syrjintää käsittelevään raporttiin, joka julkaistiin vähän myöhemmin. Tässä julkaisussa tarkasteltiin maahanmuuttajien monenlaista syrjintää koulumaailmassa, hakeutumisessa korkeamman tason koulutukseen, työnhaussa, asumisessa ja vapaa-ajan toiminnassa.[36] Annika Forsanderin mukaan Suomessa syrjintä onkin käytännössä suurin este maahanmuuttajien kotiutumiselle ja kotoutumiselle, koska se johtaa siihen, että heiltä vaaditaan mielivaltaisesti ”kulttuurista pätevyyttä”. Monessa tapauksessa vain etniset suomalaiset voivat saavuttaa tällaisen ”pätevyyden”.[37]

---

eivät edes tienneet niiden olemassaolosta. Saman lähteen mukaan maahanmuuttajat olivat vähemmän tyytyväisiä työvoimapalveluihin ja sosiaalitoimiston palveluihin kuin muihin heidän tarvitsemiinsa palveluihin.

[35] Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle kotouttamislain toimeenpanosta, VNS 4/2008, s. 41. Kotouttamislain 7 a § 1 mom. ja yhdenvertaisuuslain (2004/21) 4 §.

[36] Aaltonen, Milla – Joronen, Mikko – Villa, Susan: Syrjintä Suomessa 2008. Helsinki, 2009, s. 63–64, s. 70–73, s. 87–91, s. 122–125 ja s. 142–147. Syrjinnästä työelämässä ks. myös Maahanmuuttajien työllistyminen ja kannustinloukut 2009, s. 102–103.

[37] Forsander 2008, s. 80–81.

7 VUODEN 2010 LAKI KOTOUTUMISEN EDISTÄMISESTÄ

7.1 Lain tausta ja tavoitteet

Uuden lain taustalla olivat maahanmuuttajien lukumäärän kasvu, heidän jatkuvasti suuret työttömyyslukunsa ja väestön ikääntymisestä johtuva työvoimapula eräillä aloilla.[38] Uuden lain lähtökohta oli kokonaisvaltainen lähestymistapa. Sekä valtio että kunnat ovat nyt velvollisia laatimaan kotouttamisohjelmia. Lain soveltamisala on laajempi kuin edellisen lain ja siinä kiinnitetään enemmän huomiota maahanmuuttajien ja muun väestön vuorovaikutukseen. Lain tarkoituksena on ”tukea ja edistää kotoutumista ja maahanmuuttajan mahdollisuutta osallistua aktiivisesti suomalaisen yhteiskunnan toimintaan”. Tämä muotoilu on samankaltainen kuin edellisessä laissa kuten myös tavoitteeksi asetettu tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistäminen. Viittaus maahanmuuttajan oman kielen ja kulttuurin säilyttämiseen kotoutumisen yhteydessä muutettiin siten, että ”tuetaan hänen mahdollisuuksiaan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen”.

Uutena tavoitteena on lisätty velvollisuus ”edistää myönteistä vuorovaikutusta eri väestöryhmien kesken”. Paikallistasolla asetetaan yleiseksi tavoitteeksi myös hyvien etnisten suhteiden, kulttuurien välisen vuoropuhelun ja maahanmuuttajaryhmien osallisuuden edistäminen.[39] Merkille pantavaa on, että maahanmuuttajan valinnan vapauden edistäminen integraation yhteydessä ei enää sisälly lain tavoitteisiin. Lisäksi lain määritelmä kotoutumisesta alkaa lausumalla, että sillä tarkoitetaan maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutteista kehitystä (jonka tavoitteena on antaa maahanmuuttajalle yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja). Aikaisemmassa määritelmässä taas aloitettiin esittämällä, että kotoutumisella tarkoitetaan maahanmuuttajan yksilöllistä kehitystä. Muutoksia perusteltiin hallituksen esityksessä viittaamalla EU:n yhteisen kotouttamispolitiikan periaatteisiin, joiden mukaan kotouttaminen on kaksisuuntainen vuorovaikutusprosessi. Lisäksi esityksessä mainittiin, että maahanmuuttajien tasavertainen asema yhteiskunnassa koskee sekä heidän oikeuksiaan että velvollisuuksiaan.[40]

[38] HE 185/2010 vp, s. 5–8. Laki kotoutumisen edistämisestä 30.12.2010/1386, joka tuli suurimmaksi osaksi voimaan 1.9.2011.

[39] Viimeinen sitaatti on lain 1 §:stä, aikaisemmat sitaatit 1 §:stä ja 3 § 1 momentista. Ks. lisäksi 29 § 1 mom.

[40] Vuoden 2010 lain 1, 3 ja 34 § sekä vuoden 1999 lain 1–2 §. HE 185/2010 vp, s. 64–65. Tekstissä mainitut EU:n periaatteet eivät liity EU-lainsäädäntöön, vaan kotouttaminen kuuluu yksinomaan jäsenvaltioiden päätösvaltaan.

7.2 Integraatiotoimenpiteet

Verrattuna aiempaan lakiin on uuden lain kohderyhmää laajennettu monessa suhteessa. Laissa on omaksuttu uusi menetelmä, suomalaista yhteiskuntaa koskevan kirjallisen perustietoaineiston jakaminen kaikille Suomeen muuttaneille oleskelupäätöksen tiedoksiannon tai oleskeluoikeuden rekisteröinnin tms. yhteydessä. Siinä annetaan eri kielillä tietoa maahanmuuttajan oikeuksista ja velvollisuuksista suomalaisessa työelämässä ja yhteiskunnassa, palvelujärjestelmästä sekä integraatiotoimenpiteistä.[41] Toinen merkittävä menettelytapojen ja samalla soveltamisalan laajennus on uuden toimenpiteen käyttöönotto, jota kutsutaan alkukartoitukseksi. Alkukartoitus on tarkoitettu työttömille maahanmuuttajille, jotka on rekisteröity työnhakijoiksi tai jotka saavat muuten kuin tilapäisesti toimeentulotukea. Tarvittaessa se voidaan tehdä myös muille maahanmuuttajille heidän pyynnöstään.

Työ- ja elinkeinotoimiston tai kunnan on aloitettava alkukartoitus kahden kuukauden kuluessa asiakkuuden alkamisesta tai alkukartoitusta koskevasta pyynnöstä. Kartoitus on alustava arvio maahanmuuttajan työllistymis- ja opiskeluvalmiuksista sekä muista ”kotoutumisvalmiuksista”. Siinä arvioidaan, mitkä palvelut ja muut toimenpiteet hän tarvitsee ottaen huomioon hänen aikaisempi koulutuksensa, työhistoriansa, kielitaitonsa sekä muut integroitumiseen vaikuttavat tekijät. Alkukartoituksen perusteella viranomainen ohjaa maahanmuuttajan tarvittaessa muiden palvelujen piiriin tai aloittaa hänen kotoutumissuunnitelmansa laatimisen. Kotoutumissuunnitelman laatiminen on aloitettava kahden viikon kuluessa alkukartoituksen valmistumisesta.[42]

Uuden lain mukaan kotoutumissuunnitelma voidaan laatia, ei pelkästään työttömille työnhakijoille tai asiakkaille, jotka saavat muuten kuin tilapäisesti toimeentulotukea, vaan myös muille maahanmuuttajille heidän iästään riippumatta. Edellytyksenä on, että heidän arvioidaan alkukartoituksen perusteella tarvitsevan suunnitelmaa kotoutumisen edistämiseksi. Aikaisemmin vain työttömät työnhakijat, toimeentulotuen saajat ja joissakin tapauksissa alaikäiset maahanmuuttajat olivat oikeutettuja saamaan kotoutumissuunnitelman. Hallituksen esityksessä huomautettiin, että kotoutumissuunnitelmia tulisi laatia erityisesti maahanmuuttajille, jotka tarvitsevat

[41] Julkaisu luettavissa osoitteessa http://www.lifeinfinland.fi (luettu 24.10.2013) Julkaisu keskittyy käytännön tietoihin, jotka helpottavat jokapäiväistä elämää. Integraatiopalveluja käsittelevä luku on hyvin lyhyt.

[42] Lain 9–10 § ja 13 § 2 mom.

tehostettuja kotouttamistoimenpiteitä ikänsä, vammaisuutensa, perhetilanteensa, luku- ja kirjoitustaidottomuutensa tai muun vastaavan syyn takia.

Uusi laki määrää myös, että kunta laatii kotoutumissuunnitelman alaikäisen maahanmuuttajan kanssa, jos siihen on tämän yksilöllisistä olosuhteista johtuva tarve. Suunnitelma on aina tehtävä, jos alaikäinen on saapunut maahan ilman huoltajaansa. Kotoutumissuunnitelmaa laadittaessa on selvitettävä alaikäisen toivomukset ja mielipide, aikuisen maahanmuuttajan osalta on otettava huomioon hänen omat kotoutumistaan edistävät tavoitteet. Kotoutumissuunnitelma voidaan myös laatia koko perhettä varten. Ensimmäinen suunnitelma on tehtävä viimeistään kolmen vuoden kuluttua ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä taikka oleskeluoikeuden rekisteröimisestä ja enintään vuoden ajaksi. Suunnitelman enimmäisaika on kolme vuotta, erityistapauksissa viisi. Maahanmuuttaja on ohjattava hakeutumaan koulutukseen tai muuhun kotoutumista ja työllistymistä edistävään toimenpiteeseen kuukauden kuluessa suunnitelman laatimisesta. Kotoutumiskoulutus toteutetaan pääsääntöisesti työvoimapoliittisena aikuiskoulutuksena, mutta se voidaan järjestää myös omaehtoisena opiskeluna. Suomen tai ruotsin kielen opiskelun lisäksi suunnitelmaan voidaan sisällyttää maahanmuuttajan oman äidinkielen opetus, mistä ei ollut mainintaa edellisessä laissa. Tarvittaessa on järjestettävä luku- ja kirjoitustaidon opetusta sekä ”muuta opetusta, joka edistää työelämään ja jatkokoulutukseen pääsyä sekä yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja elämänhallintaan liittyviä valmiuksia”.[43]

7.3 Kotoutumistuki ja sanktiot

Kotoutumistuki on pienin teknisin muutoksin kytketty työmarkkinatukea ja toimeentulotukea koskevaan lainsäädäntöön samalla tavalla kuin edellisessä laissa. Uudistus ei muuttanut sitä periaatetta, että kotoutumissuunnitelmassa ”sovitut” integraatiotoimenpiteet eivät sido viranomaisia, vaan niiden toteuttaminen riippuu käytettävissä olevista määrärahoista. Uudessa laissa tosin kunnan velvollisuuksia täsmennettiin jonkin verran. Kunnan on järjestettävä maahanmuuttajille tarkoitetut toimenpiteet ja palvelut siten, että niiden sisältö ja laajuus vastaavat kunnassa esiintyvää tarvetta. Tämä tarkoittaa mm. sitä, että maahanmuuttajille on järjestettävä riittävästi eritasoisia suomen tai ruotsin kielen kursseja. Uuden lain mukaan kuntien ja työ- ja elinkeinotoimistojen on lisäksi huolehdittava siitä, että niiden

[43] Lain 11–16, 18 ja 20–21 §, sitaatti 20 § 1 momentista; HE 185/2010 vp, s. 71.

palvelut soveltuvat myös maahanmuuttajille. Maahanmuuttajien tarpeet ja kotoutumisen edistäminen on muutenkin otettava huomioon kunnan ja muiden paikallisten viranomaisten yleisessä suunnittelussa, toiminnassa ja seurannassa. Uuteen lakiin sisältyy myös melko yksityiskohtainen säännös kunnan lakisääteisen kotouttamisohjelman sisällöstä. Säännös on kuitenkin vain ohjeellinen.[44]

Näistä tarkennuksista huolimatta järjestettävien koulutusohjelmien ja muiden integraatiotoimenpiteiden valinta ja laatu riippuvat edelleen ratkaisevasti päätöksentekijöiden asettamista prioriteeteista ja heidän pätevyydestään. Maahanmuuttajille tai muille toimijoille ei ole annettu tehokkaita oikeuskeinoja, joilla he voisivat puolustautua kotoutumissuunnitelman tai sen toimeenpanon tehottomuutta, viranomaisten passiivisuutta tai muuta huonoa hallintoa vastaan, paitsi hyvin räikeissä tapauksissa. Viranomaiset puolestaan voivat asettaa työmarkkinatukeen tai toimeentulotukeen kohdistuvia sanktioita, jos asiakas kieltäytyy ilman pätevää syytä suunnitelman laatimisesta tai sen tarkistamisesta tai toteuttamasta suunnitelmassa yksilöityä toimenpidettä. Tässä on siis edelleenkin epäsuhta viranomaisten valtaoikeuksien ja asiakkaiden heikon aseman välillä, mikä on suhteellisuusperiaatteen kannalta ongelmallista.

Uudessa laissa on sinänsä oikeusturvaa parantava säännös, jonka mukaan viranomaisten on selvitettävä maahanmuuttajalle suunnitelmasta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä aiheutuvat oikeudet ja velvollisuudet kirjallisesti ja hänen pyynnöstään suullisesti siten, että hän ne ymmärtää. Samankaltainen säännös on sosiaalihuollon asiakaslaissa.[45] Sanktiot alentavat jo muutenkin alhaisella tasolla olevan tuen määrää, ja sen takia viranomaisten pitäisi mielestäni huolellisesti varmistaa, että asiakkaat ovat koko ajan tietoisia toiminnan ehdoista ja rikkomusten seurauksista. Viranomaisten kontrollivallan tasapainottamista ajatellen tiedotusvelvollisuuden kaavamainen suorittaminen esimerkiksi vaatimalla allekirjoittamaan valmis kaavake selittämättä sen sisältöä rikkoisi nähdäkseni suhteellisuusperiaatetta. Olisi toivottavaa, että tämä tulkinta omaksuttaisiin myös valitusasteella (hallintotuomioistuimessa, kun sanktio koskee toimeentulotukena, ja työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnassa, kun se koskee työmarkkinatukena maksettavaa kotoutumistukea).[46]

[44] Lain 17 § 2 mom., 19 ja 29 §, 30 § 2 mom., 32–33 § ja 40 § 2 mom.; HE 185/2010 vp, s. 72 ja 82.

[45] Kotoutumislain 17 § 1 mom. ja sosiaalihuollon asiakaslain (812/2000) 5 §.

[46] Muutoksenhausta ks. lain 82–83 § ja HE 185/2010 vp, s. 105.

Sopivan koulutuksen ja muiden toimenpiteiden järjestäminen maahanmuuttajille sekä niiden rahoittaminen tulevat ilmeisesti olemaan uudenkin lain toimeenpanon vaikeimpia kysymyksiä. Integraatiotoiminnan rahoitus joutuu kilpailemaan monien muiden tehtävien ja projektien kanssa. Myönteistä on, että valtio maksaa kunnalle laskennallista korvausta alkukartoituksen kustannuksista. Lisäksi valtio rahoittaa yhdessä kahden yksityisen säätiön kanssa kolmivuotisen ”Osallisena Suomessa” -kokeilun.[47] Kokeilua koskevat tilapäiset säännökset uudessa laissa tulivat voimaan kahdeksan kuukautta aikaisemmin kun muut, pysyvät säännökset ja ovat voimassa vuoden 2013 loppuun. Niitä sovelletaan vain niissä kunnissa, jotka ovat halunneet osallistua kokeiluun yksin tai yhdessä joidenkin muiden kuntien tai jonkin työ- ja elinkeinotoimiston kanssa ja jotka sisäasiainministeriö on hyväksynyt. Kokeiluun osallistuvat useimmat kaupungit, joissa maahanmuuttajaväestön osuus on merkittävä. Tarkoituksena on kokeilla kotoutumiskoulutuksen henkilöpiirin laajentamista sekä uusia tapoja hankkia ja järjestää tätä koulutusta. Lisäksi pyritään tehostamaan koulutuksen vaikuttavuutta uusien asiakaslähtöisten koulutussisältöjen avulla.

Kokeilu keskittyy varsinkin suomen tai ruotsin kielen opetukseen, yhteiskuntaan perehdyttävään opetukseen sekä työllistymistä ja työelämään osallistumista tukevaan opetukseen. Maahanmuuttajalasten ja -nuorten osalta halutaan tehostaa suomen tai ruotsin opetusta toisena kielenä ja oman äidinkielen opetusta. Myös perusopetusiän ylittäneille ilman päättötodistusta jääneille maahanmuuttajanuorille järjestetään uudenlaista opetusta. Maahanmuuttajalapset ja -nuoret muodostavat yhden kolmesta ryhmästä, joiden tarpeisiin kokeilussa kiinnitetään erityistä huomiota. Toinen ryhmä on työmarkkinoille suuntavat ja työmarkkinoilla jo olevat maahanmuuttajat. Kolmas kategoria on erityistä tukea tarvitsevat maahanmuuttajat, kuten lapsiaan kotona hoitavat äidit, luku- ja kirjoitustaidottomat tai heikosti koulutetut sekä ikääntyneet ja vammaiset maahanmuuttajat. Myös erityisesti maahanmuuttajalapsille järjestettäviä päivähoitopalveluita kuuluu kokeilun piiriin.[48]

[47] Lain 50 § ja 9 luku.

[48] Lain 63, 65 ja 80 §; HE 185/2010 vp, s. 97–98. Sisäasiainministeriön tiedote 4.2.2011.

8 POHDINTAA

Uutta lakia ja sen valmisteluasiakirjoja leimaa paljon systemaattisempi lähestymistapa kuin aiempaa lainsäädäntöä. Maahanmuuttajat saavat tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta varhaisessa vaiheessa ja kaikille maahanmuuttajaryhmille voidaan järjestää alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma heidän tarpeidensa mukaisesti. Valtio maksaa alkukartoituksen kustannukset, minkä pitäisi houkutella kuntia palvelemaan myös maahanmuuttajia, jotka eivät saa toimeentulotukea tai työttömyyskorvausta. Lisäksi valtio rahoittaa ”Osallisena Suomessa” -kokeilun, joka auttaa joidenkin kuntien ja työ- ja elinkeinotoimistojen työntekijöitä kehittämään koulutus- ja muita integraatiopalveluita. Maahanmuuttajien oikeuksien toteutumisen kannalta uuden lain vaikutus riippuu kuitenkin sen toimeenpanon ehdoista ja tuloksista. Tämä herättää ainakin seuraavat kysymykset, jotka liittyvät lain toimeenpanon tehokkuuteen tarkasteltuna suhteessa lainalaisuusperiaatteen toteutumiseen ja maahanmuuttajan yksityiselämään puuttumisen legitimiteettiin. Mikä on kielikurssien ja muiden integraatiotoimenpiteiden saatavuus ja laatu? Vastaako tarjonta laadullisesti ja määrällisesti maahanmuuttajien tarpeita?

Eduskunnan hallintovaliokunta ilmaisi huolensa siitä, pystyvätkö kunnat ja työvoimaviranomaiset suoriutumaan uusista tehtävistään ilman lisärahoitusta. Lain hyväksymisen yhteydessä eduskunta edellyttikin, että hallitus varaa riittävän rahoituksen lain tehokkaaseen ja kattavaan toimeenpanoon. Perustuslakivaliokunta taas ehdotti tuloksetta muutoksenhakuoikeuden ulottamista ainakin päätöksiin, joissa evätään kotoutumissuunnitelman laatiminen, ja mieluummin kaikkiin suunnitelmaa koskeviin päätöksiin. Mielestäni tulisi selvittää, kuinka tehokkaita ovat toimenpiteet, joiden pitäisi johtaa työllistymiseen vapailla työmarkkinoilla? On myös pohdittava, mitä tehdään, jotta alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma voitaisiin laatia myös maahanmuuttajille, joita on vaikea tavoittaa (esim. kotiäidit)?

Eduskunnan hallintovaliokunta sekä työelämä- ja tasa-arvovaliokunta korostivat, että mahdollisuudesta itse pyytää alkukartoitusta olisi tiedotettava tehokkaasti. Valiokunta piti tärkeänä, että alkukartoitus tehdään kaikille sitä pyytäville maahanmuuttajille.[49] Integraatiopolitiikan vaikuttavuuden kannalta kolmivuotisen kokeilun lopettaminen tai jatkaminen, siinä kehitettyjen menetelmien mahdollisesti pysyvä käyttöönotto ja siihen liittyvät rahoitusjärjestelyt vaativat huolellista selvittämistä jatkotoimenpiteitä ajatellen.

[49] HaVM 26/2010 vp, TyVL 17/2010 vp, EV 239/2010 vp ja PeVL 42/2010 vp.

Olisi myös pohdittava, missä määrin ja millä ehdoilla sanktioita käytetään. Uusi laki jättää edelleen paljon harkintavaltaa kuntien ja työ- ja elinkeinotoimistojen päätöksentekijöille. Käytännössä nämä toimijat ovat keskeisessä asemassa uuden integraatiopolitiikan luomisessa ja ratkaisevat hyvin pitkälle, kuinka paljon maahanmuuttajien omaa kulttuuria kunnioitetaan. Uudessa laissa kosketellaan syrjintää vain epäsuorasti (kuten vanhassakin laissa ennen vuoden 2005 uudistusta) korostamalla tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta, jotka on ankkuroitu perustuslakiin. Uusia elementtejä laissa ovat pyrkimys lisätä väestöryhmien välistä vuorovaikutusta ja kulttuurien välistä vuoropuhelua, jossa näkyy yhteiskunnallisten intressien voimakkaampi esilletulo. Yksilön oikeuksien näkökulmasta yhteiskunnallisten ja yksilöllisten intressien tasapainottaminen on integraatiolainsäädännön ydinkysymys. Edellisen lain toimeenpanon puutteet osoittavat, että integraatiopolitiikan kunnianhimoisten tavoitteiden toteuttaminen vaatii paljon enemmän kuin lainsäätäjän hyvää tahtoa. Uuden politiikan tuloksia pystytään arvioimaan vasta myöhemmin, kun ”Osallisena Suomessa” -kokeilu on loppunut ja on selvinnyt, millainen uusi toimintamalli tulee olemaan pysyvässä muodossaan.

Laura Kalliomaa-Puha

Homo sosiojuridicus
Mitä asiakkaalta ja potilaalta edellytetään

1 HOMO SOCIOPOLITICUS

> ”Sosiaalipolitiikka on luomassa omaa ihmiskuvaansa aivan kuten kansantaloustiede loi oman ihmiskuvansa: homo economicus. ’Homo sosiopoliticus’ tulee monessa suhteessa olemaan homo economicuksen vastakohta. Epätodellisella tavalla kalkyloivan ihmiskuvan asemasta sosiaalipolitiikka pystyttää ihmisen, joka tarvejännitteidensä vuoksi ei ole ehyt ja joka raadollisuudessaan erehtyy jatkuvasti. Tämä tarvekimppu ei näe tulevaisuuteen, vaan pyrkii varsin lyhytjännitteisesti tyydyttämään tarpeitaan.”

Näin homo sociopoliticusta kuvasi Olavi Riihinen vuonna 1980 pohtiessaan sosiaalipolitiikan painopistesuuntia ja kehitysnäkymiä.[1] On selvää, että sosiaalipolitiikan ihminen on edelleen suojelua ja apua vaativa, ja Riihisen kuvaus siltä osin paikkansa pitävä. Kuten Raija Julkunen toteaa, paljon on kuitenkin muuttunut sitten 1980-luvun. Hänen mukaansa sosiaalipolitiikkaa ohjaa ennemminkin ”homo economicus, ihmisen ajatteleminen rationaalisesti valitsevana ja laskevana, taloudellisiin kannustimiin reagoivana olentona”.[2] Tänä päivänä sosiaalipolitiikan ihmiskuvan piirteissä näkyvät suojelun lisäksi vaatimukset yksityistämisestä, asiakkaiden osallistamisesta, aktivoinnista ja yksilöllisistä oikeuksista, valinnanvapaudesta ja vastuusta. Nämä kaikki trendit voidaan yhdistää taloustieteen ihmiskuvan ehdotuksiin sosiaalipolitiikan ihmiskuvalle. Ne näkyvät myös sosiaalioikeudessa – onhan yksi sosiaalioikeuden tehtävä toteuttaa sosiaalipolitiikkaa.[3]

---

[1] Riihinen, Olavi: Sosiaalipolitiikan tutkimuksen painopistesuuntia ja kehitysnäkymiä. Helsinki 1980, s. 15.

[2] Julkunen, Raija: Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki 2006, s. 200. Samoin Saari, Juho: Reformismi. Sosiaalipolitiikan perusteet 2000-luvun alussa. Helsinki 2001, s. 30–36. Ks. terveydenhuollon osalta taloustieteen liiankin voimakkaasta vaikutuksesta Hänninen, Sakari: Johan on markkinat – eriarvoisuus Suomen Terveyspolitiikassa, teoksessa Koivusalo, Meri – Ollila, Eeva – Alanko, Anna (toim.): Kansalaisesta kuluttajaksi. Markkinat ja muutos terveydenhuollossa. Helsinki 2009, s. 48–78 ja rationaalisen valinnan teorioista Kangas, Olli: Rationaalisen valinnan teoria, teoksessa Heiskala, Risto (toim): Sosiologisen teorian nykysuuntauksia. Helsinki 1994, s. 63–87.

[3] Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus. Helsinki 2008, s. 7.

Millainen voisikaan olla ”homo sociojuridicus”, sosiaalioikeuden ihminen? Millaisia oletuksia sosiaalioikeuden lainsäädäntö asettaa sosiaalihuollon asiakkaalle tai terveydenhuollon potilaalle? Mitä heiltä edellytetään? Tarkastelen seuraavassa, miten sosiaalipolitiikan ihminen on muuttunut sitten Riihisen 1980-luvun hahmottelun ja miten nämä muutokset näkyvät sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä. Artikkelin toisessa osassa pohdin, miten tätä kuvaa muuttaa yksityisoikeudellisten välineiden mukaantulo. Rikastuttaako kuluttajaoikeus tai sopimusoikeus sosiaalioikeuden ihmiskuvaa?

2 AKTIIVINEN, OSALLISTUVA KULUTTAJA

2.1 Osallisuus, aktiivisuus ja valinnanvapaus

Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä ei pelkästään luvata oikeuksia, vaan halutaan myös osallistaa ihmistä. Osallistumisen, mahdollisuuden vaikuttaa sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä yleisesti että yksilön tasolla, katsotaan kuuluvan perusoikeuksiin. Toimiva demokratia ja kansalaisten mahdollisuus vaikuttaa poliittisiin päätöksiin ovat olleet tärkeimpiä tavoitteita osallistumisen edistämisessä. Pohjoismaissa on luotettu erityisesti edustukselliseen paikallisdemokratiaan yhteisöllisen vaikuttamisen kanavana, mutta samalla luotu yksilöille mahdollisuuksia vaikuttaa heitä koskeviin päätöksiin.[4]

Ryhmätason osallistuminen kiinnittyy perustuslain 14.3 §:ään, jossa taataan oikeus äänestää ja velvoitetaan julkinen valta edistämään ihmisten vaikutusmahdollisuuksia. Asiakkaiden osallistuminen on haluttu varmistaa kunnan tasolla paitsi vaalien kautta, myös korostamalla kuntalaissa asukkaiden ja palveluiden käyttäjien osallistumisoikeuksia (365/1995, 27§). Sosiaalihuollon osalta periaate on vahvistettu sosiaalihuoltoasetuksen 5 §:ssä. Terveydenhuoltolain 34 §:n mukaan kuntien on laadittava terveydenhuollon järjestämissuunnitelma. Suunnitelma hyväksytään sairaanhoitopiirin kuntayhtymässä. Tässä osallisuutta rakennetaan pohjoismaille tyypillisesti kunnallisdemokratian kautta. Päihdehuoltolaissa (41/1986) puhutaan lai-

[4] Koivusalo, Meri – Ollila, Eeva – Alanko, Anna: Johdanto s. 15, teoksessa Koivusalo, Meri – Ollila, Eeva – Alanko, Anna (toim.): Kansalaisesta kuluttajaksi. Markkinat ja muutos terveydenhuollossa. Helsinki 2009, s. 9–20.

toksiin perustettavista asiakasryhmistä, joille on varattava mahdollisuus osallistua toimintayksilön kehittämiseen. Vammaispalvelulaissa todetaan, että vammaisten henkilöiden esittämät tarpeet ja näkökohdat on otettava huomioon palveluja kehitettäessä ja että kunta voi asettaa vammaisneuvoston.[5] Vastaavasti uudessa vanhuspalvelulaissa[6] edellytetään, että kunnat asettavat vanhusneuvoston varmistamaan ikääntyneen väestön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet (11 §).

Myös yksilötason osallistuminen kuuluu sosiaali- ja terveydenhuollon oikeusperiaatteisiin.[7] Juristit puhuvat tässä yhteydessä ennemminkin itsemääräämisoikeudesta kuin osallisuudesta.[8] Perustuslain 7 ja 10 §:n lisäksi autonomiasta huolehditaan monissa sosiaali- ja terveydenhuoltoa käsittelevissä laeissa. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden asemaa määrittelevissä keskeisissä laeissa, asiakaslaissa ja potilaslaissa[9], pyritään edistämään ihmisen oikeutta määrätä omista asioistaan.[10] Laadittavana olevassa laissa itsemääräämisoikeudesta korostetaan hyvin heikkojen ja hauraidenkin potilaiden ja asiakkaiden oikeutta autonomiaan.[11]

Itsemääräämistä ei pelkästään suojata tai sen käyttämiseen kannusteta, vaan siihen voidaan myös velvoittaa: usein ihmisen edellytetään olevan

---

5 Laki vammaisuudenperusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987) 7 ja 13 §. Valtakunnallisesta vammaisneuvostosta ks. http://www.vane.fi.

6 Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (980/2012).

7 Ks. sosiaali- ja terveydenhuollon oikeusperiaatteista Tuori – Kotkas 2008, s. 164–177. Niissä näkyvät niin ryhmätason vaikuttaminen kuin yksilötason itsemääräämisoikeuskin.

8 Yksilöllinen osallistuminen voidaan käsittää myös voimaantumisena, ks. esim. Højlund, Holger: Hybrid inclusion – the new consumerism of Danish welfare services s. 422. Journal of European Social Policy, 2009, Vol. 19(5), s. 421–431 tai Tuorila, Helena: Potilaiden voimaantuminen muokkaa terveyspalveluja. Kuluttajaviraston verkkolehti 2/2010. – Http://www.kuluttajavirasto.fi (3.7.2012).

9 Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta (812/2000, asiakaslaki) ja laki potilaan asemasta ja oikeuksista (potilaslaki, 785/1992).

10 HE 185/1991 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi potilaan asemasta ja oikeuksista, s. 16; HE 137/1999 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi s. 4; Kotkas, Toomas: Terveyden ja sosiaalisen turvallisuuden hallinnointi 2000-luvun Suomessa – menettelylliset oikeudet ja aktiivinen kansalaisuus, s. 214. Lakimies 2/2009, s. 207–225.

11 Laki on tarkoitus viedä eduskuntaan vuoden 2014 alussa. Ks. lähemmin työryhmästä ja lain aikataulusta http://www.stm.fi/vireilla/tyoryhmat/itsemaaraamisoikeus. Ks. myös Laki ja asiakkaan oikeudet 2011, s. 28–31, Sosiaali- terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Loppuraportti IV. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 48/2011. Helsinki 2011.

aktiivinen oikeuksia saadakseen. Esimerkiksi sosiaaliturvan muuttuminen osin vastikkeelliseksi voidaan liittää aktiivisuusvaatimukseen. Saadakseen oikeuksia, kuten työttömyysturvaa, ihmisen on oltava aktiivinen. Myös menettelyllisten oikeuksien lisääntyminen – usein varsinaisten sosiaalisia oikeuksia luovien normien kustannuksella – on merkki lainsäätäjän aktiivisuusoletuksesta.[12] Sosiaalipolitiikan ja -oikeuden ihminen ei ole ainoastaan riippuvainen, vaan yritteliäs ja vastuullinen. Arto Selkälän tuoreen väitöskirjan mukaan aktiivisuuden vaatimus oli aluksi yhteydessä kuntien taloudelliseen tilanteeseen. Mutta vuoteen 2011 mennessä kuntalaisten aktiivisuus oli merkittävä oletus kaikissa kunnissa.[13]

Osallisuuden ja aktiivisuuden vaatimus näkyvät myös valinnanvapauden korostamisena: oletetaan, että valinnanmahdollisuuksien tarjoaminen on yksinkertaisin ja tehokkain keino osallistumisen takaamiseen.[14] Kun asiakkaasta tai potilaasta tulee kuluttaja, hän saa itse valita itselleen sopivimmat palvelut. Yleisesti myös oletetaan, että ihmiset haluavat valita palvelunsa.[15] Ihmisten halu valita itse on itsestään selvä lähtökohta esimerkiksi palvelusetelilaissa. Hallituksen esityksessä yksinkertaisesti todetaan, että valinnan mahdollisuuksien lisääminen on ”tärkeää”.[16] Palveluseteleiden tarjoaman valinnanvapauden oletetaan lisäävän yhdenvertaisuutta, edesauttavan mahdollisuuksia saada omakielisiä palveluita, parantavan työllisyyttä ja edistävän yrittäjyyttä.[17] Valinnanvapautta perustellaan myös avoimuuden ja kilpailun lisääjänä ja tätä kautta kustannustason

[12] Ks. Kotkas 2009.

[13] Selkälä, Arto: Kansalaisuuden hallinta suomalaisessa sosiaali- ja terveyspolitiikassa. Rovaniemi 2013, s. 189.

[14] Tritter, Jonathan: Vallankumous vai hidas muutos – Miten ymmärtää kansalaisen ja potilaiden osallistumista?, s. 210, teoksessa Koivusalo, Meri – Ollila, Eeva – Alanko, Anna (toim.): Kansalaisesta kuluttajaksi. Markkinat ja muutos terveydenhuollossa. Helsinki 2009, s. 210–226.

[15] Tästä on jonkin verran tutkimustietoa. Etenkään heikoimmat ja hauraimmat ihmiset eivät kaipaa valintoja vaan ennemminkin kokevat palvelujen vertailun olevan raskas lisävaiva muutoinkin hankalassa elämäntilanteessa. Kivut ja väsymys lisäävät halua tulla kohdelluksi heikkona kuluttajana ja kansalaisena. Ks. Valokivi, Heli: Kansalainen asiakkaana. Tutkimus vanhusten ja lainrikkojien osallisuudesta, oikeuksista ja velvollisuuksista. Tampere 2008; samoin Moffat, Suzanne – Higgs, Paul – Rummery, Kirstein – Rees Jones, Ian: Choice, consumerism and devolution: growing old in the welfare state(s) of Scotland, Wales and England. Ageing and Society 32, 2012, s. 725–746.

[16] HE 20/2009 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta, s. 19.

[17] HE 20/2009 vp, s. 16 ja 19.

alentajana.[18] Valintojen odotetaan palvelevan paitsi yksittäistä asiakasta, myös koko järjestelmän kehittymistä. Valintoja tekemällä kansalainen ohjaa palveluiden kehittymistä paitsi markkinoilla myös julkisella sektorilla. Asiakkaiden valintojen ajatellaan ohjaavan ammattihenkilöstöä tunnistamaan signaaleja uusilta tahoilta, ei vain poliitikoilta ja päättäjiltä. Vaikka vain osa asiakkaista pystyisi tekemään valintoja, niillä on tärkeä ohjausvaikutus.[19] Kuluttajuuden voidaan siis ajatella olevan yksi väylä myös yleiseen osallistumisen lisäämiseen sekä mahdollisuus saada asiakkaiden kokemuksia sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämiseen.

Valinnanvapautta on usein moitittu kosmeettiseksi. Raija Julkunen toteaa, että esimerkiksi tuotteistaminen voi kyllä luoda valinnan illuusion, kun voi ”valita” palvelutarjottimelta aamupuuron, aterian, lääkkeiden annostelun, pesun, pyykin. Sellaista mitä tuotelistalla ei ole, kuten siivous, ei voi valita. Yleensä ei myöskään voi valita kodinhoitajaa tai ajankohtaa, jolloin palvelu tarjotaan. Tavallisesti valinnan tekemistä ei ole mahdollista jättää tilanteeseen, jossa yhdessä ammattihenkilön kanssa pohdittaisiin, mitä on viisainta tehdä (siivota, peseytyä vai lukea lehteä). Avun tarvitsija tai hänen omaisensa eivät voi myöskään valita kotihoidon, omaishoidon, palvelukeskuksen, hoivakodin tai terveyskeskussairaalan välillä. Niitä koskevat päätökset perustuvat asiantuntijoiden tekemään tarvearviointiin ja sen mukaiseen palvelun mitoitukseen.[20]

Toisaalta pohditaan, annetaanko ihmisille liikaa valinnanvapautta – osaavatko ihmiset valita viisaasti vai johtaako liika valinnanvapaus esimerkiksi siihen, että potilas jättää valitsematta ennaltaehkäisevät hoidot. Valinnanvapaudella voi olla merkitystä myös moraalin kannalta. Samanlaisten palveluiden yhdenmukaisuuden voidaan ajatella pakottavan ihmiset epäitsekkäämmiksi kuin mitä he muutoin olisivat. On luonnollista valita sellainen vaihtoehto, joka lisää omaa tai perheen etua, kuten esimerkiksi äänestää veronkorotuksia vastaan, jos käyttää itse yksityistä lääkäriä. Mutta

[18] Ks. Arajärvi, Pentti: Avuton julkisen ja yksityisen muutoksessa, s. 151, teoksessa Pajukoski, Marja (toim.): Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä, Raportti III. Helsinki 2010, s. 147–158.

[19] Julkunen 2006, s. 203; Friele, Roland D.: Great expectations: patient choice as a lever for change in health care, s. 711–712. European Journal of Consumer Law 2011/4, s. 711–721.

[20] Julkunen 2006, s. 205. Ks. myös Koivusalo – Ollila – Alanko 2009, s. 16, Pajukoski, Marja: Suojelu, markkinat ja politiikka – sääntely kansalaisten terveyden takeena s. 101, teoksessa Koivusalo, Meri – Ollila, Eeva – Alanko, Anna (toim.): Kansalaisesta kuluttajaksi. Markkinat ja muutos terveydenhuollossa. Gaudeamus, Helsinki 2009, s. 79–105. Asiantuntija valitsee varsinkin ostopalveluissa: asiakas ei ole läsnä ostopalvelusopimusta tehtäessä eikä voi vaikuttaa sen sisältöön.

jos käytämme kaikki samoja palveluja, laadun nostaminen parantaa palvelua kaikille.[21] Usein valinta on tarpeen sijaan riippuvainen asiakkaan taloudellisesta tilanteesta: palvelutalon asukas joutuu tekemään valinnat budjettinsa mukaan eli valitsemaan tarvitseeko kipeimmin ruokaa, sairaanhoitajaa, lääkäriä, jalkojenhoitajaa, seuraa, ulkoilua, saunaa vai kampaajaa.[22]

Valinnanvapauden pelätään koskevan tosiasiallisesti vain hyväosaisia. Palvelusetelilaissa (569/2009) on toisaalta vakavissaan pyritty ottamaan myös vähävaraiset ja heikot valitsijat huomioon. Lain 8 §:n mukaan palvelusetelin arvo ”…on korotettava säädettyä korkeammaksi, mikäli asiakkaan ja hänen perheensä toimeentulon edellytykset ja asiakkaan lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteutuminen vaarantuvat tai se on tarpeen muut huollolliset näkökohdat huomioon ottaen”. Tämä vastaisi asiakasmaksulain 11 §:ssä annettua mahdollisuutta jättää asiakasmaksu perimättä tai alentaa sitä.[23] Hallituksen esityksessä suositellaan palvelusetelin arvon korottamista sen sijaan, että kuluihin jouduttaisiin myöntämään toimeentulotukea.[24] Arvioitaessa arvon korottamista hallituksen esityksessä muistutetaan periaatteesta maksujen suuruuden määrittelystä sellaisiksi, etteivät ne tosiasiallisesti siirrä palveluja niiden tarvitsijoiden ulottumattomiin.[25] Heikkojen valitsijoiden tueksi palvelusetelilain esitöissä ehdotetaan kunnan neuvontaa ja omaisten apua.[26] Toistaiseksi ei ole tutkimusta siitä, miten nämä ovat toteutuneet.

Julkisessa terveydenhuollossa valinnanvapautta vasta harjoitellaan.[27] Uudessa terveydenhoitolaissa (1326/2010) annetaan potilaalle mahdollisuus valita niin häntä hoitava lääkäri kuin terveyskeskuskin, missä hoitoa

[21] Goodin, Robert: Reasons for Welfare. The Political Theory of the Welfare State. Princeton University Press 1988, s. 316.

[22] Julkunen 2006, s. 205.

[23] Kunnat eivät tosin käytä tätä mahdollisuutta, ks. Laki ja asiakkaan oikeudet 2011, s. 110–113.

[24] HE 20/2009 vp, s. 30.

[25] HE 20/2009 vp, s. 30, ks. maksujen suuruudesta PeVL 39/1996 vp ja PeVL 8/1999 vp.

[26] HE 20/2009 vp, s. 28.

[27] Tässä tarkoitan lääkärin ja hoitoyksikön valintaa. Potilaslakiin on toki alusta asti kirjattu oikeus osallistua hoitopäätöksen tekemiseen ja mahdollisuuksien mukaan hoitolinjojen valintaan. Hoitopäätös on kuitenkin aina lääkärin, joten hoitopäätöksiin osallistuminen ei ilmennä potilaskuluttajana toimimista. Aito kuluttajuus on itse asiassa terveydenhuollossa vanha juttu – ihmiset olivat kuluttajia jo paljon ennen julkista terveydenhuoltoa yksityisiä terveydenhuoltopalveluja ostaessaan. Ks. Mold, Alex: Patient Groups and the Construction of the Patient-Consumer in Britain: An Historical Overview. Journal of Social Policy (2010), 39, 4, s. 505–521. Terveydenhuollossa kuluttajuutta on lisäksi tuettu julkisin varoin sairausvakuutuksella – Kela korvaa osan yksityisen terveydenhuollon kustannuksista potilaalle.

annetaan (47–49 §). Oman kotikunnan ulkopuolelle valinnanvapaus ulottuu 1.1.2014 alkaen. Potilaiden liikkuvuusdirektiivin (2011/24/EU) mukaan valinnanvapauden pitäisi kuitenkin laajentua käsittämään koko EU.[28] Tällä hetkellä hoidon hakeminen toisesta unionin jäsenmaasta edellyttää sairaanhoitopiirin antamaa ennakkolupaa (terveydenhuoltolaki 56 §). Selvää lienee, että mahdollisuus lähteä hakemaan hoitoa ulkomailta omatoimisesti on köyhille tai kielitaidottomille suuri, ellei mahdoton, haaste – vaikka kustannukset saisikin korvattua jälkikäteen ja vaikka kussakin jäsenmaassa tulee organisoida neuvontaa ”terveysturisteille”.[29]

2.2 Monta palveluntuottajaa ja sirpaleinen kokonaisuus

Kunnat voivat järjestää palvelunsa paitsi itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa, myös ostamalla palvelut yksityisiltä palveluntarjoajilta. Kasvava osa palveluista sosiaali- ja terveydenhuollossa tuotetaankin tätä nykyä yksityisesti: yksityiset palvelut ovat lisääntyneet niin niihin käytetyn rahamäärän kuin yksityisten palveluksessa olevan henkilökunnan lukumäärän perusteella.[30] Perinteinen jako yksityiseen ja julkiseen toimintaan sosiaali- ja terveydenhuollossa on muuttunut ja samalla on muuttunut myös perinteinen jako julkisoikeuden ja yksityisoikeuden soveltamisessa.[31] Vaikka sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottaminen on aina ollut pluralistista, muut kuin julkiset tuottajat – yksityiset yritykset, järjestöt, yksityiset ihmiset – on nyt aiempaa virallisemmin tuotu julkisen järjestelmän osaksi. Julkinen valta, valtio ja kunnat, joutuvat kantamaan vastuuta kirjavasta palvelujen ja avun koko-

[28] Ilmeisesti Suomessa päädytään ratkaisuun, jossa korvaus ulkomailla saadusta hoidosta saadaan sairaanhoitovakuutuksen kautta Kelasta, ks. http://www.stm.fi/potilasdirektiivi (24.4.2013)

[29] Ks. lähemmin Tuovinen, Anna-Kaisa: Euroopan unionin toisessa jäsenvaltiossa syntyneiden sairaanhoitokustannusten korvaaminen. Helsinki 2012, s. 84–86. Terveysturismi-termi on lainattu Helena Tuorilalta (2012), joka tosin puhuu siitä lähinnä omalla kustannuksella tapahtuvana terveyspalvelujen ostona toisista maista, ks. Tuorila, Helena: Itsepalvelun leviäminen hoivapalveluihin on konsumerismin tuotos. Yhteiskuntapolitiikka 77(2012):5, s. 567–573.

[30] Vuonna 2009 yksityisen palvelutuotannon kustannukset olivat 27 % koko sektorin kustannuksista. Ks. lähemmin Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tilastot, http://www.thl.fi/fi_FI/web/fi/tilastot/aiheittain/yksityiset/yksityinen_palvelutuotanto (7.3.2013).

[31] Ks. tästä esim. Arajärvi 2010 ja Huhtanen, Raija: Kunnan sosiaali- ja terveyspalvelujen yksityistäminen: oikeudellinen näkökulma, teoksessa Anttonen, Anneli – Haveri, Arto – Lehto, Juhani – Palukka, Hannele (toim.): Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos. Tampere University Press, Tampere 2012.

naisuudesta. Eri toimijat halutaan integroida osaksi systeemiä ja määritellä suhteessa toisiinsa.[32]

Julkisen ja yksityiset uudet rajat näkyvät esimerkiksi omaishoitolaissa tai perhehoitajien sääntelyssä. Tarkempi määrittely tehdään yksityisoikeudellisin välinein, sopimuksilla tai sopimuksen kaltaisilla asiakirjoilla, kuten esimerkiksi omaishoitosopimuksilla ja erilaisilla hoito- ja palvelusuunnitelmilla, joihin ihmisten oikeuksia ja velvollisuuksia kirjataan. Kuntia voidaankin kuvata mobilisointikeskuksiksi, jotka haalivat ja organisoivat hoivaresursseja. Ammattilaisten työpanos kuluu palveluohjaukseen ja palvelupakettien kokoamiseen ennemminkin kuin itse hoivaan.[33] Julkisia resursseja siirtyy yksityisille tuottajille ja käyttäjille esimerkiksi ostopalveluiden, palvelusetelien, omaishoidon tuen, lastenkotihoidontuen tai sairausvakuutuksen kautta. Palvelujen ostamista subventoidaan myös esimerkiksi verotuksen kotitalousvähennyksen ja Kelan hoitotukien kautta.[34] Täysin yksityisesti sosiaalipalveluja ostetaan vielä melko vähän[35], kun taas terveydenhuoltoa sairausvakuutuksen tuella enemmän.[36]

Palveluntuottajien moninaistuminen ja keskusohjauksen purkaminen 1990-luvulla ovat pakottaneet luomaan uusia valvonnan mekanismeja, kuten esimerkiksi Valviran ja aluehallintokeskusten uudistuneet työnjaot ja lait yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelujen valvonnasta osoittavat. Reaaliaikainen laadun seuranta ja valvonta on mahdollista vain toimintayksikössä – yrityksessä tai kunnassa – itsessään. Jokainen sosiaali- ja terveydenhuollon yksikkö onkin velvollinen valvomaan toimintaansa. Jokaisessa terveydenhuollon yksikössä on oltava vastuullinen ammattihenkilö. Ammattihenkilöistä

[32] Julkunen 2006, s. 258–259.

[33] Sipilä, Jorma: Hoivan organisointi: vaivaistalosta markkinatavaraksi. Janus 11, 1, 2003, s. 23–38. Ks. myös Van Aerschot, Lina – Valokivi, Heli: Kuluttajuus ja pienet tulot – Ikäihmisten apu, hoiva ja palvelut Jyväskylässä ja Tampereella, s. 267, teoksessa Forssén, Katja – Roivainen, Irene – Ylinen, Satu – Heinonen, Jari (toim.): Kohtaako sosiaalityö köyhyyden? Sosiaalityön tutkimuksen vuosikirja 2011. Tampere 2011, s. 249–274.

[34] Julkunen 2006, s. 259–261.

[35] Näin arvioi ainakin Lith, Pekka: Suurten kuntien hankinnat. Yksityisten tavara- ja palveluostojen merkitys suurissa kaupungeissa. Helsingin seudun kauppakamari, Helsinki 2011, s. 34. Tätä arviota tukee kotitalousvähennyksen kautta ostettujen sosiaalipalvelujen melko vähäinen käyttö, ks. Melkas, Perttu: Hyvätuloiset käyttävät eniten kotitalousvähennystä. Hyvinvointikatsaus 1/2008, s. 38–39.

[36] 2000-luvulla sairausvakuutuksesta maksettiin sairaanhoitokorvauksia lääkärinpalkkioista lähes 30 %:lle väestöstä. Hammashoidon korvauksia on saanut n. 20 % väestöstä, ja tutkimuksen ja hoidon korvauksia samoin n. 20 % väestöstä vuosittain, ks. http://www.kela.fi > Tilastot (Kelasto).

pidetään nykyisin rekisteriä Valvirassa.[37] Palvelujen laadusta yrityksissä on yritetty pitää huolta ottamalla yritykset entistä tehokkaammin mukaan valvontaan ns. omavalvonnalla. Yksityisen terveyden- ja sosiaalihuollon omavalvontasuunnitelmien sisältöä ja laatimista koskevat määräykset tulivat voimaan 2012.[38] Yksityisiä palveluntuottajia myös valvotaan etukäteen lupa- ja ilmoituskäytännöillä: yksityisten palvelutarjoajien on saatava hyväksyntä toiminnalleen etukäteen aluehallintovirastolta tai Valviralta tai vähintään ilmoitettava toiminnasta kotikuntaan.[39]

Yksityisten palvelujen luvanvaraisuus ja toimintakertomuksen toimittaminen vuosittain aluehallintovirastolle näyttävät toimivan tehokkaina etukäteisvalvonnan keinoina. Valvira selvitti vanhuspalvelujen laatua vuonna 2010 ja totesi yksityisen palveluntuotannon olleen kaikilla mittareilla laadukkaampaa kuin julkisissa yksiköissä. Valvira suunnitteleekin lisäävänsä nimenomaan julkisen sektorin yksiköiden valvontaa.[40]

Suorimmin yksityiset palvelut vaikuttavat asiakkaan asemaan palveluseteleiden käyttöönoton kautta. Palveluseteliasiakas solmii sopimussuhteen suoraan palveluntarjoajaan ja on monella tapaa verrattavissa palveluja yksityisesti ostavaan asiakkaaseen. Palveluseteli on ikään kuin yksityisen ja julkisen palvelun välimuoto. Palveluseteliasiakkaan oikeusaseman voidaan kuitenkin arvioida olevan osin parempi ja osin heikompi kuin julkisia palveluja käyttävän.[41] Silloin kun ihminen saa palvelunsa kunnan ostopalveluna, hänen asemansa on sama kuin kunnan palvelujen käyttäjän. Eniten viime aikoina on puhuttanut yksityistämisen ja julkisen vallan käytön jännite erityisesti terveydenhuoltoa yksityistettäessä.[42]

---

[37] Laki yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011), terveydenhuoltolaki 57 §, laki yksityisestä terveydenhuollosta (152/1990), laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994) 24 a §.

[38] Ks. lähemmin Valviran sivuilta, http://www.valvira.fi.

[39] Lupa järjestää terveydenhuollon palveluja tai ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja haetaan siltä aluehallintovirastolta, jonka toimialueella palveluja tuotetaan. Jos palveluja tuotetaan kahden tai useamman aluehallintoviraston alueella, lupaa haetaan Valviralta.. Sosiaalipalvelut, jotka eivät ole ympärivuorokautisia, ovat ilmoituksenvaraisia. Niistä täytyy tehdä kirjallinen ilmoitus toimintakuntaan. Ks. laki yksityisestä terveydenhuollosta 4 § ja laki yksityisistä sosiaalipalveluista 8 §

[40] Vanhusten ympärivuorokautisten palvelujen valvonta. Valviran kysely palvelua tuottaville yksiköille maaliskuussa 2011. Valvira, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto. Selvityksiä 2:2011, s. 33–35. Ks. myös Vanhusten ympärivuorokautiset sosiaalihuollon palvelut. Toimintayksiköihin tehdyn kyselyn tulokset ja valvonnan jatkotoimenpiteet. Valvira, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto. Selvityksiä 3: 2010.

[41] Huhtanen 2012, s. 109.

[42] Esimerkiksi tarkkailulähetteen ja lääkemääräyksen antamista julkisen vallan käyttönä on pohtinut niin korkein oikeus kuin eduskunnan oikeusasiamieskin, ks. lähemmin Huhtanen 2012, s. 87–93.

Yleisesti voidaankin arvioida, että kunnan lakisääteisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yksityistäminen ei vaikuta merkittävästi asiakkaan asemaan.[43] Mutta eivät ostopalvelut täysin yhdentekeviä asiakkaan aseman kannalta ole. Kun kunta järjestää palvelut ostopalveluilla, se vaikuttaa muutoin tavoiteltuun asiakkaan osallistamiseen: Anja Karvonen-Kälkäjä toteaa, ettei ostopalveluiden asiakasta kuulla eikä asiakas pääse vaikuttamaan palveluihin.

Ostopalveluhankinnoissa pääosassa on laki julkisista hankinnoista (348/2007), jossa ei kanneta huolta tulevan asiakkaan mielipiteistä.[44] Ostopalvelulla palvelunsa saavan ihmisen voi olla vaikeaa erottaa itse ostamansa palvelut kunnan maksamista. Esimerkiksi kun yksityisessä palvelutalossa kunnan ostopalvelupaikalla asuva ostaa omalla rahallaan lisäpalveluja, ei kunnan vastuu ulotu niihin. Asiakkaan näkökulmasta yhdessä ja samassa palvelukokonaisuudessa saattaa olla useita osia, joita arvioidaan oikeudellisesti eri tavoin. Tällöin epäkohtiin reagoimisen muodot muuttuvat oikeussuhteen perustan mukaan.[45] Joka tapauksessa olennaista asiakkaan näkökulmasta on juuri palveluntuottajien lukumäärä ja vaikeus hahmottaa kokonaisuus. On vaikeaa ymmärtää eri toimijoiden roolit ja oma asema suhteessa niihin etenkin silloin, kun totutut rajat julkisen ja yksityisen välillä ovat muuttuneet. Julkista palvelua voi saada yksityisessä hoitolaitoksessa ja yksityistä julkisessa.[46] Sekaannus näkyy esimerkiksi tapauksessa, jossa kuluttajariitalautakunnasta yritettiin hakea apua ostopalvelu-asiassa. Lautakunta joutui toteamaan, ettei ole asiassa toimivaltainen.[47]

Tätä sekavuutta on suunniteltu parannettavan laajentamalla markkinointia ja virhevastuuta koskevat kuluttajansuojanormit koskemaan myös julkisia palveluja. Asiakkaansuojaa julkisissa palveluissa ehdotetaan parannettavan joko uudella lailla tai lisäämällä yksityisoikeudellista asiakkaansuojaa koskevat säännökset kutakin palvelua koskevaan erityislainsäädäntöön. Oikeusministeriön työryhmä esittää myös sitä, että ostopalveluasiakkaalla olisi

[43] Huhtanen 2012, s. 107.

[44] Karvonen-Kälkäjä, Anja: Unohtuuko vanhus? Oikeudellinen tutkimus hallintosopimuksen asianosaissuhteista vanhuksen vaikuttamismahdollisuuden näkökulmasta. Vanhustyön keskusliiton tutkimuksia 1:2012. Helsinki 2012.

[45] Ks. lähemmin Arajärvi 2010, s. 157 ja Sario, Tuula: Kuluttajan oikeudet muuttuvat, s. 160, 163, teoksessa Pajukoski, Marja (toim.): Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä, Raportti III. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 19/2010. Helsinki 2010, s. 159–168.

[46] Esimerkiksi HUS:n yksityissairaalaprojekti.

[47] KRIL 13.9.2007.

oikeus kohdistaa vaatimuksensa myös suoraan palveluntuottajalle. Lisäksi työryhmä ehdottaa kuluttajariitalautakunnan toimivaltaa laajennettavaksi siten, että lautakunta voisi käsitellä myös julkisten palveluiden asiakkaan hyvitysvaatimuksia – olipa kysymyksessä julkisyhteisön itse tuottama tai ostopalveluna hankkima palvelu.[48]

Ongelmana on pidetty paitsi edellä mainittua hankaluutta ymmärtää minkä oikeussuojajärjestelmän piiriin mikin palvelu kuuluu, myös sitä, että julkisen palvelun asiakkaalla ei ole mahdollisuutta saada hyvitystä palvelun laadun puutteiden vuoksi, kuten yksityisen palvelun kuluttajalla on.[49] Myös eduskunnan oikeusasiamies on suositellut hyvitystä erityisesti tilanteissa, joissa kantelijan kokemaa oikeuden loukkausta ei voida enää oikaista. Hyvitys on voinut olla joko rahallista tai aineetonta – lievissä tapauksissa on voinut riittää, että viranomainen tunnustaa virheensä ja pyytää anteeksi. Oikeusasiamies on katsonut, että hyvitys on palauttanut kansalaisten luottamusta viranomaisten toimintaan.[50] Hyvitysesityksiä on tehty kesäkuusta 2011 lähtien.[51]

Pulmana on pidetty myös apuvälinehankintojen kuluttajansuojaa. Kun apuvälineeseen oikeutettu hankkii apuvälineen Kelan tai vammaisjärjestön maksusitoumuksella, hän ei voi kääntyä suoraan viallisen välineen toimittaneen elinkeinonharjoittajan puoleen, vaan joutuu asioimaan Kelan tai muun maksusitoumuksen antajan kanssa.[52] Toisaalta tämä voi olla myös etu. Mikäli neuvottelut virheen korvaamisesta elinkeinonharjoittajan kanssa

[48] Asiakkaansuojan kehittäminen julkisissa hyvinvointipalveluissa. Oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 13/2011, s. 32 ss. Kuluttajansuojan soveltuvuutta julkisiin palveluihin on pohdittu aiemminkin. Oikeusministeriössä tehdyn selvityksen (Hoffren, Mia: Julkisen hyvinvointipalvelun asiakkaan asema. Kuluttajaoikeudellinen selvitys. Oikeusministeriö. Julkaisu 2009:4) lisäksi asiaa on selvitetty mm. kauppa- ja teollisuusministeriössä vuonna 2005 (Selvitys kuluttajasuojalain soveltuvuudesta julkisiin palveluihin ja välttämättömyyspalveluihin, KTM julkaisuja 24/2005) ja kuluttajavirastossa vuonna 2006 (Sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakkaan oikeusasema. Vertailu yksityisten ja kunnan järjestämien palvelujen välillä. Kuluttajaviraston julkaisusarja 9/2006).

[49] Sario 2010, s. 161 ja Asiakkaansuojan kehittäminen julkisissa hyvinvointipalveluissa 2011, s. 40–43.

[50] Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2011, s. 88. Ks. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005, s. 14 ja Hakalehto-Wainio, Suvianna: Valta ja vahinko. Talentum, Helsinki 2008, s. 399.

[51] Uusi käytäntö perustuu eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 197/2002 muutokseen 535/2011 ja perustuslakivaliokunnassa muutoksesta käytyyn keskusteluun, PeVM 12/2010 vp. Hyvitysesitys voi perustua myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaan, jos kysymys on ihmisoikeussopimukseen perustuvan oikeuden tai vapauden loukkauksesta. Vuonna 2011 hyvitysesityksiä tehtiin puolen vuoden aikana 15 ratkaisussa.

[52] Sario 2010, s. 164.

ovat vaikeat, Kela tai vammaisjärjestö lienee voimakkaampi neuvottelija kuin yksittäinen käyttäjä. Vertailun vuoksi tässä voi vielä mainita, että kun apuvälineitä ostetaan Kelan vammaistuilla, ostaja on tavallinen kuluttaja ja kuluttajansuoja toimii. Jos asiakas ostaa laitteen suoraan, hän voi vaatia virhetilanteessa virheettömän tuotteen ja saada vahingonkorvausta ja hinnanalennusta. Kuluttajariitalauta on ratkaisukäytännössään ottanut kantaa myös siihen, kuinka kauan laitteen korjaaminen tai uuden laitteen toimittaminen saa kestää.[53]

Moninaiset palveluntuottajat tarkoittavat usein asiakkaan muuttumista myös palvelun tilaajaksi. Esimerkiksi kotiin tulevien palveluiden koordinointi – aikatauluttaminen ja yhteensovittaminen – voi käydä työstä. Perhe on usein vastuussa palvelukokonaisuuden luomisesta, sen jatkuvuuksista ja aukkojen paikkaamisista. [54] Kun kokonaisvaltainen auttaminen on korvattu yhä erikoistuneemmilla palveluilla, jokainen avuntarve tuo mukanaan uuden osajärjestelmän, jossa omat asiat täytyy selittää yhä uudelleen ja aina uusille asiantuntijoille. Avuntarvitsijaperheen verkoston hallitseminen voi olla lähes ylivoimaista.[55]

Asiakasta kannustetaan tilaajan rooliin myös Kelan hoitotuilla ja verotuksen kotitalousvähennyksellä. Hoitotukea saavat kaikki, jotka pystyvät näyttämään tarpeensa toteen[56], mutta kotitalousvähennyksestä hyötyvät vain suhteellisen hyvätuloiset. Kuten oletettua, hyvätuloiset käyttävät kotitalousvähennystä eniten. Hyvätuloisimpien talouksien osalta kotitalousvähennysjärjestelmän yhteiskunnallinen mielekkyys pohjautuukin työllistämistavoitteisiin. Vähäisemmästä käytöstä huolimatta kotitalousvähennys tuottaa pieni- ja keskituloisille suhteellisesti suuremman edun kuin suurituloisille. Toisaalta kaikkein pienituloisimmat jäävät luonnollisesti ilman etua, koska kotitalousvähennys kohdistuu lähinnä tuloveroihin. Tehdyn tutkimuksen mukaan vähennyksen käyttö on yhteydessä kulutustasoon. Vähennystä

[53] Sario 2010, s. 164.

[54] Ks. Julkunen 2006, s. 247–248 sekä Saarenheimo, Marja – Pietilä, Minna: Omaishoito ja palvelujärjestelmä. Teoksessa Eloniemi-Sulkava, Ulla – Saarenheimo, Marja – Laakkonen, Marja-Liisa – Pietilä, Minna – Savikko, Niina – Pitkälä, Kaisu (toim.): Omaishoito yhteistyönä. Iäkkäiden dementiaperheiden tukimallin vaikuttavuus. Geriatrisen kuntoutuksen tutkimus- ja kehittämishanke. Tutkimusraportti 14, Helsinki 2006, s. 68–82 ja Koistinen, Pertti: Hoivan arvoitus, Tampere 2003, joissa kuvataan kodin muuttumista transithalliksi, jossa erilaiset palveluntarjoajat käyvät.

[55] Saarenheimo – Pietilä 2006, s. 78, samoin Tuorila 2012, s. 570.

[56] Tuki edellyttää toki myös sitä, että sitä osaa hakea. Esimerkiksi eläkkeensaajan hoitotuki on ilmeisen alikäytetty, Salmelainen, Ulla – Stenholm, Sari – Kehusmaa, Sari: Ongelmia eläkkeensaajan hoitotuen tiedonkulussa. Suomalainen lääkärilehti 2005:60, s. 1703–1706.

käytetään eniten toimihenkilö- ja yrittäjätalouksissa. Toiseksi suurin käyttäjäryhmä on eläkeläiset. Eläkeläiset kohdistavat vähennyksen muita ryhmiä enemmän nimenomaan kotitaloustöihin. Vielä vanhustalouksia enemmän vähennystä käytetään kuitenkin kahden huoltajan lapsiperheissä, jos käyttöä tarkastellaan kotitalouden elinvaiheen mukaan.[57]

Kotitalousvähennyksen suosio on kasvanut kymmenien prosenttien vuosivauhtia vuodesta 1998. Vähennyksen enimmäismäärä on kasvanut 841 eurosta (1997) aina 3000 euroon (2009–2011). Vuonna 2012 vähennys leikattiin 2000 euroon, mutta puolisot voivat kuitenkin molemmat tehdä vähennyksen eli yhteensä 4000 euroa. Tuesta suurin osa on käytetty asuntojen perusparannukseen, mutta hoivaan, hoitoon ja kotitaloustyöhön tuesta on käytetty noin 20 % vuosina 2007–2011.[58]

Asiakas on joskus myös ”tuottajan” roolissa. Vaikka perheet ovat aina olleet mukana sosiaali- ja terveydenhuollossa, talouden tiukkeneminen ja säästöjen etsiminen ovat tuoneet perheet virallisiksikin kumppaneiksi esimerkiksi omaishoidossa. Tällaista osallisuutta perustellaan myös sitouttamisella. Helena Tuorila arvioi, että asiakas halutaan tuottamaan myös terveydenhuoltoa.

Terveyspalvelujen käyttäjän halutaan ottavan entistä enemmän vastuuta omasta terveydestään sekä siihen liittyvistä tutkimus- ja hoitotoimista. Monet ovatkin tottuneet mittaamaan esimerkiksi oman verenpaineensa tai verensokerinsa. Myös päiväkirurgia lisää itsepalvelua. Hoitoaikojen lyhentyminen sairaalassa tarkoittaa sitä, että potilaiden on usein otettava vastuuta toipumisestaan ja hoidostaan jo toimenpidepäivänä, ja myös hoitoon valmistautuminen on saattanut jäädä potilaan vastuulle.[59] Tämän tapainen vastuunotto tarkoittaa sekä tiedon hankintaa että sen soveltamista jokapäiväiseen toimintaan.[60]

Vaikka edellä on kuvattu monta uutta vaatimusta sosiaalipolitiikan ja sosiaalioikeuden ihmiselle, ei heidän suojeluaankaan ole unohdettu. Heikot ja hauraat asiakkaat ovat tietysti niitä tavallisimpia asiakkaita – useimmitenhan asiakas on asiakas, koska tarvitsee apua elämäntilanteessa, jossa ei yksin pärjää. Vanhat suojakeinot eivät ole hävinneet ja uusia on kehitetty. Usein uu-

[57] Melkas 2008, s. 38–39.

[58] Ks. Verohallinnon tilastoja: Kotitalousvähennyksen lukumääriä ja vuosittaiset muutokset, ks. http://www.vero.fi/fi-FI/Tietoa_Verohallinnosta/Tilastoja_ja_tutkimuksia > Tutkimukset (16.2.2013).

[59] Tuorila, Helena: Terveyspalvelutkin ovat nykyään kulutushyödykkeitä, s. 22. Hyvinvointikatsaus 4/2009, s. 20–22; Tuorila 2012, s. 572.

[60] Tuorila 2009, s. 22.

det asiakkaan tukemisen tavat liittyvät kuitenkin näiden uusien tavoitteiden, kuten esimerkiksi valinnanvapauden, mahdollistamiseen. Esimerkiksi palvelusetelilaissa edellytetty kunnan velvollisuus tarkistaa palveluntarjoajien toiminta etukäteen laadun varmistamiseksi ja ylläpitää listaa hyväksytyistä palveluntarjoajista valinnan mahdollistamiseksi tukee asiakkaan turvallista valintaa. Näissä tilanteissa voitaisiin puhua tuetusta kuluttajuudesta[61]. Kuluttajuuden ideasta ei ole haluttu luopua, mutta nähdään, että toteutuakseen kaikkien asiakkaiden kohdalla tarvitaan toisten henkilöiden tukea. Näyttää myös siltä, että monimutkaistunut ja pirstaloitunut järjestelmä vaatii entistä enemmän palveluohjausta ja neuvontaa, jotka korostavat esimerkiksi asiakaslain ja potilaslain neuvontapykälien merkitystä.[62] Neuvonnan merkitys kasvaa entisestään, kun valinnanvapautta lisätään.

Muutokset eivät ole vain merkki lainsäätäjän oletuksesta kansalaisten aktiivisuudesta. Uudet tavat tuottavat myös uudenlaista aktiivista kansalaisuutta ja niihin liittyvää, yksilön omaa vastuuta korostavaa subjektikäsitystä.[63] Hoitotakuu voi kannustaa valittamaan[64] ja palveluseteli pakottaa reklamoimaan. Muutokset myös muokkaavat ihmisten suhteita toisiinsa uudelleen ja tuovat heille uusia rooleja. Esimerkiksi omaishoitosopimus tekee toisesta puolisosta virallisen omaishoitajan, osan kunnan järjestelmää, ja toisesta hoidettavan, palvelunsaajan. Moninaistuva palvelutarjoajien määrä muuttaa asiakasta (asiakkaan mahdollisuuksia toimia) ja asiakas järjestelmää (järjestelmän on muututtava mahdollistaakseen toivomansa muutokset).

Sosiaalipolitiikan ”uusi ihminen” voi siis olla haavoittuva ja avun tarpeessa, mutta hänen oletetaan myös pystyvän olemaan vastuullinen, aktiivinen osallistuja ja valitsija, tilaaja ja tuottaja, hoivan ja hoidon kuluttaja. Uudet tavat toimia toteutetaan usein yksityisoikeudellisilla välineillä, kuten sopimuksilla. Asiakkaalta vaaditaan enemmän ja monipuolisempaa juridista osaamista. Yksityisesti ja palvelusetelillä palveluita ostavia suojaa kuluttajansuojalaki (38/1978, KSL) ja palveluista sovittaessa tarvitaan sopimusoikeutta. Mitä lisättävää kuluttajansuojan ja sopimusoikeuden ihmiskuvalla on sosiaalioikeuden ihmiskuvaan? Millaisia ominaisuuksia kuluttajansuoja ja sopimusoikeus vaativat sosiaalioikeuden ihmiseltä?

---

61 Mold 2010, s. 506.

62 Ks. tarvittavista tukitoimista esim. Kalliomaa-Puha, Laura: Sopimuksellisuus sosiaaliturvassa – uusia vaatimuksia asiakkaille ja lainsoveltajille, teoksessa Helenelund, Jan-Erik – Luoto, Ilpo – Mäntylä, Niina – Siikavirta, Kristian (toim.): Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa? Acta Wasaensia No 265, Vaasa 2012, s. 421–432.

63 Kotkas 2009, s. 225.

64 Kotkas 2009, s. 225.

3 KULUTTAJANSUOJAN JA SOPIMUSOIKEUDEN IHMINEN

3.1 Kuluttaja ja sopijapuoli

Sopimus on jo varsin tavallinen väline sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tyypillisimmillään sopimus on ohjauksen ja hallinnan väline, pikemminkin metafora kuin sopimus sopimusoikeuden tarkoittamassa mielessä. Sopimuksen käyttäminen viestii mm. siitä, että julkinen valta haluaa ohjailla pehmeästi, olla mieluummin kumppani kuin käskijä, mutta myös siitä, että muiden toimijoiden on tunnustettava omat velvoitteensa ja sitouduttava niiden täyttämiseen. Sopimuksellisuus sopii hyvin ajatukseen aktiivisesta, vastuullisesta ja osallistuvasta asiakkaasta.[65]

Sopimuksia löytyy kaikilta hallinnon tasoilta – aina parlamentaarisesta päätöksenteosta ohjelmien tavoitteiden asetteluun, hankeasiakirjoihin, julkisten organisaatioiden ohjauksessa käytettyihin tulos- ja laatusopimuksiin, sopimusohjaukseen ja asiakkaiden kanssa tehtyihin sopimuksiin asti.[66] Suurin osa sosiaali- ja terveydenhuollon sopimuksista tehdään hallinnon sisällä tai julkisen vallan ja palveluntuottajien välillä. Nämäkin sopimukset voivat olla omalta osaltaan vaikuttamassa siihen, mitä asiakkaalta odotetaan, mutta suorimmin asiakaskuvaa muokkaavat asiakkaiden kanssa suoraan tehtävät sopimukset tai sopimuksen kaltaiset asiakirjat. Tällaisia ovat esimerkiksi työttömien aktivointisuunnitelmat, maahanmuuttajien kotouttamissuunnitelmat, aktivointisuunnitelmat työhön kuntoutujille, sosiaalihuollon asiakkaan hoito- ja palvelusuunnitelmat ja sopimukset lasten hoidosta ja kasvatuksesta. Mitään näistä ei voida pitää sopimuksena lainopillisessa merkityksessä, sillä eräs tärkeä sopimuksen elementti – vapaa tahto – puuttuu. Ei voida ajatella, että esimerkiksi työtön voisi täysin vapaasti päättää osallistuako aktivointiin, jos panoksena on hänen toimeentulonsa.[67] Tätä mieltä on ollut

[65] Julkunen 2006, s. 219, Kalliomaa-Puha, Laura: Vanhoille ja sairaille sopivaa? Omaishoitosopimus hoivan instrumenttina, s. 142 ss., Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 90, Kelan tutkimusosasto, Helsinki 2007; Kalliomaa-Puha 2012 ja Kotkas, Toomas: Sopimuksellisuus sosiaalioikeudessa – esimerkkinä julkisen työvoimapalvelun ja työttömyysturvan asiakassuunnitelmat. Lakimies 7–8/2012, s. 1187–1204.

[66] Pekka Sulkunen puhuukin yhä monimutkaisempien tulos-, laatu, palvelu- ja hoitosopimusten verkosta, jossa julkiset ammattilaiset joutuvat toimimaan, ks. Sulkunen, Pekka: Projektiyhteiskunta ja uusi yhteiskuntasopimus, teoksessa Sulkunen, Pekka – Rantala, Kati (toim.): Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia. Helsinki 2006, s. 17–38.

[67] Ks. lähemmin esim. Kotkas 2012, Sakslin – Keskitalo 2005.

myös perustuslakivaliokunta arvioidessaan ehdotettuja aktivointimalleja. Vapaa tahto kuuluu olennaisesti sopimuksen ideaan, eikä ehdotettuja aktivointisuunnitelmia tullut nimittää sopimuksiksi.[68]

Vastaava esimerkki löytyy sopimuksesta, joka päihderiippuvaisten on tehtävä hoitoon päästäkseen. Potilaalla ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia neuvotella hoitosopimuksen sisällöstä eikä sitä voi pitää potilaan omana tahdonilmaisuna tai aidosti vapaaehtoisuuteen perustuvana. Oikeusasiamies piti tällaista sopimusta sinänsä mahdollisena hoidossa käytettävänä apuvälineenä, mutta välittömiä oikeudellisia vaikutuksia hoitosopimukselle ei voitu antaa. Potilaan hoitoa ei voitu lopettaa sillä perusteella, että hän oli toiminut hoitosopimuksen vastaisesti – vaikka potilaan käytös sopimuksen perusteella oikeutti hoitosuhteen katkaisemiseen. Sopimuksella ei voida pätevästi luopua perusoikeuksista – varsinkaan tilanteissa, joissa päätös ei perustu vapaaehtoisuuteen.[69]

Sosiaali- ja terveydenhuolto ei kuitenkaan ole niin kaukana sopimuksen maailmasta kuin ensi alkuun näyttäisi. Myös sosiaali- ja terveydenhuolto perustuu vapaalle tahdolle siinä mielessä, että sen paremmin sosiaalihuoltoa kuin sairaanhoitoakaan ei ole pakko ottaa vastaan muuten kuin aivan poikkeustapauksissa.[70] Tavallisesti sosiaali- ja terveydenhuolto perustuukin asiakkaan aloitteeseen: palveluja haetaan, ja kun niitä saadaan, palvelut on toteutettava mahdollisuuksien mukaan asiakkaan toiveiden mukaan (asiakaslaki 8 §, potilaslaki 6 §).

Sopimusoikeuden ihmiskuva on lähellä taloustieteen ihmiskuvaa: sopimusoikeus on perustaltaan rakentunut ajatukselle kahdesta tasavahvasta sopijapuolesta, joiden väliset neuvottelut johtavat reiluun sopimukseen. Sopijapuolet ovat rationaalisia ja hallitsevat itseään – toisin sanoen ovat oikeustoimikelpoisia. Mikäli vinoumia pääsee syntymään, markkinat korjaavat ne jollain aikavälillä. Tämä ei kuitenkaan enää ole sopimusoikeuden koko kuva, vaan erityisesti tietyissä sopimustyypeissä on tunnustettu heikomman osapuolen suojan tarve. Oletus vahvemmasta osapuolesta näkyy esimerkiksi työsopimuksissa, huoneenvuokrasopimuksissa ja kuluttajasopimuksissa, joissa heikompaa osapuolta suojataan.

Kuluttajan suojantarpeen lähtökohtana pidetään elinkeinonharjoittajan tavoittelemaa suurinta mahdollista hyötyä sekä taloudellisen ja tiedollisen

[68] Ks. esim. PeVL 20/1998 vp.

[69] OA 6.3.2009 drno 4314/4/06. Vastaavasti tapauksessa OA 31.8.2011 drno 4677/4/09.

[70] Ks. tahdonvastaisesta hoidosta esimerkiksi Tuori – Kotkas 2008, s. 409 ss.

aseman hyväksikäyttämistä.[71] Kuluttajaa suojellaan sekä etukäteen että jälkikäteen. Esimerkiksi säännösten määrääminen pakottaviksi ja käytettävien ehtojen sisällön etukäteiskontrolli pyrkivät varmistamaan kuluttajan etua etukäteen. Helposti lähestyttävä ja edullinen riitojen ratkaisu, epäreilujen sopimusten sovittelu ja kuluttajalle edulliset sopimuksen tulkintasäännöt turvaavat kuluttajan etua jälkikäteen.

Kuluttajansuojalaki on kuluttajansuojan peruslaki, joka säätelee elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välistä kauppaa. Laki on rakentunut kaikkia kuluttajasopimuksia koskevaan 4 lukuun ja erityisiin, sopimustyyppikohtaisiin lukuihin, kuten irtaimen esineen kuluttajankauppaa, kotimyyntiä, rahoituspalveluita tai kuluttajaluottoja koskeviin lukuihin. Luku 8 koskee kuluttajapalvelusopimuksia, joiden todetaan tarkoittavan irtaimeen esineeseen, rakennukseen, muuhun rakennelmaan tai kiinteään omaisuuteen kohdistuva työtä (KSL 8:1 §). Kuluttajansuojalaissa ei siis nimenomaisesti käsitellä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Sopimustyyppikohtaisten sääntöjen katsotaan kuitenkin ilmentävän kuluttajapalveluita koskevia yleisiä periaatteita. Sellaisena ne soveltuvat sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden arvioitiin – ainakin paremmin kuin irtaimen kauppaa koskevat 5 luvun säännökset.[72]

Kuten edellä ohimennen todettiin, kuluttajansuojalaki ei sovellu julkisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Kuluttajansuojalaki on tarkoitettu sääntelemään ainoastaan taloudellista hyötyä tavoittelevan elinkeinonharjoittajan kulutushyödykkeiden tarjontaa ja markkinointia kuluttajille (KSL 1 §). Tällä hetkellä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas tai potilas on kuluttajasuojalain merkityksessä kuluttaja ostaessaan palveluita omalla rahalla tai palvelusetelillä.

---

[71] Ståhlberg, Pauli: EU-sääntelyn vaikutuksista kuluttajakaupan säännöksiin. Kuluttajasuoja 3/2003, s. 12–13.

[72] Hoffren 2009, s. 30. KSL:n esitöissä todetaan nimenomaisesti, että henkilöön kohdistuvat palvelukset, kuten sairauden ja terveyden hoitopalvelukset, jäävät luvun soveltamisalan ulkopuolelle, ks. HE 360/1992 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuluttajasuojalain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 26. KSL 8 luvun säännöksiä on kuitenkin sovellettu oikeuskäytännössä, kuten esimerkiksi kuluttajariitalautakunnan tapauksessa KRIL 178/38/09 hammaslääkärin veloittamasta päivystyslisästä (lääkäriasemalle suositeltiin päivystyslisän palauttamista) tai tapauksessa KRIL 3587/38/07 jälleen hammaslääkärin palkkion kohtuuttomuudesta. Kuluttajapalvelun virhettä on arvioitu tapauksessa KVL 85/38/3626 (silloin lautakunnan nimi oli vielä kuluttajavalituslautakunta), jossa lääkärin palvelussa oli virhe, kun kauneusleikkaus ei vastannut sovittua.

3.2 Tietostrategia

Lainsäätäjän lähtökohta on ollut ihannekuva kuluttajasta rationaalisena toimijana. Kuluttajan uskotaan vertailevan aktiivisesti markkinoilla olevien tuotteiden hintaa ja laatua, tutkivan sopimusehdot perusteellisesti, lukevan käyttöohjeet huolellisesti ja tekevän lopulta viisaan valinnan. Lopputuloksena markkinoille jäisivät vain parhaat tuotteet ja näin kuluttajan etu toteutuisi.[73]

Keskeiseksi keinoksi on valittu oikean tiedon lisääminen. Kuluttajan uskotaan onnistuvan, kunhan tämä vain saa riittävästi oikeaa tietoa. Tiedonantovelvollisuus koskee kaikkia kuluttajasopimuksia.[74] Elinkeinonharjoittajan on annettava oikeat tiedot seikoista, joilla on kuluttajalle olennainen merkitys ja joiden voidaan olettaa vaikuttavan tämän sopimuksentekopäätökseen tai sopimuksen mukaisten velvollisuuksien täyttämiseen.[75] Kuluttajansuojalain 2 luvussa säädetään markkinoinnista ja kielletään hyvän tavan vastainen markkinointi. Kuluttaja-asiamies ja aluehallintoviranomaiset valvovat kuluttajille suunnattua markkinointia ja markkinatuomioistuin voi kieltää kuluttajansuojalain vastaisen markkinoinnin.[76]

”Tietostrategia” on yksi valituista keinoista myös sosiaali- ja terveydenhuollossa: niin potilaslaissa (5 §) kuin sosiaalihuollon asiakaslaissakin (5 §) potilaalle ja asiakkaalle annettu tieto todetaan potilas- ja asiakassuhteen perustaksi.[77] Terveydenhuollossa puhutaan tietoon perustuvan suostumuk-

[73] Peltonen, Anja: Kuluttajien päätöksenteon tueksi tarvitaan uusia työkaluja. Vieraskynä, HS 10.2.2008.

[74] Ämmälä 2006, s. 80. Myös yleisessä sopimusoikeudessa tieto on olennaista – sopijapuolten tiedon saantia ja luottamusta tietoon suojataan, jotta ”vapaasti tahtominen” olisi mahdollista. Tiedonantovelvollisuutta edellytetään myös silloin, kun intressit ovat vastakkaiset. Erityisesti vakiosopimuksissa (joita sosiaali- ja terveydenhuollon asiakassopimukset tavallisesti ovat) tiedonantovelvollisuus tähtää siihen, että heikommalla osapuolella on tilaisuus saada tietää, mistä sovitaan. Esimerkiksi oppi yllättävistä ja ankarista ehdoista, sääntö yksilöllisten ehtojen etusijasta tai epäselvyyssääntö suojaavat heikomman osapuolen oikeutta tietoon ja korostavat omavastuun merkitystä. Myös kauppalaissa huomion arvoista on nimenomaan ostajan rationaalisuusperustasta huolehtiminen. Mononen, Marko: Sopimusoikeuden materiaalisuudesta. Helsinki 2001, s. 302–309

[75] Ämmälä, Tuula: Suomen kuluttajaoikeus. Helsinki 2006, s. 80; KSL 2: 7 §, HE 32/2008 vp, Ehdotus hallituksen esitykseksi Eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain 2 luvun muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

[76] Ks. KSL 2:16–20 §.

[77] Raija Julkunen tunnistaa potilaslain ja asiakaslain taustalla nimenomaan kuluttajaoikeuksia koskevaa ajattelua, Julkunen 2006, s. 194.

sen periaatteesta.[78] Asiakaslain perusteluissa asia muotoillaan seuraavasti: ”Asiakkaan osallistumismahdollisuuksien lisäämisen keskeisenä edellytyksenä ja keinona on turvata oikeus tietoon.”[79] Jotta potilas tai asiakas voisi toteuttaa itsemääräämisoikeuttaan, hänen on pystyttävä omaksumaan tietoa. Valinnanvapaus on yksi valittu keino toteuttaa itsemääräämisoikeutta. Myös esimerkiksi palvelusetelilaissa asiakkaan valinnan oletetaan perustuvan kykyyn hankkia tietoa ja soveltaa sitä. Tiedon hankkimista halutaan tukea tiedottamisella ja palvelunohjauksella. Esitöissä todetaan, että ”palvelusetelijärjestelmä edellyttää kunnilta selkeää ja jatkuvaa asiakastiedottamista osana muutoinkin toteuttavaa palveluohjausta”[80]. Jos tämä ei riitä, tiedon toivotaan tavoittavan omaiset. Omaiset toimisivat siis ikään kuin ”valtakirjakuluttajina”[81] palveluja tarvitsevan puolesta. Myös itsenäiseen toimintaan ja päätöksentekoon rajallisesti kykenevillä asiakkailla tulisi halutessaan olla mahdollisuus vaihtoehtojen vertailuun ja palvelusetelien käyttöön. Hallituksen esityksessä selvitetään myös kunnan ja palveluntuottajan työnjakoa tiedottamisessa. Viranomaisella on kuitenkin velvollisuus varmistaa, että asiakkaan toimintakyky on sellainen, että palvelusetelin käyttö on mahdollista ja että palveluseteli on hänen tapauksessaan toimiva vaihtoehto.[82]

Asiakas- ja potilaslain mukaan henkilöstön velvollisuutena on oma-aloitteisesti selvittää potilaalle ja asiakkaalle vaihtoehdot ja niiden vaikutukset tavalla, jonka asiakas kykenee ymmärtämään. Selvitystä annettaessa on otettava huomioon asiakkaan ikä, koulutus, äidinkieli, kulttuuritausta ja muut henkilökohtaiset ominaisuudet. Mikäli henkilökunta ei osaa potilaan käyttämää kieltä tai potilas tai asiakas ei aisti- tai puhevian vuoksi voi tulla ymmärretyksi, on mahdollisuuksien mukaan huolehdittava tulkitsemisesta ja tulkin hankkimisesta.[83]

Kuluttajansuojalain 8 luvun 13 §:n mukaan palvelussa on virhe, jos se ei vastaa niitä tietoja, jotka kuluttajalle on annettu ennen sopimuksentekoa tai palvelua suoritettaessa ja joiden voidaan olettaa vaikuttaneen tilaajan

---

78 Ks. esim. Lötjönen, Salla: Lääketieteellinen tutkimus ihmisillä. Oikeudellisia ja eettisiä näkökohtia ruumiilliseen koskemattomuuteen puuttumisesta lääketieteellisessä tutkimuksessa. Forum Iuris, Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, Helsinki 2004 tai Välimäki, Maritta – Lehtonen, Johannes: Tietoon perustuvan suostumuksen ongelmia. Lääketieteellinen Aikakauskirja Duodecim 2002:118(7), s. 723–727.

79 HE 137/1999 vp, s. 19/67.

80 HE 20/2009 vp, s. 19.

81 Valtakirjakuluttaja-termi Moldin 2010.

82 HE 20/2009 vp, s. 26, 28.

83 HE 137/1999 vp, s. 20, HE 185/1991, 16.

päätöksentekoon.[84] Kuluttajasuojalain tiedonantovelvollisuuden sisältöön vaikuttaa myös olennaisesti se, millainen asiakas on ja millaista tietoa hänen voidaan olettaa tarvitsevan.[85] Kuluttajapalveluissa elinkeinonharjoittajilla on myös erikseen mainittu neuvontavelvollisuus. Jos osoittautuu, että palvelu ei olisi tilaajan kannalta tarkoituksenmukainen, elinkeinonharjoittajan on viipymättä ilmoitettava siitä asiakkaalleen. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että palveluntarjoaja ei kykenekään suoriutumaan toimeksiannosta tai että palvelu tulisi otaksuttua kalliimmaksi (KSL 8:14 §).

Tieto pitäisi siis paketoida niin potilaslain, asiakaslain kuin kuluttajasuojalainkin mukaan siten, että asiakas ymmärtää sen. Silti tieto ei välttämättä tavoita kaikkia. Asiakkaalla täytyy olla kyky paitsi vastaanottaa ja ymmärtää annettu tieto, myös kyky punnita kerrottuja hyötyjä ja haittoja, arvioida riskejä ja kyky tehdä rationaalisia päätöksiä. Usein ongelmat kumuloituvat heikkojen kuluttajien ryhmässä.

Kuluttajaoikeudessa on kuluttajalla perinteisesti tarkoitettu keskivertokuluttajaa. Häneltä ei edellytetä erikoistaitoja, mutta kuitenkin valmiuksia ymmärtää oikeustoimien merkitys ja kyky arvioida niitä.[86] Mutta mikäli kuluttajat käsitetään yhdeksi ryhmäksi, oletetaan terveiden ja sairaiden, koulutettujen ja kouluttamattomien, köyhien ja rikkaiden, ongelmat samanlaisiksi. Kuluttajaoikeus suojaa käytännössä paremmin etuoikeutettuja kuluttajia.[87] Kuluttajaoikeutta ei pitäisikään tarkastella abstraktin kuluttajan näkökulmasta, vaan erilaisten kuluttajaryhmien näkökulmasta. Tähän suuntaan on mentykin. Nykyään markkinoinnin sopivuutta tulee arvioida sen kuluttajaryhmän mukaan, jolle markkinointi on suunnattu (KSL 2:3§, muut. 561/2008). Näin esimerkiksi lapsille suunnattua markkinointia arvioidaan toisin kuin aikuisille suunnattua markkinointia. Sellaisia kuluttajia, jotka ovat erityisen alttiita vaikuttamiselle ikänsä, vammansa tai herkkäuskoisuutensa vuoksi, suojataan myös sellaiselta markkinoinnilta, mitä ei ole suoraan suunnattu heille. Suoja tosin edellyttää sitä, että elinkeinonharjoittaja on voi-

[84] KVL 85/38/3636. Tapauksessa oli kysymys kuluttajalle annetuista tiedoista. Lääkäri oli valinnut pienemmän rintaproteesin kuin mistä oli asiakkaan kanssa puhuttu. Virhe oikeutti hinnanalennukseen.

[85] Ämmälä 2006, s. 83.

[86] Sario 2010, s. 162. Ks. myös HE 32/2008 vp, s. 22, jossa avataan keskivertokuluttajan tarkoittavan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/29/EY mukaan valistunutta, kohtuullisen tarkkaavaista ja huolellista kuluttajaa. Mutta jos markkinointi on suunnattu tietylle kuluttajaryhmälle, menettelyn sopimattomuutta arvioidaan tämän kuluttajaryhmän keskivertojäsenen näkökulmasta.

[87] Wilhelmsson, Thomas: Twelve Essays on Consumer Law and Policy. Publications of the Department of Private Law 51. University of Helsinki, Helsinki 1996, s. 200.

nut kohtuudella ymmärtää menettelyä arvioitavan tällaisen kuluttajaryhmän näkökulmasta (KSL 2:3§).[88]

Thomas Wilhelmsson tuo tutkimuksessaan esiin, miten juuri köyhimmät kuluttajat käyttävät hintojen vertailutietoja vähiten hyväkseen tai miten toisaalta suurituloiset käyttävät korkotietoja hyväkseen. Tiedon merkitys vähenee myös siksi, että usein heikoimmilla kuluttajilla ei tosiasiallisesti ole mahdollisuuksia valita. Vaikka kuluttajalla olisi tietoa esimerkiksi siitä, että palvelu on heikkoa, hänellä ei kenties ole varaa ostaa kalliimpaa.[89] Voisi olettaa, että myös esimerkiksi koulutus vaikuttaa siihen, kuinka paljon vaihtoehtoja ylipäätään löytää. Vastaavaa huolta on kannettu sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden tosiasiallisista mahdollisuuksista valita, hankkia ja omaksua tietoa.[90] Esimerkiksi terveydenhuollon kuluttajien on todettu harvoin todella valitsevan lääkäriään. Potilas saattaa kieltäytyä ikävästä lääkäristä, mutta tekee harvoin relevantit näkökohdat huomioon ottavan, punnitun valinnan.[91]

Tiedon välittymisen tai omaksumisen puutteita voidaan pyrkiä välttämään tiedottamalla erikseen nimenomaan heikoimmille kuluttajaryhmille. Käytännössä tämäntyyppiset mekanismit ovat elinkeinoelämässä harvinaisia.[92] Useimmiten tiedottaminen ei ota erikseen huomioon kohdettaan vaan on samanlaista kaikille. Tämä taas hyödyttää vahvoja kuluttajia. Tässä mielessä säännöt tiedottamisesta voivat jopa vahvistaa olemassa olevaa sosiaalista epäoikeudenmukaisuutta.[93] Tässä julkiset sosiaali- ja terveyspalvelut ovat kuluttajasääntöjä vahvemmalla. Vastuu koko väestöstä ohjaa etsimään tapoja

[88] HE 32/2008 vp, s. 22–23, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/29/EY.

[89] Wilhelmsson 1996, s. 201–202.

[90] Ks. esim. Häikiö, Liisa – Van Aerschot, Lina – Anttonen, Anneli: Vastuullinen ja vallitseva kansalainen: vanhushoivapolitiikan uusi suunta, s. 247. Yhteiskuntapolitiikka 76(2011):3, s. 239–250; Välimäki – Korhonen 2004; Koivusalo, Meri – Ollila, Eeva – Alanko, Anna: Lopuksi – valinnat ja vastuu terveydenhuollossa, teoksessa Koivusalo, Meri – Ollila, Eeva – Alanko, Anna (toim.): Kansalaisesta kuluttajaksi. Markkinat ja muutos terveydenhuollossa. Gaudeamus, Helsinki 2009, s. 276–288; Prast, Henriëtte: A Behavioral Economics Approach to Public Health: Theory and Policy Implications. European Journal of Consumer Law 2011/4, s. 723–747; Moffatt ym. 2012.

[91] Friele 2011, s. 720–721.

[92] Toisaalta on nähtävissä, että heikkojen ryhmien suojelu saattaa lisääntyä esimerkiksi EU:n kautta. Toisaalta EU:n normien välittämä kuluttajakuva edellyttää aktiivisempaa roolia kuluttajalta kuin se kuluttajakuva, jolle pohjoismainen kuluttajansuoja on rakennettu, ks. esim Bärlund, Johan: Keskivertokuluttaja EY-lainsäädännössä – minkälainen tämä on? Esitelmä Kuluttajansuojalainsäädännön juhlaseminaarissa 1.9.2008. Saatavilla osoitteessa http://www.kuluttajavirasto.fi, (26.4.2013).

[93] Wilhelmsson 1996, s. 202.

tavoittaa erikseen myös vaikeasti tavoitettavat ryhmät. Tietoa pyritään jakamaan kansalliskielillä, tavallisimmilla maahanmuuttajien kielillä ja selkokielellä. Viranomaisia kannustetaan järjestämään tulkkausta ja tulkitsemista. Tosin ehdotonta tämä on vain asioissa, jotka tulevat vireille viranomaisen aloitteesta.[94] Esimerkiksi Kelan ohjeissa tulkin käyttöön kuitenkin kannustetaan myös asiakasaloitteisissa asioissa.[95] Sosiaali- ja terveydenhuollossa tukea voi saada myös potilas- ja sosiaaliasiamiehiltä. Usein tulos on kuitenkin se, ettei tieto löydä kaikkein heikoimpia asiakkaita ja potilaita.

Heikkoja kuluttajia pyritään auttamaan myös neuvonnalla, kuten julkisen sektorinkin asiakasta. Kuluttajaneuvonta on vuodesta 2008 ollut maistraatin tehtävä, ja neuvonnan yleinen johto, ohjaus ja valvonta ovat kuuluneet vuoden 2013 alusta uuden Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtäviin.[96] Kuluttajaneuvonnan asiakaskunta vaikuttaa kuitenkin olevan kaikkea muuta kuin heikkoa. 1980-luvun tutkimuksen mukaan kuluttajaneuvojien asiakkaiksi löysivät keskimääräistä varakkaammat ja koulutetut.[97] Tulos vahvistui 1990-luvun lopun tutkimuksessa.[98] On siis vaikea ajatella, että kuluttajaneuvonnalla tavoitettaisiin heikot ja hauraat asiakkaat sen paremmin kuin sosiaali- ja terveydenhuollonkaan neuvonnalla.

Esimerkin edellisestä tarjoaa sekava tilanne palvelutalomarkkinoilla. Palveluita kuvaava terminologia on epäyhtenäistä ja saman palvelun sisältö erilainen eri palveluntuottajilla. Saman palvelun hinta voi määräytyä eri paikoissa eri perustein, esimerkiksi tuntiperusteisesti, kertaperusteisesti tai vaikkapa kuukausimaksuna. Toisissa palvelutaloissa on tarjolla palvelupaketteja, toisessa paikassa palvelut myydään erikseen. Jollakin yrittäjällä vuokraan sisältyvät vesi ja sähkö, toisella ne laskutetaan erikseen. Asiakkaan on siis hyvin vaikea olla rationaalinen kuluttaja. On myös ikävää, jos pal-

94 Hallintolaki (434/2003) 26 §.

95 Hallintolainsoveltaminen etuusasioissa soveltaminen etuusasioissa. 20.6.2011. Kela, s. 20–21.– Http://www.kela.fi/in/internet/liite.nsf/(WWWAllDocsById)/D145B9F1AFF943BBC22578B70019D8A4/$file/hallintolain_soveltaminen%20etuusasioissa_20110620.pdf (11.3.2013).

96 Laki kuluttajaneuvonnasta (800/2008) 2 §. On myös esitetty, että tarvittaessa potilas- ja sosiaaliasiamiehet voisivat tehdä yhteistyötä kuluttajaneuvonnan kanssa. Asiakkaansuojan kehittäminen julkisissa hyvinvointipalveluissa 2011, s. 46.

97 Wilhelmsson 1996, s. 203, viitattu Karetvaara 1985, s. 26. Ks. myös Prast 2011.

98 Peura-Kapanen, Liisa: Kunnallinen kuluttajaneuvonta: palvelutaso ja kehittämistarpeet. Kuluttajaviraston julkaisusarja 1/1998. Helsinki 1998. Ko. julkaisun mukaan kuluttajaneuvonnan asiakkaista valtaosa oli toimihenkilöitä. Myös kuluttajariitalautakunnan (aiemmin kuluttajavalituslautakunta) asiakkaita on tutkittu 1980-luvulla. Myös lautakunnan asiakkaista vähän koulutetut olivat selkeä vähemmistö, ks. Wilhelmsson 1996, s. 203, viitattu Tuomioja 1981, s. 46.

veluita ei pystytä riittävällä tarkkuudella arvioimaan muuttopäätöstä tehtäessä, eivätkä asiakkaan varat riitäkään alun perin suunniteltuun palveluun. Pahimmassa tapauksessa koko asia joudutaan käsittelemään ja ratkaisemaan uudestaan. Kuluttajavirasto onkin antanut linjauksen elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä vanhusten palveluasumista koskevista sopimuksista. Linjauksessa korostetaan muun muassa velvollisuutta ilmoittaa hinnoista selkeästi, hintojen ja palvelujen sisällön läpinäkyvyyttä, muutosehdoista ja tilapäisen poissaolon ehdoista sopimista.[99]

Kuluttajansuojalain mukaista markkinoinnin kollektiivista valvontaa ei julkisissa palveluissa ole, vaikka viranomaisten toimintaa muutenkin valvovien Valviran, aluehallintovirastojen, eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin valvonta käsittää toki myös viranomaisten tiedottamisen.[100] Varsinainen palveluiden markkinointi on ollut aiemmin tuntematon ilmiö, joten sitä on ollut tarpeetontakin erikseen säädellä. Tilanne on joiltain osin muuttunut. Viime vuosina joidenkin oppilaitoksien viestintää on voinut jo kutsua markkinoinniksi. Onkin pohdittu, mahtaako sosiaali- ja terveydenhuollon lisääntyvä valinnanmahdollisuus innostaa kuntia markkinoimaan myös näitä palveluita. Ehkä kunnat ryhtyvät markkinoimaan terveyskeskuksiaan sen jälkeen, kun asiakkailla on vuoden 2014 alusta mahdollisuus valita oma palveluntuottajansa terveydenhuoltolain mukaan? [101] Julkisen vallan on viestinnässään noudatettava esimerkiksi hallintolakia ja hyvän hallinnon periaatteita, joiden voisi olettaa karsivan riittävällä tavalla harhaanjohtavaa markkinointia.[102] Oikeusministeriön asiakkaan suojaa pohtinut työryhmä ei kuitenkaan pidä hallinto-oikeudellisten sääntöjen ja periaatteiden ohjeistusta riittävänä, vaan esittää, että uudessa asiakkaansuojalaissa olisi kuluttajasuojalakia vastaava pykälä markkinoinnista.[103]

---

[99] Kuluttajaoikeuden linjaus 2011: Vanhusten palveluasumista koskevat elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan väliset sopimukset. Linjaus korvasi kuluttaja-asiamiehen vuonna 2000 tehdyn aiemman linjauksen.

[100] Kyllä tiedottamista valvotaankin – esimerkkinä apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 27.2.2012 dnro 4435/2/11 Kelan tiedotuksesta perinnässä olevien etuuksien ulosmittauksesta. Apulaisoikeusasiamies tarkasteli, oliko tiedottaminen ollut riittävän informatiivista, tarkkarajaista ja asianmukaista arvioitaessa sitä hyvän hallinnon ja luottamuksensuojan periaatteiden näkökulmasta. Tiedotuksessa havaittiin puutteita.

[101] Asiakkaansuojan kehittäminen julkisissa hyvinvointipalveluissa 2011, s. 28.

[102] Ks. Hoffren 2009, s. 21–23.

[103] Ks. Asiakkaansuojan kehittäminen julkisissa hyvinvointipalveluissa 2011 -raportissa olevan lakiehdotuksen 3 §.

3.3 Kyky reagoida

Myös kaikki yksityisoikeudelliset kuluttajasuojamekanismit, jotka edellyttävät kuluttajan omaa reagointia, suosivat – luonnollisesti – vahvaa kuluttajaa. Esimerkiksi virheellisen tuotteen saa palauttaa, jos jaksaa ja osaa. Oikeuden tehokas toteuttaminen edellyttää kuluttajan yksilöllisiä toimia. Kuluttaja, joka hankkii puutteellista palvelua, mutta ei reagoi, ei saa suojaa. Kuluttajansuoja perustuu pitkälti tyypillisille yksityisoikeudellisille välineille, kuten sopimus- ja vahingonkorvausoikeudelle. Nämä normit saattavat tosiaan jopa vahvistaa vallitsevaa epäsuhtaa asiakkaan ja elinkeinonharjoittajan välillä ja tuottaa epäoikeudenmukaisuutta.[104]

Puutteellinen kyky arvioida oikeustoimen merkitystä tai toimia keskivertokuluttajana voi johtua lukuisista eri syistä. Lienee kuitenkin selvää, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas on tavallisesti sellaisessa elämäntilanteessa, että kuluttajakykyjen voi olettaa olevan keskimäärin ennemminkin heikkoja kuin vahvoja. Sopimusten merkitystä voi olla vaikea arvioida esimerkiksi muistisairauden takia. Esimerkkejä vanhuudenheikkoudesta sopimusten purkuperusteena löytyy niin kuluttajariitalautakunnan kuin tuomioistuintenkin käytännöstä. Ongelmia on ilmennyt vaikkapa kotimyynnissä tai puhelinmarkkinoinnissa, jossa myyjä kertoo puutteellisesti tai ei kerro lainkaan sopimuksen todellisesta luonteesta, kuten siitä, että kysymyksessä on pitkä määräaikaistilaus, jota ei voi irtisanoa. Pulmia on havaittu myös television ja internetin kautta tehtävässä markkinoinnissa, jossa voi olla vaikea erottaa maksullista tilausta maksuttomasta ajanvietteestä.[105]

4 VALMIIKSI VALMENNETTU

Sitten 1980-luvun sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä on tapahtunut paljon muutoksia, jotka korostavat yksilön oikeuksia. Yksilöllisten oikeuksien ja takuiden yleistyminen voi olla merkki pyrkimyksestä vahvistaa keskushallinnon roolia 1990-luvun desentralisaation jälkeen. Oikeuksilla, hoitotakuilla ja laatusuosituksilla valtio yrittää ohjailla kuntia ja pitää huolta

[104] Wilhelmsson 1996, s. 202–203.

[105] Ks. lähemmin Sario 2010, s. 162 ja muistisairaiden osalta Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna: Dementoituvan henkilön oikeudellinen asema. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2003.

kansalaisten yhdenvertaisuudesta eri kunnissa. Toisaalta yksilön oikeuksien yhä tarkemman kirjaamisen ja yksilön sosiaalisten oikeuksien selkeämmän vahvistamisen niin perustuslaissa kuin tavallisissakin laeissa voidaan nähdä kertovan sosiaalioikeuden ihmisen muuttumisesta yhteiskuntaan luottavasta kansalaisesta kohti oikeuksistaan tietoista kuluttajaa.[106]

Asiakkaiden ottaminen mukaan heitä koskevaan päätöksentekoon on nähtävissä läpi koko nykyisen sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön olipa sitten kysymys yhteisötason osallisuudesta tai yksilön mahdollisuudesta osallistua omista asioista päättämiseen. Vaikka sosiaalioikeuden ihminen voi olla heikko ja suojelun tarpeessa, hän voi myös valita itse vastuullisesti, olla kuluttaja. Asiakkaalla ja potilaalla onkin väistämättä monta roolia ja usein yhtä aikaa. Häntä suojellaan, mutta samaan aikaan hän voi toisissa asioissa toimia kuluttajana, käyttää itsemääräämisoikeuttaan ja toimia valitsijana. Kuluttajuus sosiaali- ja terveydenhuollossa on paljon muutakin kuin pelkkää markkinalogiikkaa. Se on ennemminkin yhdistelmä poliittisia- ja markkinarationaliteetteja.[107]

Vaikka ei ajatella, että kuluttajuus voisi tyhjentävästi pitää huolta riittävästä osallisuudesta, kuluttajuus on selkeästi otettu merkittäväksi keinoksi toteuttaa yksilötasolla tärkeänä pidettyä itsemääräämisoikeutta, jota osallisuus ja valinnanvapaus osaltaan toteuttavat.

Sekä kuluttajansuoja että osallisuus, valinnanvapaus ja lopulta koko itsemääräämisoikeus sosiaali- ja terveydenhuollossa rakennetaan tiedon varaan. Tiedon omaksumiskyky on olennaista niin kuluttajan roolissa kuin sosiaali- tai terveydenhuollon asiakkaankin roolissa. Riittävän ja ymmärrettävän tiedon merkitystä korostavat niin potilaslaki, asiakaslaki, hallintolaki kuin kuluttajansuojalakikin. Ilman tietoa ei voi olla todellista valintaa eikä siis todellisia kuluttaja-asiakkaita. Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö näkee asiakkaan ja potilaan yksilönä, joka on kykenevä tekemään omat päätöksensä terveyden- ja sosiaalihuollostaan sen sijaan, että ajateltaisiin, että viranomainen tekisi valinnat hänen puolestaan. Siirtyminen toteuttamaan osallisuutta, valinnanvapautta ja sitä kautta itsemääräämistä kuluttamisen kautta korostaa yksilöllistä toimintaa kollektiivisen toiminnan sijasta. Tämä sopii myös homo economicuksen kuvaan.

Toisaalta kuluttajuus edellyttää paradoksaalisesti usein muita ihmisiä apuun toteutuakseen. Vähintään kysymyksessä pitäisi olla yhteinen päätös, tuettu kuluttajuus tai delegoitu päätöksenteko, jossa viranomainen tai

[106] Julkunen 2006, s. 190, 191, 196.

[107] Højlund 2009, s. 422.

omainen toimii joskus myös ”valtakirjakuluttajana”. Niinpä huonokuntoisen palveluseteli tarkoittaa tavallisesti perheyksikön vastuun kasvamista, vaikka puhutaankin yksilön valinnasta ja yksilön itsemääräämisoikeudesta. Homo economicus ottaa vastuunkantajaksi perheen, homo sociopoliticus helposti koko suvun vaikkapa hoivavastuuta jakamaan. Tiedon merkityksestä muodostuu myös sekä sosiaali- ja terveydenhuollon että kuluttajasuojan ja sopimusoikeuden heikko kohta – tietoa pitää pystyä hankkimaan, omaksumaan ja käyttämään.

On selvää, että tieto ja taito hankkia sitä jakautuvat epätasaisesti. Kun tieto on jakautunut epäsymmetrisesti, markkinat eivät toimi eivätkä ihmiset pääse oikeuksiinsa. Vaikka tieto olisikin saatavilla ja symmetristä, taito käyttää tietoa ei välttämättä ole. Onkin tärkeää pohtia, mitä asioita voidaan luottaa asiakkaiden ja potilaiden päätettäväksi. Millainen on reilu ja kohtuullinen riski, jonka asiakas ja potilas voi kantaa? On siedettävää, että palveluseteliasiakas kärsii vähän valittuaan huonomman palvelun, mutta onko oikein, että tämä jää ilman hyvää hoitoa? On eri asia päättää vaikkapa vaatteidensa väristä kuin eläkesäästöjen sijoittamisesta. Vaikka haluamme kunnioittaa ihmisten valinnanvapautta, raja pitää vetää jollekin riskitasolle. Ihmisten on tunnetusti vaikeaa arvioida riskejä ja todennäköisyyksiä.[108] Tiedon symmetrisyyskään ei vielä takaa hyvää lopputulosta. Pelkkään tietoon ja sen symmetrisyydestä huolehtimiseen ei kannatakaan luottaa asioissa, joissa riskit ovat yksilölle suuret. Riskit kasvavat sitä enemmän mitä pidemmän tähtäimen asioista ollaan päättämässä. On reilumpaa jakaa riskiä isomme joukolle esimerkiksi juuri eläkkeistä päätettäessä.

Yhteistä niin kuluttajansuojalle kuin sosiaali- ja terveydenhuollolle on myös heikkojen suojeleminen, joka ilmenee esimerkiksi pakottavina sääntöinä. Kuluttajan oikeusasemaa koskevat säännöt ovat usein pakottavia joko siten, ettei heikomman osapuolen asemaa voi heikentää laissa säädetystä tai siten, ettei heikompi osapuoli voi etukäteen sopia niiden vastaisista sopimusehdoista. Yleensä sopimusehdon mitättömyys on tuomioistuimessa ja kuluttajavalituslautakunnassa otettava huomioon viran puolesta.[109] Myös sosiaali- ja terveydenhuollossa on paljon pakottavaa lainsäädäntöä asiakasta suojaamassa, olipa sitten kysymys yksityisestä tai julkisesta palvelusta.

Toisaalta lainsäätäjä odottaa sosiaalioikeuden ihmiseltä paljon. Sosiaalioikeuden ihmisen, homo sociojuridicuksen, edellytetään osaavan etsiä tietoa ja omaksuvan sitä, valita itselleen sopivimmat palvelut, neuvotella

[108] Goodin 1988, s. 319.

[109] Ämmälä 2006, s. 5.

palveluistaan ja etuuksistaan, valvoa saamansa palvelun laatua, reklamoida virheistä ja puutteista, vaatia korvauksia ja hallinnoida monien palvelujen yhteensovittamista. Näiltä osin vaatimukset ovat tosiaan lähellä homo economicuksen ominaisuuksia, kuten artikkelin alussa uumoiltiin. Tämän päivän homo sociopoliticus on yllättävän lähellä sopimusoikeuden ja kuluttajaoikeuden ihmiskuvaa, joka jo valmiiksi olettaa ihmisen kykeneväksi omaksumaan tietoa ja tekemään rationaalisia valintoja. Sopimusoikeus ja kuluttajaoikeus tuovat toki mukanaan vaatimuksen hallita lisää erilaisia taitoja, kuten esimerkiksi tuntea kuluttajaoikeutta ja sopimusoikeutta tai tunnistaa oikea polku oikeusturvaa haettaessa.. Mutta ne ominaisuudet, joita homo sociopoliticukselta ja homo sociojuridicukselta vaaditaan näiden taitojen hankkimiseen, ovat lähes identtiset. Niinpä kuluttajaoikeudella tai sopimusoikeudella on vain vähän lisävaatimuksia sosiaalioikeuden ihmiselle, homo sociojuridicukselle. Muutokset sosiaalipolitiikassa olivat jo valmentaneet homo sociopoliticuksen ja homo sociojuridicuksen kuluttajaoikeuden ja sopimusoikeuden vaatimuksiin. Homo sociojuridicus on edelleen myös suojelua ja tukea tarvitseva – kuluttajuuden kautta usein entistä enemmän ja uudella tavalla.

II
LAINVALMISTELU, TÄYTÄNTÖÖNPANO JA SOSIAALISET OIKEUDET

Pentti Arajärvi

Eduskunta sosiaalioikeudellisena toimijana

Eduskunta on edustuksellista kansanvaltaa käyttävä suvereeni toimija, jolle kuuluu lainsäädäntö- ja budjettivalta. Lisäksi sille kuuluu hallitus- ja hallintotoiminnan parlamentaarinen ja osin oikeudellinenkin valvonta. Hallinto ja siihen liittyvät toimet kuuluvat hallitukselle ja sen alaiselle viranomaiskoneistolle. Hallituksen erityinen tehtävä on myös lainvalmistelu, joten sillä on kaksijakoinen tehtävä.[1]

Artikkelissa tarkastellaan eduskunnan toimintaa, jolla on sosiaalioikeudellista merkitystä. Toiminnassa ei ole keskeistä – eikä ehkä edes merkittävää – lainsäädännön oikeudellinen kehittäminen. Eduskunta on poliittinen toimija, joka pääosin oikeudellista muotoa käyttäen tekee poliittisia päätöksiä. Siksi tämä artikkeli ei sisällä kovin strukturoitua sosiaalioikeudellisen kehityksen seurantaa, vaan enemminkin niiden vaikuttamistapojen erittelyä, joita eduskunta käyttää ja voi käyttää. Eduskunnan toiminta johtaa sosiaalioikeuden kehittymiseen, mutta se itse on enemmän sosiaalipoliittinen toimija.

Eduskunnan sosiaalioikeudellinen toiminta näyttäytyy irrallisina toimenpiteinä. Toiminnan luonne juontuu osittain hallituksen johtamasta lainsäädäntö- ja suunnittelutyöstä ja osittain eduskunnan oma-aloitteisista toimista. Pääroolissa on ainakin enemmistöhallitusten aikana hallituksen johtama toiminta, johon eduskunta reagoi itsenäisesti. Johdonmukaisen ja vaikuttavan lainsäädäntötyön aikaansaamiseksi on kuitenkin välttämätöntä, että hallituspuolueiden muodostama enemmistö toimii ennakoitavasti ja tarkoitetun tuloksen tuottavasti. Toimintatavat takaavat hallitusohjelman toteuttamisen, mutta saattavat vaikeuttaa siihen liittymättömien lainsäädäntötarpeiden huomioon ottamista. Samalla ne tekevät hallituskautta pidem-

[1] Tämä artikkeli keskittyy eduskunnan ja valtiosäännön institutionaaliseen, valtasuhteita sääntelevään toimintaan. Valtiosäännöstä tässä suhteessa ks. Tuori, Kaarlo: Euroopan monet valtiosäännöt. Julkaisussa Tuominen, Tia (toim.): Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja. Helsinki: Edita Publishing Oy 2010, s. 480–481. Eduskunnan ja laajemmin valtiovallan toiminnasta ks. Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Turku: Iura nova 2000, s. 89–92.

män toiminnan suunnittelun vaikeaksi. Suuret uudistukset jumiutuvat usein ja johtavat uuteen aloittamiseen vaalien jälkeen.

Eduskunnan sosiaalioikeudellisen roolin tutkiminen edellyttää yleistä eduskunnan aseman selvittämistä yhteiskunnallisena toimijana. Artikkelissa tarkastellaan eduskunnan konkreettista toimintaa sosiaalipolitiikan ja -oikeuden niillä alueilla, joilla vaikutetaan lainsäädännön muotoutumiseen. Pelkän lain säätämisen tarkastelu ei tuota tarkoitettua tulosta, koska eduskunnan taloutta ja hallinnon valvontaa koskevat tehtävät antavat impulsseja lainsäädännön kehittämiselle. Myös eduskunta-aloitteinen, usein epävirallinen ja -muodollinen toiminta vaikuttaa lainsäädännön aiheisiin ja sisältöön. Sosiaalipoliittisen tarkastelun painopisteen voisi muodostaa valtiosäännön keskeisten perusarvojen, sellaisina kuin ne esiintyvät perustuslain (731/1999) 1 §:ssä, kunnioittaminen ja niistä seuraava hyvinvointivaltion tavoitteiden toteuttaminen sosiaalioikeudellisessa lainsäädännössä. Suurena linjana tämä onkin tavoitteena. Eduskunnan toiminnan sosiaalioikeudellinen tarkastelu jää aiheen laajuuden vuoksi pääpiirteiden esittämiseen ja enemmänkin vaikuttamistapojen kuin sosiaalioikeudellisen sisällön tutkimiseen. Tavoite on kattaa ainakin esimerkein kaikki eduskunnan toimintatavat ja -mahdollisuudet, jotka vaikuttavat sosiaalioikeuteen, yleensä määrällisin sekä jossain määrin laadullisin ulottuvuuksin.

1 LAINSÄÄDÄNNÖSTÄ JA SEN MUUTOSSUUNNISTA

Lain säätämistä on viime vuosina tutkittu sekä nykytilaa selvittäen että muutostrendien ja tavoiteltavien vaikutusten kannalta[2]. Hallituksen lainvalmistelun laadun on poliittisessa ja hallinnollisessa keskustelussa useissa yhteyksissä arvioitu heikentyneen. Kysymyksen tutkimiseksi on tarkasteltu hallituksen esityksiä ja valiokuntien mietintöjä sekä haastateltu valiokuntien sihteereitä ja jossain määrin myös puheenjohtajia.[3] Näissä tutkimuksissa

[2] Saarinen, Outi – Rantala, Kati – Ervasti Kaius: Vaikutusarviot vuoden 2012 hallituksen lakiesityksissä ja vertailua aiempiin vuosiin. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Verkkokatsauksia 30/2013. Luettavissa osoitteessa http://www.optula.om.fi/ [5.5.2013]. Ko. julkaisu on laajahko lainsäädännön vaikutusarvioihin keskittyvä ja niiden kehitystä analysoiva katsaus.

[3] Ervasti, Kaijus – Tala, Jyrki – Castrén, Elina: Lainvalmistelun laatu ja eduskunnan valiokuntatyö. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 172 2000, s. 3–13 ja Keinänen Anssi – Kilpeläinen, Mia: Lainvalmistelun laatu eduskunnan valiokuntien arvosteltavana. Lakimies 1/2013, s. 3–4.

on kerätty tietoa eduskunnassa vallitsevista lainsäädännön valmistelun laatua koskevista käsityksistä eri näkökulmista. Lainvalmistelun arvioinnin perustana on valiokuntien mietintöihin kirjoitettu kritiikki muodollisista ja asiallisista seikoista sekä haastatteluihin perustuva arviointi lainvalmistelun puutteista. Havainnot voidaan, laajahkoin varauksin, kiteyttää siten, että valiokuntatyössä tunnetaan epävarmuutta sen suhteen, millainen on nykytila, mikä on tavoitteenasettelu ja korjaako esitys tilanteen – siis keskeiset sisällölliset kysymykset. Tutkimusten mukaan näyttää myös siltä, että kaikkea tyytymättömyyttä ei edes kirjata valiokuntien mietintöihin saakka.[4]

Lainsäädännön teknisen ja sisällöllisen laadun parantamiseen on pyritty erityisesti vuosina 2003–2010 toteutetulla paremman sääntelyn toimintaohjelmalla. Toimintaohjelma päätyi 11 lainsäädäntöperiaatteeseen ja seitsemään toimenpidesuositukseen.[5] Sosiaalioikeuden yleisen tavoitteen eli hyvinvoinnin turvaamisen näkökulmasta toimintaohjelmassa nimettiin keskeisiksi tavoitteiksi oikeuden saatavuus ja toimivuus. Hyvinvoinnin turvaamista tukeviksi periaatteiksi hankkeessa todettiin muun muassa lakien ennakoitu ja odotettu toimivuus, asiakkaiden tehokas ja tosiasiallinen pääsy oikeuksiinsa, lakien selkeä, ymmärrettävä ja soveltamista ajatellen ennakoitava sisältö, riittävät asiantuntijapalvelut, neuvonta sekä toimeenpanokysymyksenä luottamus viranomaistoimintaan.[6]

Paremman sääntelyn hankkeessa arvioitiin myös lainsäädäntöympäristön muutoksen vaikutuksia, joista sekä Euroopan unioni että globaalistuminen havaittiin merkittäviksi tekijöiksi. EU:n osalta merkittävä arviointiin vaikuttava tekijä on se, miten suuren osan kansallisesta lainsäädännöstä katsotaan perustuvan unionin säätelyyn ja millaisin kriteerein tätä arvioidaan[7]. Vaikutus näyttää vaihtelevan suuresti hallinnonaloittain. Sosiaali- ja terveysministeriön alalla vaikutus on suhteellisen vähäistä.[8] Arviointia vaikeuttaa kuitenkin kaksi seikkaa: ensinnäkin suuri osa lainsäädännöstä täytti EY-lainsäädännön vaatimukset jo Suomen liittyessä Euroopan talousalueeseen vuonna 1994. Toiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuolelta tuleva sääntely, esim,

---

4 Ervasti – Tala – Castrén 2000, s. 115–117 ja Keinänen – Kilpeläinen 2013, s. 18–20.

5 Paremman sääntelyn toimintaohjelma, osa 1. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006, s. 16–18.

6 Paremman sääntelyn toimintaohjelma, osa 1, 2006, s. 103–108.

7 Saarinen – Rantala – Ervasti 2013, s. 7 mukaan noin 42 prosentilla hallituksen lakiesityksistä oli vuonna 2012 kytkentä Euroopan unioniin.

8 Euroopan unioni on aktiivinen sosiaalisen ulottuvuuden alueella, joka on suomalaisittain laaja ja käsittää muun muassa työmarkkinasuhteet. Samantapainen tilanne on terveydenhuollossa. Sen sijaan (suomalaisittain ajatellen) varsinainen sosiaalilainsäädäntö on niukkaa.

kilpailu- ja hankintalainsäädäntö, vaikuttaa myös laajasti käsitettyyn sosiaalipoliittiseen toimintaan. Globaalistumisen vaikutukset ilmenevät monilla eri ulottuvuuksilla. Ne välittyvät monenvälisten kansainvälisten järjestöjen kautta; taloudellisena toimintana, kansainvälisenä lainvalintakysymyksenä, kansalaisyhteiskunnan ja viestinnän rajat ylittävänä vaikuttamisena sekä erilaisena standardisoinnin, hyväksyttyjen käytäntöjen ja sääntelykilpailun vaikutuksena.[9]

Kotimaisia lainsäädäntöympäristön muutoksia ovat julkisen hallinnon organisatoriset ja toimivaltaa koskevat muutokset. Tärkeiksi tekijöiksi ovat muodostuneet tehokkuuden ja tuottavuuden tavoitteet sekä johtamisen kehittäminen erityisesti New Public Management -ajattelun lähtökohdista. Toimintaa on liikelaitostettu ja yhtiöitetty sekä siirrytty ostopalveluihin niin tukitoiminnoissa kuin julkisissa tehtävissä.[10]

Lakien vaikutusten arvioinnilla pyritään selvittämään, onko syntynyt tavoiteltua käyttäytymistä verrattuna tilanteeseen, jossa sääntelyä ei olisi annettu tai millaista muuta kuin tavoiteltua käyttäytymistä on syntynyt. Tala erittelee neljä tekijää, joihin lainsäädännön vaikuttavuus perustuu ja joita on näin ollen arvioitava vaikutusten kannalta. Ne ovat lakiuudistuksen tavoitteenasettelu, sisältö, toimeenpano ja kohteiden reagointi. Tavoitteenasettelu on usein epämääräistä, ristiriitaista tai vaikeasti hahmotettavaa, mistä syystä huomion kiinnittäminen tähän on tärkeää. Laki voi olla myös liian väljä ja sen sisällön määrittelyssä käytettävä tieto epävarmaa, minkä vuoksi lainlaadintaan on kiinnitettävä erityistä huomiota. Lainsäädännön sisältö on analysoitava ja erilaiset sääntelyn muodot on selvitettävä tavoitellun tuloksen aikaansaamiseksi. Lain toimeenpanossa joudutaan väistämättä soveltamisen kysymyksiin, jolloin hallinnon liikkumavara on suhteellisen laaja ja menettelytavat saattavat olla moninaiset. Toimeenpanijalla on itsenäistä harkintavaltaa. Sääntelyn kohteiden toiminta saattaa olla arvaamatonta – he eivät ehkä lainkaan käytä oikeuksiaan. Luottamus organisaation tai instituution toimintaan saattaa olla heikkoa eikä laki yksin selitä käyttäytymistä.[11]

[9] Paremman sääntelyn toimintaohjelma, osa 1 2006, s. 109–121. Ks. myös Tala, Jyrki: Lakien laadinta ja vaikutukset. Helsinki: Edita Publishing Oy 2005, s. 43–85.

[10] Paremman sääntelyn toimintaohjelma, osa 1 2006, s. 121–124.

[11] Tala, Jyrki: Lakien vaikutukset. Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 177 2001, s. 337–349. Esimerkkinä vaikutusarvioinnista, jolla on merkitystä sosiaalioikeudellisestikin menettelyjen suhteen ks. Miettinen, Tarmo – Väätänen, Ulla: Hallintolaki hallintotoiminnassa. Hallintolain seurantatutkimuksen osaraportti I. Oikeusministeriö, julkaisu 2006:9. Helsinki: Edita 2006, Miettinen, Tarmo – Kuosmanen, Elisa: Hallintolaki

Sosiaalioikeuden alalla on paremman sääntelyn ohjelman yhteydessä tehty kaksi analyysia sosiaaliturvan lainsäädännön muutoksesta ja muutostrendistä, joilla on yhteys kyseisen toimintaohjelman hyvinvoinnin turvaamisen periaatteisiin ja siten myös eduskunnan sosiaalioikeudelliseen toimintaan.[12] Toimeentulotukea koskevan sääntelyn tarkoitus, viimesijaisen toimeentulon takaaminen, on pysynyt samana koko tarkastellun jakson, vuodet 1985–2005. Väliin sijoittuu perusoikeusuudistus. Tuen taso on noussut merkittävästi jo 1980-luvulla, käyttö on lisääntynyt ja toimeentulotuki on muuttunut kasvavassa määrin vastikkeelliseksi tueksi. Perusoikeusuudistus asetti aiempaa selkeämmät rajoitukset vastikkeellisuudesta säätämiselle. Tuki on täyttänyt tehtävänsä, mutta se on – artikkelin otsikon mukaisesti – muuttunut kohtuullisen elatuksen avusta aktiivisuuden edistäjäksi.[13]

Julkisen palvelun ja yksityisen palvelun käyttäjän suhde palvelun tuottajaan on suurin piirtein yhtäläinen. Erot näkyvät palvelun myöntämisessä ja sopimuksen teossa. Peruskysymys on kuitenkin, vastaako palvelu tarvetta ja miten käyttäjää kohdellaan. Yksityisissä palveluissa keskeinen kysymys on käyttäjän tasavertaisuus suhteessa palvelun tuottajaan. Toimintakyvyltään heikkojen ja tiettyjen vähemmistöjen asema saattaa olla pulmallinen. Tahdosta riippumattomissa palveluissa tämä seikka vielä korostuu. Kyse on myös palvelujen käyttäjien mahdollisuuksista vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Kehityssuunnassa on huolestuttavia, kysymyksiä herättäviä piirteitä.[14]

---

oikeus- ja laillisuusvalvontakäytännössä. Hallintolain seurantatutkimuksen osaraportti II. Oikeusministeriö, julkaisu 2006:10. Helsinki: Edita 2006 sekä em. kokoavasti Miettinen, Tarmo – Väätänen, Ulla: Hallintolaki hyvän hallinnon takeena. Edilex Asiantuntijakirjoitukset 2007. Luettavissa osoitteessa http://www.edilex.fi/lakikirjasto/4287.pdf.

[12] Arajärvi, Pentti: Toimeentulotuki 1985–2005 – kohtuullisen elatuksen avusta aktiivisuuden edistäjäksi. Julkaisussa Tala, Jyrki – Litmala, Marjukka (toim.): Katsauksia Suomen lainsäädäntökehitykseen 1985–2005. Paremman sääntelyn toimintaohjelma, osa 2. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 9/2006, s. 237–270 ja Pajukoski, Marja: Asiakas ja sosiaali- ja terveydenhuollon yksityiset palvelut. Julkaisussa Tala, Jyrki – Litmala, Marjukka (toim.): Hallinnonalakohtaiset selvitykset lainsäädännön kehityksestä 1985–2005. Paremman sääntelyn toimintaohjelma, osa 3. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 10/2006a, s. 250–283.

[13] Arajärvi 2006, s. 265–267.

[14] Pajukoski 2006a, s. 279–280.

2 EDUSKUNTA LAINSÄÄTÄJÄNÄ

2.1 Yleistä

Eduskunnan ensisijaisena pidettävä toiminta on lakien säätäminen.[15] Säätämisen tärkein ja merkittävin vireilletulomuoto on hallituksen esitys. Asia voi tulla vireille myös kansanedustajan lakialoitteella tai eduskunnan valiokunnan asiayhteyden perusteella tekemällä päätöksellä. Vuoden 2013 maaliskuun alusta tuli voimaan kansalaisaloitelain (12/2012) mukainen menettely. Puhemiesneuvoston ehdotus on eduskunnan tai sen alaisten tai valitsemien toimielinten toimintaa koskeva säädösehdotus, jonka käyttöala on rajattu eduskunnan sisäiseen toimintaan.

Lainsäädännön alasta, lailla säädettävistä asioista, säädetään perustuslain useissa pykälissä sekä yleissäännöksenä perustuslain 80 §:ssä. Mainitun pykälän merkitys on kaksijakoinen: sen 1 momentissa sanotaan positiivisesti, että lakia on käytettävä perustuslain niin vaatiessa sekä säädettäessä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Toisaalta negatiivisena säätelynä tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Säännös pidättää eduskunnan toimivaltaan siitä päättämisen, mistä asioista voidaan säätää asetuksella. Saman pykälän 2 momentti antaa mahdollisuuden lailla valtuuttaa muu viranomainen antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tämä oikeussääntöjen antaminen rajataan myös sääntelyn merkityksen arvioinnin varaan. Asiallisesti 2 momentti johtaa myös sen arvioimiseen, minkälaisesta asiasta voidaan säätää lain nojalla annetulla asetuksella.[16]

Toinen merkittävä lain säätämiseen liittyvä kysymys on lainsäädäntöjärjestys. Perustuslakivaliokunnan omaksuman käytännön mukaan perustuslain 73 §:n mukaisten poikkeuslakien säätämistä pyritään välttämään.[17] Perustuslakivaliokunnan kantaa lainsäädäntöjärjestyksestä pidetään auktorita-

[15] Lain säätämisestä, oikeussääntöjen tuottamisesta, asian laajassa ja oikeusteoreettisessa mielessä ks. Jyränki, Antero: Valta ja vapaus. Helsinki: Talentum 2003, s. 285–305.

[16] HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, s. 39–41 ja 131–133. Ks. myös Jyränki 2000, s. 153–157 ja Arajärvi, Pentti: Toimeentuloturvan oikeellisuus. Toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. Helsinki: Kela. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68 2002, s. 367–383.

[17] PeVM 10/1998 vp. Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, s. 22–23.

tiivisena siten, että se ratkaisee lainsäätämisjärjestyksen koko eduskuntaa sitovasti. Tämä ilmenee epäsuorasti perustuslain 42 §:stä.[18]

Lainsäädäntömenettelyssä yhä merkittävämmäksi asiaksi on noussut Euroopan unionin lainsäädäntö.[19] Unionin primaarilainsäädäntö, sopimus Euroopan unionista ja sopimus Euroopan unionin toiminnasta, sekä Euroopan unionin perusoikeuskirja eivät suoranaisesti edellytä eduskunnan toimintaa tai vaikuta siihen. Primaarilainsäädäntö ja sen muutokset käsitellään eduskunnassa hallituksen esityksen pohjalta kansainvälisenä sopimuksena.

Unionin sekundaarilainsäädännöllä, asetuksella, direktiiveillä ja päätöksillä, on etusija ennen kansallista lainsäädäntöä. Direktiivit tulee lainsäädäntötavoitteina tai -velvoitteina panna toimeen kansallisella lainsäädännöllä, kun taas asetukset ovat itsessään jo sitovaa lainsäädäntöä. Eduskunnan käsittelyyn unionin lainsäädännön toimeenpano tulee hallituksen esityksinä.[20] Mikäli unionin lainsäädännön toteuttamiseksi on vaihtoehtoisia menettelyjä, nämäkin on syytä selvittää hallituksen esityksessä. Eri asia on, että eduskunta ottaa hallitusta sitovasti kantaa unionin päätöksentekoon ennen unionin neuvostossa ja parlamentissa tehtävää lopullista päätöstä.

2.2 Sosiaalilainsäädännön määrä ja menettelyt

Tämä artikkeli perustuu eduskunnalle vuosien 2007–2012 valtiopäivillä annettuihin hallituksen esityksiin, joita oli kaikkiaan 1398. Kuuden vuoden valtiopäiville annettujen hallituksen esitysten määrä jo osoittaa, että tarkasteltavaa aineistoa on rajattava. Mukaan on siis otettu viimeisimmät päättyneet valtiopäivät. Mainituista hallituksen esityksistä 221 (15,8 %) on ollut eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan käsittelyssä siten, että kyseinen valiokunta on ollut mietinnön laativa valiokunta. Lisäksi kahdeksan mietintöä on käsitellyt kertomuksia tai lakialoitteita.[21] Hallituksen esityksiin

[18] HE 1/1998 vp, s. 124–126 ja 93–94. Lain perustuslainmukaisuuden merkityksestä ja selvittämisestä ks. Jyränki 2000, s. 43–51 ja 255–264.

[19] Unionin lainsäädännön luonteesta, tavoitteista ja rakenteista ks. tarkemmin Jyränki 2003, s. 345–364 ja Raitio, Juha: Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. Helsinki: Talentum Media Oy 2006, s. 13–20.

[20] Unionin lainsäädännön vaikutuksesta Suomen tuomioistuimiin ks. Jääskinen, Niilo: The Application of Community Law in Finland: 1995–1999. Common Market Review 36 (1999), s. 416–428 ja yleisesti Jyränki 2000, s. 158–159.

[21] Eduskunnan valiokuntien käytännön työstä, valiokunnan tehtävistä ja valiokuntien lainvalmistelun luonteesta sekä valiokuntien huomioista hallituksen esityksistä ks. Keinänen – Kilpeläinen 2013, s. 4–15.

on sisältynyt kaikkiaan 555 lakiehdotusta, joista sosiaali- ja terveysvaliokunta ja eduskunnan täysistunto on hyväksynyt muuttamattomana 444. Eduskunnan mietinnöissä käytettyjen fraasien mukaan lait on hyväksytty tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina. Hallituksen esityksistä kaksi on koskenut valtiosopimusta, jota koskevaa lakia ei asiallisesti voi muuttaa.[22] Se voidaan vain hyväksyä tai hylätä.

Muuttamattomina hyväksytyistä lakiehdotuksista huomattava osa on ollut muun lain asiasisällön muutoksen johdosta tehtäviä teknisiä muutoksia. Hyvä esimerkki tällaisesta on pykälänumeroinnin muutoksen johdosta toiseen lakiin tehtävä muutos. Samalla on kuitenkin otettava huomioon, että viittaus uuteen pykälään voi samalla olla sisällöllinen muutos, jos viitattu pykälä sisältää asiallisen lainmuutoksen. Raja on häilyvä ja tulkinnanvarainen. Mainituista 444 lakiehdotuksesta 71:tä voidaan luonnehtia tällaisiksi teknisiksi muutoksiksi.

Hallituksen esityksistä opposition vastalause on 79 esityksessä, joista osa muutetuissa esityksissä ja osa muuttamattomina hyväksytyissä. Sitä, moneenko lakiehdotukseen vastalause kohdistuu, ei ole erikseen laskettu.

Sisällöllisesti valiokunta on muuttanut 70:tä ja teknisesti 39:ää lakiehdotusta. Teknisen ja sisällöllisen muutoksen erottaminen ei aina ole selkeää, ja tässä tapauksessa on teknisenä muutoksena pidetty sellaisia, joita valiokunta on itse sellaiseksi luonnehtinut tai joissa muutosta perustellaan esimerkiksi kielellisenä selkeytyksenä tai korjauksena. Jos laissa on ollut molemmanluonteisia korjauksia, on laki laskettu sisällöllisten muutosten kategoriaan. Lisäksi valiokunta on hylännyt yhden lakiehdotuksen sen johdosta, että hallituksen esityksen antamisen jälkeen tehty työmarkkinoiden raamisopimus edellytti sitä.[23] Kolme lakiehdotusta valiokunta on hylännyt teknisistä syistä,

[22] HE 127/2008 vp. Hallituksen esitys Australian kanssa sosiaaliturvasta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja HE 170/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle pohjoismaisen sosiaaliturvasopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä StVM 16/2008 vp. Hallituksen esitys Australian kanssa sosiaaliturvasta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja StVM 1/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle pohjoismaisen sosiaaliturvasopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

[23] HE 87/2011 vp. Hallituksen esitys laiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 18 §:n muuttamisesta ja HE 132/2011 vp. Hallituksen esitys laiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 18 §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 87/2011 vp) täydentämisestä sekä StVM 18/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 18 §:n muuttamisesta. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 18 §:n muuttamisesta

kun kyseiset lait muutettiin muun hallituksen esityksen perusteella.[24] Uusia lakeja valiokunta on hyväksynyt 25, joista 24 oli sellaisia terveydenhuollon lainsäädännön uudistamiseen liittyviä pääosin teknisiä muutoksia, jotka olisi tullut sisällyttää jo hallituksen esitykseen. Valiokunta teki hallitukselle kuuluvaa lainvalmistelua. Varsinainen sisällöllinen muutos sisältyi yhteen uuteen lakiin.[25]

Valiokunta saa lausuntoja myös muilta valiokunnilta. Näitä se on tarkastelluilla valtiopäivillä saanut kaikkiaan 64. Lausuntoja on saatu perustuslakivaliokunnalta 32, työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalta 16, sivistysvaliokunnalta 5, hallintovaliokunnalta 4, talousvaliokunnalta 3 ja laki-, maa- ja metsätalous-, puolustus- ja ulkoasiainvaliokunnalta kultakin yksi.

Valiokunnan saamissa lausunnoissa on laiksi muotoiltu muutosehdotus tehty vain kahdessa[26] ja lisäksi joissakin on tekstissä ehdotettu lain muuttamista jollakin tavalla. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on noin kahdessa kolmasosassa tapauksia hyväksynyt tehdyt muutosesitykset joko sellaisenaan tai hieman muutettuna. Joissain tapauksissa on lainmuutoksen asemesta hyväksytty lausuma.

Oma kokonaisuutensa ovat perustuslakivaliokunnan säätämisjärjestyskannanotot.[27] Sellaisia, joissa on edellytetty lakiehdotusta ja -ehdotuksia muutettavaksi, jotta ne voidaan hyväksyä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, on kaikkiaan 15.[28] Muutosvaatimus on kohdistunut

annetun hallituksen esityksen (HE 87/2011 vp) täydentämisestä.

[24] HE 166/2009 vp. Hallituksen esitys eräiden lääkehuollon hallinnon uudistamiseen liittyvien lakien muuttamiseksi ja StVM 28/2009 vp. Hallituksen esitys eräiden lääkehuollon hallinnon uudistamiseen liittyvien lakien muuttamiseksi.

[25] HE 90/2010 vp. Hallituksen esitys terveydenhuoltolaiksi sekä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoitolain muuttamiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta ja HE 73/2008 vp. Hallituksen esitys laeiksi kansaneläkelain, sairausvakuutuslain ja Kansaneläkelaitoksesta annetun lain muuttamisesta ja vastaavasti StVM 40/2010 vp. Hallituksen esitys terveydenhuoltolaiksi sekä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoitolain muuttamiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta ja StVM 21/2008 vp. Hallituksen esitys laeiksi kansaneläkelain, sairausvakuutuslain ja Kansaneläkelaitoksesta annetun lain muuttamisesta.

[26] TyVL 7/2007 vp. Hallituksen esitys laiksi potilasturvallisuuden varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun aikana ja LaVL 23/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi lastensuojelulain, vankeuslain 4 ja 20 luvun sekä tutkintavankeuslain 2 luvun 5 §:n muuttamisesta.

[27] Perustuslaillisuuden valvonnasta ks. esim. Hautamäki, Veli-Pekka: Perustuslain auktoritatiivinen tulkinta. Oikeusvertaileva tutkimus perustuslain tulkinnan auktoritatiivisista instituutioista ja niiden käyttämästä argumentaatiosta Suomessa ja Norjassa. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys 2002, s. 138–145 ja Arajärvi, Pentti: Lainsäädännön perustuslainmukaisuuden valvonnasta. Lakimies 3/2008, s. 454–458.

[28] PeVL 36/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toiminta-

useimmiten sääntelyn tarkkuuteen esimerkiksi asetuksenantovallan tai asetetun velvollisuuden yksilöinnin suhteen. Varsinaisia sosiaalioikeudellisia huomautuksia ei perustuslakivaliokunta ole tehnyt. Muutoin valiokunnan saamilla lausunnoilla on ollut merkitystä mietinnön muotoilussa, ja lisäksi lausunnot otetaan vakiintuneesti osaksi mietintöä, jolloin niillä on sama oikeusvaikutus kuin mietinnön tekstillä.

Valiokuntien mietintöjen ja lausuntojen perusteluilla on juridista merkitystä. Lain perusteluilla voidaan antaa lain soveltajalle ja tulkitsijalle ohjeita lain oikeasta sisällöstä, ns. lainsäätäjän tahdosta. Hallituksen esityksen perusteluja pidetään vakiintuneesti heikosti velvoittavana oikeuslähteenä ja sama asema on valiokunnan mietinnön ja lausunnon perusteluilla. Varsinkin niissä tapauksissa, joissa eduskunta muuttaa lakia, häviävät hallituksen esityksen perustelut lain muutetulta osalta. Valiokunnan kannanotot voivat myös täydentää ja oikaista hallituksen esityksessä esitettyjä perusteluja. Eduskunta ei nimenomaisesti hyväksy valiokunnan perusteluja, mutta se ei myöskään sanoudu niistä irti muutoin kuin nimenomaisen päätöksen perusteella. Eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 64 §:n perusteella perustelut tulevat useimmiten hyväksytyiksi.[29]

---

kyvyn tukemista sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista ja laiksi terveydenhuoltolain 20 §:n kumoamisesta, PeVL 15/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta, PeVL 10/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle biopankkilaiksi sekä laeiksi ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annetun lain ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamiseksi, PeVL 5/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi säteilylain ja terveydensuojelulain 50 §:n muuttamisesta, PeVL 2/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, PeVL 31/2010 vp. Hallituksen esitys laiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta, PeVL 24/2010 vp. Hallituksen esitys laeiksi ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 5 §:n ja sairausvakuutuslain 7 luvun 4 §:n muuttamisesta, PeVL 21/2010 vp. Hallituksen esitys laeiksi toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain ja lääkelain 54 a ja 54 e §:n muuttamisesta, PeVL 30/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi lastensuojelulain, vankeuslain 4 ja 20 luvun sekä tutkintavankeuslain 2 luvun 5 §:n muuttamisesta, PeVL 17/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, PeVL 10/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta, PeVL 5/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain muuttamisesta, PeVL 32/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain muuttamisesta, PeVL 15/2007 vp. Hallituksen esitys laiksi potilasturvallisuuden varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun aikana.

[29] Pykälän mukaan valiokunnan mietinnön perustelut katsotaan hyväksytyiksi, jollei eduskunta toisin päätä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on vuosien 2007–2012 valtiopäivillä antanut kaikkiaan 25 lausuntoa muulle valiokunnalle hallituksen lakiehdotuksia sisältävistä esityksistä. Näissä valiokunta on pääasiassa kiinnittänyt huomiota yleisesti sosiaalipoliittisiin, hallituksen esitykseen liittyviin näkökohtiin. Lausuntoja annettiin eniten hallintovaliokunnalle (kuntien valtionosuuksista kuusi kappaletta, kotikuntalainsäädännöstä ja aluehallinnosta), valtiovarainvaliokunnalle (tupakka-, alkoholi- ja makeisverotuksesta), talousvaliokunnalle (unionin vastikkeellisten palvelujen direktiivin toimeenpanosta, vakuutusyhtiölaista ja Finanssivalvonnasta), lakivaliokunnalle (adoptiosta ja rikoksen tehneiden lasten kanssa työskentelevistä), työelämä-, ja tasa-arvovaliokunnalle (julkisesta työvoimapalvelusta ja työttömyysturvasta), ulkoasianvaliokunnalle (Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä) sekä puolustusvaliokunnalle (valmiustilalainsäädännöstä).

Lausunnoista yhdessä on ehdotettu laiksi muotoiltua muutosta hallituksen esitykseen sisältyvään lakiehdotukseen nähden, mutta hallintovaliokunta ei ottanut lainmuutosehdotusta lakimuutoksena mietintöönsä.[30] Valiokunnan lausuntojen ponsi oli yleensä lausunnon sisällön huomioon ottaminen mietintöä laadittaessa ja tämä toteutui suhteellisen hyvin. Lausunnoilla oli näin ollen vaikutusta mietintöön sisällytettynä perusteluna.

Lainsäädäntöasia tulee eduskunnassa vireille myös kansanedustajan lakialoitteen pohjalta. Kansanedustajilla on rajoittamaton oikeus tehdä lakialoitteita, ja niitä tehtiin vuosien 2007–2012 valtiopäivillä kaikkiaan 699. Näistä aiheensa johdosta sosiaali- ja terveysvaliokunnan käsiteltäväksi lähetettiin 217 (31 %). Lakialoitteen kohtalona on usein jäädä käsittelemättä, jolloin se vaalien jälkeen raukeaa. Toisaalta lakialoite saattaa tulla hyväksytyksikin, josta huippuesimerkkeinä on, että Suomen hallitusmuoto vuonna 1919 ja työntekijäin eläkelaki (395/1961) on hyväksytty lakialoitteen pohjalta. Tavallisimmin lakialoite tulee käsittelyyn jonkin hallituksen esityksen yhteydessä. Jos lakialoite käsittelee samaa asiaa kuin hallituksen esitys, on se otettava käsittelyyn. Tällä perusteella on käsittelyyn otettu 52 lakialoitetta, jotka kaikki on hylätty. Tavallaan paradoksaalista on, että tällöin lakialoite tulee tyypillisesti hylätyksi, vaikka se asiallisesti hyväksyttäisiin. Uusi laki katsotaan nimittäin hyväksytyksi hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen perusteella.

Muun tyyppinen lakialoitteen käsittelyyn ottaminen tapahtuu yleensä poliittisessa ohjauksessa ja sopimuksen perusteella. Eduskuntaryhmien kesken

[30] StVL 13/2010 vp. Hallituksen esitys laeiksi kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta.

saattaa olla yhtenevä mielipide siitä, että jokin asia on toteutettava. Tällöin yleensä laaditaan lakialoite, jonka kaikkien eduskuntaryhmien puheenjohtajat allekirjoittavat ja lakialoite ajetaan läpi eduskunnassa. Tällainen tilanne saattaa syntyä myös valiokunnassa, jolloin vastaavasti kaikki valiokunnan jäsenet allekirjoittavat lakialoitteen. Yli sadan kansanedustajan allekirjoituksen keränneen lakialoitteen asema on siten poikkeuksellinen, että se otetaan käsittelyyn ennen muita lakialoitteita. Tällaisen lakialoitteen käsittely jää viime kädessä valiokunnan ja eduskunnan varaan, eikä se käytännön työssä rinnastu hallituksen esitykseen sisältyvään lakiehdotukseen.

Tarkasteluilla valtiopäivillä sosiaali- ja terveysvaliokunta on hyväksynyt kaksi lakialoitteeseen perustuvaa lakia. Vuoden 2010 valtiopäivillä muutettiin eduskuntaryhmien puheenjohtajien yhteisellä lakialoitteella kansanedustajien eläkelakia ja perhe-eläkelakia. Kansanedustajan eläke muutettiin maksettavaksi alle 59-vuotiaille kansanedustajille sopeutumisrahana enintään yhdestä kolmeen vuoden ajan edustajantoimen päättymisestä. Sopeutumisrahan maksamiseen vaikuttaisivat ansiotulojen lisäksi sopeutumisrahansaajan pääomatulot. Vuoden 2012 valtiopäivillä hyväksyttiin eduskuntaryhmien puheenjohtajien yhteisaloite sotilasvammalain muuttamiseksi, jolla alennettiin Suomen 95-vuotisjuhlan kunniaksi laitoshoitoon vaadittavaa sotilasvamman korvausastetta.[31]

Poikkeuksellisesti valiokunta saattaa lainsäädäntöasiaa käsitellessään todeta, että lainmuutos tarvitaan myös sellaiseen lakiin, jota hallituksen esityksessä tai lakialoitteessa ei ole ehdotettu muutettavaksi ja valiokunta ottaa tällaisen lain käsittelyyn. Kyse on useimmiten teknisestä tarpeesta, mutta estettä ei ole sille, että uuden lain esille ottaminen voisi perustua poliittiseenkin harkintaan. Tällä perusteella tehtiin teknisluonteinen korjaus kolmeen lakiin edellä mainitun kansanedustajien eläkkeitä koskevan lakialoitteen käsittelyssä. Kahteen lakiin lisättiin uusi momentti, vaikka laki ei sisältynyt hallituksen esityksen lakiehdotuksiin.[32]

[31] LA 115/2010 vp. Lakialoite laiksi kansanedustajain eläkelain ja kansanedustajain perhe-eläkelain 1 §:n muuttamisesta ja StVM 47/2010 vp. Lakialoite laiksi kansanedustajain eläkelain ja kansanedustajain perhe-eläkelain 1 §:n muuttamisesta sekä LA 75/2012 vp. Lakialoite laiksi sotilasvammalain 6 §:n muuttamisesta ja StVM 22/2012 vp. Lakialoite laiksi sotilasvammalain 6 §:n muuttamisesta.

[32] HE 4/2010 vp. Hallituksen esitys laeiksi valtion eläkelain, kunnallisen eläkelain, valtiokonttorista annetun lain ja eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta ja StVM 4/2010 vp. Hallituksen esitys laeiksi valtion eläkelain, kunnallisen eläkelain, valtiokonttorista annetun lain ja eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta, HE 159/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi ja StVM 26/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lasten päivä-

2.3 Eräitä sosiaalilainsäädännön sisällöllisiä muutoksia

Sosiaaliturvan kehittämisen kannalta suuri hanke[33] oli Sosiaaliturvan uudistamiskomitean eli ns. Sata-komitean raportti 8.12.2009.[34] Komitea ehdotti muun muassa takuueläkkeen säätämistä kaikkein pienintä eläkettä saavien toimeentulon turvaamiseksi. Komitean raportissaan esittämä takuueläke[35] toteutettiin lähestulkoon sellaisenaan takuueläkkeestä annetulla lailla (703/2010). Takuueläkkeen komitea otti esille jo tammikuussa 2009 esittämissään linjauksissa, jotka on otettu komitean mietinnön liitteeksi 3. Poliittinen päätös takuueläkkeen toteuttamisesta tehtiin jo ennen komitean työn valmistumista. Hallituksen esityksessä laiksi kansaneläkeindeksin soveltamisesta vuonna 2010 viitataan takuueläkettä koskevan lain säätämiseen tammikuussa 2009 tehdyn päätöksen perusteella.[36] Hallituksen asiaa koskeva esitys annettiin vasta vuoden 2010 puolella.[37] Esityksen yhteydessä hallitus kiirehti melkoisesti asian poliittista päättämistä, varsinkin kun lainsäädäntö saatiin voimaan vasta 1.3.2011.[38] Takuueläkkeen suuruuteen vaikuttavat kaikki henkilön saamat eläkkeet, myös ulkomaiset, joten se muodostaa vähimmäiseläkkeen. Takuueläke ei alene asumistuen johdosta, mutta vaikuttaa eläkkeensaajan asumistuen suuruuteen.

Sata-komitean tammikuussa 2009 esittämissä linjauksissa oli liitteenä työmarkkinaosapuolten yhteinen muistio eläkepolitiikkaa ja työttömyysturvaa koskevista ehdotuksista vuosille 2009–2014.[39] Myös osa näistä esityksistä

---

hoidosta annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sekä LA 115/2010 vp ja StVM 47/2010 vp.

33 Hankkeeseen kohdistui suuria odotuksia, joskaan se ei muodostunut sosiaalioikeuden kannalta merkittäväksi.

34 Sosiaaliturvan uudistamiskomitea. Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:62.

35 Ibid. s. 22–23.

36 HE 148/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi kansaneläkeindeksin soveltamisesta vuonna 2010, s. 5.

37 HE 50/2010 vp. Hallituksen esitys laeiksi takuueläkkeestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

38 Takuueläke käsiteltiin eduskunnassa poikkeuksellisen nopeasti, noin kolmessa viikossa. Asiasta kuultiin viranomaisia sekä työmarkkinaosapuolten ja maataloustuottaja-, yrittäjä-, eläkeläis- ja vammaisjärjestöjen edustajia. Valiokunnan mietintöön liittyy kaksi vastalausetta. Toisessa kiinnitetään huomiota pienten työeläkkeiden saajiin ja toisessa takuueläkkeen eläkkeensaajien asumistukea alentavaan vaikutukseen. StVM 10/2010 vp. Hallituksen esitys laeiksi takuueläkkeestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

39 Sosiaaliturvan uudistamiskomitean keskeiset linjaukset. Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) esitys sosiaaliturvan uudistamisen keskeisistä linjauksista. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:10, Liite 1.

toteutettiin komitean työn kannalta etuajassa osana työmarkkinoiden niin sanottua sosiaalitupoa vuonna 2009. Komitean työn keskeiset eläketurvaa koskevat esitykset toteutettiin näin ollen eräällä tavalla riippumatta komitean työn lopputuloksesta ja kokonaisuudesta.

Työmarkkinatukeen on koko sen voimassaoloajan, vuodesta 1994 (laki työmarkkinatuesta 1542/1993), sovellettu tarveharkintaa tuen saajan ja hänen puolisonsa, myös avopuolisonsa, tulojen suhteen. Tässä suhteessa työmarkkinatuen tason suhteen jatkettiin sitä linjaa, joka kohdistui vuoden 1984 työttömyysturvalain (602/1984) mukaiseen peruspäivärahaan. Osa tulosta oli etuoikeutettua ja sen yli menevä osa alensi työmarkkinatukea määräprosentin. Säännöstä muutettiin vuosien kuluessa useaan kertaan, useimmiten lieventävästi. Asiaa ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa tarveharkinnan kannalta. Peruste on todennäköisesti ollut se, että ennen perusoikeusuudistusta asia ei ollut perusoikeudellisesti relevantti tai perusoikeusuudistuksen jälkeisissä lainmuutoksissa tarveharkinnan käyttöä lievennettiin. Tulojen tarveharkinta on koko olemassaolonsa ajan synnyttänyt arvostelua. Eduskunta-asiakirjoissa se on ollut vuosien mittaan esillä paitsi varsinaisissa lainsäädäntöasiakirjoissa myös lakialoitteissa, kirjallisissa kysymyksissä, lausuman perusteella hallituksen toimenpidekertomuksessa, talousarvioaloitteissa ja toimenpidealoitteissa, siis kaikissa eduskunta-aloitteisissa toiminnan sisältöön puuttuvissa toimenpiteissä.

Puolison tulojen tarveharkintaa koskeva säännös joutui uuteen valoon perusoikeusuudistuksen jälkeen, kun työttömyysturvaa koskeva lainsäädäntö uudistettiin kokonaisuudessaan.[40] Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että puolison tulojen huomioon ottaminen ei ole vaivatta sopusoinnussa perusoikeuksien yksilöllisen luonteen kanssa. Perusoikeuksien yksilöllinen luonne edellyttäisi kunkin yksilön tarkastelemista omana itsenään. Tätä arvostelua lievitti jossain määrin se seikka, että aviopuolisoilla on avioliittolain (234/1929) mukaan elatusvelvollisuus toisiinsa nähden. Avopuolisoon nähden, jonka suhteen tarveharkintaa (yhdenvertaisuuden perusteella?) myös sovellettiin, elatusvelvollisuutta ei ole. Rekisteröityä parisuhdetta koskevan lainsäädännön antamisen jälkeen perusoikeudellinen tarkastelu vielä mutkistui, kun rekisteröidyn parisuhteen osapuoliin sovellettiin puolisoa koskevaa lainsäädäntöä. Avosuhteessa olevat samaa sukupuolta olevat henkilöt sen

[40] HE 115/2002 vp. Hallituksen esitys työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, PeVL 46/2002 vp. Hallituksen esitys työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, TyVL 19/2002 vp. Hallituksen esitys työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta ja StVM 43/2002 vp. Hallituksen esitys työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

sijaan olivat soveltamisalan ulkopuolella, koska säännöstä sovellettiin lain mukaan mieheen ja naiseen, jotka elävät keskenään avoliitossa.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta yhtyi perustuslakivaliokunnan kantaan tarveharkinnan luonteesta, mutta ei muuttanut lakiehdotusta. Syynä olivat todennäköisesti taloudelliset seikat ja se, että perustuslakivaliokunta ei tehnyt asiasta säätämisjärjestyskysymystä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta laati asian johdosta lausuman, jossa edellytettiin hallituksen selvittävän puolison tulojen tarveharkinnan poistamisen.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti työttömyysturvalainsäädännön uudistamisen yhteydessä huomiota myös osittaisen työmarkkinatuen tasoon, kun se saattaa kumuloitua eräissä tilanteissa ja on myös Kansainvälisen työjärjestön yleissopimuksen (n:o 168) kannalta liian alhainen. Osittaisen työmarkkinatuen säännös muutettiin ILO:n sopimuksen kannalta hyväksyttäväksi lisäämällä säännöksen tarveharkintaisuutta. Sosiaali- ja terveysvaliokunta huomautti tuen luonteen muuttuvan toimeentulotuen suuntaan.

Puolison tuloihin perustuvasta tarveharkinnasta luovuttiin vasta vuoden 2013 alusta.[41] Luopumista perusteltiin eräissä tilanteissa syntyvällä epätarkoituksenmukaisilla seurauksilla sekä perustuslakivaliokunnan kymmenen vuoden takaisella kannanotolla. Myös kannustavuuden ja sukupuolten välisen tasa-arvon katsottiin paranevan. Sosiaali- ja terveysvaliokunta pani tyytyväisenä merkille puolison tulojen tarveharkinnan poistamisen ja viittasi lukuisiin asiaan ottamiinsa kannanottoihin. Myös perustuslakivaliokunta ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunta lausuvat kannatuksensa toimenpiteelle.[42]

Eduskunta, käytännössä valiokunta, saattaa tehdä perustavanlaatuisia muutoksia hallituksen esitykseen. Esimerkin tällaisista muutoksista tarjoaa pienten lasten hoidon tukemista koskevan lainsäädännön uudistamisesitys vuodelta 1996, jolloin valiokunta perustavanlaatuisesti ja laajasti muutti hal-

[41] HE 115/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, toimeentulotuesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta sekä asumistukilain 15 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

[42] StVM 24/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, toimeentulotuesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta sekä asumistukilain 15 §:n väliaikaisesta muuttamisesta, s. 2, PeVL 20/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, toimeentulotuesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta sekä asumistukilain 15 §:n väliaikaisesta muuttamisesta, s. 3 ja TyVL 19/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, toimeentulotuesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta sekä asumistukilain 15 §:n väliaikaisesta muuttamisesta, s. 2.

lituksen esitystä lasten muualla kuin kunnallisessa päivähoidossa tapahtuvan hoidon järjestelyä.[43] Hallituksen esityksen tavoitteena oli muuttaa pienten lasten hoidon tukijärjestelmää päivähoidon maksujen ja lasten vanhempien valitsemalle yksityisen hoidon tuottajalle maksettavan tuen osalta. Esityksen mukaan yksityisen hoidon tuki olisi maksettu lasten vanhemmille heidän hoitaessa itse lasta ja hoidon tuottajalle sellaista käytettäessä. Itse lastaan hoitavalle vanhemmalle tuki olisi voitu maksaa alle kolmivuotiaasta lapsesta ja hoidon tuottajalle maksettava tuki olisi ulottunut oppivelvollisuuden alkamiseen saakka. Samalla olisi yhtenäistetty tuen tason ja päivähoidosta perittävien maksujen perusteita. Esitykseen liittyi myös organisatorisia järjestelyjä, ja se oli osa suurempaa lasten asemaa ja työnteon kannusteita koskevaa hanketta.

Hallituksen esityksen keskeisin laki oli ehdotus laiksi lasten yksityisen hoidon tuesta, joka kumoaisi silloisen lain lasten kotihoidon tuesta (797/1992). Lakiehdotuksen tärkein uusi elementti oli tuen laajentaminen koskemaan lapsia oppivelvollisuuden alkamiseen saakka, mutta vanhempien itse hoitaessa ja eräissä siihen verrattavissa tapauksissa oli perheen nuorimman lapsen kuitenkin oltava alle kolmivuotias. Hallituksen esitykseen sisältyi tämän ohella kuuden muun lain muuttaminen. Sosiaali- ja terveysvaliokunta kuuli 36:ta asiantuntijaa ja ehdotti lain nimen ohella 23:a pykälää kaikkiaan 32 pykälästä muutettavaksi. Muista laeista vain yksi jäi kokonaan muuttamatta. Yhden lakiehdotuksiin sisältyneen pykälän poistaminen perustui perustuslakivaliokunnan lausuntoon.[44]

Mietinnössään sosiaali- ja terveysvaliokunta hyväksyy hallituksen esityksen yleiset tavoitteet, toteaa esityksen toteuttavan niitä vain osittain ja myös, että optimaalinen järjestelmä tuskin on luotavissa. Valiokunta jakoi tuen kahteen eri komponenttiin, kotihoidon ja yksityisen hoidon tukeen. Kotihoidon tuki koski alle kolmivuotiaan ja hänen sisarustensa kotona annettavaa hoitoa, joskin tuen ehtona oli tältä osin vain, kuten nykyisinkin, ettei lapsi ole kunnallisessa päivähoidossa. Hoidon tuottajalle annettava tuki muodostettiin yksityisen hoidon tueksi. Yksityisen hoidon tuki hoidon tuottajalle maksettuna oli tuolloin uusi tukijärjestelmä ja sitä voitiin maksaa kaikissa tilanteissa, joissa lapsi ei ole vielä oppivelvollinen.[45]

[43] HE 208/1996 vp. Hallituksen esitys pienten lasten hoidon tukemista koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

[44] StVM 35/1996 vp. Hallituksen esitys pienten lasten hoidon tukemista koskevan lainsäädännön uudistamiseksi ja PeVL 39/1996 vp. Hallituksen esitys pienten lasten hoidon tukemista koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

[45] StVM 35/1996 vp, s. 2–4.

Valiokunta käsitteli laajahkosti myös päivähoitoa ja esiopetusta. Näiden merkitys lapsen kehitykselle sekä vanhempien mahdollisuuksille osallistua työelämään tuli painotetusti esille. Päivähoidon maksuja käsitellessään valiokunta analysoi maksujen merkitystä tuloloukkujen kannalta todeten merkittävimmän tuloloukun tulevan puretuksi, mutta vähäisempiä vielä jäävän. Valiokunta siirsi maksusta määräämisen lain tasolle. Pääosin maksut alenivat. Pienituloisimmat perheet vapautettiin maksusta ja muun muassa tästä syntyi vähäinen tuloloukku. Kun maksu on tulosidonnainen, ja säädettiin, ettei lasta koskevaa alle sadan markan (nykyisin 21 euron) maksua peritä, tulojen nousu aiheutti rajan ylittyessään hyppäyksenomaisen maksun (laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta 1134/1996).[46]

Eduskunta saattaa oma-aloitteisesti korjata havaitsemiaan epäkohtia tai virheitä lainsäädännössä. Tällöin käytetään usein edellä kuvattua lakialoitemenettelyä, jossa yli puoluerajojen tehdään aloite ja ajetaan se läpi. Esimerkin tästä tarjoaa sosiaali- ja terveysvaliokunnan viikossa hoitama eräiden pitkäaikaisesti työttöminä olleiden henkilöiden eläketuesta annetun lain muutos.

Hallituksen esityksellä 183/2004 vp laiksi eräiden pitkäaikaisesti työttöminä olleiden henkilöiden eläketuesta luotiin järjestelmä, jolla vuosina 1941–1947 syntyneille henkilöille, jotka olivat laissa säädetyllä tavalla pitkäaikaistyöttömiä ja joille oli maksettu vähintään 2500 päivää työmarkkinatukea tai muutoin työttömyysturvaa vuoden 2004 loppuun mennessä, oli oikeus eläketukeen. Tavoitteena oli 1990-luvun laman aikana työttömiksi joutuneiden aseman helpottaminen kertaluonteisesti. Hallituksen esitys läpäisi valiokuntakäsittelyn eräin teknisin korjauksin.[47]

Lain soveltamisessa havaittiin varsin pian ongelma. Eläketukea maksava Kansaneläkelaitos tulkitsi ilmauksen ”työmarkkinatukeen oikeutettu” koskevan vain työmarkkinatuen tosiasiallista saamista mutta ei tilanteita, joissa henkilöllä oli oikeus tukeen, mutta hänelle ei eri syistä sitä maksettu. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan puheenjohtaja ensimmäisenä allekirjoittajana valiokunnan jäsenet tekivät 9.6.2005 lakialoitteen, jossa havaitut epäkohdat esitettiin korjattavaksi. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö valmistui jo 16.6.2005 ja lakialoite hyväksyttiin vähäisellä lisäyksellä sellaisenaan. Tavanomaisesta poiketen laki tuli taannehtivasti sovellettavaksi.[48]

---

[46] StVM 35/1996 vp, s. 4–7.

[47] HE 183/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi eräiden pitkäaikaisesti työttöminä olleiden henkilöiden eläketuesta, s. 2–5, StVM 27/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi eräiden pitkäaikaisesti työttöminä olleiden henkilöiden eläketuesta ja TyVL 16/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi eräiden pitkäaikaisesti työttöminä olleiden henkilöiden eläketuesta.

[48] LA 69/2005 vp. Laki eräiden pitkäaikaisesti työttöminä olleiden henkilöiden eläketuesta

3 EDUSKUNTA TALOUDELLISENA PÄÄTTÄJÄNÄ

Eduskunnan merkittävä tehtävä on päättää valtion vuotuisesta talousarviosta ja mahdollisista lisätalousarvioista.[49] Keskeinen toimija on valtiovarainvaliokunta ja hallinnonaloittain sen asianomainen jaosto. Talousarvion on katettava lakisääteiset menot, joten esimerkiksi sosiaalilainsäädännön muutokset aiheuttavat myös valtion talousarvioon menolisäyksiä tai -vähennyksiä.

Valiokunnille varataan vuosittain mahdollisuus antaa lausuntonsa talousarvioehdotuksesta. Hallitus antaa myös vuosittain selonteon seuraavan nelivuotiskauden taloudellisista kehyksistä. Myös tästä valiokunnat antavat lausunnon valtiovarainvaliokunnalle.

Valtion talousarvio ja siihen liittyvät talousarvioaloitteet ja vastaavasti lisätalousarvio ja lisätalousarvioaloitteet käsitellään kokonaisuudessaan valtiovarainvaliokunnassa, jonka mietintö on pohjana eduskunnan täysistuntokäsittelylle.[50] Sosiaali- ja terveysvaliokunta on antanut valtiovarainvaliokunnalle vuosittain lausunnon valtion talousarviosta. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on talousarviolausunnoissaan keskittynyt yleensä muuttamaan teemaan. Tarkasteltuna kautena useimmin esiintyviä ovat olleet terveyden edistäminen, erityisvaltionosuudet ja valtionosuudet sekä ylipäänsä kuntien rahoitus. Muita toistuvia aiheita ovat olleet muun muassa lasten ja nuorten asema, sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan voimavarat ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston Valviran voimavarat. Näistä ja muistakin aiheista ilmenee, että tärkeänä on pidetty sosiaaliturvan voimavaroja, mutta myös oikeusturvanäkökohtia.

Valtion talousarviosta sekä lausunnon merkityksestä päättää valtiovarainvaliokunta. Se on vaihtelevasti ottanut huomioon sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnon. Joissain tapauksissa on lausunnon mukaisesti korotettu asiaan käytettävissä olevaa määrärahaa, toisinaan valiokunta on vain kiinnittänyt asiaan huomiota määrärahan perusteluissa.

annetun lain 1 §:n muuttamisesta ja StVM 10/2005 vp. Lakialoite laiksi eräiden pitkäaikaisesti työttöminä olleiden henkilöiden eläketuesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

[49] Valtion finanssivallasta ks. Jyränki 2000, s. 183–194 ja valtion talousarvion eri tehtävistä ks. Myrsky, Matti: Valtiontalousoikeus. Helsinki: Talentum 2010, s. 72–73.

[50] Talousarviomenettelystä ks. Myrsky 2010, s. 74–84.

4 EDUSKUNTA EU-TOIMIJANA

Eduskunnalla on merkittävä rooli Euroopan unionin päätöksenteon kansallisessa valmistelussa.[51] Eduskunnalle kuuluvat sellaiset unionikysymykset, jotka muutoin kuuluisivat sen toimivaltaan. Eduskunnan päätösvaltaa käyttää perustuslain 96 §:n mukaisesti unioniasioissa lähes poikkeuksetta suuri valiokunta. Valtioneuvoston on toimitettava U-kirjelmänä unioniasiaa koskeva ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan. E-selvitys on puolestaan asiakirja, jonka ministeriö tai valtioneuvosto toimittaa suurelle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle asiaa koskevan lausunnon antamista varten tai saattaakseen tiedoksi Euroopan unionissa valmisteltavana olevan asian. Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevan selvityksen (UTP-selvitys) ulkoasiainministeriö toimittaa ulkoasiainvaliokunnan käsiteltäväksi. Suurelle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle on ilmoitettava myös valtioneuvoston kanta asiassa.

Hallituksen on lähetettävä suuren valiokunnan käsiteltäväksi hallituksen kirjelmä aina, kun unioniasiassa tapahtuu merkittäviä muutoksia tai muutoin uusia vaiheita. Näitä E- ja U-kirjelmiä saattaa kertyä samasta asiasta eri vaiheissaan useita pitkältä ajanjaksolta. Ne poikkeavat muista eduskunnan käsiteltävistä asioista siinä, ettei niiden käsittely katkea ja asiat raukea eduskuntavaaleihin. Kaikki asiat käsitellään eduskunnan suuressa valiokunnassa, joka myös muodostaa poikkeustapauksia lukuun ottamatta eduskunnan kannan asioihin. Puhemiesneuvosto voi päättää tällaisen asian ottamisesta keskusteltavaksi myös täysistunnossa, mutta eduskunta ei kuitenkaan tee päätöstä asiasta.

Vakiintuneesti suuri valiokunta pyytää substanssivaliokunnalta lausunnon kirjelmästä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on antanut tarkastelluilla valtiopäivillä 52 lausuntoa unioniasiassa suurelle valiokunnalle, joka laatii lausunnon hallitukselle. Annetut lausunnot koskivat koko unionin toiminnan kirjoa julkisista hankinnoista ja palveluja koskevista käyttöoikeussopimuksista annettavasta direktiivistä ja Kansanterveys kasvun tukena -ohjelman eli EU:n kolmannen terveysalan monivuotisen toimintaohjelman perustamisesta kaudeksi 2014–2020 aina valtioneuvoston selvitykseen komission tiedonannosta neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle komission suosituksesta työ-

[51] Tiivis kuvaus eduskunnan aseman muotoutumisesta Euroopan unioniin liittymisen yhteydessä on Jyränki, Antero: Kansanedustuslaitos ja valtiosääntö 1906–2005. Julkaisussa Jyränki, Antero – Nousiainen, Jaakko: Eduskunnan muuttuva asema. Suomen eduskunta 100 vuotta. Helsinki: Edita Prima Oy 2006, s. 136–150.

markkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämiseksi ja ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta. Asiat ovat painoarvoltaan kovin erilaisia. Kun prosessit ovat pitkiä (esimerkiksi viimeksi mainitun asetuksen laatiminen kesti aikanaan useita vuosia), unioniasioiden käsittely näyttää hajanaiselta ja monimutkaiselta. Suuri valiokunta on noudattanut pääosin sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnoista ilmenevää kantaa.

Suhteessa Euroopan unioniin on useammin kyse Suomen oman järjestelmän suojelusta kuin siitä, ettei sosiaalisia oikeuksia haluttaisi antaa muiden maiden asukkaille. Suomen asumisperusteinen sosiaaliturva ja niin sosiaaliavustukset kuin kasvavassa määrin palvelut ovat vaikeuksissa ja aiheuttavat perusteettomanoloisia kustannuksia jopa Suomessa asuvien käyttäminä. Tuore esimerkki tästä periaatteellisesta kannasta on sosiaali- ja terveysvaliokunnan kannanotto ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta.[52] Valtioneuvosto ilmoittaa kirjelmässä kantanaan, että Suomi vastustaa puheenjohtajan esittämää kompromissia, mutta on valmis toisaalta hyväksymään sen, jottei määräenemmistöllä toteuteta Suomen kannalta vielä hankalampaa vaihtoehtoa. Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää tärkeänä, että Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän jatkuvuus turvataan kehitettäessä Euroopan unionin lainsäädäntöä. Suomen vaikean neuvotteluaseman vuoksi valiokunta pitää muuttuneessa neuvottelutilanteessa mahdollisena, että Suomi ei tässä tapauksessa vastusta ehdotusta vaan pyrkii kantaan, joka on Suomen kannalta paras mahdollinen. Esitetty asetuksen määräys on merkitykseltään muutoin vähäinen, mutta se on muutos periaatteellisen tapaan yhteen sovittaa järjestelmiä ja siten mahdollisesti ennakkotapaus.

Varhaisin ilmentymä järjestelmän suojelusta liittyy jo Suomen liittymiseen Euroopan talousalueeseen vuoden 1994 alusta. Mainittuun ajankohtaan saakka kansaneläke perustui Suomessa asumiseen. Suomessa vakinaisesti asuva Suomen kansalainen sai kansaneläkelain (347/1956) mukaiset eläkkeet saamisehdot täyttäessään välittömästi ja ulkomaalainen asuttuaan viisi vuotta Suomessa. Eläkettä maksettiin vuoden ajan ulkomaille, jos henkilö muutti maasta. ETA-sopimus olisi muuttanut tilanteen siten, että jopa ennen eläketapahtumaa ulkomaille muuttanut henkilö olisi saanut eläkkeen, jos hän olisi jossain vaiheessa ollut kansaneläkejärjestelmän piirissä. Lisäksi kansaneläke ei olisi ollut eläkevähenteinen. Suomi (ja Ruotsi) muuttivat

[52] StVL 13/2011 vp. Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen).

kansaneläkkeen nykymuotoiseksi asumalla ”ansaittavaksi” eläkkeeksi. Norja ja Tanska olivat muuttaneet järjestelmänsä jo 1970-luvulla.[53]

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) mukaan kotihoidon tuen maksamisen edellytyksenä on se, että lapsi tosiasiallisesti asuu Suomessa. Suomi katsoi, ettei lasten kotihoidon tukea ole velvollisuus maksaa maasta muuttavalle, koska etuuden saamisedellytyksenä on se, ettei lapsi ole kunnallisessa päivähoidossa. Kun päivähoitoa ei järjestetä ulkomailla, ei kotihoidon tuki ole eksportoitavissa. EY-tuomioistuimen antaman ratkaisun (C-333/00 Maaheimo) mukaan lasten kotihoidon tuki on sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 piiriin kuuluva perhe-etuus. EY-tuomioistuimen ratkaisun jälkeen Suomi muutti lainsäädäntöään siten, että lapsen tosiasialliseen Suomessa asumiseen rinnastetaan tilanteet, joissa lapsi ei oleskele Suomessa, mutta lapsesta on oikeus kotihoidon tukeen mainitun neuvoston asetuksen perusteella. Samantapainen järjestely tehtiin myös elatustuen suhteen.[54]

Tavallaan Suomen koko sosiaaliavustusten järjestelmän suhdetta keskieurooppalaiseen, useimmiten vakuutuspohjaiseen järjestelmään heijastaa laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta (1573/1993). Kyseisen lain perusteella ratkaistaan lähes kaikkien sosiaaliavustusten myöntämisen yhteydessä ensin se, asuuko henkilö Suomessa. Vasta tämän kysymyksen ratkettua selvitetään muut etuuden saamisedellytykset.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/24/EU potilaiden oikeuksien soveltamisesta rajat ylittävässä terveydenhuollossa luo mahdollisuuden hakea hoitoa toisesta unionin jäsenmaasta. Suomi rakentaa hallituksen esityksen perusteella järjestelmää, jossa Suomen vastuu ulkomailta haetussa hoidossa on varsin säännelty. Direktiivin perusperiaate on vapaa hakeutuminen, mutta vastuu hoidosta on potilaan kotimaalla edellyttäen, että hoito kuuluisi kotimaan hoitojärjestelmään. Potilaalle korvataan hoito sairausvakuutuslain mukaisesti, kuitenkin enintään Suomessa annettavan

[53] HE 227/1992 vp. Hallituksen esitys laeiksi kansaneläkelain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen johdosta, s. 4–9 ja Arajärvi, Pentti: Muuttuva kansaneläke – virtaviivaistettiinko periaatteetkin? Julkaisussa Hagfors, Robert – Hellsten, Katri ja Sakslin, Maija (toim.): Suomen kansan eläke. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 2008, s. 66–68.

[54] HE 162/2004 vp. Hallituksen esitys laeiksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain sekä elatusturvalain muuttamisesta.

hoidon kustannusten mukaan. Matkakorvausta maksetaan sairausvakuutuslain mukaan. Järjestelmän hallinnoimiseksi perustetaan hoitojärjestelmän sisältöä määrittelevä toimielin sosiaali- ja terveysministeriön yhteyteen. Potilaalta edellytetään ennakkoluvan hakemista, jos hoito vaatii pitkälle erikoistunutta ja kallista lääketieteellistä infrastruktuuria tai lääketieteellistä laitteistoa. Lupa voidaan evätä, jos hoidosta arvioidaan olevan haittaa potilaalle tai väestölle. Lupaa ei tarvitse antaa myöskään silloin, jos hoito voidaan antaa potilaan asuinvaltiossa potilaan nykyisen terveydentilan ja sairauden todennäköisen kehityksen kannalta lääketieteellisesti hyväksyttävässä määräajassa. Ulkomailta Suomeen tulevan potilaan on päästävä kunnalliseen terveydenhuoltoon samassa ajassa ja samoin edellytyksin kuin kunnan asukkaiden, tosin kunta voi määräajaksi päättää asukkaidensa etuoikeudesta palveluihin hoitokapasiteetin perusteella. Potilas maksaa itse hoidon todelliset kustannukset.[55]

5 EDUSKUNTA VALVOVANA TOIMIJANA

Eduskunnalle kuuluu valtion ja osin laajemminkin julkisen vallan toiminnan taloudellinen ja poliittinen valvonta sekä varsinkin hallituksen toiminnan tarkoituksenmukaisuus- ja laillisuusvalvonta. Tämän tehtävän hoitamiseksi valtioneuvosto, eräät muut toimijat ja eduskunnan alaiset tai valitsemat toimielimet antavat eduskunnalle kertomuksen. Asiasta riippuen kertomukset ohjautuvat eri valiokuntiin ja usein muut kuin mietinnön laativa valiokunta antavat lausuntoja mietintövaliokunnalle. Valvonnan piiriin kuuluvat myös kirjelmät valtioneuvoston jäsenten sidonnaisuuksista sekä ministerivastuun toteuttamiseen liittyvä eduskunnan päätöksenteko. Välikysymys on vähintään 20 kansanedustajan valtioneuvostolle tai ministerille näiden toimialaan kuuluvasta asiasta osoittama selvityspyyntö, jonka tarkoituksena on mitata valtioneuvoston tai ministerin nauttima luottamus. Näistä toimenpiteistä ja asiakirjoista lähinnä kertomuksilla on sosiaalipoliittista tai -oikeudellista merkitystä, joskin välikysymyksen tai ministerinvastuun aihe voi tietysti olla sosiaalipoliittinen.

[55] HE 103/2013 vp. Hallituksen esitys laiksi rajat ylittävästä terveydenhuollosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

5.1 Erityisesti kertomuksista

Keskeisimmät kertomukset ovat ensisijaisesti poliittiset ja päätöksenteon tarkoituksenmukaisuutta seuraavat kertomukset.[56] Valtiontaloutta ja siihen liittyvän toiminnan tarkoituksenmukaisuutta seuraavat muun muassa Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus sekä Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomukset.[57] Oikeudellista valvontaa edustavat esimerkiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus ja eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus sekä kertomus vaalirahoituksesta ja sen valvonnasta.

Eduskunnan oikeusasiamiehen asema perustuu perustuslain 109 §:ään. Tässä yhteydessä on tarkoituksenmukaista todeta oikeusasiamiehen toiminnasta vain, että oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 12 §:n mukaan hänellä on erityinen velvollisuus antaa lausunto havaitsemistaan lainsäädännön puutteista. Tämä voi tapahtua hänen kertomuksessaan tai erityisenä toimenpiteenä valtioneuvostolle.[58]

Hallituksen toimenpidekertomus tulee perustuslakivaliokunnasta lausunnolle muihin valiokuntiin. Kertomus sisältää paitsi yleisen hallituksen toimintaa kuvaavan osan myös vastaukset eduskunnan hyväksymiin lausumiin. Eduskunta hyväksyy tavallisimmin valiokunnan ehdotuksesta lausumia, jotka otetaan lausuman hyväksymisvuotta koskevaan hallituksen toimenpidekertomukseen. Näiden lausumien johdosta hallituksen kertomuksessa on mainittava, mihin toimenpiteisiin hallitus on ryhtynyt lausuman johdosta. Lausuma saattaa myös sisältää hallitukselle tai ministeriölle velvoitteen antaa hallituksen esityksen käsittelemästä asiasta tai jostain sen osasta selonteko tai selvitys. Tällaisia pyydetään tyypillisesti lain toimeenpanosta ja toimivuudesta. Lausumia hyväksyttiin tarkastellulla kaudella 15 hallituksen esityksen yhteydessä. Yhdessä mietinnössä voi olla useampia lausumia.

---

[56] Niitä ovat hallituksen toimenpidekertomus sekä eräiden eduskunnan valitsemien elinten kertomukset.

[57] Kertomuksia ovat muun muassa valtion tilinpäätöskertomus ja eduskunnan tilintarkastajien kertomukset eduskunnan ja eräiden eduskunnan alaisten laitosten, kuten Valtiontalouden tarkastusviraston ja Ulkopoliittisen instituutin tilinpäätöksestä.

[58] Oikeusasiamiehestä ks. esim. Paunio, Riitta-Leena: Perusoikeudet ihmisten arjessa. Eduskunnan oikeusasiamiehen rooli ja sen muutokset. Julkaisussa Heinonen, Tuuli – Lavapuro, Juha (toim.): Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen. Ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys 2012, s. 29–57 ja Määttä, Kalle – Keinänen Anssi: Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen. Helsinki: Eduskunta 2007. Oikeusasiamiehen ja sosiaaliturvan suhteesta ks. Karapuu, Heikki: Sosiaaliturva, oikeusturva, oikeusasiamies. Julkaisussa Eduskunnan oikeusasiamies 75 vuotta. Juhlakirja. Helsinki: Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia 1995.

Yleensä hallituksen vastaus lausumaan on, että selostetaan tehdyt toimenpiteet tai selostetaan, miksi toimenpiteisiin ei voida tai haluta ryhtyä, ja todetaan, ettei lausuma anna aihetta enempiin toimenpiteisiin. Jos eduskunta hyväksyy tämän hallituksen selostuksen ja kannan, lausuma poistuu hallituksen kertomuksesta. Jos hallitus ei ole ehtinyt tehdä toimenpiteitä, tämä todetaan ja asiaan palataan seuraavassa kertomuksessa.

Eduskunnan hyväksymien lausumien kanssa yhteneväisellä tavalla käsitellään toimenpidealoitteet. Kansanedustajilla on mahdollisuus tehdä toimenpidealoitteita, jotka lähetetään valiokuntiin valmistelevasti käsiteltäviksi. Suurinta osaa toimenpidealoitteista valiokunnat eivät ehdi käsitellä, mutta toisaalta aloite otetaan aina käsittelyyn, jos samaa asiaa koskeva asia on muuten käsiteltävänä. Toimenpidealoitteet tulevat näissä yhteyksissä yleensä hylätyiksi, kun niihin sisältyvä esitys toteutetaan hallituksen esitykseen sisältyvällä lakiehdotuksella. Hyväksyttynä toimenpidealoite vertautuu lausumiin. Se voi tulla itsenäisenäkin hyväksytyksi, jolloin sitä käsitellään kuten lausumaa.

Vuosittaisissa lausunnoissaan hallituksen kertomuksesta sosiaali- ja terveysvaliokunta on ottanut kantaa hallituksen lausumiin antamiin vastauksiin. Tavallisimmin valiokunta on ilmoittanut hyväksyvänsä tietyt vastaukset, ilmoittanut kantanaan joidenkin lausumien olevan edelleen voimassa sekä joihinkin vastannut, että hallituksen toimenpiteet eivät ole olleet riittävät, kertonut kantansa asiaan ja pitänyt lausuman hengissä. Valiokunta on muun muassa useampana vuotena peräkkäin ottanut kannan, jonka mukaan on edelleen säilytettävä jo vuonna 2001 tehty lausuma perusturvan riittävyydestä, jonka hallitus on pyrkinyt poistamaan. Tämän hallitus on tehnyt viittaamalla lähinnä toimeentulotuen saajien asemaan tehtyihin, asumistukea ja tuen tason korottamista sekä toimeentulotukeen nähden ensisijaisten etuuksien tason korottamista koskeviin toimenpiteisiin.

Tällaisissa tilanteissa näkyy hyvin eduskunnan hallitukseen kohdistama valvonta, mutta osittain myös keskustelu toistensa ohi. Ensinnäkin on sangen epäselvää, mitä on perusturva ja mitä on riittävyys. Perusturvalla ei ole juridista sisältöä. Poliittisessa ja yhteiskunnallisessa keskustelussa sillä tarkoitetaan tavallisimmin ehkä vähimmäisetuuksia joskus lukien mukaan myös viimesijainen toimeentulotuki. Toisaalta useissa maan kunnissa on perusturvalautakunta, joka vastaa kunnallisista palveluista. Hallituksen toimenpidekertomuksessa vuodelta 2012 määritellään, että henkilön tai kotitalouden perusturvan riittävyyttä arvioitaessa otetaan huomioon Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemat etuudet sekä toimeentulotuesta annetun lain

mukainen toimeentulotuki[59]. Alun perin lausuma on tehty toimeentulotukea käsiteltäessä hallituksen esityksen 155/2001 vp (HE laiksi toimeentulotuesta annetun lain 11 ja 15 §:n väliaikaisesta muuttamisesta) yhteydessä. Tässä suhteessa hallituksen vastaukset ovat olleet loogisia varsinkin, kun lausumassa viitataan nimenomaan niiden henkilöiden tilanteeseen, jotka eivät voi korjata asemaansa työllistymällä. Kysymys siis asettuu pohjimmiltaan riittävyyden määrittelyyn, joka on enemmän poliittinen kuin oikeudellinen kysymys, jos otetaan perustuslakivaliokunnan kannanotot toimeentulotuen tasosta oikeudellisen argumentoinnin pohjaksi.[60] Lopullisesti lausumien kohtalo ratkaistaan perustuslakivaliokunnan hallituksen toimenpidekertomuksesta laatimalla mietinnöllä, mutta vakiintuneesti perustuslakivaliokunta seuraa muiden valiokuntien kannanottoja suhteessa lausumiin. Näin on käynyt tässäkin tapauksessa.

Kansaneläkelaitoksesta annetun lain nojalla eduskunta saa vuosittain Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomuksen. Tämä kertomus lähetetään sosiaali- ja terveysvaliokuntaan, joka laatii kertomuksesta mietinnön. Näissä mietinnöissä valiokunta on kiinnittänyt erityisesti huomiota asioiden käsittelyaikoihin ja muutoksenhakuun sekä palvelujärjestelmän kehittämiseen.

Valiokunta on tarkastelukaudella antanut tarkastusvaliokunnalle lausunnon Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksesta. Lausunnon antaminen lienee johtunut siitä, että tarkastusvirasto on vuosikertomuksessaan kiinnittänyt huomiota vammais- ja vanhuspalveluihin, sosiaali- ja terveysalan IT-hankkeisiin sekä terveydenhuollon monikanavaiseen rahoitukseen. Valiokunta tukee Valtiontalouden tarkastusviraston havaintoja ja esittää jatkotoimia näissä asioissa.

6 TIETOJEN ANTAMINEN EDUSKUNNALLE SEKÄ EDUSKUNNAN ANTAMAT EVÄSTYKSET

Eduskunnan ja hallituksen keskinäiselle vuorovaikutukselle on luotu kanavia, jotka liittyvät muuhun kuin lainsäädännön antamiseen, finanssivallan

[59] K 7/2012 vp. Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2011, s. 280.

[60] Perustuslakivaliokunta on kokoavasti tarkastellut toimentulotuen tasosta antamiaan lausuntoja lausunnossaan PeVL 34/2010 vp. Hallituksen esitys laiksi toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta ja 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta, s. 1–2.

käyttöön ja valvontaan. Näiden voidaan luonnehtia liittyvän eduskunnan oikeuteen saada ja hallituksen velvollisuuteen antaa tietoja. Ne ovat eduskunnan tai kansanedustajan ei-lainsäädännöllisiä kannanottoja, joilla on tarkoitus ohjata tulevaa lainsäädäntöä tai muutoin evästää hallitusvallan käyttöä. Eduskunnan jäsenillä on tosiasiallisia vaikutusmahdollisuuksia hallituksen toimintaan myös epävirallisten keskustelujen ja joskus myös lainsäädännön valmisteluun liittyen esimerkiksi parlamentaaristen valmisteluelinten kautta.

6.1 Selonteot, tiedonannot ja ilmoitukset

Hallitus antaa eri aiheista selontekoja, tiedonantoja ja ilmoituksia, joiden tarkoituksena on selvittää hallituksen kantaa ajankohtaisiin tai laajakantoisiin asioihin. Selontekoihin liittyy eduskuntakäsittely valiokuntineen ja eduskunnan täysistuntokäsittely, tiedonanto päättyy luottamuslauseäänestykseen ja pääministerin ilmoituksesta vain keskustellaan täysistunnossa. Selonteolla on nimenomaiseen eduskunnan kantaan päättyvä tulevaisuuden toimintaan liittyvä vaikutus, kun taas tiedonanto ja ilmoitus edustavat eduskunnan ja hallituksen vuoropuhelua.

Hallituksen antamista selonteoista osa on sosiaalipoliittisesti mielenkiintoisia, osalla ei ole juuri merkitystä sosiaalipolitiikan tai -oikeuden kannalta. Vuosina 2007–2012 on selontekoja annettu 39 kappaletta, joista tässä yhteydessä on tarkoituksenmukaista kiinnittää huomiota vain sosiaalipolitiikan ja -oikeuden kannalta mielenkiintoisiin selontekoihin.

Selonteosta yksi valiokunta laatii mietinnön ja muut valiokunnat voivat antaa lausunnon. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on antanut tarkasteltuina vuosina lausunnon 15 selonteosta. Vuosittainen valtiovarainvaliokunnalle annettu lausunto koskee selontekoa seuraavan nelivuotiskauden valtiontalouden kehyksistä. Valiokunta on lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota yleisen tilanteen arvioinnin ohella useampana vuonna palvelujärjestelmän kehittämiseen erityisesti terveyden ja toimintakyvyn edistämisen kannalta. Kuntien asema palvelujen tuottajina on myös saanut huomiota. Lisäksi huomiota on kiinnitetty erilliskysymyksiin. Lausunnot näyttävät vaikuttaneen mietinnön antaneen valtiovarainvaliokunnan kannanottoihin vaihtelevasti. Nimenomaisesti samasta asiasta tai asiakokonaisuudesta on valtiovarainvaliokunta ottanut mietinnössään esille muun muassa palvelujärjestelmän varmistamisen ja kehittämisen, väestön toimeentulon ja kuntien aseman.[61]

[61] StVL 5/2007 vp. Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden tarkistetuista kehyksistä

Valiokunta on antanut lausunnon selonteosta, joka koski kotouttamislain toimeenpanoa. Suhteellisen laajassa lausunnossa valiokunta käsitteli muun muassa kotouttamissuunnitelmien merkitystä, sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttöä, maahanmuuttajalasten ja -naisten asemaa sekä ikääntyneitä maahanmuuttajia ja syrjäytymisen ehkäisyä. Hankintalakiuudistusta koskevan selonteon lausunnon ytimessä ovat kansalliset kynnysarvot, laatutekijöiden merkitys hankinnoissa sekä hankintaosaaminen ja oikeusturva.[62]

EU-politiikkaa koskevan selonteon lausunnossa valiokunta kiinnitti huomiota erityisesti yleisiin sosiaalipolitiikan linjauksiin sekä sosiaaliseen ulottuvuuteen. Maaseutu ja hyvinvoiva Suomi -selonteon lausunnossa käsiteltiin muun muassa niin pysyvien asukkaiden kuin vapaa-ajanasujien palvelujen saamismahdollisuuksia ja palvelujen alueellista kattavuutta.[63]

Suomen ihmisoikeuspolitiikkaa koskevan selonteon lausunnon painopiste oli taloudellisissa, sosiaalisissa ja sivistyksellisissä oikeuksissa. Valiokunta arvosteli selontekoa näiden oikeuksien ja niiden toteuttamisen puutteellisesta esittämisestä. Selonteon painopisteitä seuraten valiokunta käsitteli erityisesti ikääntyneiden ihmisten oikeuksien toteutumista, mutta kiinnitti huomiota myös ratifioimatta olevaan YK:n ns. vammaissopimukseen sekä kouluttautumattomien nuorten asemaan.[64]

Kuntauudistuksesta annetussa lausunnossa kiinnitettiin huomiota sosiaali- ja terveyspalvelujen yhtenäisyyteen, tietojärjestelmiin ja sosiaaliturvan rahoitukseen. Kulttuurin tulevaisuutta koskevan selonteon lausunnossa huomio oli kulttuurin ja terveyden keskinäisissä yhteyksissä, ja pohjoismaisia rajaesteitä koskevan selonteon lausunnossa jäljellä olevien sosiaalisiin tekijöihin kohdistuvien esteiden poistamisessa. Ruokapolitiikasta lausuessaan valiokunta kiinnitti huomiota ravitsemuksen ja terveyden yhteyteen, joukkoruokailuun ja ruokakasvatukseen.[65]

---

vuosille 2008–2011, StVL 5/2008 vp. Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2009–2012, StVL 8/2009 vp. Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2010–2013, StVL 5/2010 vp. Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2011–2014, StVL 4/2011 vp. Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden tarkistetuista kehyksistä vuosille 2012–2015 ja StVL 6/2012 vp. Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2013–2016.

62 StVL 19/2008 vp. Valtioneuvoston selonteko kotouttamislain toimeenpanosta ja StVL 2/2009 vp. Valtioneuvoston selonteko hankintalakiuudistuksesta.

63 StVL 10/2009 vp. Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta ja StVL 14/2009 vp. Maaseutu ja hyvinvoiva Suomi: Valtioneuvoston maaseutupoliittinen selonteko.

64 StVL 22/2009 vp. Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta.

65 StVL 2/2010 vp. Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta, StVL 10/2010 vp. Valtioneuvoston selonteko kulttuurin tulevaisuudesta, StVL 10/2012 vp.

Valtioneuvoston tiedonannosta käydään vain täysistuntokeskustelu ja asia päättyy luottamuslauseäänestykseen. Näin ollen niistä on käytettävissä vain istunnon keskustelupöytäkirjat, joiden läpikäyminen ei tässä yhteydessä ole tarkoituksenmukaista. Tiedonantoja on hallitus antanut kaikkiaan kymmenen tarkasteltuna ajanjaksona. Ne ovat koskeneet ajanjakson hallitusohjelmia (kolme) sekä useamman kerran eurokriisin rahoitukseen liittyviä seikkoja. Esimerkiksi hallitusohjelmasta käydyssä keskustelussa sivuttaneen sosiaalioikeudellisestikin mielenkiintoisia kysymyksiä, mutta keskustelulla on merkitystä lähinnä hallituksen tulevassa toiminnassa ja sen arvioinnissa. Se puolestaan ilmenee hallituksen lainsäädäntö- ja talousarvioesityksien ja muiden eduskunnalle annettujen aloitteiden yhteydessä.

6.2 Tiedonsaanti, selvitykset ja vaikuttaminen

Eduskunnan toimielimillä on yleinen tiedonsaantioikeus käsittelemiensä asioiden kannalta tarpeellisiin tietoihin. Tämän katsotaan koskevan sekä eduskunnan aloitteesta pyydettyä tietoa että valtioneuvoston aktiivista tietojen antamista. Myös yksittäisellä kansanedustajalla on tiedonsaantioikeus edustajantoimensa hoitamisen kannalta tarpeelliseen tietoon, mutta oikeus on suppeampi ja perustuu kansanedustajan omaan pyyntöön. Tämän toiminnan laajuutta sosiaalipolitiikan ja -oikeuden kannalta ei ole selvitetty.

Eduskunta voi hyväksymässään (valiokunnan) lausumassa pyytää selvitystä jostain asiasta. Valiokunta voi myös muuten pyytää toimialaltaan selvitystä ministeriöltä tai valtioneuvostolta, joiden tulee tällainen selvitys antaa. Valiokunta voi antaa valtioneuvostolle tai ministeriölle selvityksen johdosta lausunnon. Valtioneuvosto voi myös halutessaan antaa selvityksen jostain asiasta. Näitä pyydetään tyypillisesti lakien toimeenpanosta. Selvityksen perusteella valiokunta voi tehdä mietinnön, joka menee asianomaiselle ministeriölle tiedoksi. Tarkasteltuna aikana sosiaali- ja terveysvaliokunta ei käsitellyt selvityksiä, joista se olisi laatinut mietinnön.

Tarkasteluilla valtiopäivillä hallitus antoi eduskunnalle selvityksen kestävän kehityksen konferenssista Rio de Janeirossa ja asiaa käsiteltiin ulkoasiainvaliokunnassa. Sosiaali- ja terveysvaliokunta antoi asiasta ulkoasiainvaliokunnalle lausunnon, jossa valiokunta käsitteli laajasti globaalia vastuuta hyvinvoinnista ja sen edellytyksistä.[66]

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle pohjoismaisista rajaesteistä ja StVL 17/2010 vp. Valtioneuvoston selonteko ruokapolitiikasta.

[66] StVL 3/2012 vp. Valtioneuvoston selvitys (UTP) kestävän kehityksen konferenssista

Kansanedustajat voivat tehdä keskustelualoitteita, talousarvioaloitteita ja lisätalousarvioaloitteita. Näitä ei tässä yhteydessä ole tarkemmin eritelty. Talousarvio- ja lisätalousarvioaloitteet menevät aina valtiovarainvaliokunnan käsiteltäväksi talousarvio- tai lisätalousarvioehdotuksen yhteydessä.

Kansanedustajien toimenpidealoitteiden käsittelyä on selvitetty edellä kertomusten käsittelyn yhteydessä. Kirjallinen kysymys on kansanedustajan osoittama kirjallinen selvityspyyntö ministerille tämän toimialaan kuuluvasta asiasta. Ministeri vastaa kirjalliseen kysymykseen kirjallisesti viimeistään 21 päivän kuluessa kysymyksen toimittamisesta valtioneuvostoon. Asian käsittely päättyy tähän. Kansanedustajat voivat tehdä myös keskustelualoitteita ajankohtaisten asioiden ottamiseksi täysistuntokeskusteluun ja kysymyksiä suulliselle kyselytunnille. Näitä ei ole tässä yhteydessä selvitetty.

Eduskunnalle kuuluu myös hallintoasia: eduskunta ottaa kantaa hallituksen periaatepäätökseen uuden ydinvoimalan rakentamisesta. Tarkastellulle jaksolle sattui tällainen asia, ja sosiaali- ja terveysvaliokunta antoi asiasta lausunnon talousvaliokunnalle. Lausunnossaan valiokunta kiinnitti huomiota asian sosiaali- ja terveyspoliittisiin näkökohtiin uraanin louhinnasta ydinjätteen säilytykseen. Valiokunta toteaa periaatepäätöksen perustuvan yhteiskunnan kokonaisedun huomioon ottamiselle eikä ota kantaa siihen, tulisiko periaatepäätös kumota vai hyväksyä.[67]

7 TULEVAISUUSVALIOKUNTA

Tulevaisuusvaliokunta käsittelee tulevaisuuden kehitykseen vaikuttavia tekijöitä, tulevaisuuden tutkimusta ja teknologiakehityksen vaikutuksia. Tulevaisuusvaliokunta on tavanomaisen eduskuntamenettelyn kannalta erikoisuus eikä se yleensä käsittele lakiehdotuksia. Valiokunta käsittelee hallituksen aloitteesta oikeastaan vain hallituksen tulevaisuusselonteon.

Rio de Janeirossa 20.–22.6.2012; luonnonvarojen kestävä ja tehokas käyttö (eduskunnan 11.4.2012 pidettävään täysistuntokeskusteluun).

[67] StVL 8/2010 vp. M 2–4/2010 vp. Valtioneuvoston periaatepäätös 6. päivänä toukokuuta 2010 Teollisuuden Voima Oyj:n hakemukseen ydinvoimalaitosyksikön rakentamisesta. Valtioneuvoston periaatepäätös 6. päivänä toukokuuta 2010 Posiva Oy:n hakemukseen käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoituslaitoksen rakentamisesta laajennettuna. Valtioneuvoston periaatepäätös 6. päivänä toukokuuta 2010 Fennovoima Oy:n hakemukseen ydinvoimalaitoksen rakentamisesta.

Tulevaisuusvaliokunta on käsiteltyinä vuosina ollut aktiivinen myös sosiaaliturvan alueella. Se on tarkastelulla ajanjaksolla laadituttanut esiselvityksen Hyvinvointivaltion tulevaisuuden haasteista sekä tutkimukset Hyvinvointi ilmastomuutoksen oloissa? ja Tulevaisuuden voittajat – hyvinvointivaltion mahdollisuudet Suomessa. Kyseiset julkaisut ovat asiantuntijapuheenvuoroja, joiden ohjausryhmässä ja -ryhmänä on ollut valiokunta tai sen jaosto. Valiokunta on myös muissa yhteyksissä ottanut kantaa sosiaaliturvan kysymyksiin. Esimerkiksi julkaisussaan 10 tulevaisuuden kipupistettä valiokunta arvioi Suomen hyvinvointipalvelujen tarvitsevan perinpohjaista uudistamista sekä tarvittavan voimakasta puuttumista eriarvoistumiskehitykseen koulutuksen ja tulonjakopolitiikan keinoin.[68]

8 TARKASTUSVALIOKUNTA

Eduskunnan tarkastusvaliokunta käsittelee muun muassa eduskunnalle annettavat tilinpäätöstä ja toiminnan tarkastamista koskevat kertomukset sekä valmistelee valtion taloudenhoidon valvontaa koskevat asiat. Tarkastusvaliokunnalla on myös oikeus itsenäisesti ottaa käsittelyyn valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista koskeva asia ja laatia siitä mietintö eduskunnan täysistunnolle. Sen toiminnassa on kyse sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusvalvonnasta.[69] Tarkastusvaliokunta on omasta aloitteestaan laatinut muun muassa mietinnön sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmistä ja rahoituksesta. Valiokunta toteaa alan sähköisten tietojärjestelmien tehokkaan ja tuloksellisen käytön esteiden poistamisen olevan tärkeää sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnalle ja kehittämiselle. Valiokunta käy suhteellisen yksityiskohtaisesti läpi asian historian ja meneillään olevat hankkeet. Se edellyttää hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi ja viimeistään vuonna 2012 raportoivan toimenpiteistä, joihin on ryhdytty.[70]

[68] Tulevaisuusvaliokunnan julkaisu (TUVJ) 1/2009. Hyvinvointivaltion tulevaisuuden haasteet – esiselvitys tulevaisuusvaliokunnalle Tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 1/2009; TUVJ 4/2010. Hyvinvointi ilmastonmuutoksen oloissa? Keskustelunavauksia tulevaisuusvaliokunnalle. Toim. Bardy, Marjatta – Parrukoski, Sanna. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2010; TUVJ 5/2010. Tulevaisuuden voittajat – Hyvinvointivaltion mahdollisuudet Suomessa. Toim. Saari, Juho ja TUVJ 6/2011. 10 tulevaisuuden kipupistettä. Tulevaisuusvaliokunnan 2007–2011 yhteenvetoa ja arviointia.

[69] Valtiontalouden tarkastuksen yleisesitys on Myrsky 2010, s. 259–285.

[70] TrVM 5/2009 vp – K 15/2009 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskun-

Tarkastusvaliokunta on käsitellyt sosiaali- ja terveydenhuollon kysymyksiä myös muissa yhteyksissä. Kun Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksessa toiminnastaan 2012 valtiopäiville käsiteltiin muun muassa lastensuojelua, otti tarkastusvaliokunta kantaa tähän asiaan mietinnössään ja ilmaisi huolensa siitä, etteivät lastensuojelun tavoitteet täyty ja että lapsen edun toteutumiseen vaikuttaa se, missä kunnassa lapsi asuu. Valiokunta toteaa aloittavansa nuorten syrjäytymistä koskevan tutkimuksen. Se kiinnittää myös huomiota riittävään kuntien valvontaan.[71]

Tarkastusvaliokunta on ottanut käsittelyynsä informaatio-ohjauksen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Valiokunnan laaja mietintö päättyy neljään lausumaan, joissa edellytetään vahvistettavan sosiaali- ja terveyspalvelujen ohjauksen sitovuutta ja vaikuttavuutta sekä yhdenvertaisuutta perusoikeuksien toteutumisessa ja sosiaali- ja terveyspalveluiden saannissa, esitettäväksi tarvittavat säännökset sosiaali- ja terveyspalveluita koskeviin lakeihin, vahvistettavan talouden ohjausta uudistamalla sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmät siten, että ne kannustavat kuntia kustannus- ja laatutietoiseen toimintaan ja palvelurakenteiden kehittämiseen, varattavaksi aluehallinnon riittävät voimavarat ohjaus- ja valvontatoiminnalle ja toimintaedellytykset ehkäisevälle ohjaukselle sekä hallituksen raportointia esityksistä. Samaan tapaan valiokunta on käsitellyt sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä ja edellyttänyt, että hallitus tekee selvityksen ja vertaa julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen kustannuksia ja kokonaistaloudellisia hyötyjä kuntien omana toimintana, ostopalveluna ja ulkoistettuna palveluna.[72]

9 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Eduskunnan sosiaalioikeudellinen toiminta samoin kuin sitä koskevat toimivaltuudet on laaja kokonaisuus. Lainsäädännön antamisen lisäksi eduskunnalla on mahdollisuus vaikuttaa etukäteen lainsäädännön valmisteluun

nalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2008.

[71] TrVM 9/2012 vp – K 17/2012 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2012 valtiopäiville.

[72] TrVM 5/2008 vp – M 2/2008 vp. Informaatio-ohjauksen toimivuus sosiaali- ja terveydenhuollossa ja TrVM 5/2010 vp – K 11/2010 vp, K 13/2010 vp. Valtion tilinpäätöskertomus 2009. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2009 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta.

mietintöihin ja lausuntoihin kirjattujen kannanottojen kautta, selontekoja koskevilla lausunnoilla ja mietinnöillä, selvityksiin laatimillaan vastauksilla ja osittain myös valvonnan yhteydessä ottamalla kantaa hallituksen tai muun toimijan toimenpiteiden riittävyyteen. Oma kokonaisuutensa on laaja-alainen vaikuttaminen Suomen hallituksen kantoihin Euroopan unionin asioiden valmistelussa. Oma-aloitteisesti eduskunta voi käyttää lakialoitteisiin perustuvaa toimivaltaa ja budjettivaltaa sekä hyväksyä eduskuntalähtöisiä kannanottoja. Pitkän aikavälin vaikuttamista on tutkimuksiin perustuva tulevaisuusvaliokunnan työ.

Toiminta perustuu keskeisesti parlamentarismin periaatteeseen ja siten eduskunnan työtä leimaa enemmistöhallitukselle annettu tuki. Hallitusohjelmaa koskevaa ilmoitusta seuraava keskustelu saattaa olla merkittävä jopa koko vaalikautta silmällä pitäen. Hallitus kykenee käytännössä vaikuttamaan myös eduskunnan työhön, joskin eduskunta, viime kädessä antamalla epäluottamuslauseen, voi toimia haluamallaan tavalla. Väheksyä ei myöskään voi sitä muoto- ja säännössidonnaisen toiminnan ulkopuolella tapahtuvaa toimintaa, joka ilmenee kansanedustajien suorina kontakteina ministereihin ja virkamiehiin. Eduskunta säätää, mutta hallitus hallitsee on myös sosiaalioikeudellisesti paikkansa pitävä lähtökohta.

Eduskunnan hallitukseen ja hallintoon kohdistama valvonta on moninaista. Myös valvonnalla on merkittävä asema sosiaalioikeudellisen toiminnan ohjaajana. Valvonnan kautta saatava tieto voi johtaa lainsäädännön tai rahoituksen muutostarpeiden tiedostamiseen ja vähitellen myös muutoksiin. Valvonnalla on myös merkitystä sen suhteen, toteutuuko lainsäätäjän tahto – ovatko tulkinnat ja soveltaminen oikeita ja tarkoitettuja. Myös mahdolliset lainsäädäntövirheet paljastuvat valvonnassa. Tässä toiminnassa tiedonsaantioikeus ja kirjalliset kysymykset ovat merkittäviä välineitä, joilla on myös ohjaava merkityksensä.

Erityinen kysymys on tuomioistuimissa tapahtuva lainsäädännön soveltaminen, jonka seurantaa ei ole järjestetty institutionaalisesti, ja jota voidaan pitää jossain määrin ongelmana. Kyse ei ole tuomioistuinten valvonnasta siinä mielessä, että eduskunnan tulisi voida ohjata tuomioistuimia. Kyse on siitä, että tuomioistuinten havainnot lainsäädännön puutteista ja ongelmista eivät välity eduskunnalle. Korkein oikeus siitä annetun lain (665/2005) 4 §:n mukaan ja korkein hallinto-oikeus vastaavasti siitä annetun lain (1265/2006) 4 §:n mukaan voi tosin tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä. Keskustelu on koskenut erityisesti valtiosääntötuomioistuinta, mutta muutoinkin pelkästään hallinnon havaintoihin perustuva lainsää-

dännön soveltamisen seuranta ei välttämättä johda tarkoituksenmukaiseen lainsäädäntötyöhön. Ylimpien lainvalvojien havainnot ja niiden välittyminen eduskunnalle ja hallitukselle sekä heidän toimiensa valvonta on järjestetty kertomusmenettelyllä sekä erillisellä lainsäädännöstä tehtyjen havaintoihin perustuvalla aloitteiden teolla. Hallinnon seuranta on ehkä eduskunnalle tai kansanedustajille jossain määrin helpompaa, kun käytettävissä on kertomusmenettely, kysymykset ja tiedonsaantioikeus.[73]

Sosiaalioikeuden kehityksessä olennaista on pysyä eräissä keskeisissä periaatteissa. Tässä suhteessa voidaan viitata perustuslain 1 §:n sisältämiin valtiosäännön keskeisiin näkökohtiin, ihmisarvon kunnioittamiseen, vapauden ja oikeuksien turvaamiseen sekä oikeudenmukaisuuden edistämiseen yhteiskunnassa. Hyvinvointivaltion ylläpitäminen edellyttää näiden perusperiaatteiden kunnioittamista ja edistämistä kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa. Erityisesti sosiaalioikeudellisina keskeisinä tavoitteina voidaan pitää universaalisuutta, suojeluperiaatetta, heikomman suojaa, itsemääräämisoikeutta, luottamuksensuojaperiaatetta ja julkisen vallan vastuuta toiminnasta. Eduskunnan rooli sosiaalioikeudellisena toimijana on vaikeasti irrotettavissa tässä suhteessa sen poliittisista funktioista. Toiminta ei tietoisesti rakenna sosiaalioikeudellista struktuuria, vaan se jää lainvalmistelun tehtäväksi ja oikeustieteen tutkittavaksi.

[73] Keskustelussa on erotettava tuomioistuinten ja hallinnon havainnot ei-toimivasta tai epätarkoituksenmukaisesta lainsäädännöstä ja lainsäädännön perustuslainmukaisuuden tutkinta. Havainnot lainsäätäjän tahdon välittymisestä hallinnon toimintaan ja sen mukaisesta toiminnasta sekä siitä, miten tieto palautuu eduskunnan käyttöön eivät välttämättä ole rohkaisevia, ks. esimerkiksi Pajukoski, Marja: Preventio, sosiaalioikeus ja kunnat – ehkäisevä sosiaalipolitiikka kuntia velvoittavassa lainsäädännössä. Helsinki: Edita Publishing Oy 2006s. 321–325. Lainkäytön tutkimus näyttää useimmiten koskevan kvantitatiivista prosessien kuvausta, jolla ei ole yhteyttä lainsäädännön sisällöllisiin ongelmiin. Periaatteellisista näkökohdista lakien perustuslainmukaisuuden tutkinnasta tuomioistuimessa ks. esimerkiksi Jyränki 2003, s. 373–385.

Raija Huhtanen

Sosiaaliset perusoikeudet perustuslakivaliokunnan käytännössä

1 JOHDANTO

Artikkelissa tarkastellaan sosiaalisia perusoikeuksia eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä. Sosiaalisilla perusoikeuksilla tarkoitetaan tässä yhteydessä yksinomaan perustuslain (PL) 19 §:ään sisältyviä oikeuksia, vaikka laajempikin rajaus olisi mahdollinen. Perustuslain 19 § kuuluu seuraavasti:

> ”**Oikeus sosiaaliturvaan**
> Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.
>
> Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.
>
> Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.
>
> Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.”

Sosiaalisilla perusoikeuksilla on läheinen yhteys kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa vahvistettuihin sosiaalisiin ihmisoikeuksiin[1]. Sosiaaliset ihmisoikeudet ja perustuslakivaliokunnan niitä koskevat kannanotot on rajattu artikkelin ulkopuolelle. Sama koskee Euroopan unionin perusoikeuskirjaa ja siinä tarkoitettuja sosiaalisia oikeuksia.

Perustuslakivaliokunta on yksi eduskunnan erikoisvaliokunnista. Sen erityistehtävänä on valvoa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuutta ja suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tässä tarkoituksessa valiokunnan tulee antaa käsittelyynsä tulevasta asiasta lausunto sille valiokunnalle, joka valmistelee asian edus-

[1] Sosiaalisia oikeuksia sisältävät tärkeimmät ihmisoikeussopimukset Suomen kannalta ovat taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (ns. TSS-sopimus, SopS 6/1976) ja uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78 ja 80/2002).

kunnan täysistunnolle. Perustuslakivaliokunnan harjoittama ennakollinen normikontrolli on tärkein perustuslainmukaisuuden valvonnan muoto Suomessa. Valiokunnan toimiessa lausunnonantajana sen toiminnassa korostuvat oikeudelliset näkökohdat. Kun kysymys on valtiosääntöön kuluvien lakien – kuten perustuslain – säätämisestä tai muuttamisesta, perustuslakivaliokunta toimii muiden valiokuntien tavoin valmistelevana valtiokuntana. Valiokunta laatii tällöin käsittelemästään asiasta täysistunnolle mietinnön, jossa se arvioi kyseistä asiaa etupäässä poliittisen tarkoituksenmukaisuuden kannalta ja tekee tähän liittyviä muutosehdotuksia.[2]

Jossain määrin erilaisia näkemyksiä on esitetty siitä, millä tavoin perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyt kannanotot lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta sitovat eduskuntaa sen päättäessä lain sisällöstä. Yhden käsityksen mukaan kannanotot sitovat tosiasiallisesti mutta eivät oikeudellisesti. Kaikki kannanotot eivät ole tässä suhteessa kuitenkaan samassa asemassa. Sitovimpana pidetään lausunnon ponsiosaa, jossa perustuslakivaliokunta ottaa kantaa lakiehdotuksen säätämisjärjestykseen. Käytännössä tavallisimpia lienevät ne ponsilausumat, joissa valiokunta toteaa lakiehdotuksen olevan hyväksyttävissä tavallisen lain säätämisjärjestystä käyttäen eli yksinkertaisella äänten enemmistöllä. Lausuma kertoo lakiehdotuksen täyttävän valiokunnan arvion mukaan perustuslain vaatimukset.

Varsin usein valiokunta edellyttää kuitenkin ponnessaan lakiehdotuksen muuttamista, jotta ehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (ns. valtiosääntöoikeudellinen huomautus). Ehdotuksessa on tällöin havaittu perustuslain kannalta pulmallisia kohtia. Harvinaisia ovat nykyisin ne ponsilausumat, joissa lakiehdotus vaaditaan käsiteltäväksi niin sanotussa vaikeutetussa eli perustuslain säätämisjärjestyksessä. Ehdotus arvioidaan tällöin sisällöltään sellaiseksi, ettei se täyttäisi muutettunakaan perustuslain vaatimuksia. – Ponsien lisäksi perustuslakivaliokunnan lausuntoihin sisältyy muitakin kannanottoja. Valiokunta arvioi niissä lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja tekee tähän liittyviä muutosehdotuksia. Nämä kannanotot

[2] Eduskunnalle kuuluvista asioista ja niiden käsittelyjärjestyksestä säädetään perustuslaissa ja eduskunnan työjärjestyksessä. Perussäännökset lakiehdotuksen käsittelystä ja perustuslakivaliokunnan harjoittamasta preventiivisestä normivalvonnasta ovat perustuslain 72 ja 74 §:ssä. Ks. tarkemmin Jyränki, Antero – Husa, Jaakko: Valtiosääntöoikeus. Helsinki 2012, s. 230–232, 350–357; Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien merkitys lainsäädäntötyössä, teoksessa Hallberg, Pekka ym. (toim.): Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset, 2. p. Helsinki 2011, s. 833–849, (Viljanen 2011a) ja Lavapuro, Juha: Uusi perustuslakikontrolli, passim. Helsinki 2010. Perustuslakivaliokunnan roolista ks. myös Keinänen, Anssi – Pitkänen, Maija – Saarinen, Outi: Kokonaisvaltaista perustuslainmukaisuuden valvontaa, s. 30–34. Oikeus 2013, s. 28–48.

ovat luonteeltaan suosituksia, jotka eivät sido eduskuntaa ponsilausumiin verrattavalla tavalla.[3]

Perustuslain 19 §:ssä tarkoitetut sosiaaliset perusoikeudet ovat olleet voimassa perusoikeusuudistuksen voimaantulosta 1.8.1995 alkaen eli 18 vuotta. Tältä ajalta on kertynyt runsaasti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä, jossa valiokunta on arvioinut käsittelemänsä lakiehdotuksen tai muun asian suhdetta mainittuun perusoikeussäännökseen. Käytäntöä on mahdollista analysoida monella tavalla. Perustuslakivaliokunnan tulkintoja sosiaalisista perusoikeuksista onkin tarkasteltu viime vuosina lukuisissa oikeudellisissa tutkimuksissa ja kommentaareissa. Vastausta on haettu yleensä siihen, miten valiokunta on täsmentänyt sosiaalisten perusoikeuksien sisältöä. Esimerkkinä voidaan mainita *Kaarlo Tuorin* vuonna 2011 julkaisema laaja artikkeli, jonka ensimmäinen versio ilmestyi vuonna 1999.[4]

Kiinnostuksen kohteena tässä artikkelissa ovat sosiaalisten perusoikeuksien oikeusvaikutukset: miten nämä vaikutukset ilmenevät perustuslakivaliokunnan käytännössä ja onko eri sosiaalisten perusoikeuksien välillä havaittavissa tässä suhteessa eroja? Perusoikeuksien oikeusvaikutukset ja niitä koskevat käsitykset kuuluvat perusoikeuksien yleisiin oppeihin, joihin luetaan vakiintuneesti oikeudenalan (tai vastaavan normikokonaisuuden) peruskäsitteet, oikeusperiaatteet ja oikeudelliset teoriat. Voidaanko sosiaalisten perusoikeuksien kohdalla puhua erityisesti niitä koskevista yleisistä opeista? Artikkelin tarkoitus on osallistua asiaa koskevaan keskusteluun selvittämällä, löytyykö peruslakivaliokunnan käytännöstä tukea ajatukselle, jonka mukaan sosiaalisia perusoikeuksia luonnehtivat niille tyypilliset oikeusvaikutukset.

Sosiaalisten perusoikeuksien oikeusvaikutuksia on eritelty oikeuskirjallisuudessa. Analyysit ovat perustuneet perusoikeussäännösten sanamuotoihin, mutta niihin ovat vaikuttaneet myös perusoikeusuudistuksen esityöt samoin kuin perusoikeuksia koskevat perustuslakivaliokunnan, ylimpien laillisuusvalvojien (eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri) ja tuomioistuimien ratkaisut ja muut kannanotot. Niin ikään taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten ihmisoikeuksien noudattamista valvovien kansainvälisten valvontaelinten tulkinnat ovat tarjonneet lähtökohtia sosiaalisiin perusoikeuksiin liittyvien oikeusvaikutusten erittelylle.

---

[3] Ks. Keinänen – Pitkänen – Saarinen 2013, jossa on tarkasteltu kvantitatiivisen aineiston pohjalta perustuslakivaliokunnan kannanottojen vaikutusta eduskunnan lainsäädäntötyöhön.

[4] Tuori, Kaarlo: Sosiaaliset oikeudet, teoksessa Hallberg, Pekka ym. (toim.): Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset, 2. p. Helsinki 2011, s. 711–752. Yksittäiseen sosiaaliseen perusoikeuteen kohdistuvasta tutkimuksesta ks. esim. Helenelund, Jan-Erik: Rätten till boende/bostad ur ett bostadslöshetsperspektiv. Vaasa 2011.

Perustuslain 19 §:n säännöksiin voi oikeuskirjallisuuden mukaan liittyä seuraavia oikeusvaikutuksia[5]:

– subjektiivisen oikeuden perustava vaikutus
– toimivaltavaikutus
– toimeksiantovaikutus
– heikennyskieltovaikutus
– syrjäyttävä vaikutus
– tulkintavaikutus
– ohjeellinen vaikutus.

Kun kysymys on erityisesti sosiaalisista oikeuksista, *subjektiivisen oikeuden* perustava perusoikeussäännös vahvistaa yksilölle välittömästi julkiseen valtaan kohdistuvan subjektiivisen oikeuden sosiaaliseen etuuteen eli toimeentuloturvaetuuteen tai sosiaali- ja terveyspalveluun. Julkinen valta viittaa tässä hallintoviranomaisiin ja tuomioistuimiin, joilla on vaadittaessa velvollisuus toteuttaa kyseinen oikeus. *Toimivalta- eli kompetenssivaikutuksella* tarkoitetaan sitä, että perusoikeussäännös antaa lainsäätäjälle ”sellaisen toimivallan lainsäädäntöpäätöksiin, jota tällä ei muutoin olisi esimerkiksi jonkin toisen perusoikeussäännöksen vuoksi”[6]. Vaikutus kohdistuu tämän mukaan yksinomaan lainsäätäjään.[7] *Toimeksiantovaikutuksen* sisältävä perusoikeussäännös asettaa julkiselle vallalle velvoitteen ryhtyä toimenpiteisiin oikeuden toteuttamiseksi. Julkinen valta viittaa tässä yhteydessä lainsäätäjään mutta myös hallintoviranomaisiin ja tuomioistuimiin. Usein toimeksiannon kohde on yksilöity asianomaisessa perusoikeussäännöksessä.

Heikennyskieltovaikutusta on kuvattu toimeksiantovaikutuksen kääntöpuoleksi. Tuori määrittelee sen seuraavasti: ”Jos perusoikeussäännös edellyttää sosiaaliturvajärjestelmän kehittämistä tietylle tasolle, se samalla kieltää heikentämästä olemassa olevaa järjestelmää tuon tason alapuolelle. Jos perusoikeussäännös ei sido sosiaalisten oikeuksien toteuttamista tiettyyn

[5] Tuori 2011, s. 716. Ks. myös Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus, 4 p. Helsinki 2008, s. 204–210 sekä Karapuu, Heikki: Perusoikeuksien käsite ja luokittelu, s. 83–87, teoksessa Hallberg, Pekka ym. (toim.): Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset, 2. p. Helsinki 2011, s. 63–87. Tuorin ja Karapuun esittämät oikeusvaikutusten ryhmittelyt poikkeavat jonkin verran toisistaan.

[6] Tuori 2011, s. 716.

[7] Vrt. Karapuu 2011, s. 85, jonka mukaan perusoikeussäännös voi antaa toimivaltaa myös viranomaiselle. Tämä lienee harvinaista ainakin siinä tapauksessa, että toimivallalla tarkoitetaan oikeutta käyttää julkista valtaa. Subjektiivisen oikeuden vahvistava perusoikeussäännös voinee kuitenkin luoda viranomaiselle toimivallan toimia oikeuden toteuttamiseksi silloin, kun asiaa koskeva toimivaltasäännös puuttuu tavallisesta laista.

tasoon vaan edellyttää järjestelmän jatkuvaa kehittämistä, voidaan perustella jopa lähtökohtaa, jonka mukaan kaikki heikennykset jo saavutettuun tasoon ovat kiellettyjä." Lainsäätäjän toimivaltaa laskea sosiaaliturvajärjestelmän tasoa on Tuorin mukaan arvioitava lisäksi perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden valossa.[8]

Tuomioistuimeen tai muuhun viranomaiseen kohdistuva *syrjäyttävä eli abrogaatiovaikutus* kieltää soveltamasta perusoikeussäännöksen kanssa ristiriidassa olevaa, muuhun lainsäädäntöön sisältyvää säännöstä. *Tulkintavaikutus* velvoittaa tuomioistuimen tai muun viranomaisen tulkitsemaan lainsäädäntöä perusoikeudelle myönteisellä tavalla. *Ohjeellinen vaikutus* luo julkiselle vallalle poliittisen tai moraalisen velvoitteen pyrkiä oikeuden toteuttamisen tai olla heikentämättä sen jo saavutettua toteuttamistasoa.[9]

2 AINEISTO

Artikkelia varten koottuun aineistoon on pyritty ottamaan mukaan kaikki ne perustuslakivaliokunnan antamat lausunnot ja mietinnöt, joissa valiokunta on tulkinnut perustuslain 19 §:n sisältöä tai ainakin viitannut tähän pykälään. Aineisto käsittää ajanjakson perusoikeusuudistuksen voimaantulosta vuoden 2012 loppuun[10]. Se on kerätty eduskunnan asia- ja asiakirjahakupalvelusta tutkittavien perusoikeuksien sisältöä kuvaavien hakusanojen avulla. Mukana on myös sellaisia lausuntoja, joissa perustuslain 19 § mainitaan vain lyhyesti ilman, että perustuslakivaliokunta olisi ottanut pykälän sisältöön sen tarkempaa kantaa. Tällaisia ovat varsinkin ne lausunnot, joissa valiokunta on viitannut kyseiseen pykälään selostaessaan käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen sisältöä mutta ei ole maininnut pykälää omissa kannanotoissaan. Nämäkin lausunnot sisältyvät jäljempänä esitettäviin lukumäärätietoihin,

[8] Tuori 2011, s. 718–719. Perusoikeuksien yleiset rajoitusperusteet on esitetty kootusti perusoikeusuudistusta koskevassa perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Ks. niistä myös Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset, Helsinki 2001 ja Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoittaminen, teoksessa Hallberg, Pekka ym. (toim.): Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset, 2. p. Helsinki 2011, s. 139–170 (Viljanen 2011b). Sosiaalisiin perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvästä heikennyskieltovaikutuksesta ks. myös Rautiainen, Pauli: Kuvataiteilijan oikeudellinen asema. Ammattimaista taiteellista toimintaa rajoittava ja edistävä oikeussääntely. Tampere 2012, s. 173–179.

[9] Sosiaalisiin perusoikeuksiin liittyvien oikeusvaikutusten tarkemmista luonnehdinnoista ks. Tuori 2011, s. 716–720.

[10] Artikkelin käsikirjoitus on valmistunut helmikuussa 2013.

joihin on senkin vuoksi syytä suhtautua varovasti. Valiokunnan tulkinnoista esitettäviin päätelmiin nämä lausunnot eivät ole vaikuttaneet.

Aineisto sisältää 119 perustuslakivaliokunnan lausuntoa (PeVL) ja kaksi mietintöä (PeVM). Suurin kertymä on vuoden 2006 valtiopäiviltä, jolloin perustuslakivaliokunta antoi yhteensä 15 perustuslain 19 §:ää koskevaa lausuntoa ja kaksi tähän pykälään liittyvää mietintöä. Kumpikin mietintö annettiin eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksen johdosta[11]. Vähiten lausuntoja – vain yksi lausunto – on kertynyt vuoden 2007 valtiopäiviltä. Lausunnot ja mietinnöt jakautuvat vaalikausittain seuraavasti:

- vaalikausi 1995–1998: 21 lausuntoa (1.8.1995 jälkeen)
- vaalikausi 1999–2002: 27 lausuntoa
- vaalikausi 2003–2006: 38 lausuntoa ja kaksi mietintöä
- vaalikausi 2007–2010: 22 lausuntoa
- vaalikausi 2011–2014: 11 lausuntoa (31.12.2012 mennessä).

Aineistoon kuuluvat perustuslakivaliokunnan lausunnot on annettu toiselle eduskunnan erikoisvaliokunnalle, tavallisimmin sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen johdosta[12].

Perustuslain 19 § sisältää useita sosiaalisia perusoikeuksia. ”Laskutavasta” riippuen niitä voidaan erottaa neljä tai enemmän. Verraten itsenäisiä ja toisistaan erottuvia ovat pykälän eri momenttien sisältämät oikeudet. Lisäksi pykälän 3 momentin voidaan katsoa vahvistavan kolme erillistä vaikkakin toisiinsa kiinteästi liittyvää oikeutta, jotka koskevat julkisen vallan velvollisuutta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut, julkisen vallan velvollisuutta edistää väestön terveyttä sekä julkisen vallan velvollisuutta tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Monessa perustuslakivaliokunnan lausunnossa on käsitelty kahta tai useampaa sosiaalista perusoikeutta. Kysymys on ollut yleensä perustuslain 19 §:n 3 momentin vahvistamista mutta joskus myös pykälän eri moment-

[11] PeVM 5/2006 vp ja PeVM 7/2006 vp. Ensin mainittu mietintö koski oikeusasiamiehen kertomusta vuodelta 2003 ja jälkimmäinen oikeusasiamiehen erilliskertomusta 2006 ”Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisten vastuu”.

[12] Poikkeuksena on PeVL 4/2009 vp, joka liittyi lääkehuollon uudistamista koskeneeseen valtioneuvoston kirjelmään. Kysymys oli ns. U-asiasta eli Euroopan unionin säädösehdotuksesta, joka tulee eduskunnassa vireille valtioneuvoston kirjelmällä. Lausunto annettiin suurelle valiokunnalle, joka tekee U-asiassa päätöksen eduskunnan kannasta. Perussäännös eduskunnan osallistumisesta EU-asioiden kansalliseen valmisteluun on perustuslain 96 §:ssä. Ks. Jyränki – Husa 2012, s. 253–257.

tien tarkoittamista oikeuksista. Näin on tapahtunut luonnollisesti silloin, kun käsiteltävä lakiehdotus on sisältänyt usean sosiaalisen perusoikeuden kannalta merkityksellisiä säännöksiä. Tämä on ollut aineiston valossa varsin tavallista. Aineistoon kuuluvien, sosiaalisia perusoikeuksia koskevien kannanottojen ja viittausten määrä ylittääkin selvästi niiden lausuntojen ja mietintöjen määrän, joihin nämä kannanotot ja viittaukset sisältyvät. Seuraavat luvut perustuvat kirjoittajan tekemiin tulkintoihin ja ovat vain suuntaa-antavia:

- oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PL 19,1 §): 23 lausuntoa
- oikeus perustoimeentulon turvaan (PL 19,2 §): 48 lausuntoa
- julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut, edistää väestön terveyttä ja tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (PL 19,3 §): 56 lausuntoa ja kaksi mietintöä
- julkisen vallan velvollisuus edistää jokaisen oikeutta asuntoon (PL 19,4 §): 14 lausuntoa
- sosiaaliset perusoikeudet yleisesti (PL 19 §): seitsemän lausuntoa.

3 LAUSUNTOJEN KOHTEENA OLLEET ASIARYHMÄT

Perustuslain 19 §:n 1 momentti vahvistaa oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Oikeus kuuluu sen mukaan jokaiselle, joka ei kykene muutoin hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan kysymys on yksilölle kaikissa elämäntilanteissa kuuluvasta vähimmäisturvasta, jonka saaminen on vahvistettu perustuslaissa jokaisen subjektiiviseksi oikeudeksi.[13]

Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on ollut esillä 23:ssa aineistoon kuuluvassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa. Perusoikeusuudistuksen jälkeen ensimmäinen eli ajallisesti vanhin lausunto annettiin vuoden 1997 valtiopäivillä. Se koski hallituksen esitystä laiksi toimeentulotuesta (PeVL 31/1997 vp). Lausunto on laaja ja perusteellinen. Perustuslakivaliokunta on viitannut siinä esittämiinsä kannanottoihin monessa myöhemmässä lausunnossa, joten se on ollut tärkeä valiokunnan tulkintalinjan muotoutumisen kannalta. Tuorein aineistoon sisältyvä tähän ryhmään kuuluva lausunto annettiin vuoden 2012 lopulla. Se

[13] PeVM 25/1994 vp.

liittyi hallituksen esitykseen laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista eli niin sanotuksi vanhuspalvelulaiksi (PeVL 36/2012 vp).

Suurimman ryhmän perustuslain 19 §:n 1 momenttia koskevasta perustuslakivaliokunnan käytännöstä muodostavat ne lausunnot, joiden aiheena on ollut maahanmuuttajien kotouttaminen ja kansainvälistä suojelua hakevien (aikaisemmin: turvapaikan hakijoiden) vastaanotto. Asiaa on käsitelty kuudessa valiokunnan lausunnossa.[14] Muut tämän ryhmän lausunnot koskevat viimesijaista toimeentuloturvaa (4 lausuntoa)[15], kuntouttavaa työtoimintaa (1 lausunto)[16], kiireellistä sairaanhoitoa (3 lausuntoa)[17] ja muita sosiaali- ja terveyspalveluja (6 lausuntoa)[18], sosiaalisia oikeuksia poikkeusoloissa (2 lausuntoa)[19] sekä sosiaalisiin oikeuksiin liittyviä kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita (1 lausunto)[20].

Ylivoimaisesti useimmin sosiaalisista perusoikeuksista ovat olleet perustuslakivaliokunnan käytännössä esillä oikeus perustoimeentulon turvaan (PL 19,2 §) sekä julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut, edistää väestön terveyttä sekä tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavia (PL 19,3 §). Ensin mainittua säännöstä on tarkasteltu 48 lausunnossa ja jälkimmäistä 56 lausunnossa. Lausuntojen kohteena olleiden lakiehdotusten sisältö on vaihdellut suuresti.

Vanhin oikeutta perustoimeentulon turvaan koskeva lausunto liittyi kansaneläkejärjestelmän uudistamiseen. Se annettiin pian perusoikeusuudistuksen tultua voimaan (PeVL 12/1995 vp). Tuorein tätä oikeutta käsittelevä lausunto koski puolestaan työttömyysturvalakiin ehdotettua muutosta (PeVL 35/2012 vp).

Työttömyysturvaa koskevat lausunnot muodostavat asiaryhmittäin tarkasteltuna selvästi suurimman kokonaisuuden kerätyssä aineistossa; lausuntoja on yhteensä 22[21]. Niissä on arvioitu työttömyysturvaa koskevien lakiehdo-

[14] PeVL 20/1998 vp, PeVL 18/2001 vp, PeVL 4/2004 vp, PeVL 8/2005 vp, PeVL 26/2010 vp ja PeVL 59/2010 vp.

[15] PeVL 31/1997 vp, PeVL 43/2002 vp, PeVL 34/2010 vp ja PeVL 10/2011 vp.

[16] PeVL 44/2000 vp.

[17] PeVL 20/2004 vp, PeVL 15/2007 vp ja PeVL 41/2010 vp.

[18] PeVL 5/2006 vp, PeVL 58/2006 vp, PeVL 30/2008 vp, PeVL 30/2009 vp, PeVL 31/2009 vp ja PeVL 36/2012 vp.

[19] PeVL 1/2000 vp ja PeVL 6/2009 vp.

[20] PeVL 4/2002 vp. Kysymys oli uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan hyväksymisestä ja siihen liittyvän lainsäädännön voimaansaattamisesta.

[21] PeVL 17/1995 vp, PeVL 16/1996 vp, PeVL 17/1996 vp, PeVL 34/1996 vp, PeVL 15/1997

tusten suhdetta perustoimeentuloa turvaavaan perusoikeuteen. Lausuntojen suuri määrä kertoo omalta osaltaan sitä, että työttömyysturvalainsäädäntö on ollut viime vuosikymmeninä jatkuvien muutosten kohteena. Muita lausuntokäytännössä esillä olleita, perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta merkityksellisiä toimeentuloturvan etuusjärjestelmiä ovat olleet yksityisen alan työeläke (6 lausuntoa)[22], sairauspäiväraha (5 lausuntoa)[23], julkisen alan ansioeläke (2 lausuntoa)[24], kansaneläke (2 lausuntoa)[25] ja kuntoutusetuudet (2 lausuntoa)[26].

Asiasisällöltään heterogeenisimman ryhmän muodostavat ne perustuslakivaliokunnan lausunnot, jotka ovat koskeneet käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen suhdetta perustuslain 19 §:n 3 momenttiin. Varhaisin tähänkin ryhmään kuuluva lausunto annettiin pian perusoikeusuudistuksen voimaantulon jälkeen. Kysymys oli lasten päivähoitoa ja lasten kotihoidon tukea koskevien lakien muuttamisesta (PeVL 11/1995 vp). Tuorein lausunto koski ehdotusta vanhuspalvelulaiksi (PeVL 36/2012 vp).

Heterogeeninen sisältö vaikeuttaa perustuslain 19 §:n 3 momenttia koskevia lausuntojen tarkempaa ryhmittelyä. Oman kokonaisuutensa muodostavat joka tapauksessa lasten suojelemiseen tavalla tai toisella liittyvät lausunnot (8 lausuntoa)[27]. Kysymys on ollut esimerkiksi lapsen puhevallan käyttämisestä sähköiseen viestintään liittyvissä asioissa ja toisaalta ulosottomiehen velvollisuudesta ilmoittaa määrätyissä tapauksissa alaikäisestä velallisesta holhousviranomaiselle. Tupakoinnin vähentämiseen tähtääviä lakihankkeita on arvioitu viidessä[28] ja lääkemarkkinoiden sääntelyä niin ikään viidessä[29]

---

vp, PeVL 25/1997 vp, PeVl 32/1997 vp, PeVL 20/1998 vp, PeVL 32/2000 vp, PeVL 44/2000 vp, PeVL 43/2001 vp, PeVL 46/2002 vp, PeVL 47/2002 vp, PeVL 42/2004 vp, PeVL 50/2005, PeVL 34/2006 vp, PeVL 27/2009 vp, PeVL 28/2009 vp, PeVL 11/2010 vp, PeVL 2/2012 vp, PeVL 20/2012 vp ja PeVL 35/2012 vp.

22 PeVL 13/1995 vp, PeVL 43/1996 vp, PeVL 9/1999 vp, PeVL 22/2002 vp, PeVL 60/2002 vp ja PeVL 30/2005 vp.

23 PeVL 15/1995 vp, PeVL 41/2000 vp, PeVL 40/2001 vp, PeVL 33/2004 vp ja PeVL 6/2006 vp.

24 PeVL 10/1999 vp ja PeVL 55/2002 vp.

25 PeVL 12/1995 vp ja PeVL 48/2006 vp.

26 PeVL 35/1996 vp ja PeVL 13/2005 vp.

27 PeVL 9/2002 vp, PeVL 9/2004 vp, PeVL 5/2006 vp, PeVL 34/2006 vp, PeVL 42/2006 vp, PeVL 53/2006 vp, PeVL 58/2006 vp ja PeVL 39/2009 vp.

28 PeVL 24/1998 vp, PeVL 19/2006 vp, PeVL 5/2009 vp, PeVL 21/2010 vp ja PeVL 17/2011 vp.

29 PeVL 19/2002 vp, PeVL 33/2005 vp, PeVL 47/2005, PeVL 56/2005 vp ja PeVL 4/2009 vp.

lausunnossa. Aineisto sisältää myös esimerkiksi seuraavia asiaryhmiä koskevia lausuntoja, joissa perustuslakivaliokunta on arvioinut lakiehdotuksen suhdetta perustuslain 19 §:n 3 momenttiin: lasten päivähoito sekä lasten kotihoidon tuki ja yksityisen hoidon tuki (3 lausuntoa)[30], julkiset terveyspalvelut (3 lausuntoa)[31], vammaisille henkilöille tarkoitetut palvelut (2 lausuntoa)[32], kuntoutusjärjestelmä (2 lausuntoa)[33], toimeentuloturvaetuuksiin liittyvät perhepoliittiset lisät ja korotukset (2 lausuntoa)[34], Suomessa asumista koskeva vaatimus eräiden Kansaneläkelaitoksen myöntämien etuuksien yhteydessä (2 lausuntoa)[35] sekä tartuntatautien ehkäisy ja hoito (2 lausuntoa)[36]. Kuten aikaisemmin jo mainittiin, perustuslakivaliokunta on antanut lisäksi kaksi mietintöä, joissa on tarkasteltu oikeusasiamiehen kertomuksissa esiin tulleita asioita perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta.

Perustuslain 19 §:n 4 momentissa säädetään oikeudesta asuntoon. Julkisen vallan tulee sen mukaan ”edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä”. Säännös on ollut esillä 14:ssä aineistoon sisältyvässä perustuslakivaliokunnan lausunnossa. Varhaisin niistä koskee eräiden aravavuokratalojen ja aravavuokra-asuntojen käyttö- ja luovutusrajoituksia. Lausunto annettiin vuoden 1997 valtiopäivillä (PeVL 17/1997 vp). Tuorein lausunto on vuoden 2011 valtiopäiviltä. Siinä oli kysymys eläkkeensaajan asumistuen maksamisesta eräissä tapauksissa suoraan vuokranantajalle (PeVL 10/2011 vp). Ryhmään kuuluvissa lausunnoissa on arvioitu muiden asioiden ohella sosiaaliseen asuntotuotantoon liittyviä lakihankkeita (5 lausuntoa)[37], asumisoikeusjärjestelmää (PeVL 45/2002 vp), kiinteistövälitysliikkeiden ja vuokrahuoneiston välitysliikkeiden rekisteröitymisvelvollisuutta (PeVL 24/2000 vp), perheen sisäistä lähestymiskieltoa (PeVL 8/2004 vp) sekä asuntojen korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustuksia (PeVL 39/2005 vp).

Aineisto sisältää lisäksi seitsemän sellaista lausuntoa, joissa perustuslakivaliokunta on viitannut vain yleisesti perustuslain 19 §:ään erittelemättä tarkemmin niitä oikeuksia, joilla on merkitystä käsiteltävän asian kannalta.

30 PeVL 11/1995 vp, PeVL 33/1996 vp ja PeVL 39/1996 vp.

31 PeVL 37/2000 vp, PeVL 20/2004 vp ja PeVL 41/2010 vp.

32 PeVL 30/2008 vp ja PeVL 31/2009 vp.

33 PeVL 15/1995 vp ja PeVL 13/2005 vp.

34 PeVL 12/1995 vp ja PeVL 17/1995 vp.

35 PeVL 22/2004 vp ja PeVL 48/2006 vp.

36 PeVL 6/2003 vp ja PeVL 26/2006 vp.

37 PeVL 17/1997 vp, PeVL 48/1998 vp, PeVL 5/2003 vp, PeVL 19/2003 vp ja PeVL 14/2006 vp.

Varhaisin lausunto koskee opintotukilain muuttamista (PeVL 36/2000 vp) ja tuorein varojen jäädyttämistä terrorismin torjumiseksi (PeVL 38/2012 vp). Muissa ryhmään kuuluvissa lausunnoissa on tarkasteltu esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen hallinnon järjestämistä (PeVL 7/2001 vp) ja julkisen tietohallinnon ohjausta (PeVL 46/2010 vp). Nämä perustuslain 19 §:ään vain yleisesti viittaavat lausunnot jäävät seuraavan tarkastelun ulkopuolelle.

4 OIKEUS VÄLTTÄMÄTTÖMÄÄN TOIMEENTULOON JA HUOLENPITOON (PL 19,1 §)

Kaikki sosiaalisten perusoikeuksien oikeusvaikutukset ovat olleet nimenomaisesti esillä perustuslain 19 §:n 1 momenttia koskevissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa, syrjäyttävää vaikutusta ja ohjeellista vaikutusta[38] kuitenkin lukuun ottamatta. Jo perusoikeusuudistuksen esitöissä korostettiin sitä seikkaa, että perustuslain 19 §:n 1 momentti (silloinen hallitusmuodon 15a §:n 1 momentti) perustaa, sanamuotonsa mukaisesti, jokaiselle kuuluvan *subjektiivisen oikeuden*, joka koskee välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon saamista.[39] Säännös poikkeaa tässä suhteessa muista sosiaalisia oikeuksia koskevista perusoikeussäännöksistä mutta rinnastuu sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan perustuslain 16 §:n 1 momenttiin, joka perustaa jokaiselle (subjektiivisen) oikeuden maksuttomaan perusopetukseen.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin subjektiivisen oikeuden perustavaan luonteeseen on viitattu myös perusoikeusuudistuksen jälkeisessä perustuslakivaliokunnan käytännössä. Tärkeä on tässä niin kuin monessa muussakin kyseistä säännöstä koskevassa suhteessa perustuslakivaliokunnan lausunto, joka liittyi toimeentulotukijärjestelmän kokonaisuudistukseen. Toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloturvaetuus, joka toteuttaa tavallisen lain tasolla perustuslain tarkoittamaa oikeutta välttämättömään toimeentuloon. Sitä koskeva lainsäädäntö uudistettiin vuonna 1997 säätämällä laki toimeentulotuesta (1412/1997). Asian johdosta antamassaan lausunnossa (PeVL 31/1997 vp) perustuslakivaliokunta totesi, että perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittama oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolen-

[38] Koska perustuslain 19 §:n vahvistamat oikeudet on tarkoitettu oikeudellisesti sitoviksi, niiden merkitys ei voi Tuorin mukaan typistyä vain ohjeelliseen vaikutukseen. Jatkossa tähän oikeusvaikutusten tyyppiin ei kiinnitetä enää huomiota.

[39] PeVM 25/1994 vp.

pitoon on ”yksilöllinen subjektiivinen oikeus, joka koskee kaikkia ja on ehdoton”. Kyseinen perustuslain säännös on ”välittömästi sovellettavaa oikeutta, eli yksilö voi vedota siihen suoraan”. Tällä seikalla voi olla kuitenkin merkitystä vain poikkeuksellisesti, sillä oikeuden järjestämiseksi ”tarvitaan käytännössä alemmanasteista lainsäädäntöä, joka … sisältää säännökset tukimuodoista, niiden saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista”. Perustuslaki velvoittaa lainsäätäjää järjestämään toimeentulotukijärjestelmää tai vastaavaa järjestelmää koskevan lainsäädännön sellaiseksi, että yksilöllä on ”riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa”.

Kysymys on siten paitsi subjektiivisen oikeuden perustavasta vaikutuksesta myös *toimeksiantovaikutuksesta*, joka kohdistuu lainsäätäjään.[40] Perustuslakivaliokunnan kannanotot koskivat, asiayhteydestä johtuen, erityisesti sitä säännöksen osaa, joka takaa oikeuden välttämättömään toimeentuloon, mutta ne ovat ulotettavissa koskemaan myös säännöksen toista eli oikeutta välttämättömään huolenpitoon turvaavaa osaa. Valiokunta tarkensi toimeksiantovaikutuksen sisältöä tilanteessa, jossa toimeentulotukijärjestelmän rinnalle ei ollut tarkoitus luoda muita, sitä korvaavia järjestelmiä: laissa tulee varmistaa toimeentulotukijärjestelmän riittävä kattavuus perusoikeussäännökseen nähden sekä huolehtia toimeentulotukisäännösten täsmällisyydestä. Viimeksi mainittuun asiaan liittyen valiokunta teki lakiehdotukseen useita valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia ja muita parannusehdotuksia, joissa se vaati lakiin otettavien säännösten tarkentamista.

Esimerkkeinä perustuslain 19 §:n 1 momenttiin liittyvästä *toimivaltavaikutuksesta* voidaan mainita kaksi lastensuojelulakia koskevaa perustuslakivaliokunnan lausuntoa[41]. Valiokunta viittasi niissä perustuslain jokaiselle turvaamaan oikeuteen välttämättömään huolenpitoon ja perusteli sen avulla mahdollisuutta säätää tavallisessa laissa rajoituksista, jotka kohdistuvat sijaishuollossa olevan lapsen perustuslaissa turvattuihin vapausoikeuksiin, kuten hänen henkilökohtaiseen vapauteensa ja koskemattomuuteensa (PL 7,1 §), liikkumisvapauteensa (PL 9 §) sekä yksityiselämän suojaansa ja luottamuksellisen viestin salaisuuteensa (PL 10 §). Vastaavanlainen perustelu sisältyy valiokunnan lausuntoon, joka koski potilasturvallisuuden varmistamista terveydenhuollon työtaistelun aikana. Laissa ehdotettiin

[40] Ks. myös PeVM 25/1994 vp.

[41] PeVL5/2006 vp ja PeVL 58/2006 vp. Ensin mainittu koski tuolloin voimassa olleen lastensuojelulain (683/1983) muuttamista ja jälkimmäinen nykyisen lastensuojelulain (417/2007) säätämistä.

rajoitettavaksi terveydenhuollon ammattihenkilölle kuuluvia perusoikeuksia eli oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen (PL 7,1 §), ammatillista yhdistymisvapautta (PL 13,2 §) sekä elinkeinovapautta ja oikeutta työhön (PL 18 §).[42] Lainsäätäjän valtaa rajoittaa lueteltuja perusoikeuksia perustelivat perustuslakivaliokunnan mukaan kaikissa mainituissa tapauksissa paitsi oikeus välttämättömään huolenpitoon myös jokaisen oikeus elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen (PL 7,1 §).

Perustuslakivaliokunta on joutunut ottamaan usein kantaa hallituksen ehdottamiin *heikennyksiin*, jotka ovat kohdistuneet perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta merkityksellisiin etuusjärjestelmiin. Heikennykset ovat koskeneet yleensä rahamääräisiä etuuksia, joten arvioitavana on ollut niiden suhde (vain) välttämätöntä toimeentuloa koskevaan oikeuteen. Kysymys on lisäksi ollut yleensä turvan tasoon eikä esimerkiksi sen kattavuuteen kohdistuvasta heikennyksestä. Asiaa koskevien lausuntojen perusteella voidaan tehdä varovaisia päätelmiä siitä, miten valiokunta on näissä tapauksissa arvioinut heikennysten sallittavuutta.

Perustuslakivaliokunta näyttää lähteneen siitä, että perustuslain 19 §:n 1 momentti edellyttää sitä toteuttavilta järjestelmiltä tiettyä tasoa, jota ei voida alittaa tavallisen lain säätämisjärjestyksessä hyväksyttävällä lailla tai jonka alittamista ainakin koskevat tavanomaista tiukemmat edellytykset. Kun kysymys on oikeudesta välttämättömään toimeentuloon, valiokunta on tarkentanut perustuslain edellyttämän tason ”eksistenssiminimiksi”. Tämä on ”useimmissa tapauksissa” vähemmän kuin se ”sosiaalisesti hyväksyttävä elintaso”, joka on valiokunnan mukaan toimeentulotukijärjestelmän tavoitteena. Niin ikään toimeentulotuen perusosa on tarkoitettu kattamaan menoja ”laajemmin kuin ihmisarvon edellyttämää turvaa vastaava välttämätön toimeentulo vaatii”.[43] Valiokunta on siten, kuten Tuorikin toteaa[44], omaksunut suppean tulkinnan, kun se on täsmentänyt sitä tasoa, jota perustuslain 19 §:n 1 momentti edellyttää toimeentuloturvajärjestelmiltä. Vastaavanlaisia tulkintoja välttämättömän huolenpidon sisällöstä tai tasosta ei löydy valiokunnan käytännöstä. Valiokunta ei näytä joutuneen arvioimaan tähän oikeuteen

[42] PeVL 15/2007 vp. Valiokunta teki hallituksen esityksen (HE 153/2007 vp) johdosta kolme valtiosääntöoikeudellista huomautusta, joista kaksi koski ehdotettuja perusoikeusrajoituksia (työvelvollisuus). Lakiehdotus ei täyttänyt näiltä osin joka suhteessa perusoikeusrajoitukseen liittyviä suhteellisuus- ja tarkkarajaisuusvaatimuksia. Valiokunnan havaitsemat pulmat eivät siten koskeneet toimivaltavaikutuksen kannalta relevantin hyväksyttävyysvaatimuksen täyttymistä.

[43] PeVL 31/1997 vp.

[44] Tuori 2011, s. 730.

ehdotettuja heikennyksiä, vaan oikeuden rooli on pelkistynyt valiokunnan tähänastisessa käytännössä toimivaltavaikutukseen.

Jotkin valiokunnan varhaiset arviot voidaan ymmärtää niin, ettei perustuslain 19 §:n 1 momentti aseta pidäkkeitä sitä konkretisoivan etuusjärjestelmän heikentämiselle, kunhan heikennykset eivät merkitse perustuslain suojaaman vähimmäistason alittamista. Jos tämä ehto täyttyy, heikennyksiä ei ole tarpeen arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden kannalta. Näin on mahdollista tulkita niitä valiokunnan kannanottoja, jotka koskivat uuteen toimeentulotukilakiin ehdotettuja, lapsiperheisin kohdistuvia vähimmäisturvan tason heikennyksiä (PeVL 31/1997 vp).

Samassa yhteydessä valiokunta arvioi myös toisentyyppistä heikennysehdotusta eli lakiin perustuvaa mahdollisuutta alentaa toimeentulotuen perusosaa enintään 20 tai 40 prosenttia seuraamusluonteisesti tuen saajan työstä kieltäytymisen tai muun siihen rinnastuvan yhteistyöhaluttomuuden johdosta. Valiokunta tukeutui arviossaan perusoikeuksien yleisiin rajoitusperusteisiin ja etenkin hyväksyttävyys- ja suhteellisuusvaatimuksiin. Se tulkitsi heikennykset perusoikeusrajoituksiksi, vaikka se näyttää toisaalta lähteneen siitä, ettei kyse ollut perusoikeussäännöksen suojaaman vähimmäistason alittamisesta. Tuen alentamismahdollisuus ei merkinnyt valiokunnan mukaan näet suoranaista ristiriitaa perustuslain 19 §:n 1 momentin (silloisen hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin) kanssa. Kysymys oli pikemminkin potentiaalisesta ristiriidasta, jonka aktualisoitumista valiokunta pyrki torjumaan korostamalla perustuslain vahvistaman välttämättömän toimeentulon turvaamistarvetta jokaisessa yksittäistapauksessa. Tämän tuli tapahtua viime kädessä perusoikeusmyönteisen laintulkinnan avulla. Valiokunta viittasi tässä perusoikeussäännöksen *tulkintavaikutukseen*, joka ilmenee (perusoikeutta konkretisoivan) lain soveltamisvaiheessa. Lisäksi se ehdotti lakiin eräänlaista perälautasäännöstä, jonka tuli varmistaa se, ettei tuki laske konkreettisessa tapauksessa perustuslain edellyttämän vähimmäistason alapuolelle.[45]

Perustuslakivaliokunnan käytännöstä on siten mahdollista saada tukea myös sille kannalle, että perusoikeutta toteuttavan etuusjärjestelmän heikennys merkitsee perusoikeuden rajoittamista ja että sen sallittavuutta tulee arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden valossa myös silloin, kun perusoikeuden suojaamaa vähimmäistasoa ei aliteta. Kanta saa tukea toimeentulotuen alentamista koskevista valiokunnan myöhemmistä

[45] Ks. tarkemmin PeVL 31/1997 vp ja samaan asiaan liittynyt sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö (StVM 33/1997 vp).

lausunnoista. Esimerkkinä voidaan mainita lausunto, joka koski maahanmuuttajien kotouttamista ja turvapaikan hakijoiden vastaanottoa[46]. Ehdotetut säännökset kotouttamissuunnitelmasta ja sidonnaisuudesta siihen laajensivat niiden seikkojen piiriä, joihin liittyvä yhteistyöhaluttomuus saattoi johtaa toimeentulotuen alentamiseen. Valiokunta tarkasteli ehdotusta perusoikeusrajoituksena ja kiinnitti huomiota erityisesti hyväksyttävyysvaatimukseen. Kun tuen alentamismahdollisuus oli kiinnitetty lakiehdotuksessa liian väljiin perusteisiin, valiokunta ehdotti alentamisperusteiden rajaamista ja täsmentämistä, ja asetti tämän ehdoksi tavallisen lain säätämisjärjestyksen käytölle: perusoikeutta välttämättömään toimeentuloon konkretisoivan turvan alentamismahdollisuus voitiin sitoa vain sellaisiin rajoitusperusteisiin, jotka ovat ”perustettavissa perusoikeussäännöstön sisäisiin seikkoihin”. Valiokunta korosti toisaalta tässäkin yhteydessä sitä, että tukea ”ei saa alentaa niin paljon, että sen seurauksena henkilölle ei enää voida taata kyseisen perusoikeussäännöksen mukaista välttämätöntä toimeentuloa”. Tästä tuli huolehtia soveltamalla lakia perusoikeusmyönteisesti mutta myös ottamalla lakiin nimenomainen säännös asiasta.

5 PERUSTOIMEENTULON TURVA (PL 19,2 §)

Perustuslain 19 §:n 2 momentti velvoittaa lainsäätäjää takaamaan jokaiselle oikeuden perustoimeentulon turvaan luettelemissaan sosiaalisissa riskitilanteissa, joita ovat työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys, vanhuus, lapsen syntymä ja huoltajan menetys. Useimmissa säännöstä koskevissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on arvioitu tähän oikeuteen kohdistuvaa *heikennystä*. Kysymys on ollut aikaisemman heikennyksen ennallaan pysyttämistä esimerkiksi lainsäädäntöteknisen uudistuksen yhteydessä tai uudesta heikennyksestä, joka on kohdistunut perusoikeutta konkretisoivaan etuusjärjestelmään. Selvää vähemmistöä edustavat tässä ryhmässä ne lausunnot, joiden päähuomio on ollut perusoikeuden toteuttamisessa tai edistämisessä (*toimeksiantovaikutus*). Sellaisia lausuntoja, joissa perustoimeentulon turvaa koskevan perusoikeuden toteuttaminen olisi toiminut perusteena jonkin toisen perusoikeuden rajoittamiselle (*toimivaltavaikutus*), ei löydy aineistosta käytännössä lainkaan[47].

[46] PeVL 20/1998 vp. Ks. myös PeVL 44/2000 vp ja PeVL 34/2010 vp.

[47] Vrt. tosin työttömyysturvalain muutosta koskenut PeVL 28/2009 vp.

Esillä olleissa heikennyksissä on ollut yleensä kysymys turvan saamisedellytysten tiukentamisesta tai sen tason laskemisesta. Ensin mainittua edustavat vaatimukset uusista vastasuorituksista turvan saamisedellytyksenä sekä niihin liittyvät entistä ankarammat seuraamukset silloin, kun vastasuoritus laiminlyödään, samoin kuin turvan saamiseen liittyvien odotusaikojen pidentäminen. Esimerkkinä turvan tasoon kohdistuvista heikennyksistä voidaan mainita perusoikeutta konkretisoiviin etuuksiin kohdistetut indeksileikkaukset ja näistä johtuvien arvonmenetysten hyvittämättä jättäminen (indeksijäädytys).

Tärkeät tulkintalinjaukset sisältyvät tässäkin yhteydessä jo niihin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin, jotka annettiin pian perusoikeusuudistuksen jälkeen 1990-luvun puolivälissä talouslaman jälkimainingeissa. Lausunnot koskivat tarkasteltavan perusoikeuden kannalta tärkeitä etuusjärjestelmiä, kuten sairauspäivärahaa ja työttömyysturvaa[48]. Linjaukset perustuivat keskeisiltä osilta perusoikeusuudistuksen esitöihin, ja ne ovat toimineet vuorostaan pohjana valiokunnan tuoreemmille tulkinnoille. Valiokunta on nojautunut varhaisiin kannanottoihinsa etenkin silloin, kun se on joutunut arvioimaan etuusjärjestelmiin ehdotettuja uusia heikennyksiä. Se on viitannut tällöin aikaisempiin tulkintoihinsa toistamalla niitä usein sanasta sanaan. Valiokunta on toisaalta myös kehittänyt ja täsmentänyt aikaisempia kantojaan mutta ei ole niitä yleensä juuri muuttanut tai arvioinut uudelleen.

Selvä painopiste tarkasteltavaa perusoikeutta koskevassa perustuslakivalokunnan runsaassa lausuntokäytännössä on ollut kannan muodostaminen perusoikeuden kannalta relevanttien etuusjärjestelmien heikennyksiin ja niiden arviointi perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden valossa. Valiokunta ei ole tässä yhteydessä pyrkinyt määrittelemään perusoikeuden edellyttämän turvan vähimmäistasoa vaan on arvioinut turvan tasoon kohdistuvia heikennyksiä korostetun tapauskohtaisesti. Se on esimerkiksi todennut vain lyhyesti ja kantaansa perustelematta, että kansaneläkkeeseen jo ennen perusoikeusuudistusta tehdyn indeksileikkauksen hyvittämättä jättäminen ei laske eläkkeen tasoa perustuslaissa vaaditun tason alapuolelle (PeVL 12/1995 vp).

Valiokunta on pitänyt toisaalta vanhempiensa taloudessa asuvan ja työssäoloehtoa täyttämättömän henkilön osittaista työmarkkinatukea paitsi kaavamaisena myös perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittamaa turvaa alhaisempana. Kannanottoon saattoi vaikuttaa merkittävästi se, että kyseisen tuen taso ei täyttänyt Kansainvälisen työjärjestön yleissopimukseen

[48] PeVL 15/1995 vp ja PeVL 17/1995 vp.

sisältyvää tasovaatimusta. Sellaisten työttömyysturvaetuuksien, jotka eivät perustu maksettuihin maksuihin tai aikaisempiin työtuloihin, tulee mainitun sopimuksen mukaan vastata ”vähintään 50 prosentin tasoa – korkeimman perusteen mukaan – lakisääteisestä vähimmäispalkasta tai tavallisen työläisen palkasta taikka tasoa, joka turvaa peruselinkustannusten kattamiseen tarvittavan vähimmäismäärän”.[49] Jotta lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, sitä tuli valiokunnan mukaan muuttaa sen vuoksi niin, että työmarkkinatuen alentaminen ”suhteutetaan työnhakijan todelliseen taloudelliseen tilanteeseen vanhempiin nähden, joiden taloudessa hän elää” (PeVL 46/2002 vp). Yleisen lapseneläkkeen jäämistä lapselle maksettavaa toimeentulotuen perusosaa pienemmäksi valiokunta ei ole pitänyt ”aivan asianmukaisena” mutta ei myöskään perusoikeuden vastaisena ottaen huomioon sen, että lapseneläkettä maksetaan myös työeläkelakien nojalla, minkä lisäksi lapsella voi olla perhesuhteidensa ja muiden seikkojen nojalla muutoinkin toimeentulon edellytykset (PeVL 48/2006 vp).

Ehkä perusteellisimmin valiokunta tarkasteli perustoimeentulon turvan tasoa lausunnossa, joka koski eräiden työttömyysturvaetuuksien indeksijäädytystä (PeVL 34/1996 vp). Se piti perustuslain 19 §:n 2 momentin vastaisina ”ainakin” sellaisia muutoksia, jotka ”vaarantaisivat vähimmäistoimeentulon tai johtaisivat [perustuslain 19 §:n 1 momentissa] tarkoitettua välttämättömän toimeentulon turvaa heikompaan perustoimeentuloturvan mitoitukseen”. Vähimmäistoimeentuloa ei lausunnossa määritelty. Perustuslain suojaama perustoimeentulon turvan vähimmäistaso jää näin ymmärrettynä vaatimattomaksi. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan kyseinen turva merkitsee ”pidemmälle menevää” turvan tasoa kuin 19 §:n 1 momentin tarkoittama oikeus,[50] kun taas kyseisen lausunnon mukaan riittää, ettei se jää tätä heikommaksi. Ehdotettua indeksijäädytystä arvioitiin lausunnossa perusoikeusrajoituksena. Valiokunta viittasi heikennyksen hyväksyttävään tavoitteeseen eli pyrkimykseen suunnata ja kehittää sosiaaliturvaa yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti sekä ottaa etuuksien tasoa mitoitettaessa huomioon ”kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila”. Se viittasi myös suhteellisuusvaatimukseen todeten, että perusoikeuden vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset muutokset, jotka merkitsisivät ”olennaista puuttumista” perustoimeentulon turvaan.[51] Valiokunta näyttää siten olleen

[49] Työllisyyden edistämistä ja työttömyysturvaa koskeva ILO:n yleissopimus nro 168. Osittaisella työmarkkinatuella tarkoitettiin lakiehdotuksessa 60 prosentin suuruista tukea muutoin lasketusta tuen määrästä.

[50] HE 309/1993 vp, s. 70/I.

[51] Ks. myös PeVL 35/1996 vp ja PeVL 25/1997 vp.

haluton määrittelemään perustuslain suojaamalle perustoimeentulon turvalle täsmällistä vähimmäistasoa. Se on toisaalta tulkinnut perusoikeusrajoitukseksi ainakin sellaisen etuusjärjestelmän heikennyksen, jonka johdosta turvan taso uhkaa laskea lähelle perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittamaa välttämätöntä toimeentuloa.

Perusoikeuden vähimmäissisältöön kuuluu turvan tason ohella kysymys sen kattavuudesta. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentti edellyttää sosiaaliturvajärjestelmien laatimista siten kattaviksi, ettei niiden ulkopuolelle jää väliinputoajaryhmiä.[52] Vaatimus on noussut usein esiin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Valiokunta vetosi siihen pian perusoikeusuudistuksen jälkeen, kun se arvioi ehdotettua heikennystä sairauspäivärahaan (PeVL 15/1995 vp). Hallitus ehdotti sairauspäivärahan muuttamista vain menetettyä ansiota korvaavaksi etuudeksi niin, että päivärahan vähimmäismäärästä luovuttaisiin ja päivärahan saaminen edellyttäisi henkilöltä määrätyn suuruisen vuositulon. Hallituksen esityksen johdosta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta viittasi perusoikeussäännökseen sisältyvään kattavuusvaatimukseen. Uudistus uhkasi synnyttää väliinputoajaryhmiä, jotka jäisivät vaille perustoimeentulon turvaa sairauden aikana eli perustuslain tarkoittamassa sosiaalisessa riskitilanteessa. Näitä henkilöitä olivat opiskelijat, varusmiehet, tulottomat ja vähätuloiset henkilöt. Koska perusoikeussäännös ei salli tällaisten ryhmien muodostumista, ehdotusta tuli muuttaa niin, että väliinputoamiset estetään. Tämä oli valiokunnan mukaan ehto sille, että ehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Toisentyyppisiä turvan saamisedellytysten tiukennuksia on kohdistunut työttömyysturvaan. Ne ovat tarkoittaneet usein vastasuorituksen vaatimista tuen saajalta sekä seuraamusten vahvistamista sen varalle, että suoritus laiminlyödään. Seuraamukset ovat olleet korvauksettomia määräaikoja eli niin sanottuja karensseja. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslaki ei estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan tuen saamiselle. Ehdot voivat sosiaalisen riskitilanteen, tässä tapauksessa työttömyyden, luonteen huomioon ottaen ”hyvin rakentua sen varaan, että asianomainen itse aktiivisesti myötävaikuttaa sellaisiin toimiin, jotka viime kädessä ovat omiaan edistämään hänen työkykynsä ylläpitämistä ja työllistymistä”. Valiokunta asetti varhaisessa lausuntokäytännössään tällaiselle heikennykselle kaksi rajoitusta: asiayhteysvaatimuksen ja kattavuusvaatimuksen. Ensin mainittu tarkoitti, että vastasuorituksella tuli olla – työttömyysturvan ollessa kysees-

[52] HE 309/1993 vp, s. 70/II.

sä – ”selvä asiayhteys työllistymisen yksilötason esteiden madaltamiseen”. Jälkimmäisellä vaatimuksella viitattiin väliinputoajaryhmien syntymisen ehkäisemiseen. Valiokunta toisti tulkintansa useassa 1990-luvun jälkipuolella ja vuosituhannen vaihteessa antamassaan lausunnossa, ja teki joitakin siihen liittyviä valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia.[53]

2000-luvulla antamissaan lausunnoissa valiokunta on kehittänyt tulkintaansa tukeutumalla aikaisempaa selvemmin perusoikeuksien yleisiin rajoitusperusteisiin, kun se on arvioinut sitä, milloin perustuslaki sallii vastasuorituksen vaatimisen turvan saamisedellytyksenä ja kuinka ankaria seuraamuksia suorituksen laiminlyöntiin on mahdollista liittää. Asiayhteysvaatimuksen ja kattavuusvaatimuksen sijasta valiokunta arvioi tiukennusten perustuslainmukaisuutta nykyisin hyväksyttävyysvaatimuksen ja suhteellisuusvaatimuksen pohjalta. Työttömyysturvan yhteydessä hyväksyttävänä on sen mukaan pidettävä sellaista vastasuoritusta, jolla toteutetaan julkisen vallan velvollisuutta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön (PL 18,2 §). Suhteellisuusvaatimuksen avulla valiokunta on arvioinut erityisesti vastasuorituksen laiminlyömiseen liittyvien sanktioiden perustuslainmukaisuutta. Kolmanneksi arviointiperusteeksi on muodostunut kielto kiertää perusoikeussäännöksen lainsäätäjälle vahvistamaa toimeksiantoa: ”Korvauksetta jääviä ajanjaksoja ei … voi kehittää niin pitkiksi, että ne muodostuisivat perustuslaista aiheutuvan velvoitteen kiertämiseksi.”[54] Vaatimus muistuttaa läheisesti perusoikeuden ydinalueen koskemattomuusvaatimusta, joka on yksi perustuslakivaliokunnan muotoilemista perusoikeuksien yleisistä rajoitusperusteista. Sen sisältö on pelkistetty seuraavasti: ”Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.”[55]

Perustuslakivaliokunta on viitannut muutaman kerran perustuslain 19 §:n 2 momentin *tulkintavaikutukseen*. Kysymys on ollut esimerkiksi tilanteesta, jossa lain sanamuoto ei turvaa valiokunnan arvion mukaan varmuudella kattavuusvaatimuksen toteutumista. Valiokunta on tällöin kehottanut lain soveltajaa huolehtimaan perusoikeusmyönteisen laintulkinnan avulla siitä, ettei lakia sovellettaessa muodostu perustuslain kieltämiä väliinputoajaryhmiä.[56] Kuriositeettina voidaan mainita, että myös *syrjäyttävä vaikutus* on noussut

[53] PeVL 17/1995 vp, PeVL 17/1996 vp, PeVL 20/1998 vp ja PeVL 44/2000 vp.

[54] PeVL 43/2001 vp, PeVL 46/2002 vp, PeVL 50/2005 vp ja PeVL 2/2012 vp.

[55] PeVM 309/1994 vp, s. 5/I. Ks. tarkemmin Viljanen 2001, s. 229–250 ja Viljanen 2011b, s. 160–162.

[56] PeV 46/2002 vp ja PeVL 35/2012 vp.

esiin sosiaalisia perusoikeuksia koskevassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Kysymys oli kuntien yleisestä kalleusluokituksesta annetun lain voimassaolon jatkamisesta. Koska monien toimeentuloturvaetuuksien suuruus oli vielä 2000-luvun alussa sidottu tähän luokitukseen, asialla oli merkitystä myös perustoimeentulon turvaa koskevan perusoikeuden kannalta. Syrjäyttävää vaikutusta ei liitetty tässä tapauksessa kuitenkaan ainakaan ensisijaisesti tähän perusoikeuteen vaan yhdenvertaisuusperusoikeuteen (PL 6 §). Arvosteltuaan kalleusluokituksen voimassaoloajan jatkamista etenkin yhdenvertaisuuden kannalta valiokunta totesi, että kalleusluokitukseen liittyvät yhdenvertaisuuden kannalta ongelmalliset seikat saattavat – ottaen huomioon myös perustuslain 19 §:n 2 momentti – muodostua merkittäviksi perustuslain 106 §:n näkökulmasta (PeVL 73/2002 vp). Kyseinen säännös velvoittaa tuomioistuinta antamaan etusijan perustuslain säännökselle tilanteessa, jossa tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ”ilmeisessä ristiriidassa” perustuslain kanssa.

6 RIITTÄVÄT SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUT, VÄESTÖN TERVEYDEN EDISTÄMINEN JA LAPSIPERHEIDEN TUKEMINEN (PL 19,3 §)

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa voidaan erottaa kolme toisiinsa kytköksissä olevaa sosiaalista perusoikeutta: 1) julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ”sen mukaan, kuin lailla tarkemmin säädetään”; 2) julkisen vallan velvollisuus edistää väestön terveyttä sekä 3) julkisen vallan velvollisuus tukea ”perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu”. Oikeudet on kirjoitettu toimeksiantojen muotoon. Ensimmäinen niistä kohdistuu erityisesti lainsäätäjään ja kaksi muuta yleisemmin julkiseen valtaan eli lainsäätäjän lisäksi hallintoviranomaisiin ja tuomioistuimiin.

Perustuslain 19 §:n 3 momenttiin liittyvät perustuslakivaliokunnan lausunnot jakautuvat melko tasaisesti mainittujen oikeuksien kesken. On myös useita sellaisia lausuntoja, joissa on mainittu samanaikaisesti kaksi tai kolme lainkohdan sisältämää perusoikeutta. Joissakin lausunnoissa on viitattu vain yleisesti kyseiseen lainkohtaan erittelemättä tarkemmin sen tarkoittamia oikeuksia. Aineisto sisältää myös kaksi perustuslakivaliokun-

nan mietintöä, jotka koskivat kumpikin perustuslain 19 §:n 3 momentin vahvistamia oikeuksia[57].

Perustuslakivaliokunta on joutunut vain muutamassa lausunnossa arvioimaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin oikeuksiin kohdistuvia *heikennyksiä*. Ero perustoimeentulon turvaa koskeviin lausuntoihin on tässä suhteessa selvä. Heikennyksiin liittyvät lausunnot ajoittuvat pääosin 1990-luvun puoliväliin eli talouslamaa välittömästi seuranneeseen aikaan. Yhdessä niistä valiokunta viittasi yleisesti lapsiperheiden tukemista koskevan perusoikeuden ”vähimmäistasoon” ja korosti tarvetta ottaa huomioon kaikki henkilön käytössä olevat tukijärjestelmät silloin, kun arvioidaan sitä, merkitseekö heikennys tämän tason alittamista (PeVL 12/1995 vp). Lapsilisän indeksileikkausta ja -jäädytystä koskevassa tuoreessa lausunnossa valiokunta toisti kantansa kokonaisarvion tekemisen tarpeellisuudesta. Lapsilisäjärjestelmän ”merkittävä heikentäminen ilman muita kompensoivia toimenpiteitä” olisi sen mukaan ongelmallista perustuslain kannalta. Heikennyksen tavoite säästää valtion menoja laskusuhdanteessa oli hyväksyttävä. Lapsilisien tasoon voidaan puuttua tällä perusteella ”jossain määrin”, mutta puuttuminen ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa julkiselle vallalle asetettua lapsiperheiden tukemisvelvoitetta (PeVL 25/2012 vp). Kysymys oli siten perusoikeuteen kohdistuvasta rajoituksesta, vaikka perusoikeuden vähimmäistasoa – mikä se tässä tapauksessa onkin – ei alitettu.

Monet muut tarkasteltavaa perusoikeussäännöstä koskevat lausunnot sisältävät punninta-asetelman, jossa vastakkain ovat olleet säännöksessä vahvistettu julkisen vallan turvaamis- tai edistämistehtävä ja jonkin toisen perusoikeuden rajoittaminen, ja jossa ensin mainittua on käytetty jälkimmäisen perusteluna (*toimivaltavaikutus*). Etenkin julkisen vallan velvollisuus edistää väestön terveyttä ja toisaalta julkisen vallan velvollisuus tukea lapsen huolenpidosta vastaavia ovat toimineet lausuntokäytännössä sellaisina hyväksyttävinä tavoitteina, joiden avulla on ollut mahdollista perustella muihin perusoikeuksiin puuttumista. Rajoitettavat perusoikeudet ovat olleet enimmäkseen vapausoikeuksia.

Esimerkkinä voidaan mainita tupakoinnin vähentämiseen tähtäävät toimenpiteet ja perustuslakivaliokunnan niitä koskevista lakiehdotuksista antamat lausunnot.[58] Kysymys on ollut muun ohessa tupakoinnin rajoittamisesta ravitsemusliikkeiden asiakastiloissa ja majoitusliikkeiden ravintola- ja ruokai-

[57] PeVM 5/2006 vp ja PeVM 7/2006 vp. Ks. edellä alaviite 11.

[58] PeVL 24/1998 vp, PeVL 19/2006 vp, PeVL 5/2009, PeVL 21/2010 vp ja PeVL 17/2011 vp.

lutiloissa, tupakkatuotteiden ja niiden tavaramerkkien esilläpidon kieltämisestä vähittäismyymälöissä sekä eräiden omaan käyttöön tarkoitettujen tupakkatuotteiden tuonnin ja hallussapidon rajoittamisesta. Toimenpiteet sisälsivät perustuslakivaliokunnan mukaan rajoituksia henkilökohtaiseen vapauteen (PL 7 §), yksityiselämän suojaan (PL 10 §), sananvapauteen (PL 12 §), omaisuuden suojaan (PL 15 §) ja elinkeinovapauteen (PL 18 §). Niitä perusteltiin painavalla yhteiskunnallisella intressillä sekä muiden perusoikeuksien edistämisellä. Edistettäviä perusoikeuksia olivat oikeus elämään (PL 7,1 §), julkisen vallan velvollisuus huolehtia työvoiman suojelusta (PL 18,1 §) ja pyrkiä turvaaman jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön (PL 20,2 §) sekä julkisen vallan velvollisuus edistää väestön terveyttä (PL 19,3 §).

Terveyden edistämisellä on perusteltu lausuntokäytännössä myös esimerkiksi tartuntatautilain (583/1986) säännöksiä pakollisista rokotuksista sekä henkilöiden ja tavaroiden määräämisestä karanteeniin[59], elintarvikelain (23/2006) säännöksiä elintarvikehuoneistojen ja elintarvikenäytteitä tutkivien laboratorioiden ennakkovalvonnasta[60], lääkelain (395/1987) säännöksiä lääkemarkkinoiden sääntelystä[61], säteilylain (592/1991) säännöksiä solariumpalvelujen rajoittamisesta[62] sekä asuntojen korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustuksista annetun lain (1184/2005) säännöksiä kotirauhan piiriin ulottuvista viranomaisen tarkastusvaltuuksista[63]. Luetelluilla toimilla on puututtu moniin perustuslain suojaamiin oikeuksiin, kuten henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden suojaan (PL 7 §), yksityiselämän suojaan (PL 10 §), kotirauhan suojaan (PL 10 §), omaisuuden suojaan (PL 15 §) ja elinkeinovapauteen (PL 18,1 §).

Lastensuojelulaissa tarkoitetut sijaishuollon aikana sovellettavat rajoitukset ovat puolestaan esimerkki sellaisista perusoikeusrajoituksista, joiden hyväksyttävyyttä on perusteltu lausuntokäytännössä paitsi lapsen oikeudella välttämättömään huolenpitoon (PL 19,1 §) myös julkisen vallan velvollisuudella tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (PL 19,3 §).[64] Samaan ryhmään kuuluvat ulosottokaaressa (705/2007)

[59] PeVL 6/2003 vp ja PeVL 26/2006 vp.

[60] PeVL 37/2005 vp.

[61] PeVL 49/2005 vp, PeVL 56/2005 vp, PeVL 19/2002 vp ja PeVL 33/2005. Ks. myös PeVL 4/2009 vp, joka koski valtioneuvoston kirjelmää (U 9/2009 vp) ehdotuksesta lääkehuollon uudistamiseksi (ns. lääkepaketti).

[62] PeVL 5/2012 vp.

[63] PeVL 39/2005 vp.

[64] PeVL 5/2006 vp ja PeVL 58/2006 vp.

ulosottomiehelle säädetty velvollisuus ilmoittaa määrätyissä tapauksissa alaikäisestä velallisesta holhousviranomaiselle sekä poliisille alkoholilaissa (1143/1994) annettu valtuus tehdä alaikäiselle henkilölle henkilöntarkastus laittomien alkoholijuomien löytämiseksi ja pois ottamiseksi. Ulosottomiehen ilmoitusvelvollisuudella rajoitettiin lapsen, ja mahdollisesti myös hänen perheenjäsenensä, yksityiselämän ja perhe-elämän suojaa (PL 10 §), kun taas poliisin tarkastusoikeus merkitsi puuttumista tarkastuksen kohteeksi joutuvan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen (PL 7 §). Perustuslakivaliokunta perusteli kumpaakin rajoitusta julkisen vallan viimekätisellä vastuulla lapsen hyvinvoinnin ja yksilöllisen kasvun turvaamisesta.[65] Perusteluksi poliisin oikeudelle tehdä henkilötarkastus esitettiin myös julkisen vallan velvollisuus edistää väestön terveyttä.

Aineistoon sisältyy lisäksi muutamia sellaisia perustuslakivaliokunnan lausuntoja, jotka koskevat perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen oikeuksien turvaamista ilman, että samanaikaisesti olisi jouduttu suorittamaan (ainakaan eksplisiittistä) punnintaa niiden ja muiden perusoikeuksien kesken (*toimeksiantovaikutus*). Varhaista esimerkkiä edustaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja koskeva lausunto (PeVL 8/1999 vp). Hallituksen ehdottamaa lakiin otettavaa maksukattoa eli henkilöltä perittävien maksujen vuotuista enimmäismäärää voitiin perustella lausunnon mukaan perustuslain 19 §:n 3 momentilla (silloisella hallitusmuodon 15a §:n 3 momentilla), sillä ”riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisessa jokaiselle on merkittävänä ulottuvuutena se, että asiakasmaksut eivät suuruutensa takia saa siirtää kyseisiä palveluja niitä tarvitsevien tavoittamattomiin”.[66]

Tuore esimerkki koskee vanhuspalvelulakia (980/2012). Perustuslakivaliokunta viittasi sen johdosta antamassaan lausunnossa perustuslain julkiselle vallalle osoittamaan tehtävään turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä (PeVL 36/2012 vp). Se viittasi myös perusoikeusuudistuksen esitöihin, joiden mukaan perustuslaki ei määrittele palvelujen järjestämistapaa vaan velvoittaa julkista valtaa turvaamaan niiden saatavuuden. Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeudet, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto sekä oikeus elämään. Palvelujen riittävyyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle

[65] PeVL 42/2006 vp ja 53/2006 vp. Jälkimmäisessä lausunnossa valiokunta totesi ehdotetut henkilöntarkastuksen edellytykset suhteellisuusperiaatteen kannalta liian väljiksi ja asetti niiden tiukentamisen ehdoksi tavallisen lain säätämisjärjestyksen käyttämiselle.

[66] Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut olivat esillä myös lausunnoissa PeVL 39/1996 vp ja PeVL 10/2009 vp.

edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä.[67] Valiokunnan mukaan vanhuspalvelulaki toteuttaa ikääntyneen väestön ja iäkkäiden henkilöiden osalta julkiseen valtaan ja lainsäätäjään perustuslaissa kohdistettua toimeksiantoa.

Vanhuspalvelulakia koskeva lausunto sisälsi myös perusoikeuksien välistä punnintaa, kun siinä otettiin kantaa säännösehdotuksiin, jotka koskevat iäkkään henkilön palvelutarpeesta ilmoittamista. Ehdotukset merkitsivät puuttumista yksityiselämän suojaan (PL 10,1 §). Niillä pyritään lausunnon mukaan varmistamaan, että iäkäs henkilö saa tarvitsemansa huolenpidon silloinkin, kun hän ei itse ymmärrä tai osaa sitä pyytää. Koska kyseisille säännöksille oli painavat perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momenttiin liittyvät perusteet ja koska muutkin perusoikeuden yleiset rajoitusperusteet täyttyivät, ehdotus voitiin näiltä osin käsitellä lausunnon mukaan tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

7 OIKEUS ASUNTOON (PL 19,4 §)

Perustuslain 19 §:n 4 momentti sisältää sekin julkiseen valtaan kohdistuvan toimeksiannon: julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Säännös ei turvaa oikeutta asuntoon subjektiivisena oikeutena. Perusoikeusuudistuksen esitöissä viitataan toisaalta sosiaalilainsäädäntöön, jossa oikeus asumiseen on säädetty eräissä erityistilanteissa edellytykset täyttävän henkilön subjektiiviseksi oikeudeksi.[68] Yksi esimerkki tällaisesta lainsäädännöstä on laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987) eli niin sanottu vammaispalvelulaki.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt asumista koskevaa perusoikeutta 14 lausunnossa. Kysymys on ollut yleensä joko tähän perusoikeuteen kohdistuvasta *heikennyksestä* tai punnintatilanteesta sen ja jonkin toisen perusoikeuden välillä, jolloin jälkimmäiseen kohdistuvaa rajoitusta on perusteltu asumisperusoikeuden edistämisellä (*toimivaltavaikutus*). Asumisperusoikeuden edistäminen sellaisenaan, so. ilman muuhun perusoikeuteen kohdistuvaa rajoitusta, (*toimeksiantovaikutus*) on ollut esillä muutamassa lausunnossa ja *tulkintavaikutus* ainakin yhdessä lausunnossa.

[67] HE 309/1993 vp, s. 71.

[68] HE 309/1993 vp, s. 72.

Asumisperusoikeuteen – sitä toteuttavaan alemmanasteiseen lainsäädäntöön – on kohdistunut sisällöltään vaihtelevia heikennyksiä. Kyse on ollut muun ohella asumisen hallintamuotojen muutoksista, joilla on arvioitu olevan negatiivisia vaikutuksia vuokralaisen tai asumisoikeuden haltijan asemaan,[69] perheen sisäisestä lähestymiskiellosta[70], Suomessa asumista koskevasta vaatimuksesta eläkkeensaajan asumistuen yhteydessä[71] sekä eläkkeensaajan asumistuen maksamisesta eräissä tapauksissa suoraan vuokranantajalle[72]. Perustuslakivaliokunta on arvioinut heikennyksiä perusoikeusrajoituksina ja kiinnittänyt huomiota varsinkin rajoituksen hyväksyttävään tavoitteeseen ja oikeasuhtaisuuteen.

Esimerkiksi perheen sisäistä lähestymiskieltoa koskevassa lausunnossaan valiokunta arvioi lähestymiskiellolla puututtavan merkittävästi kiellon kohteen yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan (PL 10,1 §), liikkumisvapauteen (PL 9 §) ja omaisuuden suojaan (PL 15 §) (PeVL 8/2004 vp). Koska kyseinen lähestymiskielto voi aiheuttaa kohteelleen ainakin tilapäisesti asunnottomuuden uhan, se myös merkitsee hänelle perustuslain 19 §:n 4 momentissa turvatun oikeuden rajoittamista. Ehdotettua rajoitusta tarkasteltiin lausunnossa rajoituksen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden, tavoitteen hyväksyttävyyden, suhteellisuusvaatimuksen sekä oikeusturvajärjestelyjen riittävyyden kannalta, ja ehdotuksen arvioitiin yleisesti ottaen täyttävän nämä vaatimukset. Valiokunta antoi toisaalta lainsoveltajalle tässä yhteydessä tavanomaista perusteellisemmat ohjeet perusoikeusnäkökohtien huomioon ottamisesta yksittäisessä soveltamistilanteessa. Se korosti perusoikeuspunninnan merkitystä: lähestymiskieltoa harkittaessa on kiinnitettävä asianmukaisesti huomiota ”kiellon luonteeseen paitsi itsensä uhatuksi tuntevan henkilön perusoikeuksia suojaavana myös kieltoon määrättävän henkilön perusoikeuksia rajoittavana toimena”. Tämä korostaa lausunnon mukaan päätöksen huolellisen perustelemisen merkitystä samoin kuin velvollisuutta noudattaa suhteellisuusperiaatetta silloin, kun päätetään kiellon voimassaoloajasta ja mahdollisesta uudistamisesta. Valiokunta viittasi ehdotuksen perusteluihin, joiden mukaan paikkakuntakohtaisesti tulee huolehtia siitä, että kiellon määräävällä viranomaisella on tarvittavat tiedot, jotta se voi ohjata kieltoon määrätyn hakemaan tarvittaessa apua asumisen järjestämiseksi. Valiokunta

[69] PeVL 45/2002 vp, PeVL 5/2003 vp ja PeVL 14/2006 vp.

[70] PeVL 8/2004 vp.

[71] PeVL 22/2004 vp ja PeVL 48/2006 vp.

[72] PeVL 10/2011 vp.

ehdotti lakiin nimenomaista säännöstä viranomaisen ohjaustehtävästä, kuten sitten meneteltiin[73].

Asumista koskevan perusoikeuden toteuttamisella on perusteltu lausuntokäytännössä ainakin omaisuuden suojaan (PL 15 §), kotirauhan suojaan (PL 10 §), elinkeinovapauteen (PL 18,1 §) ja oikeusturvaperusoikeuteen (PL 21 §) kohdistuvia rajoituksia. Esimerkki omaisuuden suojaan puuttumisesta on lausunto, jossa oli kyse eräitä aravavuokrataloja ja aravavuokra-asuntoja koskevien käyttö- ja luovutusrajoitusten voimassaolon jatkamisesta (PeVL 17/1997 vp).[74] Perustuslakivaliokunta arvioi ehdotettuja rajoituksia perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden valossa. Rajoituksilla pyrittiin turvaamaan valtion rahoittamien sosiaalisten vuokra-asuntojen käyttäminen mahdollisimman laajasti niiden alkuperäiseen tarkoitukseen. Pyrkimys oli samansuuntainen asumista koskevan perusoikeuden kanssa ja sellaisena hyväksyttävä. Koska kysymys oli samalla tärkeästä yhteiskunnallisesta intressistä, suhteellisuusvaatimuskin täyttyi, ja lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Asumisperusoikeuden toimeksiantovaikutusta kuvannee parhaiten kiinteistöverolain (654/1992) muutosta koskenut perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 51/2005 vp). Pääkaupunkiseudun ja sen kehysalueen kunnat velvoitettiin muutoksella määräämään kunnan rakentamattomalle rakennuspaikalle veroprosentti, joka on vähintään yhden prosenttiyksikön yleistä kiinteistöveroprosenttia korkeampi, kuitenkin enintään kolme prosenttia. Tavoitteena oli lausunnon mukaan edistää asuntorakentamiseen kaavoitetun rakennusmaan saamista asuntotuotannon käyttöön mainitulla alueella. Ehdotus toteutti näin julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 4 momentissa vahvistettua tehtävää edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Toimeksiantovaikutukseen yhdistyi tässäkin tapauksessa toimivaltavaikutuksen piirteitä, sillä ehdotus merkitsi eri kunnissa kiinteistöjä omistavien henkilöiden asettamista eri asemaan ja siten vähintään jännitteistä suhdetta yhdenvertaisuusperusoikeuteen (PL 6 §). Hyväksyttävän tavoitteen ja perusoikeusrajoituksen vähäisyyden johdosta ehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä ei ollut kuitenkaan perustuslakivaliokunnan mukaan estettä.

---

[73] PeVL 8/2004 vp. Ks. myös LaVM 2/2004 vp ja laki lähestymiskiellosta (898/1998) 8,3 §.

[74] Lausuntoa on kommentoinut myös Viljanen 2011b, s. 154. Omaisuuden suojan ja asumista koskevan perusoikeuden välisestä punninnasta ks. myös PeVL 45/2002 vp ja PeVL 19/2003 vp. Asumisperusoikeuden ja jonkin toisen perusoikeuden välistä punnintaa sisältävät lausunnot PeVL 24/2000 vp, PeVL 39/2005 vp ja PeVL 33/2006 vp.

8 PÄÄTELMÄT

Artikkelissa on tarkasteltu sosiaalisia perusoikeuksia ja erityisesti niiden oikeusvaikutuksia perustuslakivaliokunnan käytännössä. Tarkastelu on perustunut valiokunnan lausunnoista kerättyyn aineistoon, joka kattaa ajanjakson perusoikeusuudistuksen voimaantulosta (1.8.1995) vuoden 2012 loppuun. Perusoikeussäännösten oikeusvaikutuksia on eritelty oikeuskirjallisuudessa. Lähtökohtana ovat olleet tällöin perusoikeussäännösten sanamuodot, mutta erittelyihin ovat vaikuttaneet myös näitä säännöksiä soveltavien toimielinten ja viranomaisten käytännöt. Perustuslakivaliokunnan lausunnoilla ja niiden sisältämillä tulkinnoilla on siten ollut oma merkityksensä jo sille oikeusvaikutusten ryhmittelylle, jonka Kaarlo Tuori on esittänyt sosiaalisia perusoikeuksia koskevassa artikkelissaan ja joka on toiminut tämän artikkelin lähtökohtana.

Kun analysoitavana on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö, kiinnostaviksi sosiaalisiin perusoikeuksiin liittyvistä oikeusvaikutuksista osoittautuvat erityisesti toimivaltavaikutus, toimeksiantovaikutus ja heikennyskieltovaikutus. Toimivaltavaikutus kohdistuu ensisijaisesti (tai jopa yksinomaan) lainsäätäjään. Toimeksianto- ja heikennyskieltovaikutukset koskevat periaatteessa kaikkia julkista valtaa edustavia tahoja. Perustuslain 19 §:n sanamuodon mukaan lainsäätäjä on kuitenkin yksin vastuussa siitä, että jokaiselle taataan lailla oikeus perustoimeentulon turvaan pykälän 2 momentin luettelemissa sosiaalisissa riskitilanteissa. Niin ikään lailla tulee huolehtia riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisesta jokaiselle. Sikäli kuin heikennyskieltovaikutus ymmärretään toimeksiantovaikutuksen kääntöpuoleksi, senkin voidaan katsoa koskevan ensisijaisesti lainsäätäjää silloin, kun kysymys on perustoimeentuloa turvaavasta tai riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluja koskevasta perusoikeudesta.

Toimivaltavaikutus on ollut usein esillä sosiaalisia perusoikeuksia koskevassa perustuslakivaliokunnan käytännössä. Se on liittynyt etenkin terveyden edistämistä ja lapsiperheiden tukemista koskeviin julkisen vallan tehtäviin mutta myös välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa, riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluja sekä oikeutta asuntoon koskeviin perusoikeuksiin. Perustoimeentulon turvaa koskevalle perusoikeudelle tämä oikeusvaikutus ei näytä olevan sitä vastoin tyypillinen. Toimivaltavaikutus ilmenee yleensä perusoikeuksien välisessä punnintatilanteessa, jolloin yhden perusoikeuden edistäminen toimii argumenttina toisen perusoikeuden rajoittamiselle. Tällaiset tilanteet ovat aineiston valossa melko tavallisia, mikä kertoo perusoi-

keussääntelyn kattavuudesta sekä siitä, että monella lainsäädäntöasialla on yhteyksiä useampaan kuin yhteen perusoikeuteen.

Vaikka punnintatilanteiden tarkempi analyysi jää tämän artikkelin ulkopuolelle, muutama näkökohta asiasta voidaan esittää. Perusoikeuksien välinen punninta näyttäytyy perustuslakivaliokunnan käytännössä perusoikeusrajoituksena ainakin silloin, kun punnittavina ovat sosiaalisen perusoikeuden edistäminen ja (yhden tai useamman) vapausperusoikeuden rajoittaminen. Ensin mainittu toimii tällöin sellaisena hyväksyttävänä perusteena, jota vapausperusoikeuden rajoittaminen edellyttää. Tämä on sinänsä sopusoinnussa perusoikeuksien yleisiä rajoitusperusteita koskevan vakiintuneen tulkinnan kanssa. Näitä perusteita tulee *Veli-Pekka Viljasen* mukaan arvioida perusoikeusjärjestelmän kannalta: ”Siten ainakin lähtökohtaisesti toisten yksilöiden perusoikeuksien turvaamistavoite muodostaa hyväksyttävän perusteen rajoittaa perusoikeutta.” Perustuslakivaliokunnan käytännössä on Viljasen mukaan annettu merkitystä sille, liittykö rajoitus jonkin toisen perusoikeuden turvaamisen tai perusoikeussäännöksen tarkoittamaan julkisen vallan toimintavelvoitteeseen.[75] Analysoitu aineisto tukee tätä johtopäätöstä.

Perusoikeuspunninnan näkökulmasta yhden perusoikeuden edistäminen ei ole kuitenkaan vielä riittävä peruste rajoittaa toista perusoikeutta, vaan lisäksi tarvitaan edistämiseen ja toisaalta rajoittamiseen liittyvien etujen ja haittojen monipuolista vertailua. Kysymys on muun ohella suhteellisuusperiaatteesta, jonka noudattaminen onkin vakiintuneen tulkinnan mukaan yksi perusoikeuksien yleinen rajoitusedellytys. Tutkitussa käytännössä suhteellisuusperiaatteeseen on kyllä viitattu, mutta näin ei ole tapahtunut läheskään aina silloin, kun perusoikeusrajoitusta on perusteltu sosiaalisen perusoikeuden edistämisellä. Sosiaalisten perusoikeuksien kannalta tämä on tarkoittanut sitä, ettei oppi niihin liittyvästä toimivaltavaikutuksesta ole päässyt juurikaan kehittymään perustuslakivaliokunnan käytännössä. Kun valiokunta ei ole ottanut kantaa siihen, minkä sisältöistä ja minkä ”vahvuista” toimivaltavaikutusta eri sosiaalisilla perusoikeuksilla eri tilanteissa on, vaan on tyytynyt usein vain viittaamaan näiden oikeuksien edistämiseen muiden perusoikeuksien hyväksyttävänä rajoitusperusteena, sosiaaliset perusoikeudet ja niihin liittyvä toimivaltavaikutus ovat jääneet hahmottomiksi ja perusoikeuksien – ehkä erityisesti vapausperusoikeuksien – yleisiä rajoitusedellytyksiä koskevan tulkinnan varjoon.

[75] Viljanen 2011b, s. 154.

Toimeksiantovaikutus liittyy kaikkiin perustuslain 19 §:n vahvistamiin oikeuksiin ja näin ollen myös välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa koskevaan oikeuteen, vaikka tämä ei ilmenekään pykälän 1 momentin sanamuodosta. Tähän nähden perustuslakivaliokunnan käytännöstä löytyy yllättävän vähän tätä oikeusvaikutusta kuvaavia esimerkkejä. Yksi syy lienee se, että toimeksiantovaikutus ja toimivaltavaikutus kytkeytyvät käytännössä usein yhteen. Kaikki ne tapaukset, jotka on esitetty edellä esimerkkeinä sosiaalisten perusoikeuksien toimivaltavaikutuksesta, kuvaavat myös toimeksiantovaikutusta. Niissä on ollut kyse sosiaalisen perusoikeuden edistämisestä tavalla, joka on samalla merkinnyt puuttumista johonkin toiseen perusoikeuteen. Siitä huolimatta voidaan sanoa, ettei perustuslakivaliokunta ole valvonut kovin aktiivisesti sosiaalisia perusoikeuksia koskevien, lainsäätäjään kohdistuvien toimeksiantojen noudattamista. Tätä ei kumoa kokonaan se, että valiokunnan tulee käsitellä vain sen arvioitaviksi lähetetyt lakiehdotukset ja muut asiat, mikä kaventaa luonnollisesti sen mahdollisuuksia toimia oma-aloitteisesti. Mikään ei toisaalta estäne sitä sopivassa asiayhteydessä kiinnittämästä huomiota lainsäätäjän mahdollisiin laiminlyönteihin sanotussa suhteessa.

Hyvä esimerkki on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, josta säädetään perustuslain 19 §:n 1 momentissa. Säännöksen on katsottu edellyttävän käytännössä lainsäädäntöä, joka sisältää määräykset tukimuodoista, niiden saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista. Lainsäädäntö tulee järjestää sellaiseksi, että yksilöllä on riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa (edellä). Tämä perustuslakivaliokunnan muotoilema tulkinta koski asiayhteydestä johtuen perustuslain tarkoittamaa oikeutta välttämättömään toimeentuloon, mutta se on ulotettavissa koskemaan myös mainitun säännöksen sitä osaa, jossa säädetään oikeudesta välttämättömään huolenpitoon. Etenkin sosiaalipalveluja koskeva lainsäädäntö on näiltä osin monin kohdin puutteellinen, kuten eräät asumispalveluja koskevat oikeusasiamiehen ratkaisutkin osoittavat[76]. Perustuslakivaliokunta ei ole kuitenkaan kiinnittänyt asiaan huomiota, vaikka siihen olisi ollut tilaisuus esimerkiksi tuoreen vanhuspalvelulain käsittelyn yhteydessä. Iäkkään henkilön oikeudesta sosiaalipalveluihin säädetään kyseisessä laissa tulkinnanvaraisesti. Asiaa koskevassa säännöksessä viitataan toisaalta suoraan oikeutta välttämättömään huolenpitoon koskevaan perusoikeuteen[77]. Perustuslain tavalliselle lailleen

[76] Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2001, s. 171–173 ja 182–184.

[77] Vanhuspalvelulain 18,1 §:n mukaan kunnan on ”tehtävä päätös iäkkään henkilön kiireel-

tässä suhteessa asettamia täsmällisyys- tai muita vaatimuksia ei tarkasteltu vanhuspalvelulakia koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa, kuten ei sitäkään, toteuttaako sosiaalipalveluja koskeva lainsäädäntö muilta – esimerkiksi kehitysvammaisille tarkoitettuja palveluja tai päihdehuollon palveluja koskevilta – osilta perustuslain 19 §:n 1 momentin lainsäätäjälle vahvistamaa toimeksiantoa.

Perustuslakivaliokunta on joutunut ottamaan usein kantaa sellaisiin heikennysehdotuksiin, jotka kohdistuvat sosiaalisia perusoikeuksia konkretisoiviin etuusjärjestelmiin. Se ei ole tällöin viitannut suoraan heikennyskieltovaikutukseen, eikä sen käytännöstä ole muutoinkaan helppo päätellä sitä, miten heikennysten suhdetta perustuslain 19 §:ään tulee arvioida. Tulkinnat asiasta ovat olleet tapauskohtaisia ja näyttävät perustuneen jossain määrin toisistaan poikkeaville lähtökohdille. Valiokunta on ollut varsin haluton määrittelemään sosiaalisille perusoikeuksille sellaista minimisisältöä tai -tasoa, johon ei voida puuttua tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Tästä on joitakin poikkeuksia, kuten valiokunnan kannanotto, joka koski eksistenssiminimiä välttämätöntä toimeentuloa tarkoittavan perusoikeuden suojaamana vähimmäistasona. Valiokunta ei ole toisaalta muodostanut selvää kantaa siihenkään, miten on arvioitava muiden eli ylipäätään tavallisen lain säätämisjärjestyksessä toteutettavissa olevien heikennysten sallittavuutta. Pitääkö heikennyksen läpäistä aina perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden muodostama testi vai koskeeko tämä vaatimus vain niitä heikennyksiä, jotka merkitsevät tietyn perusoikeuden suojaaman tason alittamista? Tämä taso on tietenkin toinen kuin se minimitaso, jonka alittaminen on joko kokonaan kielletty tai vaatii perustuslain säätämisjärjestyksen käyttämistä.

Useimmissa tapauksissa perustuslakivaliokunta on tarkastellut heikennysehdotuksia perusoikeusrajoituksina ja arvioinut niiden sallittavuutta perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden kannalta. Se ei ole kiinnittänyt tällöin yleensä huomiota siihen, merkitseekö heikennys perusoikeuden mahdollisesti suojaaman tason alittamista vai ei. Kahdesta Kaarlo Tuorin muotoilemasta tulkinnasta käytäntö on siten lähempänä sitä vaihtoehtoa, jonka mukaan perusoikeussäännös ei sido sosiaalisten oikeuksien toteuttamista tiettyyn tasoon vaan edellyttää etuusjärjestelmien jatkuvaa kehittämistä,

lisesti tarvitsemien sosiaalipalvelujen myöntämisestä kirjallisen tai suullisen hakemuksen johdosta ja järjestettävä myönnetyt palvelut viipymättä siten, ettei iäkkään henkilön oikeus välttämättömään huolenpitoon vaarannu". Sanamuodon tulkinnanvaraisuudesta huolimatta säännöksen voidaan katsoa perustavan edellytykset täyttävälle henkilölle subjektiivisen oikeuden palvelun saamiseen. Asiaan ei ole otettu kantaa säännöksen perusteluissa. Ks. HE 160/2012 vp, s. 28–29 ja 47–48.

jolloin kaikki heikennykset jo saavutettuun tasoon ovat kiellettyjä (edellä). Tutkituissa tapauksissa heikennyksiä ei ole pidetty kuitenkaan täysin kiellettyinä vaan on lähdetty yleensä siitä, että ne ovat toteuttavissa, kunhan yleiset rajoitusedellytykset täyttyvät. ”Jo saavutettu taso” viittaa sosiaalisten perusoikeuksien yhteydessä oikeuksia konkretisoiviin etuusjärjestelmiin ja näitä järjestelmiä koskevaan, perustuslakia normihierarkkisesti alemmanasteiseen lainsäädäntöön. Valiokunnan omaksuma käytäntö näyttää siten tarkoittavan sitä, että sosiaalisten perusoikeuksien sisältö määräytyy heikennyskieltovaikutuksen yhteydessä ainakin osaksi tämän lainsäädännön nojalla[78].

[78] Kiitän anonyymia refereetä huomioni kiinnittämisestä tähän seikkaan.

Sakari Hänninen

Tosiasioiden merkityksestä Suomen sosiaalioikeuden laillisuusvalvonnassa

1 MITKÄ TOSIASIAT?

Tosiasioilla on keskeinen merkitys myös sosiaalioikeudessa, mutta niitä käsitellään sitä koskevassa keskustelussa ja tutkimuksessa useimmiten epäsuorasti. Juontuuko tämä siitä, että jos on omaksuttu juristin sisäinen ja normatiivinen näkökulma oikeuteen, tällöin tosiseikat ja niiden merkityksen punninta jäävät lainopin ja oikeustieteen ulkopuolelle?[1] Tuorin mukaan tämä ei tietenkään pidä paikkaansa: ”Oikeudellinen diskurssi painottaa normien ja tosiasioiden erottelussa edellistä puolta. Silti se ei koske vain normeja vaan myös tosiasioita. Tärkeätä on kuitenkin havaita, että tosiasiat voivat näkyä oikeudellisen diskurssin ja tiedon kankaalla ainoastaan normien suodattimen välittämänä. Oikeudessa tosiasiat riippuvat normeista, ja niitä havainnoidaan normien lävitse. Tosiasiat näyttäytyvät oikeudellisessa diskurssissa ja tiedossa oikeudellis-institutionaalisina tosiasioina.”[2] Voisi kaiketi sanoa, että oikeudessa tosiasiat ovat normipitoisia ja oikeuskäsitepitoisia.

Oikeuden ja oikeustieteen normatiivisuuden painotuksesta huolimatta Tuori ei suinkaan aliarvioi tosiasioiden merkitystä oikeudellisissa käytännöissä. Hän päinvastoin korostaa, että ”oikeuden toiminta on paljolti oikeudellisen normativiteetin ja yhteiskunnallisen faktisiteetin välistä vuorovaikutusta”.[3] Hän jopa toteaa, että ”oikeuskäsitteiden perustyyppinä voi ehkä pitää oikeudellis-institutionaalisiin tosiasioihin, oikeusinstituutioihin, viittaavia käsitteitä, jotka ikään kuin avoimesti yhdistävät olemisen ja pitämisen maailmoja”.[4] Hyvänä esimerkkinä tästä voidaan pitää käsitteitä, jotka suuntautuvat oikeusnormien ja niiden sääntelykohteen vuorovaikutukseen.[5] Näin ymmärrettynä tosiasiat ovat oikeudellis-institutionaalisia

1 Tuori, Kaarlo: Oikeuden ratio ja voluntas. Helsinki 2007, s. 18–26.

2 Tuori 2007, s. 27.

3 Tuori 2007, s. 140.

4 Tuori 2007, s. 141.

5 Tuori 2007, s. 139.

tosiasioita.[6] Tämä tarkoittaa sitä, että tosiasiat ovat oikeusinstituutioissa tulkittuja ja lainopillisesti käsitettyjä tosiasioita.

Tosiasiat eivät ole oikeudellisesti tosiasioita, ellei niiden tueksi ole esitetty normatiivisesti päteviä todisteita ja valintakriteerejä. Näin ymmärrettynä oikeudellisissa käytännöissä tosiasioiden tulisi jäädä aina normeille alistetuiksi.[7] Normin ylivalta tosiasiaan nähden tarkoittaisi nimenomaan sitä, että tullakseen tunnustetuksi oikeustosiseikkana tulee käsiteltävänä olevasta tilanteesta tai tapahtumasta esitetyn tosiasian suodattua normin kautta.[8] Samoin oikeudelliseksi ongelmaksi jäsentyäkseen määrätty yhteiskunnallinen ongelma on käännettävä oikeuskäsitteiden avulla.[9] Vaikuttaakseen oikeusjärjestelmän kehitykseen tiettyjen sille ulkoisten tekijöiden voiman on yhtä lailla taituttava tämän järjestelmän sisäisten mekanismien kautta.[10] Niinpä tosiasioiden ja oikeusnormien suhteen pohdinnassa keskeiseksi kysymykseksi nousee, mitä tällä suodattamisella, kääntämisellä ja taittamisella kulloinkin tarkoitetaan. Vastaus tähän kysymykseen riippuu olennaisesti siitä oikeusteoreettisesta opista tai tieteenteoreettisesta näkökannasta, jota pidetään tulkinnan lähtökohtana.

Koska Suomessa nimenomaan Kaarlo Tuori on perusteellisimmin pohtinut oikeusnormien ja tosiasioiden suhdetta sekä oikeusteoreettisesti että sosiaalioikeudessa, käytän oman pohdintani taustatukena juuri hänen tarkastelujaan. Teoksessaan *Oikeuden ratio ja voluntas* Kaarlo Tuori on erotellut toisistaan rationalistiset, positivistiset ja realistiset teoriat.[11] Näistä kahdelle ensimmäiselle on tunnusomaista normien ja tosiasioiden erottaminen toisistaan. Esimerkiksi Kelsenin oikeuspositivismi ymmärsi olemisen ja pitämisen eli faktisiteetin ja normativiteetin eron dikotomiana, jolloin ”yhteiskunnalliset ja psykologiset tosiasiat kuuluivat olemisen maailmaan, oikeudelliset normit pitämisen maailmaan”.[12] Tuorin mukaan realistinen linja puolestaan kieltää oikeuden normatiivisuuden pyrkimällä määrittämään tämän oikeuden normatiivisen puolen yhteiskunnallisten ja psykologisten tosiasioiden avulla. En henkilökohtaisesti usko, että kaikki oikeusrealistit toimivat näin suoraviivaisesti. Oikeusrealististen ratkaisujen pohdinta ei ole

6 Tuori 2007, s. 34.
7 Tuori 2007, s. 28.
8 Tuori 2007, s. 27, 32.
9 Tuori 2007, s. 144.
10 Tuori 2007, s. 157.
11 Tuori 2007, s. 30, 34.
12 Tuori 2007, s. 39.

kuitenkaan tässä aiheena. Sen sijaan on syytä huomata, että Tuori tarjoaa itsekin sekä dikotomisen että reduktiivisen ratkaisun tilalle kolmatta vaihtoehtoa: *välitystä*. Sen mukaan olemisen ja pitämisen maailmojen välisille jännitteille ei ole pysyvää ratkaisua. Ne ovat modernin oikeuden toimijoille yhä uudestaan asettuvia tehtäviä ja haasteita.[13]

Jos olemisen ja pitämisen jännite purettaisiin pyrkimällä määrittämään tosiasiat oikeusnormien avulla eli jos tosiasiat alistetaan oikeusnormeille, eikö siinäkin ole kyse reduktiosta? Tämä kysymys koskee sitä, mitä tarkoitetaan tosiasioiden suodattumisella tai taittumisella normien kautta institutionaalisiksi oikeustosiasioiksi. Mitä sillä tarkoitetaan nimenomaan sosiaalioikeudessa? Tässä artikkelissa pyrin pohtimaan asiaa sosiaalioikeudellisen laillisuusvalvonnan kontekstissa.

Arvostellessaan realistisen ”Kriitikon kertomusta” oikeudesta Tuori kutsuu sitä asianajajan näkökulmaksi.[14] Asianajajan näkökulma tarjoaa itse asiassa hyvän näkökulman tosiasiallisiin oikeuskäytäntöihin Suomessa. Oikeusneuvos Pertti Välimäki onkin käyttänyt Korkeimman oikeuden asianajajapäivillä 9.11.2012 mainion puheenvuoron ”Miten siviilijuttua pitäisi ajaa KKO:ssa ja sitä ennen”. Välimäki totesi esityksessään seuraavaa: ”Oikeudellisen ratkaisutoiminnan tärkein kysymys kuuluu: mistä asiassa on oikeudellisesti kysymys… Tämä on kysymys, joka on pidettävä koko ajan mielessä… Väärä ongelman hahmottaminen vie vääränlaiseen prosessiosaamiseen. Tavallisesti kivelle karahtaa väittämistaakka. Ei tule vedotuksi oikeisiin seikkoihin. Pieleen voi kolahtaa myös arvio todistustaakasta ja kysymys siitä, mistä seikoista näyttöä esitetään… Tavallisin vika kaikessa huonossa asianajossa on se, että jutun faktat hallitsevat kaikkea ajattelua. Ne ovat pääosassa. Tämä johtuu siitä, että faktat ovat usein epäselviä ja ajatus pyrkii kaiken aikaa palaamaan niiden selvittelyyn… Korkeimmassa oikeudessa asetelma on kohtalokas. Kun asiaa on ajettu alusta alkaen ilman juridiikkaa, sille voi olla mahdotonta myöntää valituslupaa siitä yksinkertaisesta syystä, ettei sen juridiikka ole kenellekään selvinnyt… Näin ei saisi olla vaan faktat pitäisi jäsentää… vain merkityksellisten oikeustosiseikkojen kautta.”[15]

Välimäen antama ohje asiansa ajajalle oikeudessa on eleettömän tarkka. Muista juridiikka! Älä anna faktojen viedä itseäsi harhaan! Faktat on valittava ja jäsennettävä oikeudellisesti tulkitun ongelman ja sitä käsittelevien

[13] Tuori 2007, s. 39.

[14] Tuori 2007, s. 35.

[15] Välimäki, Pertti: Miten siviilijuttua pitäisi ajaa KKO:ssa ja sitä ennen. Korkeimman oikeuden asianajajapäivä 9.11.2012, s. 1–9.

oikeusnormien mukaisesti. Tämä koskee yhtä hyvin väittämistaakkaa kuin todistustaakkaa, siis sekä oikeustosiseikkoja että todistustosiseikkoja. Jos Suomessa haluaa menestyä oikeusjuttunsa ajamisessa, Välimäen ohje on varmasti hyvä painaa tarkasti mieleen. Tässä artikkelissa ei kuitenkaan tarkastella tosiasioiden roolia oikeusprosessissa, vaan keskitytään pohtimaan sitä, miten tosiasioita ja oikeusnormeja välitetään keskenään sosiaalioikeutta koskevassa laillisuusvalvonnassa. Artikkelissa tarkastellaan tosiasioiden ja oikeusnormien välittämisen näkökulmasta toisaalta eduskunnan perustuslakivaliokunnan harjoittaman lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden ennakkovalvontaa ja toisaalta eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian harjoittamaa tuomioistuinten ja muiden viranomaisten sekä virkamiesten ja muiden julkisyhteisöjen työntekijöiden toiminnan lainmukaisuuden jälkikäteisvalvontaa. Ennakollisessa perustuslakivalvonnassa ei käsitellä yksittäisen tapauksen tosiseikkoja suhteessa oikeusnormiin ja sen oikeustosiseikastoon, vaan siinä tosiasiat määrittyvät abstraktimmalla tavalla. Eduskunnan oikeusasiamiehen harjoittamassa jälkikäteisessä laillisuusvalvonnassa taasen käsitellään yksittäisen tapauksen individualisoituja tosiseikkoja ja niitä verrataan oikeusnormin oikeustosiseikastoon.

2 OIKEUSNORMIEN JA TOSIASIOIDEN VÄLITYS JA SOSIAALIOIKEUDELLINEN PÄÄTÖKSENTEKO

Oikeusnormien ja tosiasioiden suhde koskee kysymystä sosiaalioikeudellisen päätöksenteon lähteistä, joka on sosiaalioikeuden peruskysymyksiä. Käsitellessään oikeuslähdeoppia sosiaalioikeudessa Kaarlo Tuori on korostanut sitä, että oikeusnormien asema vaihtelee sosiaalioikeuden alaan kuuluvassa päätöksenteossa.[16] Sama pätee luonnollisesti yhtä lailla tosiasioihin. Tuori erottelee toisistaan viisi eri sosiaalioikeudellisen päätöksenteon tyyppiä: lainsäätäjän päätöksenteko, kunnallinen toimintapoliittinen päätöksenteko, sosiaalisia etuuksia ja tahdosta riippumattomia toimenpiteitä koskeva yksilöllinen päätöksenteko, lainkäyttöelinten päätöksenteko yksilöllisiä (hallinto)päätöksiä koskevissa valitusasioissa, ja sosiaali- ja terveydenhuollon tosiasiallinen palvelutoiminta.[17]

[16] Tuori, Kaarlo: Sosiaalioikeus. Juva 1995, s. 93.

[17] Tuori 1995, s. 94.

Yleisessä kunnallisessa toimintapolitiikassa ja tosiasiallisessa palvelutoiminnassa, jotka muodostavat valtaosan sosiaali- ja terveydenhuollosta, oikeusnormit luovat vain puitteet, joiden sisällä muut kuin oikeudelliset perusteet määräävät päätöksiä ja toimintaa.[18] Jopa laillisuusharkintaa noudattavien hallintopäätösten ja säännösten tulkinta ja soveltaminen yksittäistapauksessa saattavat vaatia muuta kuin oikeustieteen erityisasiantuntemusta.[19] Suomalaisen hallinto-oikeuden klassinen erottelu lainmukaisuuden (laillisuusharkinnan) ja tarkoituksenmukaisuuden (tarkoituksenmukaisuusharkinnan) välillä on lisäksi menettänyt merkitystään, jolloin ”selvärajaisen kahtiajaon sijasta onkin nykyään eroteltavissa pääasiassa erilaisia harmaan sävyjä”.[20] Vaikka nyttemmin tarkoituksenmukaisuusharkinnan merkitys on huomattavasti heikentynyt, samalla harkintavallan merkitys hallintopäätöksissä on vastaavasti voimistunut.[21] Voidaankin kysyä, missä määrin hallinnon virallislähteiden merkitys epäitsenäisinä oikeuslähteinä[22] on kasvanut sosiaali- ja terveystoimessa harkintavallan lisääntyessä nimenomaan pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin heikennysten myötä. Vai onko näin ylipäänsä tapahtunut?

Sosiaalioikeus-teoksessaan Kaarlo Tuori viittaa Raija Huhtasen tutkimukseen[23], jossa Huhtasen toimeentulotukea koskevat tutkimustulokset osoittavat, ettei oikeusjärjestys suinkaan ole sisällöltään sama riippumatta siitä, kuka tai mikä elin sitä soveltaa ja tulkitsee. Huhtanen paikantaa eron toimeentulotuen säännösten tulkinnassa hallintoviranomaisten ja muutoksenhakuelimenä tuolloin toimineiden lääninoikeuksien välille. Ne painottivat eri tavoin käytettävissään olleita lähteitä. Tuori katsoo, että ”eräs mahdollinen selitys erilaiseen argumentaatioon ja käytännössä noudatettuun oikeuslähdeoppiin ensi asteen päätöksenteossa ja lääninoikeuksien hallintolainkäytössä on, että sosiaalioikeudessa ensi asteen ratkaisuvaltaa käyttävillä ei yleensä ole oikeustieteellistä koulutusta”.[24] Tuori antaa ymmärtää, että jos koulutetut oikeustieteilijät olisivat jokaisessa elimessä ja joka vaiheessa tulkinneet lähteitä, näitä eroja ei olisi ainakaan tässä määrin syntynyt.

---

18 Tuori 1995, s. 94–95.

19 Tuori 1995, s. 97.

20 Mäenpää, Olli: Tarkoituksenmukaisuus vallanjaon rajapyykki? teoksessa Hurri, Samuli (toim.): Demokraattisen oikeuden ehdot. Helsinki 2008, s. 138.

21 Mäenpää 2008, s. 147.

22 Tuori 1995, s. 108.

23 Huhtanen, Raija: Toimeentulotuen myöntäminen: julkisoikeudellinen tutkimus hallinto- ja hallintolainkäyttöviranomaisten soveltamiskäytännöstä. Tampere 1994.

24 Tuori 1995, s. 100–101.

Tuorin huomautus on aiheellinen. Instituutioiden välillä on eroja. Ne näkyvät myös lähteitä koskevassa argumentaatiossa ja tulkinnassa. Kyse ei ole ainoastaan oikeustieteilijän sisäisen ja ei-oikeustieteilijän ulkoisen näkökulman erosta oikeuteen. Lain tulkinta riippuu olennaisesti siitä, millaisessa institutionaalisessa kontekstissa se tapahtuu. Tämä voi osaltaan selittää siinä olevia eroja. Lain tulkintaa koskevassa tutkimuksessa onkin ehdotettu ”institutionaalista käännettä”.[25] Sen myötä olisi astuttava siihen kontekstiin, jossa lakia tosiasiallisesti kulloinkin tulkitaan. Näin meneteltäessä lain tulkintaa ei silti pidä ymmärtää jonkinlaisena politiikkatoimien analyysina, jolloin oikeudellisen ja harkintavaltaisen ero häviäisi tyystin kuvasta. Institutionaalinen näkökulma saattaa päinvastoin avata entistä paremman mahdollisuuden puolustaa ja perustella muodollisen laillisuusharkinnan tärkeyttä päätöksenteossa.[26]

Lakiehdotusten perustuslaillisuuden valvonta voitaisiin sijoittaa lainsäädännän ja lainkäytön välimaastoon. Saraviita onkin todennut, että perustuslakivaliokunnan antamat lausunnot sitovat ennen kaikkea eduskuntaa itseään ja ovat voimakkaimmin vaikuttaneet perusoikeustutkimukseen.[27] Perustuslakivaliokunnan kannanottojen merkitys ei suinkaan rajoitu tähän, sillä ne sitovat myös lainkäyttöä. Ajankohtaisena esimerkkinä voidaan mainita KKO:n 5.7.2013 antama ratkaisu, jonka mukaan *ne bis in idem* -sääntöä on tulkittava perustuslakivaliokunnan perustuslain 21 §:ään perustuviin kannanottoihin (PeVL 9/2012; PeVL 7/2013) tukeutuen.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaa työllistävä laillisuusvalvonta liittyy eritoten päätöksentekoon yksilöllisiä (hallinto)päätöksiä koskevissa asioissa ja voitaisiin sijoittaa lainkäytön ja lain oikeuttamisen välimaastoon. Tämä tarkoittaa sitä, että annetut päätökset voivat vaikuttaa yhtä lailla lainkäyttöön kuin lakimuutosten ja uusien lakien oikeuttamiseen. Tämän kannalta on olennaista, miten näissä ratkaisuissa kanteluita tukevat tosiasiat suodattuvat oikeusnormien kautta tai minkälaisen merkityksen ne saavat sosiaalioikeuden kehyksessä.

[25] Sunstein, Cass R. – Vermeule, Adrian: Interpretation and Institutions. John M. Olin Law & Economics Working Paper No. 156 (2D series), 2002, s. 1–48.

[26] Sunstein – Vermeule 2002, s. 4.

[27] Saraviita, Ilkka: Perusoikeusvaliokunnan rooli perusoikeusjärjestelmän kehittämisessä, teoksessa Nieminen, Liisa (toim.): Perusoikeudet Suomessa, Helsinki 1999, s. 29–71.

3 TOSIASIOIDEN JA OIKEUSNORMIEN VÄLITYKSESTÄ PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN ASIANTUNTIJALAUSUNNOISSA

Tosiasiaväittämien merkitys epäilemättä vahvistuu lainvalmisteluun vaikuttamisessa siirryttäessä näyttöperustaiseen politiikan- ja päätöksentekoon. Sen myötä arvot ja eteenpäin katsova velvollisuusetiikka saattavat puolestaan näytellä entistä pienempää roolia. Näyttöperusteisuuden myötä jälkikäteisen evaluoinnin, tilinpidon ja tarkastustoiminnan merkitys kasvaa. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan suorittamassa sinne käsiteltäväksi lähetettyjen lakiehdotusten ja asioiden perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnassa tilanne on varsin toinen. Siinä on nimenomaan kysymys oikeusnormien perustuslainmukaisuuden valvonnasta. Vaikuttaisi itsestään selvältä, että tällöin tosiasioita katsotaan oikeusnormien lävitse. Mutta onko asia aivan näin yksinkertainen? Merkittäviä eroja tosiasioiden tarkastelussa on esimerkiksi vapausoikeuksien ja tss-oikeuksien välillä. Voi ylipäänsä kysyä keskittyykö perustuslakivaliokunta työssään pelkästään oikeudelliseen harkintaan?

Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa asiasta esitetään toisistaan eriäviä kantoja. Esimerkiksi Ilkka Saraviita on perustuslakikommentaarissaan[28] katsonut, että perustuslakivaliokunta pidättäytyy omassa toiminnassaan oikeudelliseen harkintaan. Antero Jyränki on puolestaan omassa perustuslakikommentaarissaan[29] tulkinnut, että oikeudellisen harkinnan ohella perustuslakivaliokunta käyttää toimissaan tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Valtio-oppineena Matti Wibergille ei tuota vaikeuksia muodostaa omaa kantaansa asiasta. Hänen mukaansa politiikan tutkijat pitänevät Jyrängin kantaa itsestäänselvyytenä: ”Heille oikeudelliset kysymykset ovat oikeastaan poliittisia. Olisi siten käsitteellisesti ristiriitaista, että poliittisesti kokoonpantu elin ei tekisi poliittisia päätöksiä – enimmäkseen jopa ensisijaisesti poliittisia. Oikeudelliset säännötkin ovat ensisijaisesti poliittisen prosessin kautta syntyneitä. Ei niiden poliittinen luonne vähene, vaikka niitä kuinka kutsuttaisiin oikeudellisiksi… Perustuslakivaliokunnalla on kaksoisluonne asioiden substanssivalmistelijana ja sitovien tulkintojen antajana. Analyyttisinkaan tutkija ei kykene sanomaan, missä täsmälleen ottaen raja oikeudellisen ja poliittisen välillä kulkee.”[30]

[28] Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2000. Helsinki 2000, s. 363–364.

[29] Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Turku 2000, s. 260–261.

[30] Wiberg, Matti: Perustuslakivaliokunta asiantuntija-areenana. Lakimies 6/2003, s. 970–971.

Wibergin näkemykseen perustuslakivaliokunnan poliittisuudesta on helppo yhtyä. Tämä ei suinkaan tarkoita sitä, etteikö sen toiminnassa oikeudellisen ja poliittisen rajaa tulisi tai voitaisi mitenkään vetää. On vain tarkoin täsmennettävä, mistä näkökulmasta asiaa tarkastellaan ja millä kriteereillä. Yksi varsin silmiinpistävä poliittisen ja oikeudellisen jakoviiva perustuslakivaliokunnan toimenkuvassa kulkee sen poliittisesti nimitettyjen jäsenten ja sen käyttämien valtiosääntöasiantuntijoiden välillä. Juristin taustastaan riippumatta perustuslakivaliokunnan poliittisesti nimitetyt jäsenet ovat poliittisesti vastuussa toiminnastaan, vaikka kysymys ei olisikaan suoranaisesta puoluekurista. Sen sijaan perustuslakivaliokunnan käyttämien valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden toiminta painottuu oikeudelliseen harkintaan. Sillä on lisäksi ratkaiseva merkitys perustuslakivaliokunnan päätöksenteolle. Tämä seikka ilman muuta mutkistaa Wibergin väitettä perustuslakivaliokunnan oikeudellisten päätösten poliittisuudesta.

Esko Riepulan neljän vuosikymmenen takaiseen tutkimukseen[31] vedoten Matti Wiberg itsekin korostaa, että perustuslakivaliokunta noudattaa pääsääntöisesti sen kuulemien valtiosääntöjuristien tulkintasuosituksia.[32] Tämän päätelmän voisi tulkita tukevan Saraviidan näkemystä, jonka mukaan ”perustuslakivaliokunta … toimii oikeusharkinnan pohjalta, eikä sen jäseniä tietääkseni sidota lausuntoasioissa ryhmäpäätöksin”.[33] Silti voidaan kysyä, eivätkö sitten valtiosääntöjuristit perustuslakivaliokunnan asiantuntijoina ylitä missään kohdin oikeudellisen harkinnan rajaa? Tämä kysymys koskee sitä, millä tavoin näiden valtiosääntöasiantuntijoiden lausunnoissa tosiasioita ja oikeusnormeja välitetään keskenään.

Omassa perustuslakivaliokunnan roolia perusoikeusjärjestelmän kehittämisessä koskevassa artikkelissaan Ilkka Saraviita[34] on viitannut yhteen valtiosääntöjuristin asiantuntemuksen rajaviivaan: ”Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeussäännökset … antavat perustuslakivaliokunnalle hyvin laajan harkintavallan määrittää perusoikeuden tosiasiallinen taso. Tasoa määrittää perustuslaissa joukko tulkinnanvaraisia ilmauksia kuten ’ihmisarvoisen elämän edellyttämä turva’, ’välttämätön toimeentulo ja huolenpito’, ’perustoimeentulon turva työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella’,

[31] Riepula, Esko: Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana: valtiosääntötutkimus eduskunnan perustuslakivaliokunnasta perustuslakikontrollia ja perustuslakien tulkintaa harjoittavana toimielimenä vv:n 1907–1972 valtiopäivillä. Helsinki 1973.

[32] Wiberg 2003, s. 967.

[33] Saraviita 2000, s. 363–364.

[34] Saraviita 1999.

sekä 'riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut'. Säännökset ovat sidoksissa yhteiskunnan taloudelliseen kantokykyyn. Valiokunta joutuu asettamaan näiden oikeuksien minimitason antaessaan lausuntoa lakiehdotuksesta, jolla näihin oikeuksiin liittyviä etuja heikennetään. Oikeustieteellä sen perinteisessä muodossa, lainopin menetelmin, ei ole välineitä punnita tällaisia seikkoja. Kysymyksessä ovat sosiaalipoliittiset arvioinnit."[35] Saraviita viittaa tässä tosiasioihin, jotka kuvaavat yhteiskunnallisia olosuhteita ja ihmisten elinehtoja.

Saraviidan kannanotto muistuttaa siitä, kuinka tärkeää on asiaankuuluvien tosiasioiden valinta ja kuinka vaikeaa on niiden suodattaminen oikeusnormien kautta oikeudellisesti relevanteiksi tosiasioiksi. Tosiasiat, jotka liittyvät sosiaalisten oikeuksien tosiasiallisen tason määrittämiseen, edellyttävät sosiaalipoliittista asiantuntemusta. Valtiosääntöjuristeista Antero Jyränki on nähnyt ja tunnustanut tämän perustuslakivaliokunnan haasteeksi, mikä näkyy hänen mukaansa muun muassa siinä, "ettei valiokunnassa ole valmistavaa käsittelyä, jossa annettaisiin asiantuntijalausuntojen laatimista varten välttämätön käsillä olevaan lainsäädäntöhankkeeseen liittyvä substanssitieto".[36]

Perustuslakivaliokunta ei kuuntele sosiaalipolitiikan tai sosiaalipolitiikkatieteen asiantuntijoita, vaikka joutuu tekemään sosiaalipoliittisia päätöksiä. Mistä se sitten hankkii arviointiensa ja päätöstensä tueksi tarvittavat sosiaalipoliittiset tosiasiat, jotka voitaisiin lukea oikeusnormien lävitse? Tarjoavatko tämän tiedon kyseessä olevat säädökset valmistelleet virkamiehet, joita perustuslakivaliokunta myös kuulee? Saraviidan mukaan virkamiesten tulisi tuntea tarkoin substanssi eli esillä olevan lakiehdotuksen sisältö, merkitys ja tavoitteet.[37] Tämä ei ole kuitenkaan missään tapauksessa itsestään selvää. Jos tosiasioiden suodattaminen oikeudellisesti merkityksellisiksi tosiseikoiksi tarkoittaa tämän substanssitiedon suodattamista, silloin suodatetaan jo suodatettua ja valitaan jo valikoidusta. Tämä voi olla erityisen ongelmallista kriittisen kannanottamisen näkökulmasta.

Jyränki on korostanut seuraavaa ongelmaa, jota Saraviita puolestaan ei ole kokenut pulmaksi:[38] "Toisaalta voi pitää jossain määrin ongelmallisena, että valtiosääntöoikeuden tutkijoista pääosa asiantuntijaominaisuudessa sitoutuu

[35] Saraviita 1999, s. 60–61.

[36] Jyränki, Antero: Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. Helsinki 2003, s. 400.

[37] Saraviita 1999, s. 43.

[38] Saraviita 1999, s. 44.

sellaiseen yhteistoimintasuhteeseen perustuslakivaliokunnan kanssa, joka tosiasiassa vähentää heidän mahdollisuuksiaan kriittisesti kommentoida valiokunnan tulkintaratkaisuja."[39] Tätä oikeustieteilijän 'kaksoiskansalaisuuteen' liittyvää kysymystä suurempana ongelmana pidän sitä, että kulloinkin käsiteltävänä olevaa sosiaalioikeuden asiaa koskevat tosiasiat ovat ennalta valikoituja ennen kuin valtiosääntöjuristit perustuslakivaliokunnan kuulemina asiantuntijoina lähinnä *ad hoc* suodattavat ne oikeusnormien läpi oikeustosiasioiksi. Miten valtiosääntöjuristit voivat tällöin tietää, että tarjotut tosiasiat ovat todella tosiasioita? Tämä on sitä suurempi pulma, mitä suppeammassa ja suljetummassa piirissä asioita valmistellaan, usein jopa julkisuudelta piilossa. Asian tekee entistä haastavammaksi se, että tiedeyhteisön toiminnasta poiketen perustuslakivaliokunta on velvollinen esittämään vaihtoehdottoman ratkaisun,[40] siis antamaan tavallaan kontrafaktuaalisesti yhden oikean vastauksen kulloinkin käsillä olevaan kysymykseen.

Parlamentaarisessa demokratiassa, jossa hallituksen tehtävänä on esittää lakiehdotukset eduskunnalle, ministeriöiden virkamiesten vastuulla ja velvollisuutena on tietenkin asioiden sisällöllinen valmistelu ja siinä yhteydessä asiaankuuluvan ja saatavilla olevan substanssitiedon läpikäyminen tosiasioiden tunnistamiseksi. Riippuu paljolti institutionaalisista järjestelyistä, kuinka laajapohjaisen ja avoimen keskustelun tämä asetelma mahdollistaa käytännössä. Tosiasioiden tunnistamisen kannalta ratkaiseva kysymys koskee sitä, kuinka hyvin tässä prosessissa ollaan valmiita ottamaan huomioon ja kuulemaan käsillä olevaa asiaa tosiasiassa selvittäneitä tutkijoita. Heidän tutkimustuloksensa ja tulkintansa saattavat hyvinkin poiketa vakiintuneista näkemyksistä ja väittämistä. Saraviita väittää, että mitä laajempi ja ongelmallisempi käsiteltävänä oleva asia valtiosääntöoikeudellisesti on, sitä useampaa tahoa kuullaan perustuslakivaliokunnassa.[41] Tämäkään ei välttämättä takaa substanssitiedon monipuolista ja kriittistä käsittelyä. Asian tekee entistä ongelmallisemmaksi se, että perustuslakivaliokunnan lausuntojen tai koko tämän lainvalmistelu- ja lainsäädäntäprosessin kommentointi substanssitiedon osalta ei ole Suomessa muodostunut julkisuuden osaksi.[42] Sen paremmin ministeriöiden käyttämien substanssitiedon asiantuntijoiden kuin perustuslakivaliokunnan asiantuntijoiden roolista ei ole myöskään tehty

[39] Jyränki 2003, s. 398

[40] Saraviita 1999, s. 53–54.

[41] Saraviita 1999, s. 43.

[42] Hänninen, Sakari: Sosiaalioikeudet ja perustuslakiuudistus. Teoksessa Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä, Raportti III. Helsinki 2010, s. 220.

vuosikymmeniin mitään tarkempaa tutkimusta, jota muun muassa Matti Wiberg on peräänkuuluttanut.[43]

Tarkemman kuvan saaminen siitä, mitä tosiasioiden suodattaminen oikeusnormien lävitse perustuslakivaliokunnan käytännöissä tarkoittaa, edellyttäisi tosiasiallisten valtiosääntöoikeudellisten tulkintatilanteiden tarkastelua. Otan seuraavassa esimerkiksi yhden perustuslakivaliokunnan kokouksen tiistaina 24.11.1992, jossa kuultiin sekä virkamiehiä (työministeriön osastopäällikköä Hannu Ettalaa ja vanhempaa valtiosihteeriä Harri Skogia) että valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita hallituksen esityksestä (HE 305/1992 vp) laiksi työllisyyslain muuttamisesta. Valtiosääntöoikeuden asiantuntijoina kuultiin professoreita Mikael Hidén, Antero Jyränki, Ilkka Saraviita ja Kaarlo Tuori. Tämä työllisyyslain muutosta koskeva esimerkki on monin tavoin valaiseva. Siinä esitetty julkisen vallan työllistämisvelvoitteen kumoaminen on pitkän historiallisen prosessin radikaali käännekohta. Sen yhteydessä esitetyt argumentit ja tulkinnat asettavat erityisen selkeästi kysymyksen tosiasioiden ja oikeusnormien suhteesta.

Omassa lausunnossaan[44] perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi työllisyyslain muuttamisesta (HE 305/1992 vp) Kaarlo Tuori käy ensiksi läpi HM 6.2 §:n aiemman tulkintalinjan. Perustava kysymys koskee sitä, onko hallituksen esitys ristiriidassa tämän hallitusmuodon pykälän kanssa. Tulkintalinjaa avatessaan Tuori pitäytyy oikeudellisessa harkinnassa ja tarkastelee kysymystä nimenomaan oikeusvaikutusten näkökulmasta eli tässä tapauksessa perustuslaillisen toimeksiannon, tulkintavaikutuksen ja heikentämiskiellon näkökulmasta. Tuorin mukaan hallituksen esityksessä laiksi työllisyyslain muuttamisesta, ja julkisen vallan työllistämisvelvoitteesta luopumisesta nuorten ja pitkäaikaistyöttömien osalta, on kysymys koko velvoitetyöllistämisjärjestelmän lakkauttamisesta. Lakiehdotuksen arviointinsa johtopäätöksenä Tuori toteaa, että ”on epäilemättä asianmukaista arvioida julkisen vallan työllistämisvelvoitetta koskevia työllisyyslain muutoksia lakisääteisen työllisyyspolitiikan kokonaisuutta vasten. Työllistämistavoitteen lieventäminen tai jopa lakkauttaminenkin joiltakin osin ei vielä sinänsä välttämättä ole ristiriidassa HM 6.2. §:n sisältämän perustuslaillisen toimeksiannon ja siitä johdettavan heikentämiskiellon kanssa jos laki osoittaa muita vähintäänkin yhtä tehokkaita keinoja

[43] Wiberg 2003, s. 968.

[44] Tuori, Kaarlo: Lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi työllisyyslain muuttamisesta (HE 305/1992 vp.), 24.11.1992, https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/14913/HE%20305_1992%20vp%20%28ptk%20103_1992%29.pdf?sequence=1.

täystyöllisyystavoitteen edistämiseksi".[45]

Tosiasioiden ja oikeusnormien välityksen kannalta keskeinen kohta Tuorin johtopäätöksessä koskee kysymystä täystyöllisyystavoitetta edistävästä lakisääteisestä keinovalikoimasta. Talouden ja työmarkkinoiden tosiasiat kertovat siitä, millaiset keinot ovat mahdollisia pyrittäessä täystyöllisyyteen. Se voi olla tavoitteena edelleen laissa sanotun tulkintalinjan mukaisesti, kertoivatpa sitten harjoitetun talous- ja työllisyyspolitiikan tosiasiat siitä mitä tahansa. Tuori viittaa hallituksen esityksen perusteluissa annettuun informaatioon tarjottuina tosiasioina. Hän myöntää olevan hyvinkin mahdollista, että nykyisessä taloudellisessa tilanteessa ja suurtyöttömyyden vallitessa velvoitetyöllistäminen ei ole enää tarkoituksenmukainen tai edes käytännössä mahdollinen keino täystyöllisyystavoitteen toteuttamiseksi. Hän myöntää, että sekin on mahdollista, että vuoden 1993 osalta hallituksen esittämät arviot ehdotuksiensa vaikutuksista ovat oikeansuuntaisia.

Tuori lukee hallituksen esityksen perusteluihin liitettyä informaatiota nimenomaan HM:n oikeusnormien lävitse. Johtopäätöksenään hän päätyy siihen, että hallituksen esitys ei ole kaikin osin HM 6.2 §:n mukainen: "Kun esitystä arvioidaan HM 6.2 §:n näkökulmasta, on kuitenkin ongelmana se, että työllistämisvelvoitteen sijaan esityksessä ei ehdoteta mitään nimenomaisia, täystyöllisyystavoitetta edistäviä ja viranomaisia velvoittavia (ja työllistettäviä oikeuttavia) lakisääteisiä keinoja sen paremmin nuorten kuin pitkäaikaistyöttömien osalta."[46] Niinpä oikeusnormien läpi luettujen tosiasioiden valossa täystyöllisyyttä edistävien ja aikaisempia käytäntöjä korvaavien keinojen tulisi olla *lakisääteisiä*, koska muuten esitys merkitsee *lain tasolla* tilanteen heikennystä ja siten sotii perustuslaillisesta toimeksiannosta johdettavaa heikentämiskieltoa vastaan. Tosiasiallinen pulma käytännössä on se, kuka pystyy täsmentämään, mitä voivat olla nämä vaihtoehtoiset, lakisäänteiset, täystyöllisyyttä edistävät keinot, joilla voidaan tehokkaasti korvata aikaisempi velvoitetyöllistämisen keinovalikko. Lisäkysymys koskee sitä, toimiko tämä aikaisempi keinovalikkokaan koskaan tavoitettaan vastaavasti.

Antero Jyränki on omassa lausunnossaan[47] Kaarlo Tuorin kanssa samoilla tulkintalinjoilla. Hänkin päättelee, että jos velvoitetyöllistämisen kumoamista harkitaan ja jos HM 6.2 §:ää pidetään edelleen sitovana, "on

[45] Tuori 1992.

[46] Tuori 1992.

[47] Jyränki, Antero: Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi työllisyyslain muuttamisesta (HE 305/1992 vp.), 24.11.1992, https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/14913/HE%20305_1992%20vp%20%28ptk%20103_1992%29.pdf?sequence=1.

selvästi osoitettava, että velvoitetyöllistämisen tilalle samanaikaisesti säädetään keinoja, joiden vaikutus on vähintäänkin samantehoinen kuin velvoitetyöllistämisen. Hallituksen esitys ei välttämättä sisällä viitteitä tästä". Hän jatkaa päätelmäänsä: "Saattaa tietenkin olla, että taloudellisen laman mukana HM 6.2 §:n tulkinta on todella tullut käännekohtaan… käännekohta olisi vähintäänkin siinä, että heikennyskiellon konstruktiosta aivan selvästi luovuttaisiin: talouden tosiasiat ajavat normin yli. Niin kuin hallitus toteaa: velvoitteita ei ole pystytty täyttämään."[48]

Antero Jyrängin kuvaus tulkintatilanteesta, jossa talouden tosiasiat ajavat normin yli, merkitsee nähdäkseni sitä, että *oikeusnormit pikemminkin suodatetaan tosiasioiden lävitse*, ja tämän seurauksena heikentämiskiellosta luovuttaisiin oikeusvaikutuksena. Tällainen tosiasioiden ja oikeusnormien välittäminen on joka tapauksessa mahdollista oikeudellisissa käytännöissä. Tämä seikka ei näytä tulevan yllätyksenä Ilkka Saraviidalle, joka omassa lausunnossaan muistuttaa tämän kysymyksen kytkennästä lainopin ja yhteiskuntapolitiikan rajankäyntiin: "Valiokunnan lausunnoista ei ole saatavissa osviittaa sille, kuinka pitkälle työllistämisvelvoitteita voidaan keventää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä (edellytyksin, että tavoite pysyy ennallaan). Perustuslakivaliokunnan omaksuma tulkinta HM 6 §:n 2 momentin säännöksestä antaa valiokunnalle itselleen *lähes vapaan harkintavallan* kuten *konfiskatorisuuden* ja lakisääteisen perusturvankin kohdalla samoin kuin *omaisuuden käyttöoikeuden rajoitusten kohdalla*. Kysymys on perimmältään yhteiskuntapoliittisesta tai sosiaalipoliittisesta harkinnasta."[49]

Tätä esimerkkiä koskevat tosiasiat voivat riippua yhteiskunta- ja sosiaalipoliittisesta harkinnasta, taloustieteellisestä harkinnasta, ja jopa määrätyn taloustieteellisen koulukunnan harkinnasta, mutta se ei ole tässä analyysin kohteena. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöasiantuntijoiden lausunnot toisaalta osoittavat, kuinka monitahoisesta asiasta tosiasioiden ja oikeusnormien välityksessä voi olla kysymys. Tällaiset moneen suuntaan avautuvat tulkintalinjat muodostavat sellaisen poliittisen peliaikatilan, jossa varsin erilaiset päätelmät ovat perusteltavissa näkökulmasta riippuen. Tähän viittaa myös Saraviidan lausunnon loppupäätelmä.

Saraviita tarjoaa lausunnossaan lukijalle lähinnä kahta vaihtoehtoa: "Valiokunta voi katsoa, että nyt suoritettava todella tuntuva heikennys voi-

[48] Jyränki 1992.

[49] Saraviita, Ilkka: Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi työllisyyslain muuttamisesta (HE 305/1992 vp.), 24.11.1992, https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/14913/HE%20305_1992%20vp%20%28ptk%20103_1992%29.pdf?sequence=1.

massaolevaan lakiin ylittää sen rajan, jonka jälkeen laki on ristiriidassa HM 6 §:ssä säädetyn valtion työllistämisvelvoitteen kanssa… (Tai sitten) Painottamalla pakkotilanomaisia olosuhteita, työttömyyden rankkaa lisääntymistä, ylivelkaantumisen tai kassakriisin uhkaa ja täystyöllisyyden epärealistisuutta nykyoloissa, voidaan myös päätyä siihen, että täystyöllisyysvelvoitteen säilyessä keinovalikoiman täytyy ylivoimaisissa olosuhteissa joustaa. Näin argumentoiden voidaan päätyä tavalliseen lainsäätämisjärjestykseen."[50] On helppo nähdä, että sekä Tuori että Jyränki valitsevat ensimmäisen vaihtoehdon. Mikael Hidén valitsi puolestaan jälkimmäisen. Kriisissä olevan talouden tosiasioihin vedoten hän katsoo, että "on vaikea osoittaa sellaisia kriteerejä, joiden mukaisesti aikaisemmissa lausumissa käsitellyt lait vielä olivat HM 6.2 §:n mukaisia mutta tämä ehdotus ei enää ole".[51] Saraviita tuntuu jättäytyvän näiden kahden vaihtoehdon väliin. Tämän artikkelin tarkoituksena ei ole kuitenkaan pohtia syitä näihin valintoihin.

4 TOSIASIOIDEN JA OIKEUSNORMIEN SUHTEESTA SOSIAALIOIKEUTTA SOVELLETTAESSA LAILLISUUSVALVONNAN VALOSSA

Artikkelissaan *Mitä oikeastaan teemme perustuslailla?*[52] Kaarlo Tuori pohtii sitä, mikä selittää eri pohjoismaiden ilmeisiä eroja suhtautumisessa perustuslaillisuuteen yleensä ja perustuslain oikeudelliseen ja poliittiseen merkitykseen yhteiskunnassa. Tuorin mukaan tämä liittyy olennaisesti perustuslain symboliarvoon oikeuskulttuurin tasolla. Perustuslaillisuudella on ollut Suomessa autonomiataistelun ajoista lähtien korostettu asema oikeudellisessa ja poliittisessa kulttuurissa. Ruotsissa asetelma on ollut aivan erilainen. Ruotsissa "valtiosäännöllä ei ole ollut samanlaista symboliarvoa, oikeudellis-poliittista kulttuuria on luonnehtinut pragmaattinen suhtautuminen perustuslakiin ja valtiosäännön sijasta poliittisen kansakunnan yhtenäisyys on rakentunut pikemminkin kansankoti-ideologian varaan".[53]

[50] Saraviita 1992.

[51] Hidén, Mikael: Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi työllisyyslain muuttamisesta (HE 305/1992 vp.), 24.11.1992, https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/14913/HE%20305_1992%20vp%20%28ptk%20103_1992%29.pdf?sequence=1.

[52] Tuori, Kaarlo: Mitä oikeastaan teemme perustuslailla? teoksessa Tuori, Kaarlo: Foucault'n oikeus. Kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta. Helsinki 2002, s. 66–78.

[53] Tuori 2002, s. 67–68.

Ruotsin kohdalla on ilman muuta kyse pragmaattisesta suhtautumisesta perustuslakiin. Tämä seikka liittyy samalla vahvaan luottamukseen parlamentaarisen demokratiaan ja politiikkaan. Ruotsissa on ollut yksinkertaisesti tapana luottaa siihen, että demokraattisesti vaaleilla valitut edustajat voivat tehdä viisaita päätöksiä ja laatia viisaita lakeja ilman, että joka kerta näin tehtäessä pitäisi viitata johonkin perusnormiin teon takeena.

Tuorin havainnon mukaan Norjan esimerkki osoittaa, ”että valtiosäännön symboliarvon ja kirjoitetun perustuslain välinen korrelaatio ei ole poikkeukseton: Norjan perustuslailla on ollut korkea symboliarvo, mutta samanaikaisesti sen käytännön merkitys oikeudellisessa ja poliittisessa elämässä on ollut vähäinen.”[54] Tämä esimerkki kertoo siitä, että ”valtiosäännön korkea symboliarvo on välttämätön mutta ei riittävä edellytys kirjoitetun perustuslain oikeudelliselle ja poliittiselle merkitykselle”.[55] Vaikka perustuslain säätämisvuosi ei kerro kaikkea sen oikeudellisesta ja poliittisesta merkityksestä, mistä Yhdysvaltojen perustuslaki on oiva esimerkki, kannattaa muistaa, että Norjan perustuslaki palautuu vuoteen 1814, mutta sitä toki täydennettiin vuonna 2007. Siihen verrattuna Suomen perustuslaki perusoikeussäännösten osalta (1995) on todellakin nuori. Tämä on iso asia, kun verrataan perustuslain sosiaalioikeudellista merkitystä Suomessa muihin pohjoismaihin.

Suomen perustuslain uudistamisesta perusoikeuksien osalta on kohta kulunut kaksikymmentä vuotta. Tämä on erittäin lyhyt ajanjakso valtiosäännön historiassa. Kestää oman aikansa, jotta perustuslain uudistamisen yhteydessä omaksuttu perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkintalinja vakiintuisi laajamittaisesti niin tuomioistuinten kuin viranomaisten toiminnassa. Perusoikeusmyönteinen laintulkinta on silti näinä kahtena vuosikymmenenä Suomessa vahvistanut asemaansa laintulkinnassa. Tätä kehitystä on erityisesti tukenut perustuslakivaliokunta, joka on monissa lausunnoissaan ja mietinnöissään korostanut sitä, että tavallisen lain ja perusoikeussäännösten ristiriitatilanteissa niin tuomioistuinten kuin hallintoviranomaisten on valittava perusoikeusmyönteinen tulkintalinja.[56] Eduskunnan oikeusasiamies on yhtä lailla korostanut perusoikeusmyönteisen laintulkinnan ensisijaisuutta.

Perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta on erityisen tärkeä yksittäisten ihmisten näkökulmasta varsinkin nyt kun perinteinen pohjoismainen hyvinvointivaltio on muutoksen kourissa Suomessa. Tässä tilanteessa julkiset palvelut, tulonsiirrot ja jopa sosiaalivakuutus törmäävät entistä

[54] Tuori 2002, s. 70.

[55] Tuori 2002, s. 70.

[56] Saraviita 1999, s. 47.

useammin budjettirajoitteisiin, jolloin myös perustuslain oikeusnormit joutuvat ottamaan mittaa taloudellisen tilanteen tosiasioista. Makrotasolla tarkasteltuna tilanne saa entistä poliittisemman luonteen. Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan todellinen rajankäynti tapahtuu toki suhteessa demokratia- ja vallanjakoperiaatteisiin. Kaikkein selkeimmin nämä jännitteet tulevat ilmi kuntatasolla. Kunnat ja kuntayhtymät ovat Suomessa toisaalta vastuussa sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön täytäntöönpanosta ja toisaalta niille on hallitusmuodon 51.2 §:ssä taattu itsehallinto. Pannessaan täytäntöön sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön ja politiikkatoimien mukaisia tehtäviä kunnat joutuvat jatkuvasti ratkaisemaan itsehallintonsa suomin valtuuksin asiakysymyksiä, joissa sosiaalisten perusoikeuksien mukaiset oikeusnormit on sovitettava yhteen kuntien kantokykyä kuvaavien tosiasioiden kanssa.

Sosiaali- ja terveyspalveluita koskeva lainkäyttö tapahtuu Suomessa nimenomaan kunnissa. Kunnilla on tässä suhteessa erittäin suuri harkintavalta, jonka sille viime kädessä takaa kunnallinen itsehallinto. Kuntien itsehallinnosta on säädetty perustuslain 121 §:ssä, ja sen mukaan kunnille annettavista tehtävistä on säädettävä lailla. Näin tehtäessä on samalla varmistettava, että kunnilla on myös tosiasialliset mahdollisuudet suoriutua näistä tehtävistään.[57] Kuntalain 65.2 §:n mukaan kunnan talousarvio on puolestaan laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Kuntalain 65.3 § edellyttää, että talousarvioon otetaan toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat sekä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Kaikki nämä lakipykälät pyrkivät siihen, että kuntien toiminnassa löytyy tasapaino sille asetettujen normatiivisten tavoitteiden ja sen hallitsemien instrumentaalisten keinojen välillä. Tästä kertoo se muoto, jolla oikeusnormeja ja tosiasioita välitetään keskenään sosiaalioikeudellisesti merkittäviä ratkaisuja tehtäessä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintapolitiikassa että yksilöllisissä hallintopäätöksissä.

Tuoriin vedoten[58] olen edellä korostanut, että niin kuntien sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevassa yleisessä toimintapolitiikassa kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tosiasiallisessa palvelutoiminnassa oikeusnormit luovat vain puitteet, joiden sisällä muut kuin oikeudelliset perusteet määräävät päätöksiä ja toimintaa. Tämä koskee usein myös sosiaali- ja terveydenhuollon ja sosiaaliavustuksen etuuksia koskevaa yksilöllistä päätöksentekoa vieläpä perustuslain määrittämien subjektiivisten oikeuksien kohdalla,

[57] HE 309/1993 vp, s. 26

[58] Tuori 1995, s. 94–95.

kuten toimeentulotuesta (ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömästä toimeentulosta) päätettäessä. Viimesijaisen turvan luonteeseen kuuluukin tapauksittainen tarveharkinta, jossa valituilla tosiasioilla on keskeinen rooli. Jopa perustoimeentulonturvan kohdalla tarveharkinta on tietyissä rajoissa mahdollista ja näyttäisi lisääntyvän sosiaaliturvaan kohdistuvien menoleikkausten paineessa.

Yksilölle subjektiivisena oikeutena säädetyn välttämättömän toimeentulon suhde sen toimeenpanoa koskevaan kuntien velvollisuuteen on ongelmallinen, kuten Pentti Arajärvi on aiheesta todennut.[59] Asian mutkikkuutta kuvaa se, että kunnissa tapahtuva yksilöllinen päätöksenteko toimeentulotuesta nojaa tyypillisesti kuntakohtaisiin toimeentulotukilain (1412/1997) soveltamisohjeisiin, joita sosiaali- ja terveysministeriö on puolestaan pyrkinyt koordinoimaan omalla oppaallaan toimeentulotukilain soveltajille.[60] Vaikka näiden ohjeiden julkituotuna tavoitteena on yhdenvertaistaa toimeentulotukea koskevaa päätöksentekoa kunnassa eikä sivuuttaa lain säännöksiä tai rajoittaa viranhaltijoiden päätös- ja harkintavaltaa, kuntien varsin erilaiset käytännöt kertovat seudullisten suuntaviivojen eroista toimeentulotukikäytännöissä. Koska toimeentulotukea koskevat oikeusnormit ovat kaikille kunnille samat, erojen täytyy siten juontua lain soveltamiseen liittyvistä tulkintaeroista. Mutta mikä merkitys tässä tulkinnassa on tosiasioilla?

Toimeentulotukea koskevan päätöksen, joka siis koskee subjektiivista oikeutta, tulisi perustua vain oikeudelliseen harkintaan.[61] Näin ei ole aina asianlaita kuntien käytännöissä. Tästä kertovat kuntien toimeentulotukilakia koskevat erilaiset myöntämis- tai soveltamisohjeet, joita voidaan pitää tyypillisinä hallinnon virallislähteinä. Kuten Raija Huhtanen jo omassa tutkimuksessaan osoitti, näillä soveltamisohjeilla on keskeinen merkitys ensi asteen hallintoviranomaisten ratkaisutoiminnassa, kun taas lääninoikeudet eivät pitäneet niitä ratkaisutoimintaansa sitovina.[62] Väittäisin, että näiden hallintoviranomaisten ratkaisutoiminnassa on varsin vaikea tehdä eroa laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välillä, mikä kertoo siitä, kuinka keskeinen rooli asiakkaan tilannetta kuvaamaan valituilla tosiasioilla on tässä päätöksenteossa.

[59] Arajärvi, Pentti: Näkökohtia työttömyyden aikaisen turvan kehittämisestä. Työmarkkinatuen ja toimeentulotuen sekä niiden hallinnon ja rahoituksen kehittäminen. Työhallinnon julkaisu 348, Työministeriö, Helsinki 2005, s. 9–10.

[60] Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013: 4, Helsinki 2013.

[61] Tuori 1995, s. 96.

[62] Huhtanen 1994, s. 259; Tuori 1995, s. 100.

Emme tiedä tosiasiassa kovinkaan tarkasti sitä, miten hyvin sosiaaliset perusoikeudet toteutuvat kuntien käytännöissä. Tällainen sosiaalioikeutta koskevan lainsäädännön soveltamista koskeva konkreettinen tutkimus on Suomessa vähäistä. Tähän johtopäätökseen tuli myös Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä loppuraportissaan: ”Oikeustieteellistä tutkimusta ei ole siitä, toteutuvatko perustuslakiin kirjatut perusoikeudet sosiaali- ja terveydenhuollon tai perustoimeentulon turvan myöntämiskäytännöissä. Ylimpien lainvalvojien eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin ratkaisujen ja kertomusten samoin kuin korkeimman hallinto-oikeuden päätösten perusteella siitä voidaan tehdä yksittäisten tilanteiden ohella lähinnä joidenkin kysymysten tulkintaan liittyviä yleisempiä johtopäätöksiä.”[63] Tämä saattaa myös selittää sitä, että oikeustieteilijöiden taholta ei ole osoitettu laajemmin kiinnostusta kysymykseen siitä, kuinka oikeusnormeja ja tosiasioita tosiasiassa välitetään sosiaalioikeutta sovellettaessa. Tämän kysymyksen kohdalla ylimpien lainvalvojien kannanotot muodostavat kiinnostavan lähteen.

Näyttönä pidetyt tosiasiat ovat ratkaisevassa asemassa sosiaalilainsäädännön täytäntöönpanossa ja tehtäessä sitä koskevia kanteluita. Mitä väljemmin kirjoitetusta sosiaalilainsäädännöstä on kysymys, sitä suurempi merkitys laintulkinnassa on näyttönä pidetyillä tosiasioilla. Niiden tilannekohtainen tunnistaminen on aina jossain määrin valitsijasta riippuvainen. Tilanne muuttuu yksilön oikeusturvan kannalta entistä haastavammaksi, jos tosiasioita valitaan ja tulkitaan hallinnon sisäisten normien näkökulmasta. Koska esimerkiksi pääosa perustuslakiin kirjoitetuista sosiaalisista oikeuksista on lähinnä julkisia toimeksiantoja, niin niiden oikeuskäytäntöjä ohjaava konkreettinen vaikutus jää osaltaan riippumaan tarjotuista tosiasioista ja niiden tulkinnasta. Tämä koskee nimenomaan oikeuksien tosiasiallista tasoa ja laatua. Tätä vaikeutta ei voida kiertää edes silloin, kun on kyse subjektiivisesta oikeudesta, kuten vaikkapa toimeentulotukipäätöksestä.

Oikeusnormien ja tosiasioiden välittäminen on jokapäiväinen ongelma sosiaalioikeuden soveltamisesta vastaavien elinten ja viranomaisten toiminnassa. Eduskunnan oikeusasiamies, joka on vastuullinen valvomaan sitä, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisöjen työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa, on erityisen ongelmatietoinen näistä välittämisen

[63] Laki ja asiakkaan oikeudet. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä, Loppuraportti IV. Helsinki 2011, s. 158.

haasteista. Laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa oikeusasiamies voi tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksiä tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Oikeusasiamies joutuu kuitenkin laillisuusvalvonnassa pitäytymään oikeudelliseen harkintaan, eikä hänellä ole mahdollisuutta esimerkiksi ottaa kantaa kantelijan asumistarpeeseen, hänen asumisessaan mahdollisesti tarvitsemansa tuen tasoon tahi kantelijan lasten sijaishuollon tarpeeseen. Hän ei voi myöskään toimivaltansa puitteissa antaa viranomaisille ohjeita tai määräyksiä siitä, kuinka näiden tulisi menetellä toimivaltaansa kuuluvissa asioissa.[64]

Eduskunnan oikeusasiamies joutuu ratkaisuissaan ottamaan tarkoin huomioon toimivaltansa rajat. Tämä merkitsee sitä, että huomiota on myös kiinnitettävä oikeusnormien ja tosiasioiden välittämiseen liittyvään rajankäyntiin. Oikeusnormien ja tosiasioiden välisellä rajalla kulkeminen edellyttää pragmaattista harkintakykyä, vaikka kyse on laillisuusvalvonnasta laillisuusharkintana. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut ilmentävät kiinnostavalla ja hienovaraisella tavalla sitä, kuinka oikeusnormeja ja tosiasioita joudutaan laintulkinnassa punnitsemaan aina kaksisuuntaisesti. Tästä käynee hyvänä esimerkkinä seuraava eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto[65], joka koski oikeusasiamiehelle tehtyä kantelua toimeentulotuen myöntämisestä lasten harrastusmenoihin.

> Kantelussaan oikeusasiamiehelle henkilö A arvosteli kuntansa sosiaaliviraston ratkaisua siitä, ettei se ollut myöntänyt toimeentulotukea hänen lastensa jalkapallokuluihin. Kirjeessään hän kertoi lastensa jo vuosia harrastaneen jalkapalloa samassa seurassa, jolloin lasten urheiluseuran pelimaksut olivat yhteensä 240 euroa/kk. Kunnan sosiaaliviraston pysyväisohjeissa puolestaan tukea lasten harrastemenoihin ohjeistettiin myöntämään todellisten kustannusten mukaisesti korkeintaan 160 euroa vuodessa 6–11-vuotiaille ja korkeintaan 220 euroa vuodessa 12–17-vuotiaille. Kunnan sosiaali- ja terveysvirasto korosti kuitenkin selvityksessään, että näiden pysyväisohjeessa linjattujen enimmäismäärien lisäksi sosiaalialan ammattilaisella on mahdollisuus käyttää ohjetta laajempaa henkilö- ja perhekohtaista harkintaa. Asiaa käsitellyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian viranomainen totesi ratkaisussaan, että oikeusasiamies ei voi puuttua viranomaisten harkintavaltansa puitteissa tekemiin ratkaisuihin, ellei harkintavaltaa ole ylitetty tai käytetty väärin. Arvionaan hän kuitenkin lisäsi, että kyseisen kunnan pysyväisohjeessa määritellyt täydentävän toimeentulon euromäärät lasten vuosittaisia harrastuskustannuksia varten ovat nykypäivän katsannossa varsin pienet. Hänen mukaansa yksi keskeinen tekijä lasten syrjäytymisvaaran ehkäisemiseksi on

[64] EOA, Dnro 1188/4/12.

[65] EOA, Dnro 1441/4/12.

> nimenomaan lasten harrastustoiminta. Hän kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että kyseinen kunta katsoi lausunnossaan täydentävän toimeentulotuen olevan tarveharkintaista mutta määrärahasidonnaisesti myönnettävää. Tältä osin hän totesi sosiaalivirastolla olevan virheellinen käsitys täydentävästä toimeentulotuesta. Täydentävä toimeentulotuki ei ole määrärahasidonnainen vaan tarveharkintainen ja laissa määrätty viimesijaisen taloudellisen tuen muoto. Se on myönnettävä asiakkaalle määrärahojen loppumisesta riippumatta, jos asiakkaalla on siihen lain edellytykset täyttävä tarve.

Kunnalla ei ole ehdotonta velvollisuutta myöntää määrärahasidonnaista palvelua tai etuutta edes silloin, kun tarve on ilmeinen ja määrärahoja olisi vielä käyttämättä (KHO 7.2.2002 T 268), mutta mainitussa tapauksessa kyse ei ollut määrärahasidonnaisesta laillisuusharkinnasta[66] vaan tarveharkinnasta. Tämän artikkelin kannalta tärkeämpi seikka on kuitenkin se, että eduskunnan oikeusasiamies katsoi, ettei kukaan lapsi pysty kyseisen kunnan pysyväisohjeissa lasten harrastemenoihin mitoitetulla euromäärällä tosiasiallisesti osallistumaan tämän päivän Suomessa jalkapalloseuran toimintaan. Vaikka tämä tosiasia ei pysty kumoamaan kunnan ratkaisua asiassa, se muistuttaa siitä, että tosiasioiden valossa olisi pitänyt ainakin käyttää harkintavaltaa, joka oli viranomaiselle mahdollista.

Ne tosiasiat, jotka rajaavat sosiaalioikeudellisesti tärkeän lainsäädännön soveltamista kunnissa, ovat luonteeltaan pääasiassa taloudellisia liittyen nimenomaan kuntien taloudelliseen kantokykyyn. Tehtäviä kunnille lailla säädettäessä edellytetään myös niiden tosiasiallisten mahdollisuuksien ja edellytysten takaamista näistä tehtävistä suoriutumiseen. Tämä ei silti tarkoita sitä, että tämä lain kirjain[67] noin vain estäisi ongelmatilanteet tai jännitteet oikeusnormien ja tosiasioiden välillä. Sosiaalioikeuden soveltamisessa ja sen laillisuusvalvonnassa joudutaan jatkuvasti tekemään vaikeita ratkaisuja, joissa oikeusnormit ja tosiasiat on sovitettava keskenään. Kuntien käytännössä tämä sovittelu saa hyvin usein selkeästi poliittisen luonteen, vaikka siinä väitettäisiin pääsääntöisesti olevan kyse oikeudellisesta harkinnasta. Oikeudellisen harkinnan osalta kiistat voivat kanteluiden kautta päätyä eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan, jonka ratkaisut edellyttävät oikeusnormien ja tosiasioiden sovittelua. Yksittäisenä kiinnostavana esimerkkinä voidaan mainita kantelu, joka koski vanhuksen toimintakykyä mittaavan RAVA-indeksin käyttämistä arvioitaessa hänen ympärivuorokautisen hoi-

[66] Tuori 1995, s. 96.

[67] HE 309/1993 vp, s. 26

don tarvettaan kunnassa.[68] RAVA-mittari on Suomen Kuntaliiton omistama ikäihmisten toimintakyvyn ja avuntarpeen mittari.

> Kantelun tehnyt arvosteli kirjeessään kunnan kotihoidon ja kotisairaanhoidon toimintaa isänsä hoidossa siitä syystä, että kantelijan isän ympärivuorokautisesta hoidosta tehtiin kielteinen viranhaltijapäätös. Tämä perustui RAVA-mittauksen perusteella tehtyyn SAS-työparin ratkaisuun. Kantelijan isän saama RAVA-mittauksen avulla laskettu indeksi oli 2,5 ja se alitti työparin mielestä kunnan pysyväisohjeessa määritellyn ympärivuorokautisen hoidon raja-arvon 2,7. Kunnan pysyväisohjeen yli 65-vuotiaiden SAS-toiminnasta (selvitys, arviointi, sijoitus) olivat laatineet sosiaalivirasto ja terveyskeskus yhdessä. Sen mukaan SAS-työparit antavat asiantuntijalausuntonsa ympärivuorokautisen hoidon tarpeesta eli tekevät SAS-ratkaisun. Tämän lisäksi he suosittavat hoitotasoa ja ottavat kantaa SAP-ryhmän (selvitys, arviointi, palveluohjaus) esittämiin asiakkaan muihin tarpeisiin hoitoyksikön suhteen. Sosiaaliviraston mukaan tämän pysyväisohjeen tarkoituksena oli taata palvelutarjonnan tasapuolisuus ja toimintayhtenäisyys. Yksi keskeinen pulma kuitenkin oli, että oman arvionsa pohjalta moniammatillinen SAP-työryhmä oli jo aikaisemmin ehdottanut kantelijan isälle ympärivuorokautista hoitoa.
>
> Käytyään läpi asiaan kuuluvat keskeiset oikeusohjeet eduskunnan oikeusasiamies totesi omassa lausunnossaan ensinnäkin, että sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä koskevilla kunnan tai kuntayhtymän ohjeilla voi olla tärkeä kuntalaisten yhdenvertaisuutta lisäävä merkitys. Hän korosti kuitenkin sitä, että ohjeet voivat olla vain lainsäädäntöä täydentäviä, eikä niillä voida rajoittaa tai sulkea pois lainsäädännön turvaamia oikeuksia. Lausunnon keskeinen mielenkiinto kohdistui silti kantelijan isän hoitopäätöksen perustana ollutta RAVA-mittaria kohtaan. Oikeusasiamies viittasi aluksi Valviran kantaan, jonka mukaa kunnan käyttämä RAVA-mittari on muutenkin Suomessa yleisesti käytössä oleva toimintakykymittari sekä kotihoidossa että laitoshoidossa. Valviran mukaan yksittäisen henkilön tasolla RAVA-indeksi on silti vain viitteellinen, eikä sitä voida yksinään käyttää palvelujen antamisen tai epäämisen perusteena. Eduskunnan oikeusasiamies lisäksi muistutti, että kantelijan isän toimintakykyä arvioi sairaalassa moniammatillinen SAP-ryhmä, johon kuuluivat lääkäri, sairaanhoitaja ja sosiaalityöntekijä. Ryhmä siis suositteli kantelijan isälle ympärivuorokautista hoitoa. Oikeusasiamiehen käsityksen mukaan SAP-ryhmän näkemys ei tullut SAS-työparin ratkaisussa riittävästi esille. Niinpä oikeusasiamies korosti sitä, että päätös sijoittaa asiakas ympärivuorokautiseen hoitoon tulisikin tehdä hänen yksilöllisiin tarpeisiinsa perustuvan kokonaisvaltaisen arvion, ei yksittäisen indeksin perusteella.

Perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten kuten KHO:n ohella eduskunnan oikeusasiamies on lausunnoillaan ja kannanotoillaan harjoittanut sosiaalioi-

[68] EOA, Dnro 4352/4/11.

keudellista laintulkintaa, jossa oikeusnormien ja tosiasioiden välittämisen haastavuus sekä tunnistetaan että tunnustetaan. Lisäksi niistä, kuten yllä olevasta lausunnosta, käy ilmi, että kokonaisvaltaisen tulkinnan periaatteen soveltaminen edellyttää käytännössä oikeusnormien ja tosiasioiden kaksisuuntaista välittämistä. Eduskunnan oikeusasiamiehen kannanotot tarjoavatkin erinomaisia esimerkkejä siitä, kuinka oikeusnormien lävitse luetuilla tosiasioilla voi olla ratkaiseva vaikutus itse laintulkintaan. Tämä ei tarkoita sitä, että tosiasiat (faktisiteetti) voisivat muuttaa oikeusnormien merkitystä eli sen kohteena olevaa tarkoitetta (normativiteetti), mutta ne voivat vaikuttaa siihen tapaan, jolla normi viittaa tähän tarkoitteeseen (vallitsevaksi tavoiteltavaan seikkaan). Vaikuttaessaan siihen tapaan, jolla normi viittaa tarkoitteeseen, valitut ja tulkitut tosiasiat eivät muuta oikeustosiseikkojen ja oikeusseuraamusten välistä normin konditionaaliohjelmaa argumentaatiorakenteena. Mutta ne voivat monin tavoin vaikuttaa argumentaation takeiden (warrants), tukien (backings) sekä varausten (qualifications) ja vastaväitteiden kumoamisten (rebuttals) välityksellä[69] siihen, kuinka tällaista argumentaatiota kulloinkin sovelletaan käytännössä. Toisin sanoen tosiasioiden ja oikeusnormien välityksen kannalta keskeinen kysymys ei koske vain sitä, miten tosiasiat suodattuvat oikeusnormien kautta oikeustosiseikoiksi vaan myös sitä, miten tosiasiat ehdollistavat tai perustelevat (takeina, tukina, varauksina ja kumoamisina) oikeustosiseikkojen ja oikeusseuraamusten suhdetta. Pragmaattisen tietoisena näistä oikeudellisen harkinnan ja argumentaation faktisista ehdoista eduskunnan oikeusasiamies on toiminnassaan pyrkinyt ja pystynyt vaikuttamaan nimenomaan siihen, että sosiaaliset perusoikeudet myös käytännössä tulisivat mahdollisimman tehokkaasti pannuksi täytäntöön normatiivista tavoitettaan (tarkoitettaan) vastaavasti. Tämä ei ole suinkaan mikään paradoksi, vaan kertoo nimenomaan siitä, kuinka eduskunnan oikeusasiamiehen tietoisuus toimivaltansa rajoista samalla muistuttaa myös sen mahdollisuuksista.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia on pyrkinyt kiitettävästi vaikuttamaan siihen, että perus- ja ihmisoikeuksia korostava oikeuskulttuuri, ja sen mukainen poliittinen kulttuuri, vakiintuisi Suomessa. Yksi esimerkki tällaisesta aloitteellisuudesta on ollut esitys perusoikeuksien loukkauksiin liittyvän hyvitysjärjestelmän luomisesta Suomeen, aivan kuten on jo ominaista kansainvälisille ihmisoikeussopimusjärjestelmille. Tällaisesta esityksestä voi lukea vaikkapa eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnosta (EOA, Dnro 4547/4/10), joka koskee esitystä lastensuojelulaitoksessa lapselle

[69] Toulmin, Stephen: The Uses of Argument. Cambridge 2003 (1958).

aiheutetun kärsimyksen hyvittämisestä. Käsitellyssä tapauksessa lapseen on kohdistettu lainvastaisia ja häntä nöyryyttäviä toimenpiteitä. Siitä syystä oikeusasiamies katsoo, että lastenkodin tulisi jollakin tavalla hyvittää lapselle hänen perus- ja ihmisoikeuksiensa loukkaamisesta aiheutunut kärsimys. Hän esittääkin, että lastenkoti suorittaisi lapselle harkintansa mukaan hyvitystä lainvastaisen menettelynsä johdosta. Jos Suomessa otettaisiin käyttöön sosiaalisten perusoikeuksien loukkaamista koskeva hyvitysjärjestelmä, sekin varmasti osaltaan edistäisi sosiaalisten perusoikeuksien mukaisten käytäntöjen vakiintumista niin viranomaisten toiminnassa kuin ylipäänsä ihmisten yhteiskunnallisessa kanssakäymisessä.

Tässä artikkelissa olen pyrkinyt osoittamaan, että tosiasioilla on merkitystä laillisuusharkinnassa ja -valvonnassa sekä oikeudellisen argumentaation lähtökohtina että välittäjinä tai ehdollistajina. Lähtökohtaisesti tosiasiat suodatetaan oikeusnormien kautta oikeustosiseikoiksi, mutta välillisesti tosiasiat voivat perustella (taata, tukea) tapaa, jolla oikeusseuraamukset johdetaan käytännössä oikeustosiseikoista. Tämä tarkoittaa sitä, että tosiasioiden ja oikeusnormien välitys on ymmärrettävä kaksisuuntaiseksi. Tämän ymmärtämistä voisi kutsua juristin ”tosiasiatietoisuudeksi”, jonka edistämisen tulisi olla tavoitteena niin oikeudellisissa käytännöissä kuin oikeustieteessä.

Pidän tätä juristin ”tosiasiatietoisuutta” erityisen ajankohtaisena haasteena sosiaalioikeudessa, jossa tarjottujen, valittujen, muokattujen, tulkittujen ja käytettyjen tosiasioiden merkitys oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa on erityisen tärkeä. Lopputulos voi riippua ratkaisevasti siitä, kuka, mikä oppisuunta tai koulukunta tarjoaa asiaankuuluvat tosiasiat, missä institutionaalisessa kontekstissa tarjoumasta valitaan ja suodatetaan oikeudellisesti relevantit tosiasiat, miten tosiasioita käytetään oikeusseuraamuksia koskevien päätelmien tukena ja loppujen lopuksi miten ja millaisiin tosiasioihin vedotaan oikeusvaikutusten konkreettisena näyttönä. Meillä on Suomessa varsin vähän tutkimusta ja julkista keskustelua näistä monitahoisista välitysmekanismeista, joilla tosiasiat ja oikeusnormit liittyvät toisiinsa sosiaalioikeudessa. Tämän artikkelin vaatimattomana tavoitteena on ollut lähinnä esittää joitakin asiaa koskevia kysymyksiä, joiden täsmentämiselle ja tarkemmalle analyysille on nähdäkseni suuri tarve.

Toomas Kotkas

Perustuslain 19 §:n sosiaaliset perusoikeudet korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä

1 JOHDANTO

Vuonna 1995 voimaantulleella uudistuksella Suomeen luotiin uusi perusoikeuksien järjestelmä. Uusien taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien (TSS-oikeudet) lisääminen silloiseen hallitusmuotoon oli yksi perusoikeusuudistuksen merkittävimmistä muutoksista. Ennen uudistusta perustuslakeihin sisältyi vain muutama TSS-perusoikeuksiksi katsottava säännös. Tällaisia olivat hallitusmuodon (94/1919) työvoimansuojelua ja oikeutta työhön koskenut säännös (6.2 §) ja maksutonta perusopetusta koskenut säännös (80.2 §). Myös valtiopäiväjärjestyksen (7/1928) lepäämäänjättämislauseke (66.7 §), joka oli toimeentulon lakisääteisen perusturvan osalta voimassa perusoikeusuudistukseen saakka, sai 1990-luvun laman aikana sosiaalista perusoikeutta muistuttavan heikennyskieltovaikutuksen. Lausekkeen mukaan vähintään kolmasosa eduskunnan kaikista jäsenistä saattoi äänestää lakiehdotuksen lepäämään, jos sen katsottiin heikentävän toimeentulon lakisääteistä perusturvaa.[1] Perusoikeusuudistusta koskeneen hallituksen esityksen mukaan Suomen perusoikeusjärjestelmä – erityisesti taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet – oli vanhentunut kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin verrattuna.[2] Uudistuksessa silloiseen hallitusmuotoon lisättiin sosiaalisia perusoikeuksia koskeva 15 a § (nyk. PL 19 §), joka kuuluu kokonaisuudessaan seuraavalla tavalla:

> ”**Oikeus sosiaaliturvaan**
> Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.
>
> Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

[1] Tuori, Kaarlo: Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §) s. 712–713, teoksessa Pekka Hallberg (toim.): Perusoikeudet. Helsinki, WSOYpro 2011 s. 711–752.

[2] Hallituksen esitys 309/1993 vp Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, s. 14–15.

> Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.
>
> Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä."

Kyseinen säännös on ollut voimassa jo lähes kaksikymmentä vuotta, joten voidaan olettaa, että sosiaaliset perusoikeudet ovat vakiinnuttaneet asemansa osana suomalaista oikeusjärjestystä. Sosiaalisten perusoikeuksien lisääminen silloiseen hallitusmuotoon ei kuitenkaan ollut itsestään selvä asia. Lakiuudistusta valmisteltaessa sosiaalisten perusoikeuksien sisällyttämisestä hallitusmuotoon käytiin yllättävän kiivas ja värikäs poliittinen keskustelu. Esimerkiksi valtiovarainministeriö, työnantajajärjestöt ja puolueista Kokoomus asettuivat lausunnoissaan vastustamaan perusoikeuskomitean helmikuussa 1992 antamaa mietintöä.[3] Yhteisenä kritiikkinä oli, että perustuslakiin ei tulisi kirjata sosiaalisia perusoikeuksia koskevia säännöksiä, jotka velvoittaisivat liiaksi lainsäätäjää ja joiden toimeenpano olisi kuitenkin pitkälti kiinni taloudellisista realiteeteista. Sosiaali- ja terveysministeriö, palkansaajajärjestöt ja Sosiaalidemokraattinen Puolue sen sijaan pitivät sosiaalisten perusoikeuksien kirjaamista hallitusmuotoon välttämättömänä.[4]

Perusoikeusuudistuksesta ja varsinkin sosiaalisista perusoikeuksista käyty keskustelu oli kuitenkin tietyssä mielessä näennäistä, sillä suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä oli 1980-luvun lopulle tultaessa saavuttanut varsin korkean tason. Sosiaalisten perusoikeuksien kirjaaminen hallitusmuotoon ei aiheuttanut välittömiä ja olennaisia muutospaineita kotimaiseen sosiaaliturvalainsäädäntöön. Kriittisiä lausuntoja antaneiden tahojen huolena oli pikemminkin se, että sosiaaliset perusoikeudet saattaisivat estää tarpeellisten leikkausten tekemisen sosiaaliturvajärjestelmään tulevaisuudessa, esimerkiksi taloudellisten laskusuhdanteiden aikana. Tämä huoli osoittautui kuitenkin aiheettomaksi. Paradoksaalista kyllä jo perusoikeusuudistuksen aikoihin ja heti sen voimaan tultua eri sosiaalietuuksia leikattiin lähes kautta linjan 1990-luvun alun laman vuoksi. Itse asiassa perusoikeusuudistuksen

[3] Perusoikeuskomitean mietintö. Komiteanmietintö 1992:3. Helsinki.

[4] Tästä keskustelusta ks. Hänninen, Sakari: Sosiaalioikeudet ja perustuslakiuudistus, s. 191–197, teoksessa Marja Pajukoski (toim.): Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä, Raportti III. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 19/2010, Helsinki, s. 183–227.

yhteydessä tehty lepäämäänjättämissäännöksen kumoaminen mahdollisti etuusjärjestelmän leikkaukset nopeutetussa aikataulussa.[5]

Perusoikeusuudistuksella ei pelkästään lisätty hallitusmuotoon uusia sosiaalisia perusoikeuksia koskevia säännöksiä, vaan samalla siirryttiin kokonaan uuteen, laajempaan perusoikeusparadigmaan. Kun ennen uudistusta perusoikeuksien katsottiin velvoittavan ja rajoittavan lähinnä lainsäätäjää, uudistuksen jälkeen perusoikeuksien nähdään velvoittavan myös hallintoa ja tuomioistuimia.[6] Uuteen perusoikeusparadigmaan liittyikin olennaisesti tuomioistuimille annettu lakien perustuslainmukaisuuden jälkikäteiskontrolli. Nykyiseen perustuslakiin (731/1999) sisällytettiin 106 §, jonka mukaan tuomioistuinten on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos yksittäisessä käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ”ilmeisessä ristiriidassa” perustuslain kanssa.

Tässä artikkelissa tutkitaan perustuslain 19 §:n (vuosien 1995–2000 osalta hallitusmuodon 15a §:n) merkitystä korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä.[7] *Ensinnäkin* selvitetään, kuinka usein korkein hallinto-oikeus on perusoikeusuudistuksen jälkeen antamissaan ratkaisuissa viitannut kyseiseen säännökseen. *Toiseksi* kysytään, mitä eri oikeusvaikutuksia korkein hallinto-oikeus on säännökselle antanut. Kaarlo Tuorin mukaan sosiaalisilla perusoikeuksilla on ainakin seitsemänlaisia oikeusvaikutuksia: 1) *subjektiivisen oikeuden perustava vaikutus* eli säännös perustaa suoraan yksilölle julkiseen valtaan kohdistuvan oikeuden sosiaalietuuteen; 2) *toimivaltavaikutus* eli perusoikeussäännös antaa lainsäätäjälle toimivallan säätää lakeja, jota sillä ei muutoin olisi esimerkiksi jonkin toisen perusoikeuden vuoksi; 3) *toimeksiantovaikutus* eli perusoikeussäännös asettaa julkiselle vallalle velvoitteen ryhtyä toimenpiteisiin oikeuden toteuttamiseksi; 4) *heikennyskieltovaikutus* eli säännös estää julkista valtaa heikentämästä sosiaalisen perusoikeuden toteuttamisessa saavutettua tasoa; 5) *syrjäyttävä vaikutus* (abrogaatiovaikutus) eli tuomioistuin ei saa soveltaa tavalliseen lakiin sisältyvää säännöstä, jos se on ristiriidassa perusoikeussäännöksen kanssa; 6) *tulkintavaikutus* eli muuta lainsäädäntöä on tulkittava perusoikeussään-

[5] Hänninen 2010, s. 205–206.

[6] Karapuu, Heikki: Perusoikeuksien käsite ja luokittelu, s. 75–76, teoksessa Pekka Hallberg (toim.): Perusoikeudet. Helsinki, WSOYpro 2011 s. 63–87.

[7] Aiemmin Tapio Määttä on arvioinut korkeimman hallinto-oikeuden sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevia ratkaisuja oikeudellisen ratkaisun teorian näkökulmasta. Ks. Määttä, Tapio: Havaintoja KHO:n sosiaali- ja terveydenhuoltoasioita koskevien vuosikirjapäätösten perusteluista, teoksessa Tarmo Miettinen – Matti Muukkonen (toim.): Juhlakirja Pentti Arajärvi 1948–2/6–2008. Joensuun yliopisto, Joensuu 2008, s. 391–411.

nöksen kannalta myönteisellä tavalla; 7) *ohjeellinen vaikutus* eli säännös luo julkiselle vallalle ainoastaan poliittisen tai moraalisen velvoitteen säännöksessä mainitun oikeuden toteuttamiseen.[8]

Suurin osa perustuslain 19 §:n säännöksistä on sanamuotonsa perusteella toimeksiantosäännöksiä. Ne eivät toisin sanoen itsessään perusta yksilöille subjektiivisia oikeuksia tiettyihin sosiaalietuuksiin, vaan velvoittavat julkista valtaa ainoastaan objektiivisesti; lainsäätäjän ja kuntien on huolehdittava, että säännöksissä mainitut oikeudet toteutuvat. Tällaisia toimeksiantosäännöksiä ovat 19 §:n 2–4 momentit. Toimeksiantovaikutuksen ohella myös toimivalta-, heikennyskielto- ja ohjeellinen vaikutus koskevat pikemminkin lainsäätäjää sekä sosiaalilainsäädännön täytäntöönpanosta huolehtivia kuntia kuin tuomioistuimia. Ainoastaan 19 §:n 1 momentti luo yksilöille subjektiivisen oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.[9] Senkään suora soveltaminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei kuitenkaan liene kovin yleistä, sillä oikeus välttämättömään toimeentuloon on käytännössä toteutettu toimeentulotukijärjestelmällä ja sitä koskevalla lailla (1412/1997). Oikeutta välttämättömään huolenpitoon turvaavat puolestaan eri lakeihin sisältyvät sosiaali- ja terveyspalveluja koskevat säännökset. Kaarlo Tuori onkin arvellut, että ”välittömästi perustuslakiin nojautuvalla oikeudella ei [perustuslain 19.1 §:n osalta] ole juurikaan käytännön merkitystä”.[10]

Vaikuttaa siis siltä, että perustuslain 19 §:n perusoikeussäännöksen edellä luetelluista oikeusvaikutuksista tulkintavaikutus ja syrjäyttävä vaikutus saattaisivat todennäköisimmin ilmetä korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä. Tosin perusoikeusuudistuksen jälkeen on syrjäyttävän vaikutuksenkin osalta todettu, että perustuslain 106 §:llä ei välttämättä tule olemaan suurta itsenäistä merkitystä. Syrjäyttävän vaikutuksen sijasta perustuslain ja tavallisen lain välinen ristiriita pystytään yleensä ratkaisemaan perusoikeusmyönteisen tulkinnan avulla.[11] Saattaakin olla niin, että perustuslain 19 §:n oikeusvaikutus rajoittuu korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä lopulta vain tulkintavaikutukseen.

8 Tuori 2011, s. 716–720.

9 Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus. Helsinki, WSOYpro 2008, s. 204–215.

10 Tuori, Kaarlo: Tuomarivaltio – uhka vai myytti?, s. 935. Lakimies 6/2003, s. 915–943.

11 Tuori 2003, s. 924–925.

2 PERUSTUSLAIN 19 § KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISUISSA

Perusoikeusuudistuksen jälkeisiä vuosikirjaratkaisuja, joiden perusteluissa korkein hallinto-oikeus on viitannut perustuslain 19 §:ään (ja/tai hallitusmuodon 15a §:ään), löytyi Finlex- ja Edilex-tietokantoihin tehdyn haun[12] perusteella yhteensä 15 kappaletta[13]. Lisäksi tietokannoista löytyi neljä muuta korkeimman hallinto-oikeuden antamaa, julkaistua ratkaisua[14]. Ratkaisut voidaan jakaa temaattisesti neljään ryhmään. Yhdeksässä ratkaisussa oli kyse oikeudesta vammaispalvelulain (380/1987) mukaisiin palveluihin, kolmessa oikeudesta lääkinnälliseen kuntoutukseen, kolmessa oikeudesta saada kunnalta korvausta yksityisesti hankitusta hampaiden oikomishoidosta ja neljässä ratkaisussa oikeudesta toimeentulotukeen. Perustuslain 19 §:n osalta sovellettavia säännöksiä olivat 1 momentti, jossa säädetään oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä 3 momentti, jossa säädetään oikeudesta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Perustuslain 19.2 ja 19.4 §:ään ei korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa ole viitattu.

Ratkaisujen lukumäärää voidaan pitää varsin alhaisena; keskimäärin noin yksi ratkaisu per vuosi. Alhaisesta lukumäärästä ei kuitenkaan tule vetää kovinkaan pitkälle meneviä johtopäätöksiä; kuten esimerkiksi sitä, että korkein hallinto-oikeus suhtautuisi nuivasti sosiaalisiin perusoikeuksiin. Alhaiseen määrään vaikuttaa ainakin kolme seikkaa. Ensinnäkin perustuslain 19 § sisältää pääosin toimeksiantosäännöksiksi luokiteltavia normeja, joiden voidaan katsoa koskevan ensisijaisesti lainsäätäjää ja kuntia, kuten jo aiemmin todettiin. Koska kyse ei ole suoraan yksilölle subjektiivisia oikeuksia perustavista säännöksistä (perustuslain 19.1 §:ää lukuun ottamatta), niiden käyttäminen oikeuslähteinä tuomioistuimissa on harvinaista. Toisaalta on myös niin, että perustuslain 19.3 § julkista valtaa (kuntia) koskeva velvoite turvata jokaiselle ”riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut”, voi edellyttää

[12] Hakusanoina käytettiin seuraavia ilmaisuja: ”19 §” ,”PL 19 §”, ”perustuslaki 19”, ”perustuslain 19”, ”15 a”, ”HM 15 a §”, ”hallitusmuoto 15 a”, ”hallitusmuodon 15 a”. Haku kattaa toukokuun 2013 loppuun mennessä annetut ratkaisut.

[13] KHO 2000:63, KHO 2001:35, KHO 2001:50, KHO 2002:43, KHO 2002:61, KHO 2003:94, KHO 2006:22, KHO 2006:38, KHO 2006:40, KHO 2006:55, KHO 2011:69, KHO 2013:6, KHO 2013:7, KHO 2013:57 ja KHO 2013:58.

[14] KHO 04.06.2001/1344, KHO 17.10.2001/2529, KHO 17.10.2001/2530 ja KHO 19.1.2005/89. Korkein hallinto-oikeus julkaisee vuosikirjassaan ratkaisuja, joilla se katsoo olevan periaatteellista ”merkitystä lain soveltamiselle muissa samankaltaisissa tapauksissa tai joilla on muutoin yleistä merkitystä”. Vuosikirjaratkaisujen prejudikaatti- eli ennakkoratkaisuarvo on siten suurempi kuin muilla julkaistuilla ja julkaisemattomilla ratkaisuilla.

hallintotuomioistuimen arvioivan, ovatko kunnat näin yksittäistapauksissa toimineet.

Toinen seikka, joka vaikuttaa tarkastelun kohteena olevien ratkaisujen alhaiseen määrään – nimenomaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa – on sosiaaliturvan muutoksenhakujärjestelmä. Perustoimeentulon turvaa eli perustuslain 19.2 §:ää koskevissa asioissa ylin muutoksenhakuelin on korkeimman hallinto-oikeuden sijaan vakuutusoikeus.[15] Kun korkein hallinto-oikeus ei käsittele perustoimeentulon turvaa koskevia valituksia, sen ratkaisuihin ei myöskään sisälly viittauksia 19.2 §:ään. Kuntien toimeentulotukipäätöksistä saa puolestaan valittaa vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Sosiaalipalveluja eli perustuslain 19.3 §:ää koskevissa asioissa pääsääntö on muutoksenhakukielto korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Monissa sosiaalihuollon erityislaeissa, kuten vammaispalvelulaissa ja lastensuojelulaissa, on tosin poikkeussäännöksiä, jotka sallivat muutoksenhaun korkeimpaan hallinto-oikeuteen.[16]

Kolmanneksi on syytä muistaa, että lainsäädännön perustuslainmukaisuuden valvonta – myös sosiaalisten perusoikeuksien osalta – kuuluu ensisijaisesti perustuslakivaliokunnalle. Tämän vuoksi on epätodennäköistä, että korkein hallinto-oikeus joutuisi lainkäytössään antamaan sosiaalisille perusoikeuksille syrjäyttävän vaikutuksen perustuslain 106 §:n nojalla. Tehokas ennakollinen valvonta vaikuttaa siihen, ettei korkeimman hallinto-oikeuden tarvitse lainkäytössään syrjäyttää tavallisen lainsäädännön säännöksiä niiden perustuslainvastaisuuden perusteella.

Perustuslain 19 §:ään on viitattu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa vain harvakseltaan. Tämän vuoksi onkin mielenkiintoista selvittää, minkälaisissa tapauksissa sosiaalisiin perusoikeuksiin on viitattu ja mitä oikeusvaikutuksia niille on tapauksissa annettu. Tapaukset on ryhmitelty sen mukaan, miten sosiaalisia perusoikeuksia on käytetty ratkaisujen argumentteina.

[15] Vakuutusoikeuteen valitetaan sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan, työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan, opintotuen muutoksenhakulautakunnan ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan antamista ratkaisuista. Nämä lautakunnat puolestaan toimivat ensimmäisen asteen muutoksenhakuinstansseina muun muassa Kansaneläkelaitoksen, työeläkelaitosten, Kuntien eläkevakuutuksen, työttömyyskassojen ja tapaturmavakuutuslaitosten tekemiin päätöksiin.

[16] Sosiaaliturvan muutoksenhakujärjestelmästä ks. Tuori – Kotkas 2008, s. 341–385.

3 SOSIAALISTEN PERUSOIKEUKSIEN OIKEUSVAIKUTUKSET KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISUISSA

Aluksi on todettava, että yhdessäkään tapauksessa korkein hallinto-oikeus ei ole antanut perustuslain 19.1 §:n säännökselle subjektiivisen oikeuden perustavaa vaikutusta. Toisin sanoen kyseistä säännöstä ei ole sovellettu siten, että yksilölle olisi annettu oikeus johonkin sosiaaliseen etuuteen pelkästään sen nojalla. Muutamissa tapauksissa perustuslain 19.1 ja 19.3 §:ää näytetään sen sijaan käytetyn lähinnä tulkinnan tukena. Ongelmana näidenkin tapausten kohdalla on, ettei korkein hallinto-oikeus ole nimenomaisesti kertonut, millä tavoin perustuslain 19.1 tai 19.3 §:n on katsottu tukeneen omaksuttua ratkaisua. Perustuslain 19 § on joko pelkästään mainittu sovellettavana säännöksenä tai sitten siihen on viitattu tyyliin: ”…ottaen huomioon Hallitusmuodon 15 a §:n 3 momentin…”. Osassa tapauksista korkein hallinto-oikeus on puolestaan täsmentänyt perustuslain 19.3 §:n sisältöä, jolloin kyse on ollut säännökseen sisältyvän ”riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut” termin tulkinnasta – erityisesti siitä, voiko kunta asettaa asiakkaat etusijajärjestykseen määrärahasidonnaisten palvelujen osalta. Samalla KHO on tullut arvioineeksi kunnallisten soveltamisohjeiden perustuslainmukaisuutta.

3.1 Perustuslain 19 § ja perusoikeusmyönteinen tulkinta

Kaikkiaan kolmessa tapauksessa perustuslain 19 §:llä voidaan katsoa olleen tulkintavaikutus. Ratkaisussa KHO 2001:35 oli kyse opiskelijan oikeudesta saada toimeentulotukea tilanteessa, jossa tämä oli menettänyt oikeutensa opintotukeen riittämättömien opintosuoritusten vuoksi eikä myöskään ollut hankkinut toimeentuloaan toimeentulotukilain 2.1 §:ssä tarkoitetulla muulla ensisijaisella tavalla. Toimeentulotukilain 2.1 §:n mukaan

> ”[j]okaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla.”

Sosiaalilautakunta oli hylännyt opiskelijan tekemän toimeentulotukihakemuksen sillä perusteella, että toimeentulotuki on viimesijainen toimeentulon lähde. Lautakunta lähti toimeentulotukilain 2.1 §:n tulkinnassaan siitä, että

opiskelijan ensisijainen toimeentulon lähde on opintotuki ja jos oikeus opintotukeen on menetetty riittämättömien opintosuoritusten vuoksi, tulisi opiskelijan hakeutua ansiotyöhön, ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi tai ryhtyä yrittäjäksi. Sosiaalilautakunta katsoi myös, että opiskelijalle oli myönnetty opintotukea kohtuulliseksi katsottavan 14 kuukauden ajan. Lääninoikeus kumosi sosiaalilautakunnan päätöksen ja palautti asian sen käsiteltäväksi. Lautakunta valitti lääninoikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Korkein hallinto-oikeus päätyi ratkaisussaan siihen, että toimeentulotukea ei voida kokonaan evätä siksi, että hakija ei ole hankkinut toimeentuloaan toimeentulotukilain 2.1 §:ssä tarkoitetuilla ensisijaisilla tavoilla. Korkein hallinto-oikeus perusteli ratkaisuaan sekä toimeentulotukilain muilla säännöksillä[17] että perustuslain 19.1 §:n säännöksellä. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan perustuslain 19.1 §:n mukaista oikeutta ihmisarvoisen edellyttämään toimeentuloon ja huolenpitoon toteutetaan toimeentulotuella: ”[t]oimeentulotuesta annettu laki turvaa kaikissa tapauksissa vähintään perustuslain mukaisen välttämättömän toimeentulon”. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että

> ”tulkittaessa toimeentulotuesta annetun lain 2 §:n soveltamista voidaan edellä mainituista säännöksistä tehdä se johtopäätös, että toimeentulotukea ei voida kokonaan evätä henkilöltä sillä perusteella, että hän ei ole hankkinut toimeentuloaan toimeentulotuesta annetun lain 2 §:n 1 momentissa tarkoitetuilla tavoilla. […] Opiskelijaa, joka ei ole saanut opintotukea riittämättömien opintosuoritusten vuoksi, mutta ei ole hakeutunut ansiotyöhön, ei voida asettaa tässä kohden eri asemaan kuin muita toimeentulotuen hakijoita.”[18]

Voidaan siis todeta, että kyseisessä ratkaisussa korkein hallinto-oikeus tulkitsi toimeentulotukilain 2.1 §:ää perusoikeusmyönteisellä tavalla.[19] Korkein

[17] Toimeentulotukilain 1.1 §:ssä säädetään, että ”[t]oimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo”. Lain 6 §:ssä säädetään, että ”[t]oimeentulotuen määrä on tämän lain mukaan määriteltyjen menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus”. Lain 10.4 §:ssä säädetään, että toimeentulotuen perusosan ”alentaminen voidaan tehdä vain edellyttäen, että alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana”. Lain 20.1 §:n 2 kohdassa puolestaan säädetään, että toimeentulotuki voidaan määrätä perittäväksi kokonaan tai osittain takaisin ”tuen saajalta, jos hän on tahallaan laiminlyönyt velvollisuuden pitää huolta omasta elatuksestaan”.

[18] Korkeimman hallinto-oikeuden painettu vuosikirja 2001. Helsinki 2001, s. 264.

[19] Samaan lopputulokseen korkein hallinto-oikeus päätyi myös toisessa tämän artikkelin aineistoon sisältyvässä ratkaisussa, joka koski niin ikään toimeentulotukilain 2.1 §:n tulkintaa. Ks. KHO 4.6.2001/1344.

hallinto-oikeus ei tyytynyt pelkästään viittaamaan perustuslain 19.1 §:ään, vaan myös avasi säännöksen sisältöä todetessaan toimeentulotuen turvaavan kyseisen säännöksen edellyttämän välttämättömän toimeentulon kaikissa tapauksissa. Toisaalta korkein hallinto-oikeus olisi voinut argumentoinnissaan olla vielä seikkaperäisempi. Ratkaisuselosteen ilmaisun ”voidaan edellä mainituista säännöksistä tehdä se johtopäätös” sijaan ratkaisua olisi voinut perustella esimerkiksi: ”koska oikeus välttämättömään toimeentuloon kuuluu perustuslain 19.1:n mukaan jokaiselle, opiskelijan toimeentulotukihakemusta ei voida hylätä pelkästään sillä perusteella, että tämä on laiminlyönyt velvollisuutensa hankkia toimeentulonsa toimeentulotukilain 2.1 §:ssä mainituilla ensisijaisilla tavoilla.”

Selostetun toimeentulotukea koskevan ratkaisun ohella korkein hallinto-oikeus näyttää päätyneen kahdessa muussakin ratkaisussa perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan, vaikka vetoaminen perustuslain 19 §:ään on ollut ylimalkaisempaa kuin tarkastellussa toimeentulotukijutussa. Molemmissa samana päivänä annetuissa ratkaisuissa (KHO 2006:38 ja KHO 2006:40) oli kyse oikeudesta vammaispalvelulain mukaisiin kohtuullisiin kuljetuspalveluihin. Vammaispalvelulain 8.2 §:n mukaan ”[k]unnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut”. Oikeus kohtuullisiin kuljetuspalveluihin on turvattu subjektiivisena oikeutena. Lakia täsmentävän vammaispalveluasetuksen (759/1987) 4.1–2 §:n mukaan:

> ”Kuljetuspalveluihin niihin liittyvine saattajapalveluineen kuuluu vaikeavammaisen henkilön työssä käymisen, opiskelun, asioimisen, yhteiskunnallisen osallistumisen, virkistyksen tai muun sellaisen syyn vuoksi tarpeelliset, jokapäiväiseen elämään kuuluvat kuljetukset. Jokapäiväiseen elämään kuuluvia kuljetuksia ovat vaikeavammaisen henkilön asuinkunnan alueella tapahtuvat tai lähikuntiin ulottuvat kuljetukset.”

Jutuissa oli kyse asetukseen sisältyvän käsitteen ”lähikunta” tulkinnasta. Molemmissa tapauksissa kunnan viranhaltija oli hyväksynyt vaikeavammaisen henkilön työmatkoja varten tekemän kuljetuspalveluhakemuksen vain siltä osin kuin kyse oli työmatkoista asuinkunnan ja välittömän naapurikunnan sisällä. Viranhaltijat eivät sen sijaan myöntäneet kuljetuspalveluja työmatkoihin rajanaapurikuntia etäämmälle.[20] Molemmissa tapauksissa kunnan sosiaali- ja terveyslautakunnan jaosto oli pysyttänyt viranhaltijan päätöksen. Tapauksessa KHO 2006:38 Helsingin hallinto-oikeus oli kumonnut lauta-

[20] Tapauksessa KHO 2006:38 hakija asui Järvenpäässä ja kävi töissä Vantaalla. Tapauksessa KHO 2006:40 hakija asui Helsingissä ja kävi töissä Keravalla.

kunnan päätöksen ja palauttanut asian uudelleen käsiteltäväksi. Sen sijaan tapauksessa KHO 2006:40 Helsingin hallinto-oikeus oli hylännyt valituksen ja pysyttänyt lautakunnan päätöksen. Hallinto-oikeus näyttää tällöin käyttäneen päätöksen perusteluna yksinomaan työmatkan pituutta.[21]

Ratkaisussa KHO 2006:38 korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen eikä muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä. Sen sijaan ratkaisussa KHO 2006:40 korkein hallinto-oikeus kumosi sekä hallinto-oikeuden että sosiaali- ja terveyslautakunnan jaoston päätökset ja palautti asian uudelleen jaoston käsiteltäväksi. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että vaikeavammaisen oikeutta kohtuullisiin kuljetuspalveluihin ei voida rajoittaa pelkästään sillä perusteella, että kunta on ennalta määritellyt lähikunnat. Perusteluna oli, että ensinnäkin kunnat ovat Suomessa varsin erikokoisia ja toiseksi pääkaupunkiseudulla on tavanomaista käydä töissä välittömiä naapurikuntia etäämmällä. Korkein hallinto-oikeus katsoi molemmissa tapauksissa, että kyseessä olleita työpaikkakuntia oli pidettävä vammaispalveluasetuksen 4.2 §:n mukaisina ”lähikuntina” ja että näistä työmatkoista koituvat kustannukset olivat vammaispalvelulain 8.2 §:n edellyttämällä tavalla ”kohtuullisia”.

Periaatteellisemman tason argumentaatiossaan korkein hallinto-oikeus lähti siitä, että vammaispalvelulain tarkoitus on sen 1 §:n perusteella ”edistää vammaisen henkilön edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttavia haittoja ja esteitä”. Vammaispalvelulain edellyttämät kuljetuspalvelut ovat keskeinen vaikeavammaisten omatoimista suoriutumista edesauttava palvelumuoto. Vammaispalvelulaki kiinnittyykin pitkälti perustuslain 19.3 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan (kunnan) on taattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä kyseisestä säännöksestä todettiin, että ”[p]alvelujen riittävyyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä”.[22] Korkein hallinto-oikeus viittasikin perusteluissaan perustuslain 19.3 §:ään sekä perustuslain 18.1 §:ään, jonka mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulo valitsemallaan työllä.

Ongelmallista näiden ratkaisujen perusteluissa kuitenkin oli, että korkein hallinto-oikeus tyytyi varsin yleiseen perusoikeusviittaukseen. Perustuslain 18.1 ja 19.3 § mainittiin perusteluissa, mutta niitä ei sen kummemmin avattu

[21] Ensin mainitussa tapauksessa työmatkan pituus oli 22 kilometriä ja jälkimmäisessä puolestaan 32–33 kilometriä.

[22] HE 309/1993 vp, s. 71.

tai kytketty ratkaisussa päädyttyyn lopputulokseen. Esimerkiksi viittaaminen perusoikeusuudistusta koskevaan hallituksen esitykseen perustuslain 19.3 §:n osalta olisi selventänyt korkeimman hallinto-oikeuden argumentaatiota.

3.2 Kunnallisten hallintopäätösten ja ohjeistusten perustuslainmukaisuuden arviointi

Kaikkiaan kymmenessä ratkaisussa korkein hallinto-oikeus otti kantaa, oliko viranhaltijan etuuspäätös, kunnallinen ohjeistus tai kunnanvaltuuston tekemä päätös perustuslainmukainen. Kuudessa näistä oli kyse hallintoriita-asiasta, jossa määriteltiin perustuslain 19.3 §:n sisältöä. Hallintoriita-asioissa ei ole kyse varsinaisesta muutoksenhausta, vaan julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta tai oikeutta koskevan riidan ratkaisemisesta. Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta kyse on usein siitä, että asiakas on ensin itse hankkinut jonkin palvelun, jonka hän katsoo kuuluvan kunnan järjestämisvelvollisuuteen ja jonka korvaamista hän jälkikäteen hakee.[23] Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisemat kuusi hallintoriita-asiaa koskivat kunnan oikeutta asettaa palvelunhakijat etusijajärjestykseen ja sillä perusteella evätä korvaushakemus. Näistä ratkaisuista kolme koski oikeutta lääkinnälliseen kuntoutukseen[24] ja kolme oikeutta oikomishoitoon osana julkista hammashuoltoa[25].

Ratkaisussa KHO 2002:61 oli kyse tapauksesta, jossa ylilääkäri oli evännyt pälvikaljua sairastavan henkilön hakemuksen peruukin saamiseksi lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä. Ylilääkäri oli perustanut päätöksensä kunnan laatimaan ohjeistukseen, jonka mukaan peruukkikustannuksia korvattiin vain alle 18-vuotiaille. Aikaisempina vuosina peruukkikustannuksia oli korvattu myös yli 18-vuotiaille, ja myös valittajana olleelle henkilölle oli aiemmin kustannettu peruukkeja, mutta kunta oli määrärahojen vähyyden vuoksi myöhemmin tiukentanut ohjeistustaan. Kunta perusteli uutta linjaa sillä, että alle 18-vuotiaat eivät yleensä voi omin varoin hankkia peruukkia ja että lasten ja nuorten on vaikeampi sopeutua itseensä hiuksettomina.

Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan, että kaupungin laatima ohjeistus peruukkien (maksusitoumusten) myöntämisestä kuntoutuksen

[23] Tuori – Kotkas 2008, s. 383–385.

[24] KHO 2002:61, KHO 2002:43 ja KHO 2000:63.

[25] KHO 2001:50, KHO 17.10.2001/2530 ja KHO 17.102001/2529.

apuvälineinä ei ollut lainvastainen. Perusteluissaan korkein hallinto-oikeus viittasi muun muassa perustuslain 19.3 §:ään sekä perusoikeusuudistusta koskevaan hallituksen esitykseen, jossa todetaan, että terveyspalvelujen riittävyyden arvioinnissa lähtökohtana on taso, joka luo jokaiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Korkein hallinto-oikeus totesi kuitenkin, että ”[r]iittäviksi katsottavia terveyspalveluja ei useinkaan voida turvata asettamatta terveydenhuollon toimintoja etusijajärjestykseen”. Tällöin on olennaista, että perustuslain 6 §:n ja potilaslain (785/1992) 3 §:n syrjintäkieltoja ei rikota. Korkein hallinto-oikeus totesi johtopäätöksenään, että kaupunki oli voinut asettaa apuvälinepalvelujen hakijat etusijajärjestykseen voidakseen määrärahojen puitteissa turvata vaikeavammaisten palvelut ja sen, etteivät apuvälineistä koituvat kustannukset muodostu yhdelle henkilölle kohtuuttomiksi. Kaupunki oli myös ottanut hakijan yksilöllisen tarpeen riittävällä tavalla huomioon, sillä se oli myöntänyt hakijalle korvauksen peruukin hankintaan viimeksi vuonna 1997.

Ratkaisussa KHO 2002:43 oli puolestaan kyse lääkinnällisenä kuntoutuksena annettavien fysioterapiapalvelujen myöntämiskriteereistä. Kunnan sosiaali- ja terveyslautakunta oli tehnyt periaatepäätöksen, jonka mukaan työikäiset eli 18–64-vuotiaat oli rajattu lääkinnällisenä kuntoutuksena annettavien fysioterapiapalvelujen ulkopuolelle. Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan, että ”[k]unta ei ollut voinut evätä fysioterapiapalvelun saamista pelkästään tiettyyn ikäryhmään kuulumisen vuoksi, kun henkilöllä oli sairautensa johdosta kunnan toimivaltaisen terveyskeskuslääkärin toteama fysioterapiapalvelun tarve”. Verrattuna edellä selostettuun peruukkitapaukseen tässä fysioterapiapalveluja koskevassa tapauksessa kunnan sosiaali- ja terveyslautakunta oli päätöksellään sulkenut hakijan *yksilöllisen* hoidon tarpeen arvioinnin pois palvelujen myöntämiskriteerien joukosta. Tätä korkein hallinto-oikeus piti perustuslain 6 §:n ja potilaslain 3 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäännösten vastaisena.

Sisällöllisesti samankaltaiseen lopputulokseen korkein hallinto-oikeus päätyi ratkaisussaan KHO 2000:63, joka koski ortopedisten jalkineiden myöntämistä osana lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälinepalveluita. Kaupunki oli antanut ohjeistuksen, jonka mukaan ortopedisiä jalkineita myönnettiin asiakkaille vain yksi pari vuodessa. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei hakijan yksilöllisiä tarpeita ollut otettu riittävällä tavalla huomioon ja että ”kaupunki oli näin ollen laiminlyönyt edellä tässä päätöksessä selostetuissa säännöksissä [mm. PL 19.3 §] tarkoitetun velvollisuutensa järjestää A:lle riittävät lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälinepalvelut”.

Ratkaisussa KHO 2001:50 oli kyse hallintoriidasta, joka koski yksityisenä hoitona saadun hammashuollon oikomishoidon korvaamista. Tapauksessa kuntayhtymä oli hylännyt hakijan vaatimuksen saada erikoishammaslääkäritasoinen yksityinen oikomishoito korvatuksi. Kuntayhtymän päätös perustui yleiseen linjanvetoon, jonka mukaan kyseistä hoitoa ei korvata yli 13 vuotta täyttäneille. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin kumosi kuntayhtymän (sekä lääninoikeuden) päätökset ja velvoitti kuntayhtymän korvaamaan yksityisen hoidon kustannukset. Tapauksessa hakijan oikomishoidon tarve oli todettu ja hoito aloitettu asuinkunnan terveyskeskuksessa ennen kuin hän oli täyttänyt 13 vuotta. Lisäksi hakija oli hakenut yksityisen hoidon korvaamista jo ennen sen alkamista. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että ”kuntayhtymä ei ole näyttänyt, että asiassa olisi sellaisia Suomen [perustuslain 6 §:n] ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n mukaisia hyväksyttäviä yleisiä palvelujen etusijajärjestykseen asettamisen perusteita, jotka estäisivät B:n oikomishoitotarpeen huomioon ottamisen”. Samaa problematiikkaa käsittelivät myös kaksi muuta korkeimman hallinto-oikeuden julkaisemaa ratkaisua.[26]

Selostettujen ratkaisujen perusteella korkeimman hallinto-oikeuden linjaksi näyttää muodostuneen kanta, että terveyspalvelujen hakijat voidaan asettaa etusijajärjestykseen, kunhan sille on olemassa hyväksyttävät yleiset perusteet ja hakijoiden yksilökohtainen tarve tulee otetuksi huomioon. Vaikka näissä ratkaisuissa korkein hallinto-oikeus on vedonnut yleisellä tasolla perustuslain 19.3 §:ään, varsinaisina ratkaisunormeina on kuitenkin pidettävä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäännöstä sekä potilaslain 3 §:n syrjintäkieltosäännöstä. Joissakin tapauksissa kunnan tai kuntayhtymän ohjeistus on todettu syrjiväksi ja toisissa ei. Ratkaisut ovat kuitenkin osaltaan määrittäneet myös sitä, mikä sisältö perustuslain 19.3 §:n ilmaisulle ”riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut” tulee antaa. Kyse ei siten ole perusoikeusmyönteisestä tulkinnasta vaan siitä, että korkein hallinto-oikeus on arvioinut, ovatko kuntien antamat soveltamisohjeet olleet perustuslain 6 ja 19.3 §:n vastaisia vai eivät. Kyse on siten tavallaan ollut perusoikeussäännökselle annetusta syrjäyttävästä vaikutuksesta, olkoonkin, että ”syrjäytetty” normi ei ole ollut lainsäännös vaan kunnallinen soveltamisohje.

Käsiteltyjen hallintoriita-asioiden lisäksi korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2004:94 arvioinut kunnallisen viranhaltijan tekemää päätöstä perustuslain 19.3 §:n näkökulmasta. Jutussa oli kyse iäkkään henkilön hakemuksesta kaidehissin asentamisesta aiheutuvien kustannusten

[26] KHO 17.10.2001/2530 ja KHO 17.10.2001/2529.

korvaamisesta. Henkilö asui hissittömän kerrostalon kolmannessa kerroksessa ja hänen liikkumisensa oli erittäin vaivalloista polvien nivelrikkojen ja selän kulumien vuoksi. Kunnallisen viranhaltijan ohella sekä kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan alainen jaosto että hallinto-oikeus olivat hylänneet hakemuksen.

Tapauksen kannalta keskeinen säännös oli vammaispalvelulain 9.2 §, joka turvaa siinä mainitut etuudet subjektiivisina oikeuksina. Säännöksen mukaan

> ”[k]unnan on korvattava vaikeavammaiselle henkilölle asunnon muutostöistä sekä asuntoon kuuluvien välineiden ja laitteiden hankkimisesta hänelle aiheutuvat kohtuulliset kustannukset, jos hän vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee näitä toimenpiteitä suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista”.

Vammaispalveluasetuksen (759/1987) 12.1 §:ssä täsmennetään, että ”[a]sunnon muutostyöksi katsotaan myös muutostöiden suunnittelu sekä esteiden poistaminen asunnon välittömästä lähiympäristöstä”.

Tapauksen ratkaisu koski kysymystä siitä, voitiinko kaidehissin asentamista porraskäytävään pitää vammaispalveluasetuksen 12.1 §:n mukaisena ”esteen poistamisena asunnon välittömästä lähiympäristöstä”. Korkein hallinto-oikeus vastasi kysymykseen kieltävästi ja hylkäsi hakemuksen. Perusteluissaan korkein hallinto-oikeus viittasi myös perustuslain 19.3 §:ään. Viittaus oli kuitenkin ylimalkainen, eikä sitä nivottu ratkaisun sisältöön. Tulkitessaan vammaispalveluasetuksen 12.1 §:ää korkein hallinto-oikeus nojautui sen sijaan vammaispalvelulain 9.2 §:n ilmaisuun ”kohtuulliset kustannukset”. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei kaidehissin asentamisesta koituvia kustannuksia voitu pitää kohtuullisina ja että ”[v]ammaispalvelulain tarkoituksena ei ollut korvata asunnon muutostöinä niiden haittojen poistamista, jotka aiheutuivat asumisesta hissittömissä kerrostaloissa”.

Viittaaminen perustuslain 19.3 §:ään osana ratkaisun perusteluja jäi toisin sanoen irralliseksi. Tarkoituksena lienee yhtäältä ollut tuoda esille, että vammaispalvelulain 9.2 § kiinnittyy kyseiseen perustuslain säännökseen. Toisaalta korkein hallinto-oikeus lienee halunnut viestittää, ettei kunnallisen viranhaltijan tekemää päätöstä voinut pitää perustuslain 19.3 §:n vastaisena. Tuomioistuin ei ole kuitenkaan perusteluissaan avannut perustuslain 19.3 §:n merkitystä päättelyssään.[27]

[27] Ratkaisussaan KHO 18.1.2005/89 korkein hallinto-oikeus katsoi muun muassa perustuslain 19.3 §:ään tukeutuen, että vammaispalvelulain mukaisten tehtävien hoitamiseen osoitetun määrärahan jättäminen kokonaan pois kunnan talousarviosta oli lainvastainen. Koska kyse ei ole vuosikirjaratkaisusta, ratkaisun tarkempaan analyysiin ei tässä ole mahdollisuutta.

Kahdessa tuoreessa toimeentulotukea koskevassa ratkaisussa (KHO 2013:57 ja KHO 2013:58) korkein hallinto-oikeus on ilmoittanut soveltaneensa perustuslain 19.1 §:ää. Ratkaisuissa oli kyse tutkintovangin/vangin oikeudesta toimeentulotukeen. Ratkaistavana oikeuskysymyksenä ei ollut se, onko vangeilla ylipäänsä oikeutta toimeentulotukeen, sillä kuten edellisessä alaluvussa selostetusta ratkaisusta KHO 2001:35 käy ilmi, mitään ryhmää ei ole suljettu pois toimeentulotuen piiristä. Kyse oli sen sijaan siitä, kattoiko vangeille myönnettävä laskennallinen/tosiasiallinen käyttövara (reilu 40 euroa) sellaiset toimeentulotuen perusosalla katettavat menot, joita heidän vankilasta saamansa majoitus ja ylläpito eivät olisi kattaneet. Kyse oli myös siitä, tulisiko asiakasmaksulain (734/1992) 7 c §:ssä määriteltyä, pitkäaikaisessa laitoshoidossa olevan henkilöön kuukausittain käyttöön jätettävää summaa (90 euroa) käyttää vankien käyttövaran perusteena. Kummassakin ratkaisussa korkein hallinto-oikeus päätyi siihen, ettei asiakasmaksulaissa pitkäaikaisen laitoshoitoasukkaan suojaksi säädetty summa soveltunut vankeinhoitoon. Korkein hallinto-oikeus katsoi myös, että tapauksissa hakijat eivät olleet osoittaneet, että heillä olisi ollut toimeentulotukeen oikeuttavia muita perusmenoja.

Korkein hallinto-oikeus ei ole päätösten ratkaisuselosteissa valitettavasti avannut sitä, mikä perustuslain 19.1 §:n relevanssi lopulta oli kyseisille ratkaisuille. Onko korkein hallinto-oikeus näissäkin ratkaisuissaan halunnut viestittää, että tapausten kuntien (Vaasa ja Espoo) määrittelemän nykyisen käyttövaran suuruus ei vaaranna vankien oikeutta välttämättömään toimeentuloon eikä siten loukkaa perustuslain 19.1 §:ssä säädettyä oikeutta? Jos näin on, se olisi tullut kirjoittaa eksplisiittisesti auki. Sen sijaan korkein hallinto-oikeus tyytyikin kummankin tapauksen ratkaisuselosteessaan toteamaan, että ”asiassa ei ole ilmennyt, että [hakijalla] olisi […] tosiasiassa ollut sellaisia toimeentulotukeen oikeuttavia menoja, joita hänen vankilasta saamansa ylläpito ei ole kattanut ja joihin hänen käytettävissään olleet tulonsa […] eivät olisi riittäneet”.

3.3 Näyttökysymyksiä

Aineistona olleen 19 korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun joukossa oli myös ratkaisuja, jotka koskivat nähdäkseni ensisijaisesti näyttökysymyksiä, eivätkä niinkään oikeuskysymyksiä. Tällaisia ratkaisuja oli kolme ja niissä korkeimman hallinto-oikeuden voidaan katsoa vedonneen perustuslain 19

§:ään jopa tarpeettomasti. Ensimmäinen ratkaisu on KHO 2011:69, jossa oli kyse vaikeavammaisen oikeudesta saada vammaispalvelulain 8.2 §:n mukaista henkilökohtaista apua. Henkilökohtainen apu pitää sisällään vaikeavammaisen välttämättömän avustamisen kotona ja kodin ulkopuolella päivittäisissä toimissa, työssä, opiskelussa, harrastuksissa, yhteiskunnallisessa osallistumisessa tai sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä. Henkilökohtainen apu on subjektiivisena oikeutena turvattu palvelu syyskuusta 2009 lähtien. Vammaispalvelulain 8 c.2 §:ssä täsmennetään, että

> ”[h]enkilökohtaisen avun tarkoitus on auttaa vaikeavammaista henkilöä toteuttamaan omia valintojaan 1 momentissa tarkoitettuja toimia suorittaessaan. Henkilökohtaisen avun järjestäminen edellyttää, että vaikeavammaisella henkilöllä on voimavaroja määritellä avun sisältö ja toteutustapa.”

Tapauksessa henkilökohtaisen avun hakijana oli henkilö, jolla oli älyllinen kehitysvamma ja joka pystyi tuottamaan vain muutaman sanan lauseita sekä kommunikoimaan eleiden ja kuvien avulla. Kaupungin terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunnan jaosto sekä hallinto-oikeus päätyivät selvitysten perusteella molemmat siihen, että on hakijaa ei voitu pitää sellaisena vaikeavammaisena henkilönä, joka kykenee itse määrittelemään henkilökohtaisen avun sisältöä, toteuttamistapaa ja aikataulua. Korkein hallinto-oikeus päätyi kuitenkin päinvastaiseen kantaan. Se kumosi hallinto-oikeuden sekä kunnan lautakunnan päätökset ja palautti asian lautakunnan uudelleen käsiteltäväksi. Korkein hallinto-oikeus katsoi saadun selvityksen perusteella, että hakijalla oli vammaispalvelulain 8 c.2 §:ssä ”edellytetyllä tavalla voimavaroja määritellä tarvitsemansa henkilökohtaisen avun sisältö ja toteutustapa.” Ratkaisun perusteluissa korkein hallinto-oikeus vetosi muun muassa perustuslain 19.3 §:ään.

Vaikka vammaispalvelulain 8.2 §:n mukaisen henkilökohtainen avun voidaan katsoa kiinnittyvän perustuslain 19.3 §:ään ja ajatukseen turvata kaikille mahdollisuudet toimia yhteiskunnan täysivaltaisina jäseninä[28], selostetussa

[28] Henkilökohtaisen avun voidaan katsoa kiinnittyvän myös perustuslain 19.1 §:ssä säädettyyn oikeuteen ”välttämättömään […] huolenpitoon”. Säännöstä koskevan hallituksen esityksen mukaan välttämätön huolenpito edellyttää sellaisia palveluita, joilla ”turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset”. Tällaisina palveluina mainittiin muun muassa vammaisten ja kehitysvammaisten huoltoon kuuluvat tukitoimet. Ks. HE 309/1993 vp, s. 69 Henkilökohtaista apua koskevan säännöksen lisäämistä vammaispalvelulakiin perusteltiin nimenomaan sillä, että se takaisi perustuslain 19.1 §:n edellyttämän ihmisarvoisen elämän. Ks. Hallituksen esitys 166/2008 vp Eduskunnalle laeiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta, s. 6 ja 13.

tapauksessa oli nähdäkseni kyse lähinnä näyttökysymyksestä: pystyikö hakija ilmaisemaan omaa tahtoaan vai ei? Tässä mielessä vetoaminen perustuslain 19.3 §:ään ratkaisun perusteluissa oli tarpeetonta.[29] Korkein hallinto-oikeus onkin kahdessa myöhemmin antamassaan, samaa kysymystä käsitelleessä ratkaisussaan jättänyt viittaamatta perusteluissaan perustuslain 19.3 §:ään.[30]

Kaksi muuta ratkaisua, jotka koskivat ensisijaisesti näyttökysymystä, ovat ratkaisut KHO 2013:6 ja KHO 2013:7. Kummankin ratkaisun perusteluissa korkein hallinto-oikeus viittasi muun muassa perustuslain 19.1 §:ään. Tapauksissa oli kyse vaikeavammaisen henkilön oikeudesta vammaispalvelulain mukaiseen palveluasumiseen. Palveluasuminen on niin ikään vaikeavammaisille subjektiivisena oikeutena turvattu etuus. Henkilö on vammaispalvelulain 8.2 §:n mukaan oikeutettu palveluasumiseen,

> ”jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. Kunnalla ei kuitenkaan ole erityistä velvollisuutta palveluasumisen eikä henkilökohtaisen avun järjestämiseen, jos vaikeavammaisen henkilön riittävää huolenpitoa ei voida turvata avohuollon toimenpitein.”

Molemmissa tapauksissa korkein hallinto-oikeus katsoi saamansa selvityksen perusteella, että hakijat ei olleet laitoshoidon tarpeessa, koska he eivät tarvinneet jatkuvaa sairaanhoitoa tai muuta erityisosaamista. Hakijoiden tarvitsema riittävä huolenpito oli tuomioistuimen mukaan mahdollista turvata palveluasumisella eli avohuollon toimenpitein.[31] Tapaukset liittyvät perustuslain 19.1 §:ään, jonka mukaan ”jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon”. Tapauksissa ei kuitenkaan ollut varsinaisesti kyse oikeudesta ”välttämättömään huolenpitoon”, sillä kunta oli joka tapauksessa järjestänyt hakijalle laitoshoitoa terveyskeskuksen vuodeosastolla. Kyse oli varsinaisesti sen tosiasian arvioimisesta, olivatko hakijat riittävän hyväkuntoisia palveluasumisen saajiksi vai eivät. Voidaankin katsoa, että viittaaminen perustuslain 19.1 §:ään osana ratkaisujen perusteluita on jäänyt irralliseksi.

---

[29] Marja Pajukoski on päätynyt toisenlaiseen tulkintaan, jonka mukaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua on pidettävä yleisempänä kannanottona vaikeavammaisten itsemääräämisoikeuden puolesta. Ks. Pajukoski tässä julkaisussa.

[30] Ks. KHO 2012:46 ja KHO 2012:36.

[31] Vrt. KHO 2012:111.

4 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Vuonna 1995 voimaantulleesta perusoikeusuudistuksesta on kulunut 18 vuotta. Uudistuksen myötä siirryttiin uuteen perusoikeusparadigmaan, jonka mukaan perusoikeussäännökset eivät velvoita pelkästään lainsäätäjää, vaan ne ovat myös hallinnossa ja tuomioistuimissa välittömästi sovellettavaa oikeutta. Tässä artikkelissa on tarkasteltu sitä, minkälaisia oikeusvaikutuksia korkein hallinto-oikeus on antanut perustuslain 19 §:n sosiaalisia perusoikeuksia koskevalle säännökselle. Hypoteesina oli, että perutuslain 19 §:n oikeusvaikutukset rajoittuvat tulkintavaikutukseen. Hypoteesi osoittautui analysoitujen ratkaisujen valossa oikeaksi, sillä suurimmassa osassa niistä ratkaisuista, joissa korkein hallinto-oikeus on viitannut perustuslain 19 §:ään, se on käyttänyt säännöstä tulkinnan tukena taikka arvioinut hallintopäätöksen tai soveltamisohjeen perustuslainmukaisuutta.

Ratkaisujen analyysi nosti esiin myös ongelmia. Korkein hallinto-oikeus on useimmissa edellä käsitellyissä ratkaisuissa viitannut perustuslain 19.1 ja 19.3 §:ään varsin yleisellä tasolla – usein vain mainiten kyseiset pykälät kertomatta kuitenkaan, *miten* ne ovat vaikuttaneet ratkaisussa päädyttyyn lopputulokseen. Niukka perustelulinja ei täytä oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettua perusteluvelvollisuutta. Olli Mäenpään mukaan hallintolainkäyttölain (586/1996) 53 §:n asettamaa tuomioiden perusteluvelvollisuutta on tulkittava niin, että perustelut sisältävät tosiseikkojen ja oikeusnormien ohella myös oikeudellisen päättelyn eli sen, miten ratkaisuun on päädytty.[32] Silloin kun ratkaisussa vedotaan perusoikeussäännökseen, tulisikin mielestäni kiinnittää erityistä huomiota siihen, minkälainen merkitys sille on itse ratkaisussa ja siihen johtaneessa päättelyketjussa annettu. Sama pätee myös ratkaisuselosteisiin.

Entä mitä johtopäätöksiä voidaan tehdä ratkaisujen alhaisesta lukumäärästä? Korkein hallinto-oikeus on vuoden 1995 jälkeen vedonnut perusteluissaan perustuslain 19 §:ään ainoastaan 15 vuosikirjaratkaisussaan. Niiden lisäksi vain neljässä muussa julkaistussa ratkaisussa on viitattu kyseiseen pykälään. Ratkaisujen alhaisen määrän arveltiin selittyvän ainakin kolmella tekijällä. Ensinnäkin perustuslain 19 § sisältää suurimmaksi osaksi toimeksiantosäännöksiä, jotka on suunnattu ensisijassa lainsäätäjälle ja kunnille. Tästä syystä niiden laajamittainen soveltaminen tuomioistuimissa on epätodennäköistä. Toisekseen alhaista lukumäärää selittänee osaltaan sosiaaliturvan muutoksenhakujärjestelmä. Perustuslain 19.2 §:n alaan kuuluvat

[32] Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus. Helsinki, WSOYpro 2007, s. 564–566.

asiaryhmät eivät tule lainkaan korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäviksi ja perustuslain 19.1:n alaan kuuluvat toimeentulotukiasiatkin edellyttävät muutoksenhakulupaa. Sosiaalihuoltolain (710/1982) mukaisia palveluja koskevissa asioissa on puolestaan muutoksenhakukielto korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ainoastaan sosiaalihuollon erityislait, kuten vammaispalvelulaki, sallivat ainakin osassa lakien alaan kuuluvissa asioissa muutoksenhaun korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman muutoksenhakulupaa. Tämä selittääkin sen, miksi artikkelin pohjana olevaan aineistoon sisältyvistä ratkaisuista lähes puolessa oli kyse vammaispalvelulain soveltamisesta. Kolmas seikka, joka vaikuttaa siihen, ettei korkeimman hallinto-oikeuden ole tarvinnut antaa perustuslain 19 §:lle syrjäyttävää vaikutusta, on kattava lakien ennakollinen perustuslainmukaisuuden kontrolli.

Näiden kolmen syyn ohella saattaa olla vielä neljäskin tekijä, joka osaltaan selittää perustuslain 19 §:n vähäistä roolia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen perusteluissa. On nimittäin mahdollista, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa on enemmän tai vähemmän tietoisesti suhtauduttu pidättyväisesti perustuslain 19 §:n käyttämiseen ratkaisujen perusteluna. Oikeuskirjallisuudessa on aiemmin esitetty näkemyksiä, joiden mukaan korkeimman hallinto-oikeuden ”legalistisen pidättyvää ja niukkaa” perustelulinjaa on ohjannut pyrkimys välttää ratkaistavien tapausten tosiasia-aineistosta irtaantuvia liian periaatteellisia kannanottoja.[33] Perustuslain 19 §:n vähäinen käyttö osana ratkaisujen perusteluja saattaisikin osaltaan selittyä tällä korkeimman hallinto-oikeuden yleisemmällä perustelulinjalla. Perusoikeuksiin liittyvissä jutuissa kun tapaa usein olla kyse laajemmista periaatteellisista kysymyksistä. Toisaalta korkein hallinto-oikeus on osassa tarkastelluista jutuista tehnyt myös laajakantoisempia periaatteellisia ratkaisuja. Tällaisina on pidettävä muun muassa niitä kuutta hallintoriitajuttua, jossa korkein hallinto-oikeus samalla määritteli yleisempiä hyväksyttävyyskriteereitä määrärahasidonnaisten etuuksien etusijajärjestystä koskeville kunnallisille soveltamisohjeille.

Lisäksi on syytä pitää mielessä, että vaikka korkein hallinto-oikeus ei ratkaisujensa perusteluissa ole kovinkaan usein vedonnut perustuslain 19 §:ään, se ei ole suinkaan ainoa sosiaalioikeuden kannalta relevantti perusoikeussäännös. Sosiaalioikeuden alalla – erityisesti tahdonvastaisessa hoidossa – merkityksellisiä perusoikeussäännöksiä ovat myös perustuslain 7 § henkilökohtaisesta vapaudesta ja koskemattomuudesta sekä 10 §

[33] Ks. kootusti Määttä 2008, s. 405–407. Ks. myös Lavapuro, Juha: Uusi perustuslakikontrolli. Helsinki, Suomalainen Lakimiesyhdistys 2010, s. 124.

yksityiselämän suojasta. Sosiaali- ja terveydenhuollon keskeinen oikeus, itsemääräämisoikeus, on palautettavissa kyseisiin perusoikeussäännöksiin. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöstä löytyykin tuoreita itsemääräämisoikeutta koskevia ratkaisuja, joiden perusteluissa se on viitannut perustuslain 7 §:ään.[34] Ja kuten edellä tarkastelluista lääkinnällistä kuntoutusta ja oikomishoitoa koskeneista ratkaisuista kävi ilmi, korkein hallinto-oikeus on perustellut ratkaisujaan myös yhdenvertaisuutta koskevalla perustuslain 6 §:llä.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuista ei siten voi vetää kovinkaan pitkälle meneviä johtopäätöksiä siitä, miten se suhtautuu perustuslain 19 §:n käyttämiseen osana ratkaisujensa perusteluja. Voimme kuitenkin kysyä yleisellä tasolla, liittyykö perustuslain perusoikeussäännösten käyttämiseen osana korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen perusteluja ylipäänsä ongelmia. Kysymys sivuaa suomalaisen oikeusjärjestelmän konstitutionalisoitumisesta käytyä keskustelua. Konstitutionalisoitumisella on monia ulottuvuuksia, mutta tässä käsitteellä viitataan perusoikeuksien merkityksen korostumiseen nimenomaan tuomioistuinten ratkaisutoiminnassa. Konstitutionalisoituminen voi johtaa oikeuden politisoitumiseen eli siihen, että tuomioistuimet perusoikeussäännöksiä soveltaessaan astuisivat lainsäätäjälle varatulle toiminta-alueelle ja loukkaisivat näin demokratia- ja vallan kolmijakoperiaatteita.[35] Kuten Kaarlo Tuori on huomauttanut, konstitutionalisoitumista on kuitenkin syytä tarkastella eritellymmin eli perusoikeuksien eri vaikutustapoja analysoimalla.[36]

Perusoikeuksien ylikorostuminen – ylikonstitutionalisoituminen – olisi ilmeisintä silloin, kun tuomioistuimet aktiivisesti soveltaisivat perustuslain 106 §:ää ja syrjäyttäisivät tavallisen lain säännöksiä perusoikeussäännöksiin vedoten (abrogaatiovaikutus). Korkein hallinto-oikeus ei kuitenkaan toistaiseksi ole vielä kertaakaan katsonut perustuslain 19 §:llä olevan (lain säännöksen) syrjäyttävää vaikutusta. Tämä selittyy pitkälti vallitsevalla perustuslakidoktriinillamme, jonka mukaan perusoikeuksien toteuttamista on edistettävä ensisijaisesti perusoikeusmyönteisen tulkinnan kautta.[37] Ylikonstitutionalisoitumisen vaara onkin huomattavasti pienempi silloin, kun tuomioistuimet tyytyvät tulkitsemaan tavallisen lain säännöstä perusoikeusmyönteisellä tavalla (tulkintavaikutus). Tässä artikkelissa tarkastel-

[34] Ks. esim. KHO 2012:75, KHO 2012:63 ja KHO 2012:26.

[35] Ks. esim. Tuori 2003, s. 915–943.

[36] Tuori 2003, s. 931.

[37] Hallituksen esitys 1/1998 vp Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, s. 164.

luissa ratkaisuissa korkein hallinto-oikeus näyttääkin tehneen näin ainakin ratkaisuissaan KHO 2001:35, KHO 2006:40 ja KHO 2006:38.

Lopuksi voidaan kysyä, tulisiko perusoikeussäännöksiin ylipäänsä viitata, jos sen tarjoamaa tulkinta-apua ei tarvita ja ratkaisu on perusteltavissa tavallisen lain säännöksillä. Mitä lisäarvoa perusoikeussäännökseen vetoaminen tällaisissa tapauksissa tuo? Yhtäältä voidaan katsoa, että perusoikeussäännökseen vetoaminen tarjoaa lisälegitimaation tuomioistuimen ratkaisulle ja varmistaa entisestään sen ”oikeellisuutta”. Toisaalta esimerkiksi Veli-Pekka Viljanen on esittänyt, ”ettei kaiken oikeudellisen päättelyn ole tarkoitus perustua perusoikeuksiin”.[38] Perusoikeussäännöksille tulisikin lainkäytössä varata *kriittinen* rooli; niihin tulisi vedota eritoten silloin, kun yksittäisen viranhaltijan etuutta koskeva päätös, kunnallisen lautakunnan antama soveltamisohje taikka eduskunnan antama laki näyttäytyy perusoikeusjärjestelmän kannalta ongelmallisena.[39]

[38] Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet eri oikeudenaloja yhdistävinä tekijöinä, s. 35, teoksessa Veli-Pekka Viljanen (toim.): Oikeudenalojen rajat ja rajattomuus. Turun yliopisto, Turku 2002, s. 25–37.

[39] Viljanen 2002, s. 35; Lavapuro 2010, s. 128–129.

Marja Pajukoski

Turvaako muutoksenhaku sosiaalisten oikeuksien toteutumista?

1 MUUTOKSENHAKU JA SOSIAALISET OIKEUDET

Sosiaalisilla oikeuksilla tarkoitetaan yleensä oikeuksia, jotka koskevat sosiaalisia etuuksia, kuten toimeentuloturvaa tai sosiaali- ja terveyspalveluja. Niiden toteuttaminen on julkisen vallan tehtävä. Normiperusta voi olla kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa tai kansallisissa säädöksissä: perustuslaissa ja tavallisissa laeissa. Perustuslakiin perusoikeus- (1995) ja perustuslakiuudistuksissa (2000) kirjatut sosiaaliset oikeudet ovat yksilön oikeuksia. Kun niihin aikaisemmin kuuluivat vain työtä ja koulutusta koskevat oikeudet, jokaiselle kuuluvat oikeudet kattavat nyt myös huolenpitoa, asumista, terveyttä tai muuta sosiaalista tarvetta koskevan suojan, etuudet ja palvelut. Sosiaalisten oikeuksien luonne yksilön oikeuksina on muun muassa perusoikeusuudistuksesta ja siihen vaikuttaneesta kansainvälisestä sääntelystä johtuen korostunut.[1]

Sosiaaliset oikeudet ovat materiaalisia oikeuksia, joiden toteutumista menettelylliset oikeudet turvaavat. Muutoksenhaku kuuluu kansalaisten menettelyllisiin oikeuksiin. Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien vahvistumisen lisäksi perusoikeusuudistus merkitsi myös niiden vahvistamista. Tavoitteena oli yksilöiden välisen tosiasiallisen tasa-arvon lisääminen hallinto- ja tuomioistuinprosesseissa. Säännösten taustalla ovat muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.[2]

Hallitusmuotoon lisättyjen uusien säännösten mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

1 Perusoikeuksien yksilökohtaisuudesta ks. Huhtanen, Raija: Mitä tarkoitetaan sosiaalisten oikeuksien yksilökohtaisuudella. Teoksessa Juhlakirja: Kaarlo Tuori 50 vuotta. Helsinki 1998, s. 180–184.

2 SopS 85–86/1998, 6 artiklan 1 kappale. Suomi ratifioi sopimuksen vuonna 1990. Sopimustekstiä on muutettu useilla pöytäkirjoilla, joista yhdestoista astui voimaan 1.11.1998 ja korvasi aiemmilla pöytäkirjoilla tehdyt sopimustekstin muutokset.

Jokaisella on myös oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Muutoksenhausta, käsittelyn julkisuudesta, oikeudesta tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös samoin kuin muista oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeista säädetään lailla. Menettelyjä koskevat säännökset siirrettiin perustuslakiin hallitusmuotoa vastaavan sisältöisinä.[3] Julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n mukaan perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus, joka koskee yhtä hyvin aineellisia kuin menettelyllisiä oikeuksia.

Sosiaalisia oikeuksia perusoikeuksina määrittelevät keskeiset säännökset sisältyvät perustuslain 19 §:ään. Sosiaalisten oikeuksien sisällöstä sekä niitä koskevasta muutoksenhausta on säädetty tavallisella lailla. Muutoksenhakuprosessit eri oikeuksien osalta eivät ole yhtenäisiä. Keskeinen eroavuus on toimeentuloturvan etuuksien (PL 19.2 §) ja pääasiassa kuntien järjestämisvastuulla olevien riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen (PL 19.3 §) muutoksenhaussa.[4] Menettelyn asianmukaisuutta ei voida arvioida kiinnittämättä huomiota tarkoituksena olevaan lopputulokseen. Menettelyn hallintolainkäyttölain ja hallintolain mukaan määräytyvä asianmukaisuus, kuten asianosaisen kuuleminen, päätöksen perusteleminen ja esteellisyyssäännöt, ovat kuitenkin melko riippumattomia kulloinkin käsillä olevan asian aineellisesta sisällöstä.[5]

Toimeentuloturvaa koskeva ensiasteen muutoksenhaku toteutuu viidessä valtakunnallisessa muutoksenhakulautakunnassa.[6] Oikaisu on toimeentuloturvan muutoksenhaussa osa valitusprosessia. Jollei päätöksentekijä katso oikaisulle olevan perusteita, se toimittaa valituksen muutoksenhakuelimelle yhdessä lausuntonsa kanssa. Muutoksenhakulautakuntiin valitetaan Kansaneläkelaitoksen, valtiokonttorin, eläke- ja tapaturmavakuutuslaitosten ja työttömyyskassojen päätöksistä. Jatkovalitus muutoksenhakulautakunnista on vakuutusoikeuteen, jonka päätöksestä ei ole edelleen valitusoikeutta.

[3] HM 16 §, perustuslain 21 §.

[4] Toimeentuloturva käsittää työttömyyden, sairauden, lapsen saamisen, työkyvyttömyyden, vanhuuden ja huoltajan menetyksen sekä opintoihin osallistumisen perusteella myönnettävät rahaetuudet, joiden tarkoitus on turvata toimeentulo kyseisissä elämäntilanteissa. Sosiaali- ja terveyspalvelut määräytyvät tavallisena lakina annettujen määräysten perusteella. Niiden järjestäminen on kuntien vastuulla.

[5] Hallintolainkäyttölaki 586/1996, hallintolaki 434/2003.

[6] Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta, työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta, opintotuen muutoksenhakulautakunta, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta. Artikkeli ei käsittele muutoksenhakua opintotuen muutoksenhakulautakuntaan.

Poikkeus ovat eräät tapaturmavakuutusasiat, joissa on mahdollista valittaa korkeimpaan oikeuteen edellyttäen, että se myöntää valitusluvan.

Silloin kun kunnan myöntämiä sosiaalipalveluja koskevan päätöksen on tehnyt viranhaltija, päätöstä koskeva muutoksenhakuprosessi alkaa oikaisusta, joka ei kuitenkaan ole varsinainen muutoksenhakukeino.[7] Oikaisua haetaan monijäseniseltä toimielimeltä (lautakunnalta). Jos oikaisua ei ole haettu, ei myöskään valitusta voida tehdä. Toimielimen oikaisun perusteella tekemään päätökseen samoin kuin sen ensi asteena tekemiin hallintopäätöksiin haetaan muutosta alueellisilta hallinto-oikeuksilta.[8] Sosiaali- ja terveydenhuollon asiat ovat hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asioiden suurin ryhmä.[9] Hallinto-oikeuksien päätöksistä ei pääsääntöisesti voida valittaa edelleen. Poikkeuksen muodostavat eräät tahdosta riippumatonta hoitoa tai huoltoa ja subjektiivisen oikeuden luonteisia palveluja koskevat etuudet, joista voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Myös vammaispalvelulain mukaisista määrärahasidonnaisista etuuksista voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muutoksenhakuoikeus voi olla luvanvarainen, kuten toimeentulotuen kohdalla.

Kuntien myöntämiä palveluja ja etuuksia koskevien valitusten määrä on merkittävästi toimeentuloturvan etuuksia koskevia valituksia pienempi. Tämä johtuu osaksi siitä, että kunnissa tosiasiallisen hallinnon sisällä tehtävistä palvelupäätöksistä, kuten hoitoon, hoivaan ja huoltoon liittyvistä toimenpiteistä, ei voida valittaa. Terveydenhuollossa muutoksenhakuoikeus koskeekin lähinnä tahdosta riippumattomasta hoidosta tehtäviä päätöksiä mielenterveyshuollossa.[10] Potilaalla on kuitenkin mahdollisuus tehdä potilaslain mukainen muistutus hoidostaan tai kohtelustaan ja hakea potilasvahinkolain perusteella korvausta mahdollisesta hoitovirheestä. Potilasvahinkolakia vastaavaa menettelyä ei sosiaalihuollossa ole, mutta vahingonkorvausta voidaan hakea siviiliprosessissa käräjäoikeudessa. Tämä on kuitenkin erittäin harvinaista. Sosiaalihuollon asiakaslakiin perustuva muistutus voidaan tehdä yksinomaan asiakkaan kohtelusta. Sekä sosiaali- että terveydenhuollossa voidaan tehdä myös viranomaisen menettelyä koskeva kantelu.

---

7 Sosiaalihuoltolaissa on nimenomaisesti todettu, ettei monijäsenisen toimielimen alaisen viranhaltijan tekemään päätökseen saa hakea valittamalla muutosta (45 § 1 mom.).

8 Erityislailla on voitu säätää poikkeuksista, mistä esimerkkinä lastensuojelulaki.

9 Vuonna 2011 alueellisiin hallinto-oikeuksiin saapuneista asioista sosiaali- ja terveydenhuollon asiat muodostivat 29 %. Hallinto-oikeuksien toimintakertomus 2011, s. 19.

10 Esimerkiksi hallinto-oikeuden vuonna 2011 tekemistä terveydenhuoltoa koskevista 2761 ratkaisusta 2641 koski hoitoon määräämistä mielenterveysasiassa.

Hallintovalituksen ohella varsinaisena muutoksenhakukeinona toimii sosiaali- ja terveydenhuollossa ns. hallintoriitamenettely. Sen edellytys on, ettei asiassa voida valittaa. Hallintoriitana voidaan käsitellä julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta suhteesta aiheutuvaa velvollisuutta tai oikeutta koskevat riidat. Sosiaali- ja terveydenhuollossa on asiakkaan käynnistämänä hallintoriitana käsitelty kunnan korvausvelvollisuutta yleensä silloin, kun asiakas on hankkinut palvelun omalla kustannuksellaan yksityissektorilta.[11] Hallintoriidassa asiakkaalle jää riski siitä, ettei kunta korvaa hankittua palvelua.

Sosiaalisista oikeuksista hallinnossa tehtävien päätösten määrä on muutoksenhakuelimissä käsiteltäviä valituksia merkittävästi suurempi myös siksi, että valitusoikeuksia on rajoitettu. Muutoksenhakutarve koskee asiakkaan kannalta joko kokonaan tai osittain kielteisiä päätöksiä. Valituskelpoisista päätöksistä enimmilläänkin vain hiukan yli 10 %:iin haetaan muutosta. Saatavilla ei ole tietoa siitä, kuinka suurta osaa asiakkaalle kielteisistä päätöksistä valitukset koskevat.

Toimeentuloturvan lautakuntatyyppiset muutoksenhakuelimet poikkeavat tuomioistuinperustaisesta hallintolainkäytön organisoinnista, jonka kautta palveluja koskeva muutoksenhaku toteutuu.[12] Muutoksenhakulautakuntien käsittelemien asioiden volyymi on kuitenkin merkittävästi hallintotuomioistuimia suurempi. Esimerkiksi vuonna 2011 muutoksenhakulautakunnissa ratkaistiin vajaa 47 000 toimeentuloturvaan liittyvää asiaa.[13] Lautakuntien ratkaisuista tehtyjä jatkovalituksia käsittelevä vakuutusoikeus ratkaisi samana vuonna 7 210 asiaa. Tapaturma-asioissa, joista voi edelleen valittaa korkeimpaan oikeuteen, vuonna 2011 ratkaistiin 149 vakuutusoikeusasiaa. Samana vuonna hallinto-oikeudet ratkaisivat vajaa 5 922 ja korkein hallinto-oikeus 906 sosiaali- ja terveydenhuollon asiaa.[14]

[11] Esimerkiksi KHO 2001:50, lapsen hampaiden oikomishoito, KHO 2002:43, lääkinnällinen kuntoutus, KHO 2002:61, apuvälinepalvelut, KHO 2006:18, näkövammaisen oikeus ruudunluku ja puhesyntetisaattoriohjelmiin, KHO 2010:10, palvelusetelin käyttötarkoitus.

[12] Huhtanen, Raija: Toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnat ja oikeusturva. Lakimies 7−8/2000, s. 1264–1285.

[13] Muutoksenhakulautakunnat tekevät päätöksiä myös muissa kuin valitusasioissa. Vuoden 2011 ratkaisut jakaantuvat siten, että sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa ratkaistiin 27 518 asiaa, työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnassa 6893, opintotuen muutoksenhakulautakunnassa 2089, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa 5204 ja tapaturma-asiain muutoksenhakulautakunnassa 5007 valitusta. Lähde: lautakuntien toimintakertomukset 2011.

[14] Suomen virallinen tilasto (SVT): Hallinto-oikeuksien ratkaisut [verkkojulkaisu]. 2011, Liitetaulukko 1. Hallinto-oikeuksissa ratkaistut asiat asiaryhmittäin 2008−2011. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 13.3.2013] ja Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut [verkkojulkai-

Hallintovalitusten kautta toteutuva muutoksenhakujärjestelmä on vain osa jälkikäteisen oikeusturvan muodoista. Potilasvahinkovakuutusjärjestelmän ja käräjäoikeuksissa ajettujen sosiaalihuollon vahingonkorvauskanteiden ohella muilla jälkikäteisen oikeusturvan keinoista on harvoin vaikutusta päätöksen aineelliseen sisältöön ehkä terveydenhuollon muistutusta lukuun ottamatta.

Artikkelissa tarkastellaan hallintolainkäyttölain mukaan määräytyvää muutoksenhakujärjestelmää sosiaalisten oikeuksien turvaajana yhtäältä toimeentuloturvan toisaalta palvelujen ja etuuksien osalta. Yleinen kysymys on, missä määrin muutoksenhaku ja siihen liittyvät prosessit turvaavat materiaalisten sosiaalisten oikeuksien toteutumista, mitkä seikat tukevat, mitkä estävät niitä toteutumasta. Erityiset tutkimuskysymykset koskevat asiantuntijuutta, muutoksenhakuun kuluvaa aikaa ja asiakkaan kapasiteettia. Asiantuntijatiedolla on ratkaiseva merkitys esimerkiksi annettavan hoidon ja huollon sisältöön, josta kuitenkin on harvoin muutoksenhakumahdollisuus. Asiantuntijuuteen perustuvat ensi asteen päätökset tulevat uudelleen arvioitaviksi ainoastaan toimeentuloturvan päätöksissä, joista on aina muutoksenhakumahdollisuus. Kysymyksenä on asiantuntijatiedon vaikutus muutoksenhaussa annettaviin päätöksiin. Palvelun tai etuuden saamiseen kuluva aika voi vaikuttaa olennaisesti siihen, missä määrin niillä voidaan täyttää hakemuksen perusteena olevat asiakkaan tarpeet. Miten erityisesti muutoksenhakuun kuluva aika vaikuttaa materiaalisten oikeuksien ja oikeusturvan toteutumiseen? Sosiaali- ja terveydenhuollossa palvelun saamisen edellytys on usein jokin toimintakyvyssä oleva vaje. Otetaanko asiakkaan oma kapasiteetti huomioon muutoksenhakuprosesseja koskevassa sääntelyssä ja sen toimeenpanossa?

Tarkastelun ulkopuolelle on rajattu asiakkaan (asianomistajan) kohtelua koskevat menettelyt ja prosessit, joten esimerkiksi tietojen saantiin liittyvää muutoksenhakua tai kanteluja ei käsitellä. Asiakokonaisuuksiin tai kohderyhmiin liittyvien valitusprosessien erityisiä piirteitä, esimerkkinä huostaanottoa ja tahdosta riippumatonta hoitoa koskevat päätökset, ei tarkastella. Kyse on palveluja ja toimeentuloturvaa koskevien päätösten aineelliseen sisältöön vaikuttavista tekijöistä muutoksenhaussa.

su]. 2011, Liitetaulukko 1. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistut asiat asiaryhmittäin 2008−2011. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 13.3.2013].

2 RAKENTEELLISET MUUTOKSENHAUN ESTEET

Muutoksenhakuprosessin onnistumisen ehto on tiettyjen rakenteellisten edellytysten toteutuminen. Olennaisin tekijä on, voidaanko prosessi ylipäätään käynnistää. *Valitusmahdollisuuden puuttuminen voi perustua lainsäädäntöön tai oikeuskäytäntöön*. Terveyden- ja sairaanhoidossa tehtävistä päätöksistä ei pääsääntöisesti ole valitusoikeutta. Sosiaalihuollossa asiakkaan valitusoikeus on laajempi, mutta erityisesti jatkovalitusoikeutta on rajattu. Molemmissa on poikkeuksia. Palveluista poiketen kaikissa toimeentuloturvan etuuksissa on muutoksenhakumahdollisuus.

Valitusmahdollisuuden puuttuminen voi johtua myös lainvastaisista hallintokulttuureista, joiden vuoksi *asiakas ei ylipäätään saa päätöstä*. Tästä esimerkki on suullisessa asiakaskontaktissa annettu ilmoitus, ettei palvelua tai etuutta asianomaisessa tilanteessa myönnetä. Jos asiakas ei kyseenalaista tietoa tai osaa vaatia päätöstä kirjallisena, muutoksenhakua ei ole mahdollista käynnistää.[15] Valitusoikeus voi jäädä toteutumatta myös siksi, että kunta jättää kielteiset yksilökohtaiset päätökset tekemättä, mutta ilmoittaa hakemusten olevan voimassa. Hakijat jäävät jonoon epämääräiseksi ajaksi, mutta eivät voi käyttää muutoksenhakuoikeuttaan.[16]

Rakenteellinen palvelujen toteutumisen ehto liittyy kunnan suunnittelu- ja budjetointivaltaan.[17] Erityisesti kunnan harkinnassa olevien määrärahasidonnaisten palvelujen ja etuuksien toteutuminen riippuu niihin varatuista resursseista. Valitusmahdollisuus ei oikeuskäytännön mukaan riitä päätöksen muuttumiseen, jos etuutta tai palvelua koskevassa harkinnassa on noudatettu asianmukaisia jakokriteerejä. Kriteereistä annetut ohjeet ovat usein kunnallisen päätöksenteon perusteena.[18] Ne eivät kuitenkaan saa suunnata päätöksentekoa ulkopuolelle viranomaisen harkintavallan, jota rajaavat hakijan yksilöllinen tarve, kunnan talousarvio, avustuksen kohdentamismahdollisuus ja eri hakijoiden yhdenvertainen kohtelu.[19]

Jos kunta vähentää tiettyyn palveluun varattuja määrärahoja yksilöpäätöksiä tekemättä, vaikka asiakkaiden tilanteessa ei ole tapahtunut muutoksia, muutoksenhaku määrärahapäätökseen jää asiakkaiden ainoaksi mahdollisuu-

[15] Suviranta, Outi: Oikeuskeinoista viranomaisen passiivisuutta vastaan, s. 928–929. Lakimies 6/2002, 914–937.

[16] Ks. AOA dnro 1863/4/09 24.11.2010.

[17] Kunnan suunnitteluvastuusta ks. Lönnfors, Mirja: Vastuuoikeudellisia näkökulmia modernista terveydenhuollon järjestelmästä. Edilex, asiantuntijakirjoitukset 26.1.2005, s. 16–19.

[18] Esim. KHO 2004:67.

[19] Esim. KHO 2006:55.

deksi varmistaa palvelun saaminen.[20] Valitus on tällöin ns. kunnallisvalitus, jossa valitusoikeus on jokaisella kuntalaisella. Valitusperuste on se, että talousarviossa sosiaali- tai terveydenhuoltoon varatut resurssit eivät riitä täyttämään kunnalle lainsäädännössä määrättyjä, asianomaisia järjestämisvelvoitteita.[21]

Vaikka muutoksenhaun tarkoitus olisi myöhemmän yksilöpäätöksen aineellisen sisällön muuttaminen, määrärahapäätöstä koskeva kunnallisvalitus voidaan tehdä vain laillisuusperusteella. Laillisuusperuste tarkoittaa, että päätöksen tekemiseen liittyy muotovirhe tai sen perusteena olevat tosiseikat on selvitetty puutteellisesti.[22] Koko kuntaa koskeva määrärahojen riittävyyden arviointi (ns. alibudjetointi) edellyttää valittajalta kuitenkin myös palvelujärjestelmän ja sitä koskevien taloudellisten edellytysten hallintaa. Valittajalla tulee menestyäkseen olla yleensä yksilövalitusta enemmän osaamista, jonka perusteella arvioida päätösten asianmukaisuutta. Valittamiskynnys nousee, jos sitä varten tulisi hankkia asiantuntija-apua, josta aiheutuu kustannuksia. Valituksen tekohalukkuutta voi heikentää myös kunnallisvalituksen yleisyys. Yhteyttä mahdollisten tulevien yksilöllisten tarpeiden ja määräraha- tai suunnittelupäätösten välillä voi olla vaikea nähdä, jollei omaa palveluhakemusta tai sitä koskevaa valitusta ole vireillä. Aina tulevat yksilökohtaiset tarpeet eivät välttämättä ole myöskään ennakoitavissa.

Jos asiakas ei käytä oikeuttaan hakea palveluja tai etuuksia, muutoksenhakumahdollisuudella ja sen tehokkuudella ei ole merkitystä. Kansainvälisten tutkimusten mukaan tämä ns. alikäyttö on yleisempää etuuksissa, joissa tuen määräytymisperusteet ovat epäselvät ja monimutkaiset. Alikäyttö on suurta myös yksilökohtaista tarveharkintaa sisältävissä, tulosidonnaisissa ja muita tuloja täydentävissä järjestelmissä. Muita alikäytön syitä ovat tuen tilapäisyys ja sen alhainen määrä. Hakemista vähentävät myös tietämättömyys järjestelmästä, riittämättömät tiedot tuen saannin ehdoista ja myöntämiskäytännöistä, hakemukseen tarvittavien asiakirjojen ja selvitysten määrä sekä pelko leimautumisesta.[23]

---

[20] Esimerkiksi KHO:n omaishoidon tukea koskevat päätökset 1133 (dnro 1055/3/10) ja 1137 (dnro 1059/3/10), molemmat tehty 7.5.2012.

[21] Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus. 4. uudistettu p. WSOYpro, Helsinki 2008, s. 356–357; KHO 89/18.1.2005.

[22] Päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen.

[23] Kuivalainen, Susan: Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja merkitys, s. 49−56 ja siinä mainitut lähteet. Yhteiskuntapolitiikka 72 (2007):1, s. 51–56.

Kansallisesti on tutkittu lähinnä toimeentulotuen alikäyttöä, joka on Suomessa laajaa. Noin puolet tukeen oikeutetuista jää syystä tai toisesta tuen ulkopuolelle. Alikäyttö on tyypillistä sosiaaliturvan piirissä oleville, kuten työttömille. Eniten alikäyttöä on kaikkein nuorimmilla ja kaikkein vanhimmilla. Alikäyttöä ei Suomessa seurata enempää tulonsiirtojen kuin palvelujenkaan osalta. Myös toimeentulotuen alikäytön seuranta on ollut satunnaista.[24] Kansalaisten sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen alikäyttö vaikuttaa sekä yleisesti että yksilötasolla. Samalla kun se mahdollistaa jatkuvan alibudjetoinnin esimerkiksi kunnallisissa palveluissa, se jättää kansalaiset eriarvoiseen asemaan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kunnallisia palveluja tai etuuksia koskeva valitus tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiiriin päätöksen tehnyt kunta kuuluu. Tuomioistuin voi toimittaa asiassa suullisen käsittelyn. Käsittely on toimitettava asianosaisen sitä pyytäessä.[25] Suulliset käsittelyt ovat kuitenkin harvinaisia. Yksi rakenteellisista kysymyksistä on *ensiasteen muutoksenhaun organisointi,* joka asettaa maan eri osissa asuvat samoin kuin toimeentuloturvan ja sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän asiakkaat erilaiseen asemaan. Toimeentuloturvan muutoksenhakua ei ole organisoitu alueellisiin muutoksenhakuelimiin, vaan kaikki muutoksenhakulautakunnat toimivat Helsingissä. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmässä tehtäviä valituksia käsitteleviä alueellisia hallinto-oikeuksia on sen sijaan kahdeksan. Matkat ja niiden kustannukset voivat muodostua esteeksi suullisen käsittelyn pyytämiselle erityisesti toimeentuloturvan muutoksenhaussa.

3 MUUTOKSENHAKUOIKEUS JA SEN TEHOKKUUS

Sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen että toimeentuloturvan muutoksenhakuprosessiin sovelletaan hallintolainkäyttölakia. Niiden ohella muutoksenhakua koskevia säännöksiä on annettu erityislaeilla. Hallintolainkäyttölain mukaan päätöstä, johon saa hakea muutosta, ei voida panna täytäntöön ennen kuin se on lainvoimainen.[26] Sosiaalihuollossa toimielin voi

[24] Kuivalainen 2007, s. 49–56.

[25] Asianosaisen pyytämä suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton (38 §). Kunnallisvalituksessa suullinen käsittely ei ole mahdollinen.

[26] 31 § 1 momentti. Toisen momentin mukaan päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön

kuitenkin sosiaalihuoltolain nojalla päättää, että päätös pannaan täytäntöön valituksesta huolimatta. Hallinto-oikeus samoin kuin jatkovalitustuomioistuin korkein hallinto-oikeus voivat kieltää täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi. Kun muutoksenhaku useimmiten koskee tilannetta, jossa kunta ei myönnä tiettyä palvelua, menettely toteutuu ilman, että erillistä päätöstä tehdään. Näin on esimerkiksi erimielisyyden koskiessa oikeutta toimeentulotukeen taikka sen määrää, joka on asiakkaan mielestä liian pieni. Asiakas jää hallintopäätöksen varaan odottamaan muutoksenhakuelimen ratkaisua, joka kestää vähimmillään kuukausia. Apulaisoikeusasiamies onkin katsonut, että alemman oikeusasteen päätös voidaan toimeentulotukiasiassa panna täytäntöön välittömästi. Perusteluna on, että valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen on luvanvarainen ja että toimeentulotuki on perustuslailla turvattu välttämätöntä toimeentuloa turvaava etuus.[27]

Hakemuksen uusimismahdollisuus ja siihen liittyvä muutoksenhaku koskevat kielteisiä päätöksiä, jotka eivät saavuta pysyvyyttä.[28] Pysyvyys koskee asiakkaalle myönteisiä päätöksiä, mikä tarkoittaa, ettei viranomainen voi ilman asiakkaan suostumusta peruuttaa myönnettyä palvelua tai etuutta. Samalla kielteisellä päätöksellä evättyä palvelua tai etuutta koskeva uusi hakemus tulee ottaa tutkittavaksi. Kun etuuksia myönnetään takautuvasti vain poikkeuksellisesti[29], asiakkaan tilanne paranee enintään uuden hakemuksen ajankohdasta alkaen. Asiakkaan tilanne on voinut myös muuttua, jolloin myös päätöksen perusteet poikkeavat aikaisemmasta.

Hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus voivat valituksen hyväksyessään muuttaa valituksenalaista päätöstä. Käytännössä hallinto-oikeudet usein kumoavat päätöksen ja palauttavat päätöksen kuntaan uudelleen käsiteltäväksi. Menettelyä on perusteltu kunnallisella itsehallinnolla samoin kuin sillä, ettei muutoksenhakuelin katso omaavansa riittävää tietoa asiaa koskevista oikeustosiseikoista.[30] Palauttaminen pitkittää edelleen asiakkaan tilanteen selviämistä ja asiakkaalle myönteisesti päättyvissä tapauksissa

lainvoimaa vailla olevana, jos laissa tai asetuksessa niin säädetään, jos päätöksen luonne edellyttää sen välitöntä täytäntöönpanoa tai jos täytäntöönpanoa ei voida yleisen edun vuoksi lykätä.

27 AOA (drno 2484/4/99 28.9.2001). Ks. myös EOA 1372/4/00 12.4.2001, jossa myös valittajalle myönteinen vammaispalvelulain mukainen hallinto-oikeuden päätös katsottiin voitavan panna täytäntöön kunnan jatkovalituksesta huolimatta asian luonteesta johtuen.

28 Sitovuus tarkoittaa, että lainvoimaisella päätöksellä ratkaistua ei voida ottaa uudelleen tutkittavaksi. Ks. Pysyvyydestä ks. Tuori – Kotkas 2008, s. 367.

29 Toimeentulotuki voidaan erityisestä syystä myöntää takautuvasti (TotuL 15 §).

30 Menettelyn syistä ks. Tuori – Kotkas 2008, s. 348.

oikeuksien toteutumista. Esimerkiksi hallinto-oikeuksien käytännöissä on eroja sen suhteen, muuttavatko ne itse päätöksiä, vai palautetaanko asia kunnan ratkaistavaksi.[31]

Jollei kunta muuta palautettua päätöstä, asiakkaan ainoaksi keinoksi jää valittaa asiassa uudelleen. Kun uusi muutoksenhakuprosessi on aloitettava lautakunnalle tehtävästä oikaisusta, päätös vie vähimmilläänkin kuukausia. Myös kunta voi valittaa asiakkaalle myönteisestä hallinto-oikeuden päätöksestä edellyttäen, että korkein hallinto-oikeus sitä edellyttävissä tilanteissa on myöntänyt valitusluvan. Toimeentuloturvan muutoksenhaussa on katsottu, että muutoksenhakuelimen tulisi pyrkiä antamaan välittömästi täytäntöön pantavissa oleva ratkaisu silloin, kun etuuslaitoksen tai alemman muutoksenhakuasteen päätöstä pidetään asiallisesti vääränä. Päätöksen kumoamista ja asian palauttamista uudelleen käsiteltäväksi ei pidetä hyvänä menettelynä.[32] Oikeusturvanäkökulma puoltaisi vastaavaa käytäntöä sovellettavaksi hallinto-oikeuksien käytännöissä myös muiden palvelujen ja etuuksien kuin toimeentulotuen osalta.

Terveydenhuolto toteutuu suurelta osin tosiasiallisina toimenpiteinä, jonka sisällä tehtävistä päätöksistä ei voi valittaa.[33] Keskeinen perustelu on päätösten vaatima erityisasiantuntemus, joka on kirjattu terveydenhuollon ammattihenkilöistä annettuun lakiin. Sen mukaan potilaan lääketieteellisestä tutkimuksesta, taudinmäärityksestä ja siihen liittyvästä hoidosta päättää laillistettu lääkäri.[34] Riippuvuus yhtäältä lääkärin ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden asiantuntemuksesta ja toisaalta sen ymmärtäminen, ettei itsellä ole riittävästi tietoa tilanteen arvioimiseksi vaikuttavat siihen, että valitusmahdollisuuksien puuttumisesta ei juuri käydä keskustelua. Valitusmahdollisuuden avaamistarvetta vähentävät myös potilaan mahdollisuus tehdä muistutus, ei pelkästään kohtelustaan, kuten sosiaalihuollossa, vaan myös hoidostaan sekä mahdollisuus saada korvausta mahdollisesta hoitovirheestä potilasvahinkovakuutuksesta.[35]

---

[31] Ks. Pajukoski, Marja: Työttömän aktivointi, taloudelliset sanktiot ja oikeuskäytäntö. Julkaisussa Oikeustiede–Jurisprudentia XLV:2012. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja 2012, Helsinki, s. 197–282.

[32] Havu, Timo – Juntunen, Juhani: Lääkäri tuomarina – lääkärijäsenen roolista toimeentuloturvan muutoksenhakuelimissä, s. 598. Lakimies 4/2002, s. 594–617.

[33] Esim. KHO 1997:92.

[34] 559/94, 22 §.

[35] Vuonna 2011 tehtiin 7708 potilasvahinkoilmoitusta. Korvausratkaisuja tehtiin asianomaisena vuonna 6 691. Korvattaviksi potilasvahingoiksi katsottiin 2 073, vähäisiksi 61. Potilasvahinkoa ei katsottu tapahtuneeksi 4 557 tapauksessa.

Myös sosiaalihuollossa asiakkaiden hoivaa ja huolenpitoa koskevia päätöksiä tehdään tosiasiallisen hallinnon sisällä kirjallisten hallintopäätösten lisäksi. Muutoksenhakukysymys on tältä osin kuitenkin epäselvä. Päätösvalta laitoshoidon ja palveluasumisen tai muulla tavoin järjestettävän hoivan välillä on kunnalla. Laitoshoitoa annetaan sosiaalihuoltolain mukaan henkilölle, joka tarvitsee apua, hoitoa tai muuta huolenpitoa, jota ei voida tai jota ei ole tarkoituksenmukaista järjestää hänen omassa kodissaan muita sosiaalipalveluita hyväksi käyttäen.[36] Päätöksen on suhteellisen vakiintuneesti katsottu olevan asiakkaan yksilöllisten tarpeiden ja kunnan käytettävissä olevien hoitopaikkojen pohjalta tehtävä, huollon toteuttamista ja sisältöä koskeva ratkaisu, josta ei ole valitusoikeutta. Eräiden korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen perusteella tämä voidaan riitauttaa siten, että valitusoikeus koskisi myös laitos- ja palveluasumisesta annettuja päätöksiä. Näin myös tilanteessa, jossa asiakkaan kunto ei riitä palveluasumiseen, vaan edellyttää hoitoa esimerkiksi terveyskeskuksessa ja hän itse sitä myös haluaa.[37] Ratkaisu (KHO 2009:69) on äänestyspäätös, mikä kuvaa tilanteen monimutkaisuutta. Ottaen huomioon myös sosiaalihuollon laitos- ja muissa asumismuodoissa asuvan asiakaskunnan ikä- ja muu rakenne, tilanteen selkiyttäminen oikeusturvan toteutumista tukevalla tavalla edellyttää lainsäädännön muutoksia.

Kuinka tehokas keino muutoksenhaku sitten on? Miten usein päätös muuttuu muutoksenhakuelimessä ja kuinka usein päätöksestä valitetaan edelleen ylempään muutoksenhakuelimeen? Esimerkiksi vuonna 2011 toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnissa päätöksiä muutettiin 11–14 %:ssa tapauksista. Jatkovalitusten määrä lautakunnista vakuutusoikeuteen

[36] 24 §.

[37] KHO 2003:94 ja KHO 2009:69. Viimeksi mainitussa ratkaisussa henkilö oli pyytänyt päästä hoidettavaksi vanhainkotiin tukehtumissairaudesta esittämänsä lääkärintodistuksen perusteella. Kunnallinen lautakunta oli arvioinut henkilön pystyvän asumaan vielä kotonaan avohoidon tukipalvelujen avulla, mutta hänelle oli kuitenkin hänen esittämillään perusteilla päätetty antaa palvelukotipaikka. Hallinto-oikeuden mukaan päätös oli henkilön yksilöllisten tarpeiden ja kunnan käytettävissä olevien hoitopaikkojen pohjalta tehty ratkaisu, josta ei ollut valitusoikeutta. KHO sen sijaan katsoi, että lautakunnan kielteinen päätös vanhainkotipaikasta oli valituskelpoinen. Koska kyse oli sosiaalipalvelusta, hallinto-oikeuden olisi tullut tutkia valitus. Kun valitusoikeutta ei sosiaalihuoltolain mukaan ole hallinto-oikeuden päätöksestä KHO:een, KHO purki hallinto-oikeuden päätöksen ja palautti hallinto-oikeuteen käsiteltäväksi. Asiassa jätetyn eriävän mielipiteen mukaan ei ollut kyse sosiaalipalvelusta, mikä ei kuitenkaan merkitsisi sitä, ettei valitusoikeutta ole. Koska muutoksenhakua tällaisesta hallinto-oikeuden päätöksestä ei ole kielletty, KHO:n olisi tullut tutkia valitus. Muutoksenhakuoikeuden toteutumisesta hoivaa ja huolenpitoa koskevissa päätöksissä ks. Laki ja asiakkaan oikeudet. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Loppuraportti. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos 48/2011, s. 64–67.

oli enimmillään 33 %. Vakuutusoikeus muutti alemman muutoksenhakuasteen päätöstä 9,1–14 %:ssa tapauksista.[38] Hallinto-oikeudet puolestaan muuttivat kunnallisia hallintopäätöksiä 10 %:ssa tapauksista. Hallinto-oikeuden päätöksistä valitettiin edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen 16,1 %:ssa tapauksista. Vuonna 2011 KHO muutti hallinto-oikeuden tekemää päätöstä 9,6 %:ssa tapauksista, mikä vastaa myös kahden edellisen vuoden tasoa.[39]

Muutoksenhakualttius samoin kuin päätöksen lopputuloksen muuttuminen ylemmässä oikeusasteessa eivät välttämättä johdu alemman tuomioistuimen päätöksen puutteellisuudesta. Prosessuaalisena tekijänä päätöksen muuttumiseen vaikuttaa muun muassa se, että uutta selvitystä voidaan esittää asian eri vaiheissa ja oikeusasteissa. Sekä asian taloudellinen että muu merkitys valittajalle lisäävät halukkuutta muutoksenhakuun. Muita muutoksenhakuhalukkuutta lisääviä tekijöitä ovat muutoksenhaun edullisuus ja lainsäädännön tulkinnanvaraisuus.[40] Viimeksi mainittu samoin kuin pyrkimys yhdenvertaisuutta ja yhtenäisiä käytäntöjä tukeviin ratkaisuihin ovat lähinnä kuntien ja vakuutuslaitosten, eivät niinkään asiakkaan, muutoksenhaun perusteluna.

4 MUUTOKSENHAKUPROSESSIIN KULUVA AIKA

Muutoksenhakumenettelyn rakenteellisiin heikkouksiin kuuluu *prosessiin kuluva aika*, joka pitkittää myös perusoikeuksina tai subjektiivisina oikeuksina turvattujen sosiaalisten oikeuksien toteutumista. Erityisistä käsittelyajoista tai nopeutetuista järjestelyistä ei sosiaali- ja terveydenhuollon

[38] Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa muuttui 14 % päätöksistä, vakuutusoikeudessa jatkovalituksista 10 %; työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnassa muuttui 13 %, vakuutusoikeuteen valitti 8 %, joka muutti päätöksistä 13 %; työeläkeasiain muutoksenhakulautakunnassa muuttui 11,4 ja palautettiin uudelleen käsiteltäväksi 5,3 %, vakuutusoikeuteen valitti noin 33 %, joka muutti päätöksistä 14 % ja tapaturma-asiain muutoksenhakulautakunta, joka muutti päätöksistä 11 % ja palautti uudelleen käsiteltäväksi 2 %, vakuutusoikeuteen valitti edelleen 20 %, joka muutti päätöksistä 9,1 %. Kielteisen päätöksen saaneista osa valitti edelleen korkeimpaan oikeuteen. Lähde: muutoksenhakulautakuntien vuosikertomukset 2011.

[39] Hallintotuomioistuinten luvut viittaavat kaikkiin kunnallisen viranomaisen päätöksistä tehtyihin valituksiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiat eivät ole näistä luvuista erotettavissa, joten niiden perusteella voidaan tehdä johtopäätöksiä enintään sitä kautta, että po. asiat muodostavat vajaa 30 % asianomaisista päätöksistä. Hallintotuomioistuinten toimintakertomus 2011, s. 35.

[40] Hallintotuomioistuinten toimintakertomus, s. 34.

muutoksenhaussa ole eräitä poikkeuksia (tahdosta riippumatonta hoitoa ja huostaanottoa koskevat päätökset) lukuun ottamatta säädetty. Perustuslain 21 § turvaa jokaiselle oikeuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Yleinen viivytyksettömän käsittelyn vaatimus koskee ensi vaiheen hallintotoiminnan lisäksi myös muutoksenhakua.[41] Asiakkaan kannalta aika, joka kuluu ensimmäisen yhteydenoton ja palvelun saamisen tai etuuden maksamisen välillä, on ”odotusaikaa”, joka sisältää myös muutoksenhakuun kuluvan ajan. Sosiaali- ja terveydenhuollossa jo palvelutarpeen arviointiin pääsy voi viedä aikaa. Toisin kuin terveydenhuollossa, palvelun järjestämisvelvoitteen ajankohdasta ei sosiaalihuollossa ole yleensä säädetty.[42]

Käsittelyajoissa on eroja eri muutoksenhakuelinten, muutoksenhakuasteiden ja myös saman muutoksenhakuelimen alueellisten tuomioistuinten välillä. Vuonna 2011 sosiaali- ja terveydenhuollon asioiden keskimääräinen vireilläoloaika hallinto-oikeuksissa oli eri asiaryhmistä lyhin eli 4,1 kuukautta. Pisimmän ja lyhimmän käsittelyajan välinen ero on kuitenkin suuri ja lähenee kuutta kuukautta.[43] Korkeimmassa hallinto-oikeudessa sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa käsittelyaika oli keskimäärin 10,7 kuukautta, mikä on jossakin määrin lyhyempi kuin muissa asioissa.[44]

Myös toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnissa käsittelyajat vaihtelevat. Pisin käsittelyaika vuonna 2011 oli sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa, jossa keskimääräinen käsittelyaika oli 11,7 kuukautta, kuntoutusasioissa noin 6 kuukautta. Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnassa 4–6 kuukaudessa ratkaistiin 44 %, 6–8 kuukaudessa 38 % tapauksista, keskimääräisen käsittelyajan ollessa 6,3 kuukautta (188 päivää). Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa käsittelyajat olivat jonkin verran yli viisi kuukautta (156 päivää), kuntoutusasioissa vajaa kolme kuukautta. Tapaturma-asiain muutoksenhakulautakunnassa käsittelyaika oli hiukan yli 6 kuukautta (184 päivää). Asioista 88 % käsiteltiin 4–8 kuukaudessa.

---

41 Hallintolain mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä (23 §:n 1 momentti).

42 Heinäkuun alussa 2013 voimaan tulevan vanhuspalvelulain 18 §:n mukaan ”[p]äätös muiden kuin kiireellisten sosiaalipalvelujen myöntämisestä on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä sen jälkeen, kun kirjallinen tai suullinen hakemus on tullut vireille. Iäkkäällä henkilöllä on oikeus saada hänelle myönnetyt muut kuin kiireelliset sosiaalipalvelut ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään kolmen kuukauden kuluttua päätöksen teosta.”

43 Pisimmillään käsittelyaika oli keskimäärin 10,7 kuukautta, lyhimmillään 5 kuukautta, joten ero hallinto-oikeuksien keskimääräisen käsittelyajan ero oli 5,7 kuukautta. Hallintotuomioistuinten toimintakertomus 2011 s. 29.

44 Nopeimmin käsiteltiin mielenterveysasiat, joissa käsittelyaika oli 3,1 kuukautta.

Muutoksenhakulautakuntien keskimääräisetkin käsittelyajat poikkeavat suhteellisen paljon toisistaan. Asiakohtaisesti lyhimpiin käsittelyaikoihin on päästy kuntoutusasioissa. Vakuutusoikeudessa keskimääräinen käsittelyaika oli 11,5 kuukautta vuonna 2011. Asioista 10,4 % ratkaistiin alle kuudessa kuukaudessa, 6–12 kuukaudessa 53,1 %. Lyhimpiä käsittelyajat olivat myös Vakuutusoikeudessa kuntoutusasioissa (7,2 kuukautta), pisimpiä palkkaturva-asioissa (16,8 kuukautta).

Johtoa viivytyksettömän käsittelyn hyväksyttävästä pituudesta voidaan hakea ylimpien lainvalvojien ratkaisuista. Apulaisoikeuskansleri käsitteli sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan suorittamassaan tarkastuksessa vuonna 2008 myös lautakunnan käsittelyaikoja. Apulaisoikeuskansleri totesi käsittelyaikojen olleen kohtuuttoman pitkiä. Toteutunut keskimääräinen 13 kuukauden käsittelyaika postitusviiveineen ei apulaisoikeuskanslerin mukaan ollut oikeusturvan ja kansalaisten perustoimeentulon kannalta mitenkään hyväksyttävissä. Päätöksen mukaan kohtuullisena käsittelyaikana oli pidettävä enintään kuutta kuukautta. Kuten edellä esitetyt käsittelyajat osoittavat, muutoksenhakulautakuntien käsittelyajat ovat edelleen liian pitkiä. Kuuteen kuukauteen päästään edelleenkin vain osassa lautakuntia ja niiden ratkaisuja.

Toisaalta keskimääräinen käsittelyaika soveltuu huonosti kuvaamaan sosiaalisten oikeuksien toteutumista. Kun oikeudet ovat yksilön oikeuksia, toteutumisen kriteereitä ei tulisi perustaa keskimääräisyyksille. Väätäsen tutkimuksen mukaan hallintopäätösten käsittelyajan kohtuullisuutta tulee arvioida asian laadun ja sen asianosaiselle olevan merkityksen mukaan. Merkitystä tai tärkeyttä on arvioitava a) henkilön elämän ja terveyden tai ihmisarvoisen kohtelun kannalta ja b) yksilön päivittäisen toimeentulon tai itsenäisen selviytymisen kannalta. Mitä tärkeämpi asia on, sitä joutuisammin asia on käsiteltävä. Samoin tulee arvioida c) viivästymisestä seuraavan vahingon todennäköisyys ja suuruus. Mitä todennäköisempi ja suurempi vahinko viivästymisestä seuraisi seuraa, sitä joutuisammin asia on käsiteltävä. Lisäksi on arvioitava asian käsittelyn joutuisuuden vaikutuksia d) jonkin toisen subjektiivisen perusoikeuden toteutumiselle. Mitä enemmän käsittelyn joutuisuus vaikuttaa toiseen oikeuteen, sitä nopeammin asia on käsiteltävä.[45]

Vaikka esitettyjä kriteereitä ei ole nimenomaisesti laadittu hallintolainkäyttöä ajatellen, niiden soveltuvuus sosiaalisten perusoikeuksien muutok-

[45] Väätänen, Ulla: Oikein ja joutuisasti. Joutuisuus hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeena hallintotoiminnassa. CC Lakimiesliiton kustannus, Hämeenlinna 2011, s. 565.

senhakuprosessien joutuisuuden arviointikriteereiksi on ilmeinen erityisesti juuri sosiaali- ja terveydenhuollon ja toimeentuloturvan päätöksissä. Esimerkiksi a-kohdan mukaiset elämää ja terveyttä koskevat kriteerit täyttyvät kaikissa terveydenhuollon palveluissa ja monissa sosiaalihuollon palveluissa tai etuuksissa, b-kohdan päivittäistä toimeentuloa ja itsenäisen selviytymisen tukemista koskevat kriteerit toimeentuloturvan etuuksissa ja monissa palveluissa. D-kohdan mukainen jonkin toisen perusoikeuden toteutumiseen liittyvä kriteeri soveltuu muutoksenhakuprosesseihin erityisesti siinä merkityksessä, että mahdollisimman nopea käsittely oikeusturvan takeena turvaa samalla materiaalisten sosiaalisten perusoikeuksien toteutumista. Lyhyt tai asetetuissa rajoissa pysyvä ensimmäisen muutoksenhakuasteen käsittelyaikakin voi asiakkaan kannalta olla kohtuuton, kun siihen yhdistetään mahdolliseen jatkovalitukseen kuluva aika. Vaikka ensi asteen päätöksentekoajasta hallinnossa olisi säädetty, pitkä muutoksenhakuprosessi voi vesittää hyvinkin lyhyet käsittelyajat ja niiden säätämisen taustalla olleet syyt.

5 ASIANTUNTIJA MUUTOKSENHAKUPROSESSISSA

Etenkin terveydenhuollossa, mutta myös sosiaalihuollossa potilas ja asiakas ovat riippuvaisia heitä hoitavista tai heidän asiaansa käsittelevistä terveyden- tai sosiaalihuollon ammattihenkilöistä. Asiantuntijatiedolla on usein ratkaiseva merkitys päätöksenteossa silloinkin, kun sitä ei lainsäädännössä ole sille varsinaisesti asetettu. Myös Suomessa 1990-luvulla tehdyt kyselytutkimukset osoittavat, että mitä vakavammasta ja monimutkaisemmasta sairaudesta on kysymys, sitä vähemmän potilaat haluavat itse päättää hoidostaan ja sitä koskevista hoitovaihtoehdoista.[46] Ei liene mitään perustetta sille, että tilanne olisi sosiaalihuollossa erilainen esimerkiksi vanhusten huolenpitoon liittyvien palvelujen osalta. Jos potilaan tai asiakkaan oma käsitys ja asiantuntijaan tukeutuneen päätöksentekijän ratkaisu poikkeavat toisistaan, muutoksenhaku merkitsee yleensä myös asiantuntijatiedon uudelleen arviointia. Muutoksenhakuprosessiin osallistuu uusia asiantuntijoita, jotka voivat olla eri mieltä päätökseen osallistuneen asiantuntijan kanssa. Tyypillistä on, että oikeuden asiantuntijajäsen antaa lausuntonsa näkemättä muutoksenhakijaa.

[46] Lötjönen, Salla: Loukatun suostumuksesta potilaan itsemääräämisoikeuteen, s. 1419 ja siinä mainitut lähteet. Lakimies 7−8/2004, s. 1398−1420.

Tuomioistuimen jäsenet voidaan jakaa asiantuntemuksensa perusteella kolmeen ryhmään: lakimiesjäseniin, asiantuntijajäseniin ja maallikkojäseniin. Esimerkiksi toimeentuloturvan muutoksenhakuelimissä on lakimiesjäsenten ohella edustettuina lääketieteellinen ja työelämän asiantuntemus.[47] Asiantuntijajäsenten tehtävät painottuvat muotoseikkoja enemmän sisältöön. Alalle tyypillisenä korostuu erityisesti lääketieteellinen asiantuntemus. Hakijan terveydentila tulee arvioitavaksi aina esimerkiksi työkykyyn liittyvissä päätöksissä, kuten tapaturmia, työkyvyttömyyseläkkeitä ja kuntoutusta koskevissa päätöksissä.[48] Muodollisten vaatimusten lisäksi lääkärijäseneltä edellytetään pitkäaikaista ja syvällistä kokemusta asiantuntemusalueeltaan. Yleensä asiantuntijalääkäri on jonkin alan erikoislääkäri, omaa pitkäaikaisen kliinisen kokemuksen ja on saanut tieteellisen koulutuksen. Lainsäädäntö ei ota kantaa siihen, mitä erikoisaloja asiantuntijalääkäreiden tulee edustaa.[49] Vakuutusoikeudessa toimii kahdeksan lääkärijäsentä ja kahdeksan lääkärivarajäsentä. He ovat osa-aikaisessa virkasuhteessa vakuutusoikeuteen.

Hallinto-oikeuksissa asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen osallistuu asiantuntijajäsen lastensuojelulain mukaisissa lastensuojeluasioissa, adoptiolain mukaisissa adoptioasioissa, kehitysvammalain mukaisissa erityishuoltoa koskevissa asioissa, mielenterveyslain ja päihdehuoltolain mukaista tahdosta riippumatonta hoitoa koskevissa asioissa sekä tartuntatautilaissa tarkoitetuissa asioissa.[50] Näistäkin ainakin kolme viime mainittua edustavat lääketieteellistä asiantuntemusta. Laki korkeimman hallinto-oikeuden asian-

[47] Havu – Juntunen 2002, s. 594. *Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan* kuuluu puheenjohtajiston (6 jäsentä) lisäksi kuusi sivutoimista lääkärijäsentä, kuusi lakimiesjäsentä ja 12 muutoksenhakijoiden olosuhteiden tuntemusta edustavaa jäsentä. Lautakunta jakaantuu jaostoihin joiden jäsenten tulee olla sosiaalivakuutusasioihin perehtyneitä. *Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta* toimii kolmessa jaostossa. Jaostoon kuuluu kaksi työmarkkinajäsentä ja kolme lakimiesjäsentä, joista yhden tilalla on lääkärijäsen, silloin kun on kyse olennaisesta lääketieteellisestä kysymyksestä. *Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta* ratkaisee asiat täysistunnon lisäksi seitsemässä jaostossa, joissa on viisi tai kuusi jäsentä. Kaikkiin jaostoihin kuuluu kaksi työelämän olosuhteita tuntevaa jäsentä ja yksi lääkärijäsen. *Tapaturma-asiain muutoksenhakulautakunnan* ratkaisut tehdään kolmessa jaostossa. Jaostoon kuuluvat muun muassa lääkärijäsen sekä kaksi työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevaa jäsentä.

[48] Esimerkiksi tapaturma-asiain muutoksenhakulautakunnassa lääketieteellisten asioiden osuus vuonna 2011 oli 90 %, lainopillisten 10 %. Valituksista koski tapaturmia ja työeläkkeitä 85 %. Valittaja oli työnantaja vain 4 %:ssa tapauksista. Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa työkyvyn arviointia liittyi 82 %:iin kaikista käsitellyistä asioista (työkyvyttömyyseläke, ammatillinen kuntoutus).

[49] Havu – Juntunen 2002, s. 615.

[50] Hallinto-oikeuslaki 430/1999.

tuntijajäsenistä säätää yksinomaan ympäristöasioiden käsittelyyn liittyvistä asiantuntijajäsenistä.[51] Sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijajäsenistä ei po. laissa ole säännöksiä. Hallintolainkäyttölain mukaan valitusviranomainen voi myös hankkia lausunnon yksityiseltä asiantuntijalta erityistä asiantuntemusta vaativasta kysymyksestä. Jos asianosainen nojautuu asiantuntijaan, joka ei ole valitusviranomaisen määräämä, tästä on voimassa, mitä todistajasta säädetään.[52]

Asiantuntijoiden riippumattomuus ja puolueettomuus ovat ehkä eniten keskustelua herättäneitä muutoksenhakuelinten asiantuntijuuteen liittyviä kysymyksiä. Asiantuntijajäseniin sovelletaan samoja esteellisyysperusteita kuin tuomariin, joka ei saa käsitellä asiaa, jossa hän on esteellinen. Esteellisyysperusteista on säädetty oikeudenkäymiskaaressa. Erityisesti muutoksenhakulautakuntien asiantuntijajäsenten kohdalla on noussut esiin ns. muodollisiin esteellisyysperusteisiin kuuluva esteellisyys. Sen mukaan esteellinen on tuomari (tai hänen läheisensä), joka on käsitellyt samaa asiaa toisessa tuomioistuimessa, muussa viranomaisessa tai välimiehenä. Esteellisyys syntyy, jos on perusteltua aihetta epäillä hänellä olevan asiaan ennakkoasenne hänen asiassa aikaisemmin tekemänsä ratkaisun tai muun erityisen syyn vuoksi.[53] Epäasianmukaisena on pidetty esimerkiksi sitä, että tuomari on osallistunut saman henkilön eri etuusjärjestelmistä haettujen etuuksien muutoksenhakuprosessiin tai, että muutoksenhakuelimen lääkärijäsen hoitaa samanaikaisesti vakuutuslääkärin tehtäviä jossakin vakuutusyhtiössä.[54]

---

[51] 1266/2006.

[52] 40 §.

[53] OK 17:7. Tuomari on esteellinen asiassa, jossa:

1) tuomari tai hänen läheisensä on asianosainen;

2) tuomari tai hänen läheisensä toimii tai on toiminut asianosaisen edustajana, avustajana tai asiamiehenä;

3) tuomari on tai on ollut todistajana tai asiantuntijana;

4) tuomarin läheinen on todistajana tai asiantuntijana tai jossa läheistä on käsittelyn aikaisemmassa vaiheessa kuultu tällaisessa ominaisuudessa ja asian ratkaisu voi osaltaan riippua tästä kuulemisesta; tai

5) asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa tuomarille, hänen 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselleen tai sille, jota tuomari tai hänen läheisensä edustaa.

Edustajalla tarkoitetaan 1 momentin 2 ja 5 kohdassa luonnollisen henkilön huoltajaa, edunvalvojaa tai muuta niihin rinnastettavaa edustajaa.

[54] EOA dnro 06785/97/288 10.9.1998. Eduskunnan lakivaliokunnan mietintö 6/2012 vp koskien hallituksen esitystä 78/2000 vp.

Tuomari voi pitää itseään esteellisenä yleis- tai erityissäännöksen perusteella. Vaikka tuomari itse ei katso olevansa esteellinen, valittaja voi pitää häntä esteellisenä.[55] Ongelma on, että kun päätöksenteko on kirjallista, asianosainen saa päätöksen tehneiden tuomareiden nimet vasta jälkikäteen. Yksi vakuutusoikeuteen kohdistuneen kritiikin kohteista on ollut, etteivät vakuutusoikeuden päätöksistä ilmene päätöksentekoon osallistuneiden jäsenten nimet.[56]

Rajanveto esteellisyyden ja ei-esteellisyyden välillä ei ole yksiselitteistä. Vakuutusoikeuden päätös dnro 06785/97/2880 10.9.1998 koski eläkelautakunnan lääkärijäsentä, joka toimi tehtävänsä lisäksi samaan vakuutusyhtiöön kuuluvan vahinkovakuutusyhtiön palveluksessa kuin valitusasiassa päätöksen antanut eläkevakuutusyhtiö. Vakuutusoikeus katsoi lääkärijäsen olevan esteellinen, koska hänen puolueettomuutensa voitiin katsoa objektiivisesti katsoen vaarantuneen. Esimerkiksi yhtiö- ja organisaatiomuotojen moninaisuudesta johtuu, että käytännössä on epäselvää, minkälaista juridisesti erillisten yhtiöiden intressien ja yhteistyön tulee olla, jotta edellä mainittu vakuutusyhtymäesteellisyys syntyy. Muutoksenhakulautakunnan asiantuntijajäsenellä täytyy olla kosketuskohtia hoito- ja työllisyysmahdollisuuksia koskeviin käytäntöihin, jotka esimerkiksi työkykyisyyden kannalta ovat merkittäviä.[57] Voiko kokemusta kartuttaa muutoksenhakuelimen jäsenyyden aikana, on avoin kysymys.

Toimeentuloturvan muutoksenhaussa on katsottu, että muutoksenhakuelimen tehtävä on löytää ne etuuspäätökset, jotka eivät ole lain tai vakiintuneen käytännön mukaisia. Tätä tehtävää toteuttavat myös oikeuden lääkäriasiantuntijajäsenet. Sen sijaan etuutta maksavan vakuutuslaitoksen tehtävä olisi löytää etuuteen oikeutetut. Muussa tapauksessa tilanne johtaa etuusjärjestelmän jatkuvaan saneeraustarpeeseen ja epäyhtenäisiin ratkaisuihin.[58] Erityisesti perusoikeusuudistuksen jälkeen perusoikeudet velvoittavat myös tuomioistuimia. Sosiaalisissa oikeuksissa laillisuusharkinta ja tarkoituksenmukaisuusharkinta sekoittuvat toisiinsa niin, että niitä on vaikea erottaa toisistaan. Myöskään muutoksenhakuelimen jäsenten tehtävien erot-

[55] EIT:n tuomioistuinkäytännön mukaan esteellisyydellä tarkoitetaan sitä, ettei tuomarilla saa tosiasiallisesti olla ennakkokäsitystä asiasta tai halua edistää oikeudenkäynnin toisen asianosaisen etua ja toisaalta sitä, että kaikki oikeutetut epäilyt ovat tässä suhteessa poissuljettuja (objektiivinen puolueettomuus) – tuomarin on oltava puolueeton ja näytettävä puolueettomalta. Havu – Juntunen 2002, s. 608.

[56] Kekkonen, Jukka: YLE Uutiset 8.8.2012.

[57] Havu – Juntunen 2002, s. 610

[58] Havu – Juntunen 2002, s. 602.

telu laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan ei siksi ole perusteltua.[59]

Asiantuntijan pätevyydestä käydyssä keskustelussa on korostettu sekä kokemusta että tieteellisen ajattelun kykyä.[60] Asiantuntijan rooli on nähty etuutta hakeneen yksilön oikeuksien ja etuusjärjestelmän tarkoituksenmukaisen täytäntöönpanon tasapainottamisessa.[61] Oikeusistuimen jäsenenä olevan asiantuntijan asema ei vastaa täysin yksittäiseen oikeudenkäyntiin määrätyn asiantuntijan asemaa tai asiantuntijatodistelua, jossa asiantuntijalla ei voi olla vastuuta järjestelmän yleisestä toimivuudesta. Siitä huolimatta voitaneen kysyä, onko oikeusistuimen asiantuntijajäsenen vastuulla sittenkään etuusjärjestelmän tasapainottaminen. Asiantuntijan puolueettomuus ja objektiivisuus edellyttävät, että hän vastaa ennen muuta muutoksenhakijan terveydentila-arvion todenmukaisuudesta myös oikeusistuimen suuntaan.

6 ASIAKAS OIKEUKSIENSA PUOLUSTAJANA

Sosiaalisten oikeuksien toteuttamiseksi myönnettävien palvelujen ja etuuksien saamisen edellytys on usein asiakkaan tavalla tai toisella alentunut toimintakyky.[62] Asiakas ei siksi välttämättä suoriudu siitä menettelyllisestä prosessista, jota palvelun tai etuuden hakeminen edellyttää, mukaan lukien mahdollisissa ristiriitatilanteissa edellytetty muutoksenhaku. Oikeudellisten ongelmien ollessa kyseessä kyvyttömyys toimia voi koskea myös valta-

[59] Tarkoituksenmukaisuusharkinnasta sosiaalioikeudessa ks. Kotkas, Toomas: Hallinto-oikeudellisen harkintavaltaopin päivitys kotimaisen sosiaalioikeudellisen lainsäädännön valossa. Lakimies 6/2011, s. 1138−1151.

[60] Rask, Riikka: Asiantuntijatodistelun arviointi. Teoksessa Lahti, Raimo – Siro, Jukka (toim.): Asiantuntemustieto ja asiantuntijat oikeudessa s. 28–29, 32–33. Helsingin hovioikeus, Helsinki 2011, s. 11−36.

[61] Havu – Juntunen 2002, s. 617.

[62] Sekä sosiaalihuoltolain että sosiaalihuollon asiakaslain mukaan sosiaalihuollolla tarkoitetaan palveluja ja etuuksiin liittyviä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön tai perheen … toimintakykyä. Vammaisetuuksista annetun lain tarkoitus on muun muassa vammaisen tai pitkäaikaisesti sairaan henkilön toimintakyvyn ylläpitämistä. Kotouttamislain mukaan ihmiskaupan uhrien auttamiseksi annettavien palvelujen ja tukitoimien tarkoituksena on… tukea heidän toimintakykyään. Päihdehuoltolain nojalla annettavien palvelujen tarkoituksena on edistää päihteiden ongelmakäyttäjän ja hänen läheistensä toimintakykyä. Mielenterveyslain nojalla tehtävän mielenterveystyön tarkoitus on muun muassa yksilön toimintakyvyn edistäminen. Lääkinnällisellä kuntoutuksella pyritään parantamaan ja ylläpitämään kuntoutujan fyysistä, psyykkistä ja sosiaalista toimintakykyä. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulaissa ilmaistaan välillisesti, että laitoshoitoa annetaan heikentyneen toimintakyvyn parantamiseksi.

väestöä. Brittiläinen tutkimus, jossa selvitettiin syrjäytymisen ja oikeudellisten ongelmien yhteyttä, osoitti, että 19 % koko väestöä edustavista vastaajista (n=5 611) ei tehnyt mitään kokemansa oikeudellisen ongelman ratkaisemiseksi. Vastaajista 37 % yritti ratkaista ongelman itse, 53 % haki apua ongelman ratkaisemiseksi.[63] Vaikka asian silleen jättämisen tai avun hakemisen syyt tai se miten ihmiset onnistuivat itse ratkomaan ongelmia, eivät ole tiedossa, luvut osoittavat, että kaikki asiakkaat eivät selviä ilman erityistä tukea.

Erityiset toimintakykyyn liittyvät puutteet näkyivät vastauksissa edellistäkin suurempina avun tarvetta koskevina lukuina. Esimerkiksi mielenterveysongelmaisista henkilöistä 90 % ei joko tehnyt mitään ongelman ratkaisemiseksi tai yritti ratkaista ongelman yksin. Sairaanhoitoon liittyvissä ongelmissa vastaava luku oli 80 %. Pitkäaikaissairaat ja vammaiset henkilöt raportoivat ongelmista koko väestöön verrattuna muita useammin.[64]

Palvelujärjestelmässä asioinnista sekä sosiaalihuollon asiakkaana että terveydenhuollon potilaana on annettu erityinen oma lakinsa.[65] Lait ovat yleisiä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastilanteissa sovellettavaksi tulevia lakeja, jotka säätävät viranomaiselta edellytettävistä menettelytavoista. Ne eivät pyri kompensoimaan niitä erityisiä ongelmia, joita asiakkaan toimintakyvyn vajeesta aiheutuu itse asiointiprosessissa tai siihen liittyvässä muutoksenhaussa. Yleisten säännösten lisäksi sekä terveydenhuollon potilaslaissa että sosiaalihuollon asiakaslaissa on säädetty tietyistä ääritilanteista, jolloin henkilö ei kykene lainkaan (tajuttomuus) tai vain vähäisessä määrin ilmaisemaan omaa näkemystään (pitkälle edennyt muistisairaus) häntä koskevassa asiassa.[66] Potilaan tai asiakkaan tahtoa on tällöin selvitettävä yhteistyössä hänen laillisen edustajansa taikka omaisensa tai muun läheisen henkilön kanssa. Lainsäädäntö ei tällöinkään velvoita järjestämään henkilölle apua tai tukea varsinaisessa palveluprosessissa, vaikka laissa määriteltyjä läheisiä tai omaisia ei olisi. Päätäntävalta esimerkiksi terveydenhuollossa on näissä tilanteissa siirretty ammattihenkilöstölle.

---

[63] Buck, Alexy – Palmer, Nigel – Pleasence, Pascoe: Social Exclusion and Civil Law: Experience of Civil Justice Problems among Vulnerable Groups. Social Policy & Administration. Vol. 39, No 3 (2005), s. 302–322.

[64] Buck – Palmer – Pleasence 2005.

[65] Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä laki potilaan asemasta ja oikeuksista.

[66] Säännöksen mukaan kyse on tilanteesta, jolloin täysi-ikäinen asiakas ei sairauden, henkisen toimintakyvyn vajavuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi pysty päättämään hoidostaan tai osallistumaan ja vaikuttamaan palvelujensa tai sosiaalihuoltoonsa liittyvien muiden toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen taikka ymmärtämään ehdotettuja ratkaisuvaihtoehtoja tai päätösten vaikutuksia.

Palveluja ja toimeentuloturvan etuuksia koskevat järjestelmät poikkeavat tässä suhteessa toisistaan. Toimeentuloturvan etuuksien osalta sosiaalihuollon asiakaslakia ja terveydenhuollon potilaslakia vastaavaa asiakkaan asemasta ja oikeuksista säätävää lainsäädäntöä ei ole.[67] Näin siitä huolimatta, että koko toimeentuloturvajärjestelmä on luotu turvaamaan tilanteita, joissa yksilön omat mahdollisuudet huolehtia toimeentulostaan ovat heikot ja vaikka lainsäädäntö on monilta osin monimutkaista ja vaikeaselkoista.[68] Oletus asiakkuudesta perustuu toimeentuloturvassa normaliteettiin.

Minkälaista toimintakykyä tai kapasiteettia asiakasprosessi ja siihen sisältyvä muutoksenhaku asiakkaalta sitten edellyttää? Terveydenhuollossa kapasiteetti liittyy potilaan itsemääräämisoikeudesta käytävään keskusteluun pätevästä suostumuksesta.[69] Se ei kuitenkaan tyhjene edellä määriteltyihin tilanteisiin, joissa potilaan tai asiakkaan omaista tai läheistä tulee kuulla potilaan tahdon selvittämiseksi. Henkilö voi olla pätevä antamaan suostumuksensa johonkin, vaikka ei osaa tai jaksa itse toimia. Tätä keskustelua sivuaa vaikeavammaisen henkilökohtaiseen apuun laissa liitetty kysymys siitä, onko vaikeavammaisella henkilöllä lain edellyttämiä voimavaroja määritellä tarvitsemansa avun sisältö ja toteutustapa, jotta kunnan tulisi järjestää palvelu. Korkein hallinto-oikeus on useissa ratkaisuissaan katsonut henkilöllä vaikeasta diagnoosistaan (autismi ja kehitysvamma) huolimatta olevan riittävästi voimavaroja avun määrittelemiseen, jotta hänelle voidaan sitä myöntää esimerkiksi vapaa-ajan palvelujen käyttöön.[70] Itsemääräämisoikeus ja avun tarve tulee toisin sanoen erottaa toisistaan. Henkilö voi tarvita apua, jotta hänen itsemääräämisoikeutensa toteutuisi. Avun tarve voi ulottua myös itsenäisen päätöksen tekemisen perusteissa avustamiseen oli kyse sitten hakemuksesta tai siitä tehtyä päätöstä koskevasta muutoksenhausta.[71]

Henkilön toimintakykyyn liittyvä vaje voi olla sen laatuinen, että joudutaan arvioimaan henkilön oikeustoimikelpoisuutta. Oikeustoimikelpoisuus tarkoittaa kelpoisuutta tehdä tai ymmärtää päätöksiä, joilla perustetaan, muutetaan tai kumotaan henkilön omaa etua koskevia oikeuksia tai velvol-

67 Ks. Pajukoski 2012.

68 Esimerkiksi työttömyysturvan lainsäädännön osalta ks. Pajukoski 2012, s. 273.

69 Potilaan suostumuksen ja itsemääräämisoikeuden välisen suhteen kehittymisestä ks. Lötjönen 2004, s. 1398–1420.

70 KHO 2012:46, KHO 2012:36 ja KHO 2011:69.

71 Sivula, Sirkka: Tuettu päätöksenteko ratkaisuna oikeusturvan ongelmiin s. 115−117. Teoksessa Pajukoski, Marja (toim.): Pääseekö asiakas oikeuksiinsa. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti III. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 19/2010. Helsinki.

lisuuksia. Lähtökohdiltaan oikeustoimikelpoisuus on rajoittamaton, eikä päätösvaltaa tietyissä henkilöön liittyvissä asioissa voida siirtää toiselle henkilölle.[72] Oikeustoimikelpoinen henkilö on täysivaltainen. Alaikäiset katsotaan aina vajaavaltaisiksi. Aikaisemmin käsitelty sosiaali- ja terveydenhuollon tilanteissa esille tuleva vajaakykyisyys ei merkitse automaattisesti oikeustoimikelpoisuuden puuttumista. Päätöksen oikeustoimikelpoisuuden rajoittamisesta tekee tuomioistuin.[73]

Vaikka oikeustoimikelpoisuudessa arvioidaan lähinnä taloudellista toimintakykyä, oikeustoimikelpoisuuden rajoitukset indikoivat yksilön toimintakykyyn liittyviä ongelmia myös muilla elämänalueilla ja muissa asioissa. Oikeustoimikelpoisuuden määrittely lähenee kapasiteetin käsitettä, jota on pohdittu tekojen rangaistavuuden yhteydessä. Sen mukaan henkilön täytyy omata tietty kapasiteetti, jotta hänet voidaan asettaa vastuuseen teostaan; kyky ymmärtää minkälaista käytöstä oikeusnormit ja moraalisäännöt edellyttävät, harkita ja tehdä päätöksiä niiden perusteella ja toimia päätösten mukaan.[74] Jos suuri määrä ihmisiä ei ymmärrä, mitä lainsäädäntö heiltä edellyttää tai ei pysty muotoilemaan ja pitämään noudatettavaksi tarkoitettuja ratkaisuja, koko oikeusjärjestelmän legitimiteetti kärsii. Yleisellä tasolla kapasiteetti muuntuu kysymykseksi lainsäädännön tehokkuudesta.[75]

Tämä pätee myös sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen ja sen sisällä erityisesti toimeentuloturvan etuuksia koskevaan lainsäädäntöön, jossa etuuksien määräytymisperusteita on pidetty vaikeaselkoisina ja monimutkaisina. Myös sosiaalisten oikeuksien toteutumisen tehokkuus on sidoksissa siihen, ymmärtävätkö ihmiset, mitä lainsäädäntö heiltä edellyttää ja mihin heillä on oikeus, mikä on olennaista sekä etuuksien ja palvelujen haussa että muutoksenhakuprosessien käynnistämisessä. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden ja toimeentuloturvan etuuksia hakevien kapasiteetti voi kuiten-

[72] Edunvalvojalla ei ole kelpoisuutta antaa päämiehensä puolesta suostumusta avioliittoon tai lapseksiottamiseen, tunnustaa isyyttä, hyväksyä isyyden tunnustamista, tehdä tai peruuttaa testamenttia tai edustaa päämiestä muussa näihin rinnastettavassa henkilökohtaisessa asiassa (holhouslaki 5:29).

[73] Henkilön julistaminen kokonaan oikeustoimikelpoisuutensa menettäneeksi ts. vajaavaltaiseksi tapahtuu harvoin. Yleensä täysi-ikäisen henkilön oikeustoimikelpoisuuden puutteita pyritään korvaamaan määräämällä hänelle edunvalvoja tai rajaamalla hänen toimintavaltuuksiaan tietyissä tilanteissa tai vain tiettyihin asioihin. Oikeustoimikelpoisuutta rajoitetaan lähinnä silloin, kun henkilön kyky hoitaa taloudellisia asioita on heikentynyt. Mikäli henkilöllä ei ole omaisuutta, edunvalvojaa ei voida määrätä esimerkiksi muun asioiden hoidon vaikeuden takia, vaikka määräämisen lääketieteelliset edellytykset täyttyisivät.

[74] Hart, H. L. A.: Punishment and Responsibility. Essays in the Philosophy of Law. Clarendon Press, Oxford 1968, s. 211−222.

[75] Hart 1968, s. 229–230.

kin vaihdella ääripäästä toiseen. Toisessa ääripäässä ovat henkilöt, joille on jo määrätty edunvalvoja, toisessa ääripäässä ne asiakkaat, jotka sosiaali- tai terveydenhuollon palvelutarpeestaan huolimatta osaavat, jaksavat, kykenevät toimimaan ja tarvittaessa myös käynnistämään muutoksenhakuprosessin tai joilla on läheinen, joka tekee sen heidän puolestaan. Suurin osa asiakkaista jää näiden kahden ääripään väliin. Koska päivähoito on jokaisen alle seitsemänvuotiaan lapsen oikeus, kysymys koskee myös alaikäisten mahdollisuuksia sekä saada selkoa oikeuksistaan että toimia niiden toteutumiseksi.

Kokonaan vaille apua sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö ei asiakasta ja potilasta asioinnin ja hoivan prosesseissa jätä. Sekä sosiaalihuollon asiakaslaki että terveydenhuollon potilaslaki säätävät erityisistä sosiaali- ja potilasasiamiehistä. Sosiaaliasiamiehen tehtävä on neuvoa asiakkaita lain soveltamiseen liittyvissä asioissa, avustaa asiakasta muistutuksen tekemisessä, tiedottaa asiakkaan oikeuksista ja toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi.[76] Asiamiehellä on velvoite seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallitukselle. Sosiaaliasiamiehen tehtäviin ei sen sijaan kuulu toimiminen yksittäisten asiakkaiden asiamiehenä palveluja tai etuuksia koskevissa haku- ja valitusprosesseissa. Vaikka sääntely ei melko väljänä varsinaisesti ole sen esteenä, käytännössä esteeksi nousevat sosiaaliasiamiestoimintaan kunnissa varatut resurssit. Vähäiset resurssit eivät mahdollista asiakkaiden avustamista yhdenvertaisuusnäkökohdat huomioivalla tavalla.[77] Muistutusten tekeminen koskee sosiaalihuollossa asiakkaan kohtelua, mikä samoin kuin tehtävän yleinen luonne ei viittaa siihen, että sosiaaliasiamiehen tehtävä olisi tarkoitettu yksilöllisissä asiakas- ja muutoksenhakuprosesseissa avustamiseksi oikeudenkäyntiasiamieheen verrattavissa olevalla tavalla.

Myös erityislainsäädäntö sisältää joidenkin palveluiden osalta velvoitteita erityisen avun järjestämisestä. Lastensuojelulain (24 §) mukaan lasten asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on avustettava lasta tai nuorta tämän

[76] 24 §.

[77] Sosiaaliasiamies oli vuonna 2011 nimetty 337 kuntaan. Luku antaa paremman vaikutelman kuin todellisuus. Yli 100 kunnan sosiaaliasiamiehen tehtävät hoidetaan siten, että yhdellä asiamiehellä on 9 kuntaa tai sitä enemmän. Mukana on muun muassa 16 ja 18 kunnan sosiaaliasiamiehen tehtävät hoitavia asiamiehiä ja yritys, joka hoitaa 51 kunnan sosiaaliasiamiehen tehtävät. Tehtävät on jaettu yrityksessä kahdelle henkilölle. Heistä toisella on vastuullaan 7 kuntaa ja toisella 44 kuntaa. Kunnat ovat eri puolilla maata. Yrityksen verkkosivuilta löytyy muun muassa päivystyslista, joka osoittaa, että asianomainen sosiaaliasiamies päivystää kerran kuussa tiettynä päivänä yleensä 1–2 tuntia. Päivystyspaikka on useimmiten muussa kunnassa kuin siinä, jonka sosiaaliasiamiehen tehtävistä on kyse. Laki ja asiakkaan oikeudet 2011, s. 146.

puhevallan käytössä sekä tarvittaessa ohjattava lapsi tai nuori oikeusavun piiriin taikka huolehdittava siitä, että lapselle haetaan tarvittaessa edunvalvoja. Kun lapsella on lain 89 §:n perusteella oikeus hakea muutosta moniin lastensuojelua koskeviin päätöksiin, puhevallan käyttöön kuuluvat myös muutoksenhakuasiat. Myös uuden vanhuspalvelulain (980/2012) 17 §:ssä säädetään vanhukselle nimettävästä vastuutyöntekijästä. Hänen tehtäviinsä kuuluu muun muassa neuvoa ja auttaa iäkästä henkilöä palvelujen ja etuuksien saantiin liittyvissä asioissa. Vaikka säännös tai sitä koskeva hallituksen esitys eivät viittaa avustamiseen muutoksenhaussa, säännöstä samoin kuin tarkasteltua lastensuojelulain säännöstä voitaneen pitää ilmauksena siitä, että kapasiteetiltaan heikkoja ryhmiä (esim. lapset ja iäkkäät henkilöt) tulisi sosiaalihuollossa tukea itsemääräämisoikeuden toteuttamiseksi.

Terveydenhuollossa potilasasiamiehen tehtäväksi on säädetty potilaiden neuvonta, avustaminen muistutusten ja potilasvahinkoilmoitusten tekemisessä, potilaan oikeuksista tiedottaminen sekä toiminta muutenkin potilaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi.[78] Potilaslain mukaan terveydenhuollon toimintayksikölle on nimettävä potilasasiamies. Kahdella tai useammalla toimintayksiköllä voi myös olla yhteinen potilasasiamies. Potilasasiamiesten määrää on selvitetty erillisillä kyselyillä. Niiden perusteella potilasasiamiestoiminnan resurssien riittävyyden ja asiamiehille asetetun tehtävän kohtaamisesta ei ole mahdollista saada selkoa.[79] Saatavilla olevan tiedon nojalla potilasasiamiestoiminnan resurssit näyttäisivät kuitenkin olevan selkeästi suuremmat kuin sosiaaliasiamiestoiminnassa. Toisaalta potilasasiamiesten tehtäväalue ulottuu yksilökohtaisessa avustamisessa sosiaaliasiamiehiä laajemmalle. Varsinaista oikeudenkäyntiasiamieheen verrattavissa olevaa avustamista, esimerkiksi tahdosta riippumatonta hoitoa koskevista päätöksistä tehtävissä valituksissa, potilasasiamiesten tehtävä ei myöskään kata.

Kuten aikaisemmin on todettu, toimeentuloturvan asiakkailla ei ole turvanaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilaslakeja vastaavaa lainsäädäntöä. Myöskään sosiaali- ja potilasasiamiehiä vastaavia instituutioita ei

[78] Potilaslaki 11 §.

[79] Potilasasiamiehistä suurin osa (80 %) toimi 1–2 yksikön potilasasiamiehenä (n=254). Yhteensä 10 % vastanneista toimi useamman kuin kolmen yksikön potilasasiamiehenä ja 10–20 yksikköä oli hoidettavanaan viidellä potilasasiamiehellä. Yhdellä vastanneista oli 230 yksikköä. Asiamiehistä noin 80 % toimi samassa yksikössä potilasasiamiehenä, jossa muutoinkin työskenteli. Eri yksikössä kuin tavallisesti toimi 16 % vastanneista. Päätoimisena potilasasiamiehenä toimi vain kuusi vastaajaa. Yli 21 tuntia potilasasiamiestyöhön viikossa käyttäviä potilasasiamiehiä oli kolme prosenttia vastanneista. Yleisintä oli 0−2 tuntia viikossa (57 %). Laki ja asiakkaan oikeudet 2011, s. 146 ja siinä mainitut lähteet.

ole. Kun toimeentuloturvan muutoksenhakuprosessi on lainkäyttöprosessi, asiakas voi saada tukea yleisistä, kaikille tarkoitetuista asioinnin tueksi luoduista järjestelmistä, kuten oikeusavusta. Oikeusapua annetaan oikeusapulain mukaan henkilölle, joka tarvitsee asiantuntevaa apua oikeudellisessa asiassa ja joka taloudellisen asemansa vuoksi ei kykene itse suorittamaan sen hoitamisen vaatimia menoja.[80] Kansalaiselta ei toisin sanoen edellytetä sellaista kapasiteettia, jonka perusteella hän olisi velvollinen suoriutumaan oikeudellista asiantuntemusta edellyttävien asioiden hoidosta.[81] Lain perusteella lainsäätäjän voidaan katsoa olevan sitä mieltä, että oikeudellisten asioiden hoito on siinä määrin vaikeaa, että kuka tahansa tarvitsee apua niiden hoitamisessa. Tilastot kuitenkin osoittavat, että toimeentuloturvaan ja sosiaali- tai terveydenhuollon muutoksenhakuun liittyvä avustaminen oikeusaputoimistojen kautta on vähäistä.[82] Oikeusapu ei riitä ratkaisuksi toimeentuloturvan tai sosiaali- ja terveyspalvelujen muutoksenhaussa avustamiseen.

7 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Oikeus muutoksenhakuun on perustuslailla turvattu oikeusturvan tae, jota pidetään selviönä. Tätä selviötä voidaan kuitenkin suhteellistaa. Esimerkiksi korkeimpaan oikeuteen ja hovioikeuteen käsiteltäviksi otettavien asioiden rajoittaminen on asteittain tapahtunut prosessi, jonka ei ole nähty olevan uhka oikeusturvalle.[83] Parhaillaan vireillä olevan oikeuslaitosuudistuksen perustelut ovat säästöissä. Muutoksenhakumahdollisuuksien supistaminen nähdään

[80] 257/2002. Oikeusapuun kuuluu oikeudellinen neuvonta, tarpeelliset toimenpiteet sekä avustaminen tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa sekä vapautus eräistä asian käsittelyyn liittyvistä menoista siten kuin tässä laissa säädetään.

[81] Hakijalle, jonka ei katsota tarvitsevan oikeusavustajaa, mutta joka olisi taloudellisen asemansa perusteella oikeutettu oikeusapuun ilman omavastuuosuutta, voidaan oikeusapuna myöntää muun muassa tulkkaus-, käsittely-, todistelu- ja täytäntöönpanokuluja.

[82] Vuonna 2011 annettiin oikeusapua 68 986 asiassa. Niistä eläke- ja muihin sosiaalietuuksiin liittyviä asioita oli 1 888. Suomen virallinen tilasto (SVT): Julkinen oikeusapu [verkkojulkaisu]. Liitetaulukko 1. Oikeusaputoimistoissa käsitellyt asiat asiaryhmittäin 2010. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 13.3.2013].

[83] Alun perin rajoittamatonta muutoksenhakua korkeimpaan oikeuteen rajoitettiin aluksi muuttamalla korkein oikeus prejudikaatti-instanssiksi. Vastaava kehityssuunta voidaan nähdä hovioikeuden valittamisen edellyttämässä jatkokäsittelyluvassa ja sitä edeltäneessä seulontamenettelyssä. Havansi, Erkki: Tarvitaanko oikeudenkäynneissä oikeutta muutoksenhakuun? – Kerettiläinen ajatuskoe. Lakimies 5/2010, s. 849−852.

myös yhtenä säästöjen toteuttamiskeinona. Valitusmahdollisuuksien rajoittaminen on kuitenkin oikeusturvan ja samalla sosiaalisten oikeuksien kannalta kestämätöntä huomioon ottaen myös PL:n 21 §:n asettamat vaatimukset.

Hallintoviranomaisten päätöksistä valittaminen on yleisempää toimeentuloturvan etuuksissa kuin sosiaalihuollon palveluissa. Tämä koskee myös niitä palveluja, joista valittamista ei ole lainsäädännöllä rajoitettu. Myös ensimmäisen muutoksenhakuasteen päätöksistä valitetaan ylempään tuomioistuimeen useammin toimeentuloturvassa kuin kunnallisissa palveluissa. On selvää, että myös osa lainvoimaisiksi tulleista asiakkaalle kielteisistä päätöksistä muuttuisi, jos niistä olisi valitettu. Syyt siihen, ettei muutosta haeta, ovat erilaisia ja voivat johtua sekä asiakkaasta että järjestelmästä.

Muutoksenhakujen määrää kunnallisissa palveluissa on rajattu lainsäädännöllä erityisesti *terveydenhuollossa*. Myös sosiaalihuollon muutoksenhakua on rajoitettu. *Sosiaalihuollossa* valitusten määrää kuitenkin kasvattavat tietyt kunnalliset käytännöt, joissa edellytetään palvelun tai etuuden uudelleen hakemista vuosittain siitä huolimatta, että asiakkaan tilanteessa ei ole tapahtunut muutoksia tai se on yksinomaan huonontunut. Käytäntö koskee usein määrärahasidonnaisia etuuksia, kuten omaishoidon tukea tai esimerkiksi vanhusten (tai vammaisten) kuljetuspalveluita. Valitusten määrä lisäävät myös toimeentulotukipäätökset, jotka tehdään kuukausittain. Erimielisyystilanteessa myös valitus tehdään jokaiselta kuukaudelta.

Toimeentuloturvassa muutoksenhakuoikeus ulottuu kaikkiin etuuksiin, mistä samalla seuraa massiivinen käsiteltävien asioiden määrä. Määrä kertautuu myös ylempään muutoksenhakuasteeseen tulevien asioiden suurena määränä ja näkyy sekä vireillä olevien asioiden käsittelyajoissa että päätöksenteon laadussa. Vakuutusoikeutta on sitä koskeneessa kritiikissä arvosteltu muun muassa siitä, että korkein oikeus on joutunut viime vuosina puuttumaan sen päätöksiin usein ja muuttamaan päätöksiä valittajalle myönteisiksi.[84] Edelleenvalitusoikeus vakuutusoikeuden päätöksestä on kuitenkin poikkeus. Pääsäännön mukaan sen päätöksistä ei ole mahdollista valittaa ylempään oikeusasteeseen, joten ennakkopäätöstuomioistuinta, joka käsittelisi toimeentuloturvaan liittyviä valituksia, ei siten pääsääntöisesti myöskään ole.

Poikkeus pääsäännöstä ovat eräät tapaturma-asiat, joissa voidaan valitusluvalla valittaa korkeimpaan oikeuteen. Korkein oikeus perustaa päätöksensä tapaturma-asioissa sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston Valviran asiantuntijalausuntoon. Valviran omien asiantuntijalääkäreiden lausuntoihin

[84] Keskustelun käynnisti KKO:n presidentti Pauliine Koskelo. HS -digilehti 18.6.2012. Sittemmin vakuutusoikeuden ylilääkäri erosi arvostelun perusteella virastaan.

perustuvissa kannanotoissa on usein päädytty syy-yhteyden osalta valittajalle myönteiseen vakuutusoikeuden kannasta poikkeavaan näkemykseen. Korkeimpaan oikeuteen menneiden tapausten määrä on kuitenkin erittäin pieni (149 tapausta vuonna 2011).[85] Kun näkemysten erot ovat näin suuret jo toimeentuloturvan muutoksenhaun mittakaavassa määrältään marginaalisissa asioissa, ennakkopäätöstuomioistuimen puuttuminen on sekä asiakkaiden oikeusturvan että sosiaalisten oikeuksien toteutumisen kannalta perustavanlaatuinen kysymys. Muutoksenhakijoiden välinen tasa-arvo erityisesti tapaturma-asioiden ja muiden toimeentuloturvan asioiden välillä ei myöskään toteudu.

Myös toimeentuloturvan ensi asteen muutoksenhakujärjestelmä on monista uudistuksista ja niiden yrityksistä huolimatta ollut kritiikille altis.[86] Esimerkiksi jääviyskysymys on ollut usein esillä toimeentuloturvan muutoksenhakuelinten ratkaisukäytännön yhteydessä. Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan ratkaisuista tehdyn tutkimuksen mukaan päätöksiä tehdään lähinnä työvoimapoliittisen järjestelmän ehdoilla. Ensi asteen hallintopäätöksen muuttaminen asiakkaalle myönteiseksi oli tutkimusaineiston mukaan mahdollista miltei yksinomaan muotovirheen perusteella.[87] Tyytymättömyyttä muutoksenhakulautakuntien tekemiin päätöksiin kuvannee myös esimerkiksi työeläkeasiain ja tapaturmavakuutusasian muutoksenhakulautakunnan päätöksistä vakuutusoikeudelle tehtävien jatkovalitusten suuri osuus.[88] Asiantuntijoiden näkemysten eroja toimeentuloturvaa koskevissa päätöksissä ei voitane selittää yksinomaan erityisellä vakuutusoikeudellisella ajattelulla, jonka mukaan muutoksenhakuelimen ja myös sen asiantuntijajäsenten tehtävä olisi ensi sijassa etuusjärjestelmien tasapainottaminen. Asiantuntija-arvioiden erot toimeentuloturvaa koskevissa ratkaisuissa nostavat esiin myös kysymyksen siitä, toteutuuko oikeusturva kunnalliseen palvelujärjestelmään liittyvissä ensi asteen hoidon ja hoivan päätöksissä, joista valitusoikeutta ei ole.

---

[85] Tapaturma-asiain muutoksenhakulautakunta on vain yksi toimeentuloturvan viidestä lautakunnasta. Vuositasolla siellä tehtävien päätösten määrä on vähemmän kuin viidennes esimerkiksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa käsiteltävistä asioista. Tapaturma-asiain muutoksenhakulautakunnan päätöksistä vakuutusoikeuteen päätyvät valitukset ovat siten vain vähemmistö kaikista muutoksenhakulautakuntien ratkaisuista tehdyistä valituksista.

[86] Vakuutusoikeuden toiminnan kehittämistä pohtineen työryhmätyöskentelyn (2008) perusteella eduskunnalle annettiin edellisen hallituskauden aikana hallituksen esitys HE 281/2010 vp. Esitystä ei ehditty käsitellä, joten se raukesi keväällä 2011.

[87] Pajukoski 2012, s. 269–274.

[88] Vakuutusoikeuteen valitetaan 33 %:ssa eläketurvan muutoksenhakulautakunnan päätöksistä ja 20 %:ssa tapaturma-asiain muutoksenhakulautakunnan päätöksistä.

Asiakkaan toimeentuloturvan ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen muutoksenhakuun liittyvä, molemmille yhteinen ongelma, on siihen kuluva aika. Päätöksentekoa vaikeuttava tekijä on, että valittajan tilanne voi muuttua muutoksenhakuprosessin aikana. Tämä koskee etenkin niitä toimeentuloturvan etuuksia, joiden saamiseksi arvioidaan henkilön terveydentilaa. Mitä pidempään prosessi kestää, sitä todennäköisempää tilanteen muuttuminen on ja sitä vaikeammaksi päätöksenteko muuttuu. Mahdollisimman lyhyet käsittelyajat olisivat sekä asiakkaan että muutoksenhakujärjestelmän etu.

Oikeusjärjestelmä kuvaa hallinto-oikeuksien[89] tuloksellisuutta keskimääräisillä käsittelyajoilla ja niille asetettujen tavoitteiden toteutumisella. Myös muutoksenhakulautakuntien käsittelyaikoja kuvataan vastaavalla tavalla.[90] Keskimääräiset käsittelyajat kuitenkin soveltuvat erittäin huonosti, jos ollenkaan, asiakkaan oikeusturvan toteutumisen mittariksi toimeentuloturvaa ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja koskevissa asioissa. Esimerkiksi vakuutusoikeuteen saapuvat asiat jakautuvat 13 asiaryhmään, jotka ulottuvat ihmisen koko elämänkaareen ja kattavat täysin toisistaan poikkeavia tilanteita.[91] Kaikissa muutoksenhakuelimissä käsitellään eri asioita. Myös elämäntilanteiden moninaisuus näkyy kaikissa artikkelissa käsitellyissä muutoksenhakuelimissä. Yhteismitallisuus, jota keskimääräisyydet edellyttäisivät, puuttuu siten myös oikeusjärjestelmän tavoitetasolla.

Muutoksenhakijan oikeusturvan kannalta käsittelyajan lyheneminen yhdellä tai useammallakin kymmenesosalla on täysin merkityksetön. Kun oikeudet ovat yksilön oikeuksia, toteutumisen kriteereitä ei tulisi perustaa keskimääräisyyksille myöskään yksittäisissä asioissa. Käsittelyaikojen mittaamisessa tulisi päästä muutoksenhakijan oikeusturvan kannalta relevanttien kriteerien käyttöön. Käsittelyajan kohtuullisuutta sosiaalisten oikeuksien toteutumisen suhteen tulisi arvioida asian laadun ja sen asianosaiselle olevan merkityksen mukaan.[92] Muutoksenhaussa erityisesti arvioitava kriteeri on

[89] Alueelliset hallinto-oikeudet (8), korkein hallinto-oikeus ja vakuutusoikeus.

[90] Hallintotuomioistuinten toimintakertomus 2011, toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntien vuosikertomukset vuodelta 2011.

[91] Vakuutusoikeuden pääasiaryhmät ovat: asumistukiasiat, kansaneläkeasiat, kuntoutusasiat, opintotukiasiat, palkkaturva-asiat, rikosvahinkoasiat, sairausvakuutuslain mukaiset asiat, sotilasvamma-asiat, tapaturma-asiat, työeläkeasiat, työttömyysturva-asiat, vammais- ja hoitotukiasiat, sekä muut asiat.

[92] Merkitystä tai tärkeyttä on arvioitava Väätäsen mukaan henkilön elämän ja terveyden tai ihmisarvoisen kohtelun kannalta ja yksilön päivittäisen toimeentulon tai itsenäisen selviytymisen kannalta. Mitä tärkeämpi asia on, sitä joutuisammin asia on käsiteltävä. Samoin tulee arvioida viivästymisestä seuraavan vahingon todennäköisyys ja suuruus. Mitä todennäköisempi ja suurempi vahinko viivästymisestä seuraisi seuraa, sitä joutuisammin asia on

asian käsittelyn joutuisuuden vaikutus jonkin toisen perusoikeuden toteutumiselle. Mitä enemmän käsittelyn joutuisuus vaikuttaa toiseen oikeuteen, sitä nopeammin asia on käsiteltävä. Näistä lähtökohdista oikeusturvan toteutumista sosiaalisten oikeuksien kohdalla ei tule arvioida keskimääräisten aikojen perusteella silloinkaan, kun se muihin käsittelyaikoihin nähden on lyhyt. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon yksilövalitusten keskimääräinen vireilläoloaika hallinto-oikeuksissa oli eri asiaryhmistä lyhin eli 4,1 kuukautta.[93] Kun kyse on toimeentulosta tai hoivan ja huolenpidon palvelutarpeen toteutumisesta, aika on pitkä etenkin ottaen huomioon, että aikaan on lisättävä hallinnolliseen päätöksentekoon kulunut aika.

Eräissä sosiaalihuollon palveluissa tai etuuksissa on säädetty palvelutarpeen arviointiin pääsyä ja palvelun järjestämistä koskevista ajoista.[94] Muutoksenhakuun kuluva aika on myös näiden palveluiden osalta pitkä ja riippuvainen tuomioistuimen resursseista. Esimerkiksi toimeentulotuen myöntämistä koskeva päätös on tehtävä viimeistään seitsemän vuorokauden kuluessa palvelun hakemisesta. Valitus hallinto-oikeuteen ja mahdollisesti edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen jatkaa etuuden saamista lyhimmilläänkin useilla kuukausilla.[95] Näin on siitä huolimatta, että toimeentulotukiasiat on priorisoitu hallinto-oikeuksissa. Ongelma on myös, että toimeentulotukipäätökset tehdään kunnissa kuukausittain, joten asiakkaan tulee myös valittaa jokaista kuukautta koskevasta päätöksestä. Osa asiakkaista myös näin tekee.[96] Kun kysymys on perustuslailla turvatusta viimesijaisesta toimeentulosta, tilannetta ei voida pitää tyydyttävänä. Vähintään

käsiteltävä. Väätänen 2011, s. 565.

93 Tiedossa on, että vaikka keskimääräinen käsittelyaika kaikissa asioissa oli 5,7 kuukautta, pisin aika oli kuitenkin melkein yksitoista kuukautta. Niinpä myös sosiaali- ja terveydenhuollon asioiden pisin aika lienee lähelle kaksi kertaa keskimääräistä pidempi.

94 Pajukoski 2012, s. 278−280. Näitä ovat toimeentulotuki ja vammaisten palvelut. Lisäksi on säädetty lastensuojelun ja yli 75-vuotiaiden palvelutarpeen arvioinnista. 1.7.2013 alkaen tulivat voimaan vanhuspalvelulain määräykset sekä palvelutarpeen arvioinnista että palvelujen järjestämisestä. Toimeentulotuessa ja vammaisten määrärahasidonnaisissa palveluissa asiakkaalla on mahdollisuus valitusluvan saatuaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka. Vaikeavammaisten subjektiivisena oikeutena myönnettävissä palveluissa valituslupa ei ole valittamisen edellytys.

95 Etuuden saamiseen kuluva aika muodostuu viranhaltijan päätöksen lisäksi lautakunnalle tehtävän oikaisuvaatimuksen (14 pv), hallinto-oikeuden valitusajan (30 pv), hallinto-oikeuden käsittelyajan, korkeimmalta hallinto-oikeudelta haettavan valitusluvan ja valituksen sekä päätösten tiedoksisaantiin kuluvista ajoista.

96 Pajukoski 2012, s. 278−280. Tutkimusaineisto osoitti, että hallinto-oikeuden päätöksellä ratkaistaan usein saman valittajan tekemiä useita valituksia. Aineistossa yksi päätös sisälsi 1−9 valitusta.

niissä palveluissa, joissa palvelun järjestämisajankohdasta on säädetty, tulisi säätää myös muutoksenhakua koskevan päätöksenteon määräajoista. Tilanteen tosiasiallinen paraneminen edellyttää, että myös menettelyä yksinkertaistetaan nykyisestä.

Eduskunta on hyväksynyt lakimuutoksen 82/2013, jolla oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annettua lakia muutettiin siten, että lain soveltamisala laajenee koskemaan myös yleisiä hallintotuomioistuimia ja erityistuomioistuimia. Samalla hallintolainkäyttölakia muutettiin siten, että valitusviranomaisen on asianosaisen pyynnöstä ilmoitettava hänelle arvio asian käsittelyajasta. Muutokset tulivat voimaan 1.6.2013 alkaen. Hallintoasiassa viivästys voi syntyä jo ennen asian tuomioistuinkäsittelyä, jos asiassa on ensin vaadittava oikaisua viranomaiselta tai valitettava muutoksenhakulautakuntaan. Hyvitystä ei kuitenkaan voi vaatia oikaisuvaatimusvaiheessa, vaan vasta tuomioistuimessa.[97] Hyvitysmenettely on askel oikeaan suuntaan. Se ei kuitenkaan välttämättä muuta käsittelyaikoja, jos niiden pituudet ovat pelkän viivytyksetöntä käsittelyä koskevan yleislausekkeen varassa.

Kysymys sosiaalisten oikeuksien turvaamisen tasosta ja samalla niiden laadusta jää muutoksenhaun ulkopuolelle silloin, kun kyse on tosiasiallisesta hallintotoiminnasta. Muutoksenhakuoikeuden puuttuminen priorisoi asiantuntijatietoa sosiaalisten oikeuksien kustannuksella. Sen ei tulisi vähentää asiakkaan mahdollisuuksia myös asiakas- ja potilaslakeihin kirjatun itsemääräämisoikeuden käyttämiseen. Sosiaaliturvan alikäytön syiden on tutkimuksessa todettu johtuvan muun muassa siitä, että tuen määräytymisperusteet ovat epäselvät ja monimutkaiset. Hakemista vähentävät myös tietämättömyys järjestelmästä, riittämättömät tiedot tuen saannin ehdoista ja myöntämiskäytännöistä, hakemukseen tarvittavien asiakirjojen ja selvitysten määrä. Voidaan olettaa, että nämä syyt pätevät myös siihen, että muutosta ei haeta, vaikka päätös olisi asiakkaalle kielteinen. Syiden taustalla on kysymys asiakkaan kapasiteetista, johon vaikuttaa se elämäntilanne (toimeentuloturvan tarve) tai toimintakyvyn vaje (palvelujen tarve), jonka vuoksi henkilö on hakenut toimeentuloturvaa tai sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Itsemääräämisoikeuden toteutumisen ehto on näissä tilanteissa, että sekä palvelun hakemista että muutoksenhakua koskevaan prosessiin on saatavilla

[97] Yksityisellä asianosaisella on oikeus hyvitykseen, jos oikeudenkäynti viivästyy siten, että se loukkaa asianosaisen oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisessa ajassa. Hyvitystä haetaan tuomioistuimelta ennen pääasian käsittelyn päättymistä. Hyvitys on normaalisti 1 500 euroa kultakin vuodelta, jona oikeudenkäynti on viivästynyt tuomioistuimen tai viranomaisen vastuulla olevasta syystä. Hyvityksen määrä on enintään 10 000 euroa. Valituksia käsittelevissä muutoksenhakulautakunnissa hyvitystä voi vaatia samalla tavoin kuin tuomioistuimissa.

tukea. Se voi edellyttää myös tukea oman mielipiteen muodostamisessa. Toimeentuloturvan asiakkaiden kohdalla sen tulisi merkitä myös asiakkaan asemaa ja oikeuksia määrittelevän lainsäädännön antamista.

Merkittävä kaikkein heikoimmassa asemassa olevien sosiaalisten oikeuksien turvaamista parantava uudistus olisi muutoksenhakuoikeuden sisällyttäminen perustuslain 19 § 1 momentin edellytykset täyttävää välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa koskeviin palveluihin ja etuuksiin. Kun kyse on usein kiireellisistä tilanteista, joissa henkilö ei itse kykene vastaamaan toimeentulostaan ja huolenpidostaan, muutoksenhaku tulisi määritellä viranomaisen, esimerkiksi sosiaali- ja potilasasiamiesten tehtäväksi.

III
KANSALLISEN SOSIAALIOIKEUDEN HAASTEET

Sanna Hyttinen[1]

Sosiaaliset oikeudet ja Suomi – sitomattomista tavoitteista Euroopan ihmisoikeussopimuksen varjoon

1 ALUKSI

Suomi tunnetaan kansainvälisesti sosiaalisten ihmisoikeuksien puolestapuhujana. Valtiona Suomi on esimerkiksi toiminut YK:ssa aktiivisesti TSS-sopimukseen[2] vuonna 2008 hyväksytyn valinnaisen pöytäkirjan puolesta ja pitänyt sosiaalisia oikeuksia esillä EU:n perusoikeuskirjan laatimisen yhteydessä.[3] Lisäksi Suomessa järjestettiin vuonna 2011 seminaari, jonka tarkoituksena oli Euroopan sosiaalisen peruskirjan 50-vuotisjuhlan kunniaksi pohtia peruskirjan nykytilaa ja uudistustarpeita.[4]

Suomalaiset tutkijat puolestaan ovat osallistuneet aktiivisesti TSS-oikeuksista käytyyn kansainväliseen keskusteluun[5] ja Åbo Akademissa järjestetään säännöllisesti kansainvälisestikin ainutlaatuinen erikoistumiskurssi näiden oikeuksien oikeudellisesta suojaamisesta[6]. Myös kansallisesti merkittävä osa julkisoikeuden tutkijoista ja tutkimuksesta suhtautuu sosiaalisiin oikeuksiin, sosiaaliset ihmisoikeudet mukaan lukien, lähtökohtaisen myönteisesti.

---

[1] Kirjoittaja on jäsenenä Suomen akatemian rahoittamassa How to Rule the Economy -tutkimusprojektissa.

[2] Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus 16.12.1966, SopS 6/1976.

[3] Suomen ihmisoikeuspolitiikasta ks. vuosina 1998, 2000, 2004 ja 2009 annetut ihmisoikeuspoliittiset selonteot, jotka ovat saatavissa ulkoasiainministeriön sivuilta osoitteesta http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=42553 (12.2.2013).

[4] Seminar on the Reform of the European Social Charter, 8.–9.2.2011, Helsinki. Seminaariin liittyvä julkaisu löytyy osoitteesta http://www.helsinki.fi/finruslaw/pdf/seminaarikirja.pdf. (17.2.2013).

[5] Åbo Akademin tutkijat ovat olleet mukana aktivoimassa kansainvälistä keskustelua TSS-oikeuksien luonteesta muun muassa kirjoilla Drzewicki – Krause – Rosas (eds.): Social Rights as Human Rights – A European Challenge, Åbo/Turku : Åbo Akademi University. Institute for Human Rights, 1994 sekä Eide – Krause – Rosas (eds.): Economic, Social and Cultural Rights – A Textbook, 1995 and 2nd Revised Edition, Hague : Kluwer Law 2001.

[6] Intensive Course on Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights järjestetään seuraavan kerran syksyllä 2013. Lisätietoja https://www.abo.fi/institution/en/humanrightscourses (12.2.2013).

Esimerkiksi lähes kaikki viime vuosina aktiiviset valtiosääntöoikeuden tutkijat ovat jossain vaiheessa kirjoittaneet jotain sosiaalisiin perus- tai ihmisoikeuksiin liittyvää.[7] Ajatus ihmisoikeuksien jakamattomuudesta ja samanarvoisuudesta on varsin yleisesti hyväksytty, eikä Suomessa olekaan, monista muista maista poiketen, enää vuosiin nähty suurempaa tarvetta keskustella sosiaalisten ihmisoikeuksien asemasta oikeuksien järjestelmässä. Myös ylimmät lainvalvojat ja tuomioistuinten edustajat ovat pitäneet esillä sosiaalisia perus- ja ihmisoikeuksia.[8]

Päällisin puolin kaikki näyttääkin olevan sosiaalisten ihmisoikeuksien osalta kunnossa. Kuten jäljempänä kuitenkin käy ilmi, asiaan tarkemmin perehtyessä havaitaan, että sosiaalisten ihmisoikeuksien osalta kyse taitaa sittenkin olla myös Suomessa enemmän teoriasta kuin siitä, että nämä oikeudet todella eläisivät oikeudellisissa käytännöissä ja tutkimuksessa. Voisikin sanoa, että sosiaalisten ihmisoikeuksien kohdalla vallitsee eräänlainen paradoksi: sosiaalisia ihmisoikeuksia pidetään periaatteessa tärkeinä, mutta niiden aktiivinen käyttäminen näyttää jäävän olemattomaksi.

Osana tämän väitteen perustelemista on tarpeen selvittää, miten tilanteeseen on tultu. Tarkastelu aloitetaan TSS-sopimuksen ratifioimiseen ja kansalliseen voimaansaattamiseen liittyneestä prosessista. Tässä yhteydessä on myös syytä mainita, että kyseessä ei ole aikalaiskertomus, vaan asiakirjojen perusteella tehty yksi mahdollinen rekonstruktio sosiaalisten ihmisoikeuksien kehittymisestä Suomessa. Kirjoitus ei myöskään ole tyhjentävä eikä lainopillis-normatiivinen kuvaus sosiaalisista ihmisoikeuksista Suomessa. Tarkoituksena on sen sijaan nostaa esille joitakin näihin oikeuksiin liittyviä oikeudellisen tutkimuksen ja oikeudellisten käytäntöjen piirteitä. Erityisen huomion kohteena ovat TSS-sopimuksen ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan hyväksymis- ja voimaansaattamisasiakirjat. Näiden asiakirjojen kautta tulee varsin hyvin näkyväksi muutos, joka on tapahtunut siinä, miten sosiaalisista ihmisoikeuksista oikeudellisissa yhteyksissä ajatellaan.

---

[7] Ks. esimerkiksi tämän kirjoituksen lähteet sekä Karapuu, Heikki – Rosas, Allan: Economic, Social and Cultural Rights in Finland, teoksessa Rosas, Allan (ed.): International Human Rights Norms in Domestic Law Finnish and Polish Perspectives, Helsinki 1990, s. 195–223; Karapuu, Heikki: Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet, teoksessa Helminen, Marjut – Lång, K. J: Kansainväliset ihmisoikeudet. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1988, s. 73–93 ja Viljanen, Veli-Pekka: Vapausoikeuksiin ja sosiaalisiin oikeuksiin liittyvien valtion velvoitteiden luonteesta, teoksessa Juhlakirja Antero Jyränki. Turun yliopisto, Turku 1993, s. 345–368.

[8] Ks. esim. Paunio, Riitta-Leena: Havaintoja eduskunnan oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusvalvonnan kehityspiirteistä, teoksessa Nuolimaa et al. (toim.): Juhlajulkaisu Pekka Hallberg. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2004, s. 254–277.

2 SOSIAALISET IHMISOIKEUDET SITOMATTOMINA TAVOITTEINA – TSS-SOPIMUKSEN VALMISTELU JA KANSALLINEN VOIMAANSAATTAMINEN

Suomi liittyi YK:n jäseneksi 1955, mutta osallistui jo ennen sitä järjestön toimintaan tarkkailijana. *Jaana Matikaisen* selvityksen[9] mukaan Suomi osallistui varsin passiivisesti sekä TSS-sopimuksen että sen kanssa samanaikaisesti hyväksytyn kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus)[10] valmisteluun. Matikaisen mukaan Suomi ei tarkkailijajäsenenä osallistunut ihmisoikeussopimusten valmisteluun, eikä Suomen osallistuminen KP- ja TSS-sopimusten valmisteluun vaikuta jäsenyyden jälkeenkään kovin aktiiviselta; Suomi näyttääkin osallistuneen sopimusten valmisteluun lähinnä äänestyksiin osallistumalla sekä tuomalla julki Suomen virallisen kannan kulloinkin käsiteltävänä olleeseen asiaan.[11]

Jo sopimusten valmistelun aikaan Suomi kuului niihin valtioihin, jotka näkivät KP- ja TSS-sopimuksen välillä ainakin niiden mahdollisten valvontajärjestelmien luonteessa merkittäviä eroja. Matikaisen mukaan Suomi nimittäin kannatti valvontajärjestelmistä keskusteltaessa vuonna 1966 ”raportointimenettelyä laajemman seurantajärjestelmän luomista KP-sopimukseen”, mutta katsoi samalla, että TSS-sopimukseen ”soveltuu hyvin pelkkä raportointijärjestelmä”.[12] Tämä näkemys sopimusten erilaisista luonteista heijastui myös sopimusten kansalliseen hyväksymisprosessiin.

KP- ja TSS-sopimukset hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa 16.12.1966. Sopimusten allekirjoittamisen, ratifioimisen ja kansallisen voimaansaattamisen valmistelu aloitettiin ulkoministeriössä välittömästi tammikuussa 1967. Valmistelun pohjaksi ulkoasiainministeriö pyysi asiasta lausuntoa toukokuussa 1966 perustetulta kansainvälisten lainsäädäntöasiain neuvottelukunnalta. Neuvottelukunnan elokuussa 1967 annetussa lausunnossa todettiin TSS-sopimuksen olevan lähinnä ohjelmallinen. Lisäksi lausunnossa katsottiin, että TSS-sopimuksen ”määräykset eivät olleet ristiriidassa Suomen oikeusjärjestyksen ja Suomessa omaksuttujen oikeudellisten periaatteiden kanssa”.[13] Neuvottelukunta ei näin ollen nähnyt oikeudellisia

[9] Matikainen, Jaana: Suomi ja vuoden 1966 ihmisoikeussopimukset. OPTL:n julkaisuja 90/1988. Ks. Scheinin, Martin: Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1991, s. 155–159.

[10] SopS 7/1976.

[11] Matikainen 1988, s. 23–26.

[12] Matikainen 1988, s. 24.

[13] Matikainen 1988, s. 27.

esteitä TSS-sopimuksen allekirjoittamiselle ja ratifioimiselle.[14] Tasavallan presidentti teki KP- ja TSS-sopimusten allekirjoittamispäätöksen syyskuussa 1967.[15] Suomi allekirjoitti sopimukset 11.10.1967.

Kansainvälisten lainsäädäntöasiain neuvottelukunnan lausunnolla osoittautui olevan paljon painoarvoa sopimusten ratifioimisen ja voimaansaattamisen valmistelussa. Muita tutkimuksia sopimusten suhteen ei Matikaisen mukaan tässä vaiheessa edes tehty.[16] Sopimusten ratifioimisen ja voimaansaattamisen valmistelu kesti kuitenkin varsin pitkään. Seitsemän vuotta kestäneen lausuntokierroksen aikana muun muassa oikeusministeriöltä sekä sosiaali- ja terveysministeriöltä pyydetyissä lausunnoissa keskityttiin kuitenkin lähes yksinomaan KP-sopimuksen kansalliselle lainsäädännölle asettamiin vaatimuksiin.

Muissa pohjoismaissa sen sijaan käytiin keskustelua myös TSS-sopimuksesta; muun muassa siitä, tulisiko TSS-sopimuksen 7 artiklaan tehdä varauma sillä perusteella, että artiklassa puututaan työmarkkinajärjestöjen itsemääräämisoikeuteen. Varaumaa harkittiin myös TSS-sopimuksen 13 artiklaan, jossa velvoitetaan jatkuvasti parantamaan opettajakunnan aineellisia oloja. Suomessa Kansainvälisten lainsäädäntöasiain neuvottelukunta katsoi kuitenkin näiden artikloiden sisältävän vain periaatteellisen tavoiteohjelman siitä, mihin sopimusvaltion tulisi pyrkiä. Neuvottelukunnan mielestä TSS-sopimus olikin mahdollista ratifioida ilman varaumia.[17]

Hallituksen esitys TSS- ja KP-sopimuksien sekä viimeksi mainitun valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä annettiin eduskunnalle 1974.[18] Hallituksen esitys sisältää kahdeksan sivun esittelyn sopimuksista sekä niiden englannin- ja suomenkieliset toisinnot. TSS-sopimusta käsitellään noin kahden sivun verran. Hallituksen esityksen mukaan TSS-sopimus ”on luonteeltaan lähinnä ohjelmallinen asettaen sopimuspuolille tavoitteita, joihin niiden on asteittain pyrittävä”.[19] Tämän toteamuksen jälkeen esitellään sopimuksen sisältämät artiklat. Sopimuksen 2 artiklan 1 kappaleen kohdalla

[14] Matikainen 1988, s 33–34.

[15] Matikainen 1988, s. 34.

[16] Matikainen 1988, s. 34.

[17] Matikainen 1988, s. 41.

[18] HE 42/1974 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen hyväksymisestä ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen sekä siihen liittyvän valinnaisen pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä ja viimeksimainitun yleissopimuksen 41 artiklassa tarkoitetun selityksen antamisesta.

[19] HE 42/1974 vp, s. 1.

hallituksen esityksessä todetaan: ”Tästä yleissopimuksen määräyksestä ilmenee sen ohjelmallinen luonne. Määräys ei sido valtiota siten, että sen olisi ylläpidettävä jotakin lainsäädäntöä tai ryhdyttävä joihinkin määrättyihin lainsäädäntötoimiin, vaan määräys sisältää yleisen velvoitteen, jonka mukaan yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet huomioidaan lainsäädäntöä kehitettäessä.” TSS-sopimuksen ohjelmallisuuteen viitataan kolmannen kerran hallituksen esityksen TSS-sopimusta koskevan osuuden lopussa, jossa todetaan, että sopimus ei ”sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia tai muita sellaisia määräyksiä, jotka vaatisivat eduskunnan hyväksynnän”. Hyväksynnän pyytämiseen on kuitenkin päädytty, koska ”yleissopimus kuitenkin muodostaa yhdessä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen kanssa yhtenäisen kokonaisuuden”.[20] Pohja TSS-sopimuksen huomiotta jättämiselle oli valettu.[21]

Hallituksen esitystä käsiteltiin eduskunnassa vuoden ajan. Käsittely kuitenkin keskittyi KP-sopimukseen ja siihen tehtäviin varaumiin. Laki KP-sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä vahvistettiin kesäkuussa 1975. TSS-sopimuksen osalta ei katsottu tarvittavan laintasoista määräystä. Asetus TSS-sopimuksen voimaansaattamisesta annettiin 16.1.1976. Suomi oli jo ratifioinut TSS-sopimuksen 19.8.1975. Sopimus astui kansanvälisoikeudellisesti voimaan 3.1.1976.[22]

3 MUUTOKSEN TUULIA

Suomi ei TSS-sopimuksen valmistelun aikaan ollut yksin näkemyksessään sopimuksen ohjelmallisesta luonteesta. Tätä näkemystä voidaan päinvastoin pitää sopimuksen hyväksymisen aikaan enemmistön kantana ja laajalti katsottiin, että TSS-sopimus eroaa KP-sopimuksesta erityisesti oikeudellisen luonteensa vuoksi.[23] Tämä näkemys vaikutti erityisesti siihen, että (toisin

[20] HE 42/1974 vp, s. 2.

[21] Näin siitä huolimatta, että kansainvälisten sopimusten voimaansaattaminen asetuksella oli tuolloin yleistä. Voimaansaattamisen tasolla on kuitenkin ollut myöhemmin merkitystä arvioitaessa esimerkiksi sopimuksen suhdetta sen kanssa ristiriitaiselta näyttävään kansalliseen laintasoiseen normiin.

[22] United Nations, Treaty Series, vol. 993, s. 3.

[23] TSS-sopimuksen laatimiseen liittynyttä keskustelua on kuvattu ja kommentoitu useassa yhteydessä. Ks. siitä ja yleisemmin TSS-oikeuksiin liittyvistä kannoista esim. edelleen Human Rights Quarterlyssä jatkuva keskustelu: Whelan, Daniel J. – Donnelly, Jack: The West, Economic and Social Rights, and the Global Human Rights Regime: Setting the Record Straight,

kuin KP-sopimukseen) TSS-sopimukseen ei liitetty yksilövalitusmekanismia eikä sen toimeenpanoon liittyvien raporttien käsittelyyn perustettu erillistä komiteaa. Raportit toimitettiin sopimuksen mukaisesti YK:n pääsihteerille, joka välitti ne edelleen talous- ja sosiaalineuvostolle. Varsin pian kävi kuitenkin ilmi, että raportointi ei voinut tällä järjestelyllä onnistua. YK:n yleiskokous perustikin 1985 erillisen TSS-oikeuksia käsittelevän komitean.[24]

TSS-oikeuksien osalta tapahtui samanaikaisesti muutakin liikehdintää. KP-sopimuksen toimeenpanoa valvova ihmisoikeuskomitea antoi 1987 kaksi TSS-oikeuksien kannalta merkittävää ratkaisua yksilövalitusten pohjalta. Ratkaisuissaan ihmisoikeuskomitea katsoi KP-sopimuksen sisältämän syrjinnänkiellon ulottuvan myös tapauksiin, joissa oli kyse TSS-sopimuksen alaan kuuluvista sosiaalisista etuuksista.[25] Samankaltaista kehitystä oli havaittavissa myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä erityisesti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osalta.[26] Myös tutkimuksen piirissä alkoi kiinnostus TSS-sopimusten kohtaan lisääntyä.[27]

Näin myös Suomessa, jossa järjestettiin 4.12.1987 Helsingissä seminaari otsikolla ”Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet ja Suomi”. Seminaarin tarkoituksena oli pohtia TSS-oikeuksien suhdetta Suomen lainsäädäntöön sekä näiden oikeuksien toteutumista Suomessa.[28] Semi-

Human Rights Quarterly, 2007, Vol. 29, s. 908–949; Kirkup, Alex – Evans, Tony: The Myth of Western Opposition to Economic, Social and Cultural Rights? A Reply to Whelan and Donnelly, Human Rights Quarterly, 2009, Vol. 31, s. 221–238; Whelan, Daniel J. – Donnelly, Jack: Yes, a Myth: A Reply to Kirkup and Evans, Human Rights Quarterly, 2009, Vol. 31, s. 239–255; Kang, Susan L: The Unsettled Relationship of Economic and Social Rights and the West: A Response to Whelan and Donnelly, Human Rights Quarterly, 2009, Vol. 31, s. 1006–1029; Whelan, Daniel J. – Donnelly, Jack: The Reality of Western Support for Economic and Social Rights: A Reply to Susan L. Kang, Human Rights Quarterly, 2009, Vol. 31, s. 1030–1054; Reiding, Hilde: The Netherlands Gradually Changing Views on International Economic and Social Rights Protection, Human Rights Quarterly, 2012, Vol. 34, s. 113–140.

[24] TSS-komitean syntyhistoriasta ja alkutaipaleesta ks. Craven, Matthew C. R: The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights A Perspective on its Development, Clarendon Press, Oxford, 1995, reprinted in 2002.

[25] Zwaan-de Vries v. Alankomaat (182/1984) ja Broeks v. Alankomaat (72/1984).

[26] Feldbrugge judgment of 29 May 1986, Series A no. 99, Deumeland judgment of 29 May 1986, Series A no. 100, Schuler-Zgraggen judgment of 24 June 1993, Series A no. 263, § 46.

[27] Ks. esim. Alston, Philip – Quinn, Gerald: The Nature and Scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Human Rights Quarterly, Vol. 9, No. 2 May, 1987, s. 156–229 ja muut samassa Human Rights Quarterlyn numerossa julkaistut artikkelit sekä Scott, Craig: The Interdependence and Permeability of Human Rights Norms: Towards a Partial Fusion of the International Covenants on Human Rights, 7 Osgoode Hall Law Journal, 1989, s. 769–878.

[28] Myntti, Kristian: Lukijalle, teoksessa Myntti, Kristian (toim.): TSS-oikeudet ja Suomi. Åbo Akademi, Turku 1988.

naarissa alustivat muun muassa *Liisa Nieminen* ja *Heikki Karapuu*, jotka molemmat puhuivat omissa esityksissään TSS-sopimuksen vakavammin ottamisen puolesta. Erityisesti Karapuun alustuksessa tuotiin vahvasti esille TSS-sopimuksen luonne Suomea sitovana kansainvälisenä sopimuksena. Karapuu viittasi alustuksessaan myös vuonna 1986 kansainvälisessä ihmisoikeusasiantuntijoiden kokouksessa hyväksyttyihin Limburgin periaatteisiin, joiden tarkoituksena oli vahvistaa ymmärrystä TSS-sopimuksen oikeudellisesta sitovuudesta ja sopimuksen asettamista valtion velvollisuuksista.[29] Karapuun puheenvuoro sisälsi myös konkreettisia esimerkkejä tilanteista, joissa suomalaisen lainsäätäjän tai lainsoveltajan tulisi ottaa TSS-sopimus huomioon. Lisäksi sekä Nieminen että Karapuu pitivät tärkeinä hallitusmuodon perusoikeussäännösten täydentämistä sosiaalisilla perusoikeuksilla.[30]

Seminaarin alustuksen sisältävässä julkaisussa ovat mukana myös Allan Rosaksen ja Martin Scheinin artikkelit, jotka pohjautuvat heidän perustuslakivaliokunnalle esittelemiinsä muistioihin. Muistioissa tuotiin esille muun muassa, että vaikka TSS-sopimus on väljästi kirjoitettu, on se kuitenkin Suomea oikeudellisesti sitova[31] ja että se sisältää myös suoraan sovellettavia normeja[32].

Seminaari ja siihen liittyvä julkaisu saivat varsin pian vastakaikua. Eräänlaisina kulminaatiopisteinä 1980-luvun keskustelulle voitaneen pitää eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintöä 3/1988 vp. hallituksen kertomuksesta TSS- ja KP-sopimusten toteutumisesta ja vaikutuksista Suomessa sekä sosiaalivaliokunnan lausuntoa 1/1988. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä todetaan muun muassa, että sopimusvelvoitteet tulee ottaa asianmukaisesti huomioon lainsäädäntötyössä ja viranomaistoiminnassa ja että Suomea velvoittaviin ihmisoikeussopimuksiin tulee kiinnittää enenevästi huomiota.[33] Sosiaalivaliokunta puolestaan toteaa, että TSS-sopimus ”on Suomea kansainvälisoikeudellisesti sitova, ja edellyttää muun muassa, että

[29] Periaatteet on julkaistu YK:n virallisena asiakirjana E/CN.4/1987/17.

[30] Nieminen, Liisa: Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien historia, käsite ja suhde kansalaisoikeuksiin ja poliittisiin oikeuksiin, s. 20, teoksessa Myntti, Kristian (toim.): TSS-oikeudet ja Suomi. Åbo Akademi, Turku 1988, s. 1–24 ja Karapuu, Heikki: TSS-oikeuksien valtionsisäinen velvoittavuus, s. 47, teoksessa Myntti, Kristian (toim.): TSS-oikeudet ja Suomi. Åbo Akademi, Turku 1988, s. 25–48 (Karapuu 1988b).

[31] Rosas, Allan: Vuoden 1966 ihmisoikeudet ja Suomi, s. 76, teoksessa Myntti, Kristian (toim.): TSS-oikeudet ja Suomi. Åbo Akademi, Turku 1988, s. 73–80.

[32] Scheinin, Martin: Ihmisoikeudet ja lainsäätäjä, teoksessa Myntti, Kristian (toim.): TSS-oikeudet ja Suomi. Åbo Akademi, Turku 1988, s. 81-90, s. 86-87.

[33] Matikainen 1988, s. 63.

sosiaalilainsäädäntö on sopusoinnussa sopimuksen säännösten kanssa”.[34] Näin ollen voidaankin sanoa, että 1980-luvun lopussa TSS-sopimusta ei Suomessa enää pidetty ainoastaan ohjelmallisia tavoitteita asettavana sopimuksena.

Vaikka sopimuksen oikeudellinen sitovuus tunnustettiin, sen merkityksestä ja sisällöstä vallitsi kuitenkin edelleen epäselvyyttä. Kuten Karapuu totesi jo 1987 järjestetyssä seminaarissa, TSS-sopimus oli Suomessa jäänyt oikeudellisesti lähes merkityksettömäksi. Viranomaiset tai tuomioistuimet eivät olleet siihen viitanneet lukuun ottamatta eduskunnan oikeusasiamiestä.[35] Keskustelu sosiaalisista ihmisoikeuksista sekä muista ihmisoikeussopimuksista oli kuitenkin Suomessa vilkastumassa ja 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa Suomessa julkaistiin useampi artikkeli, joissa käsiteltiin TSS-oikeuksien luonnetta joko suhteessa KP-oikeuksiin tai itsenäisesti.[36] Ihmisoikeuksien osakseen saaman kasvavan kiinnostuksen taustalla vaikutti Suomen valmistautuminen Euroopan neuvoston jäsenyyteen ja sen myötä eteen tuleva liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Yksi askel liittymiseen valmistautumisessa oli perusoikeuskomitean asettaminen 1989.

4 ASEMAN VAHVISTUMINEN

4.1 Perusoikeusuudistus

Perusoikeuskomitean tehtävänä oli laatia ehdotus Suomen perusoikeusjärjestelmän uudistamisesta kokonaisuudessaan. Toimeksiannon mukaan ehdotuksen tulisi sisältää säännökset myös tärkeimmistä taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista. Lisäksi komitean tuli ”pyrkiä siihen, että muut kuin ohjelmaluonteiset perusoikeudet olisivat mahdollisimman laajasti tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa välittömästi sovellettavaa oikeutta”. ”Komitean oli myös harkittava järjestelyjä, joilla Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten asemaa Suomen oikeusjärjestelmässä voidaan vahvistaa.”[37]

[34] Matikainen 1988, s. 68.

[35] Karapuu 1988b, s. 25.

[36] Ks. kokoavasti Sakslin, Maija: Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet perusoikeusuudistuksessa, s. 352–355 viitteineen. Oikeus 1993:4, s. 349–362.

[37] Perusoikeuskomitean mietintö 2/1993, s. 2.

Kuten *Maija Sakslin* on todennut, komitean toimeksiannosta on luettavissa, miten TSS-oikeudet ymmärrettiin. Toimeksiannossa edellytettiin pyrkimystä saattaa ”muut kuin ohjelmaluonteiset” oikeudet suoremmin sovellettavaksi ja lisäksi kehotettiin ottamaan huomioon oikeuksien ”tosiasialliset toteuttamismahdollisuudet”. Molempien voidaan katsoa heijastelevan käsitystä ihmisoikeuksien jakaantumisesta eri tavoin toimeenpantaviin oikeuksien kategorioihin. TSS-oikeuksiin katsottiin sisältyvän vähintäänkin ohjelmallisia elementtejä ja niiden toteutumisen katsottiin olevan riippuvainen olemassa olevista resursseista.[38]

Perusoikeuskomitea antoi mietintönsä 1992. Komitean ehdotus sisälsi varsin kattavan ja useita subjektiivisia oikeuksia sisältävän listan TSS-oikeuksista. Perusoikeusuudistusta vietiin kuitenkin eteenpäin suurten taloudellisten vaikeuksien varjossa. Tämän voi katsoa vaikuttaneen muun muassa siihen, että lopulliseen perusoikeuslistaan sisältyi vain yksi subjektiivisena oikeutena turvattu sosiaalinen perusoikeus.

Kuten perusoikeuskomitean mietinnöstä on yksittäisten perusoikeuksien perusteluista luettavissa, kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia sekä niiden tulkintakäytäntöä käytettiin laajasti hyväksi perusoikeussäännösten valmistelussa. *Veli-Pekka Viljanen* on kuvatessaan kansainvälisten sopimusten vaikutusta perusoikeuksien syntyyn todennut, että perusoikeuskomitean ehdottamista perusoikeuksista osa on kuitenkin ”sellaisia, että niitä laadittaessa kansainväliset ihmisoikeussopimukset ovat tarjonneet vain vähän apuneuvoja”. Esimerkkinä tällaisista oikeuksista Viljanen mainitsee nimenomaisesti sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet, joiden osalta kansainväliset ihmisoikeussopimukset ovat ”kirjoittamistavaltaan varsin väljiä”.[39] Viljanen toteaakin, että perusoikeusluetteloon sisältyneet TSS-oikeudet ”ovat ehkä säännösmuotoiluilta enemmän kotimaisista lähtökohdista rakennettuja kuin oikeudet keskimäärin”. Hän kuitenkin jatkaa, että kansainväliset ihmisoikeussopimukset, erityisesti TSS-sopimus sekä Euroopan sosiaalinen peruskirja ”tukivat kuitenkin osaltaan käsitystä, että nämäkin oikeudet ansaitsevat vahvan aseman perusoikeussäännösten kokonaisuudessa”.[40]

Vaikka kansainvälisistä sosiaalisia ihmisoikeuksia sisältävistä sopimuksista ei perusoikeuskomitean työn aikana paljon löytynytkään apua sosiaalisten perusoikeusnormien muotoilemiselle, on kuitenkin huomattava, että

[38] Sakslin 1993, s. 350.

[39] Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset, s. 791. Lakimies 5–6/1996, s. 788–815.

[40] Viljanen 1996, s. 790.

perusoikeuskomitea viittaa lukuisien perusoikeusehdotustensa perusteluissa myös TSS-sopimukseen sekä Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan. Perusoikeussäännökset eivät näin ollen olleet sosiaalisten oikeuksienkaan osalta täysin irrallaan kansainvälisistä sopimuksista.[41] Voidaankin argumentoida, että jo perusoikeuksien syntyhistorian takia niiden tulkinnassa tulisi jatkuvasti seurata kansainvälisten ihmisoikeuksien kehitystä. Näin siitäkin huolimatta, että ihmisoikeussopimusten ymmärtäminen vähimmäistasona asettaa perus- ja ihmisoikeusnormien harmoniselle tulkinnalle rajoja.[42] Kansainvälisen kehityksen seuraaminen on joka tapauksessa olennaista vähintäänkin sen varmistamiseksi, että tämä vähimmäistaso saavutetaan.

Sosiaalisten ihmisoikeuksien kansainvälinen kehitys oli vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen aikaan vielä aluillaan. Euroopan sosiaalinen peruskirja uusittiin vasta perusoikeusuudistuksen jälkeen vuonna 1996, ja siihen liittyvä kollektiivivalitusjärjestelmä otettiin käyttöön 1998.[43] TSS-komitea aloitteli yleiskommenttiensa antamista ja sen merkittävimmät kommentit olivat vasta tulossa.[44] Näin ollen ei olekaan ihme, että ainekset sosiaalisten perusoikeuksien tulkitsemiselle kansainvälisten ihmisoikeussopimusten avulla näyttivät vähäisiltä. Tätä taustaa vasten on ymmärrettävää, että Veli-Pekka Viljanen pystyi vuonna 1996 arvioimaan, että muun muassa sosiaalisten perusoikeuksien ”tulkinnassa ihmisoikeusmääräyksillä on luultavasti vain vähän tai ei lainkaan vaikutusta”.[45] On kuitenkin huomattava, että samassa yhteydessä Viljanen toteaa alaviitteessä, että poikkeuksen tähän saattaa muodostaa silloisen HM 15 a §:n 1 momentti (nykyisin PL 19 §:n 1 momentti), jonka ”tulkinnassa saattaa olla merkitystä esimerkiksi Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13(1) artiklan kansainvälisessä valvontakäytännössä syntyneellä tulkinta-aineistolla”.[46] Lausuman

[41] Erillisyysteesin murenemisesta laajemmin ks. Nieminen, Liisa: Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus – valtiosääntöistyvä Eurooppa. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2004, s. 411–417.

[42] Viljanen 1996, s. 797.

[43] Sosiaalisen peruskirjan valvontajärjestelmästä ks. Petman, Jarna: Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvontajärjestelmä: ihmisoikeusjärjestelmä?, teoksessa Ojanen et al. (toim.): Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta. Edita, Helsinki 2010, s. 395–412.

[44] TSS-komitea antoi TSS-sopimuksen valtionsisäistä soveltamista koskevan 9. yleiskommenttinsa 1998. Komitea on tähän mennessä (tilanne 6.11.2013) antanut yhteensä 21 yleiskommenttia. Yleiskommenttien voidaan katsoa täsmentävän TSS-sopimuksen sisältämien oikeuksien sisältöä. Kommentit löytyvät mm. TSS-komitean sivulta osoitteesta http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm.

[45] Viljanen 1996, s. 801.

[46] Viljanen 1996, s. 801, alaviite 34.

taustalla lienee jo tuolloin vallinnut käsitys siitä, että viitattu Euroopan sosiaalisen peruskirjan kohta turvaa yksilön subjektiivisen oikeuden tiettyyn vähimmäisturvaan.[47] Näin ollen ei ole sattumaa, että, perusoikeuskomitean ehdotuksista poiketen, tämä oikeus oli lopulta ainoa sosiaalisista oikeuksista, joka perusoikeusuudistuksessa turvattiin suoraan perustuslain tasolla subjektiivisena oikeutena.[48]

Sosiaalisten ihmisoikeuksien kannalta merkittävä uudistus sisältyi myös vuoden 2000 valtiosääntöuudistukseen. Tuolloin perustuslakiin otettiin sen 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Viimeistään tässä vaiheessa voidaan katsoa, että ihmisoikeussopimusten valtionsisäisellä voimaansaattamisen tasolla (laki vai asetus) ei ole samanlaista merkitystä kuin aikaisemmin; myös ihmisoikeuksien toteutuminen on aktiivisesti turvattava.[49]

Samaan suuntaan vaikuttavat myös muut perus- ja ihmisoikeuksien yleiset opit. Näihin kuuluvat muun muassa ihmis- ja perusoikeusnormien harmonisen tulkinnan periaate, velvoite soveltaa perus- ja ihmisoikeusnormeja myös laintulkinnassa ja toimeenpanossa sekä kielto rajoittaa perusoikeuksia siten, että rajoitukset olisivat ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusnormien kanssa.[50] Näin ollen voidaankin sanoa, että näiden uudistusten jälkeen sosiaalisilla ihmisoikeuksilla on – tai ainakin tulisi olla – oma merkittävä roolinsa suomalaisissa oikeudellisissa käytännöissä.

---

[47] Ks. tästä Scheinin, Martin: Edellyttävätkö kansainväliset ihmisoikeussopimukset subjektiivisia oikeuksia? s. 111–113, teoksessa Pelkonen, Veli (toim.): Hyvinvointioikeus. Suomen Kaupunkiliitto, Helsinki 1993, s. 105–114.

[48] Perusoikeuskomitea esitti useamman TSS-oikeuden turvaamista subjektiivisena oikeutena. Kriteerinä komitea piti sitä, että subjektiivisiksi oikeuksiksi esitettiin ne TSS-oikeudet, ”jotka jo nykyisin on käytännössä toteutettu ainakin lähes kattavasti”. Tällaisia oikeuksia olivat komitean mielestä esimerkiksi oikeudet välttämättömän toimeentuloon, työllistävään koulutukseen ja opetukseen. Perusoikeuskomitean mietintö 3/1991, s. 91. Ks. myös Lång. K. J: Subjektiiviset oikeudet, perusoikeudet ja niiden vaikutus TSS-oikeuksiin, s. 84–88, teoksessa Pelkonen, Veli (toim.): Hyvinvointioikeus. Suomen Kaupunkiliitto, Helsinki, 1993, s. 83–99.

[49] Ks. voimaansaattamisen tason merkityksestä sekä yleisemmin ihmisoikeussopimusten valtionsisäisistä vaikutuksista Scheinin 1991.

[50] Perusoikeusuudistuksesta ja sen merkityksestä ks. esim. Länsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2002 sekä perusoikeuksien rajoittamisesta Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Sanoma Pro, Helsinki 2001.

4.2 Euroopan sosiaalinen peruskirja

Sosiaalisten ihmisoikeuksien aseman vahvistumista ja niitä koskevien käsitysten uudistumista voidaan tulkita kuvastavan myös se, että Euroopan sosiaalinen peruskirja saatettiin vuonna 1991 voimaan lailla eikä asetuksella, kuten aikanaan TSS-sopimus.[51] Peruskirjan hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä lailla säätämisen vaatimusta tosin perusteltiin vain sillä, että peruskirja ja samaan aikaan hyväksyttävänä ollut peruskirjan lisäpöytäkirja sisältävät Ahvenanmaan maakuntapäivien lainsäädäntövallan piiriin kuuluvia seikkoja. Perusteluissa ei siis nojauduttu peruskirjan oikeudellisen sisällön luonteeseen.[52] Hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä kuitenkin ulkoasiain- ja sosiaalivaliokunnat katsoivat peruskirjan ”olevan osittain sellainen yksilön oikeusasemaan keskeisesti liittyvä sääntely, joka Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan on toteutettava lain tasolla”.[53]

Toisaalta hallituksen esityksessä katsotaan edelleen, että TSS-sopimus on luonteeltaan ”lähinnä ohjelmallinen”.[54] Sosiaalista peruskirjaa sen sijaan pidetään TSS-sopimusta yksityiskohtaisempana ja sen katsotaan sisältävän ”velvoitteet sopimuksessa yksilöityjen oikeuksien takaamisesta asiantuntijakomitean ja ministerikomitean tulkintojen mukaisesti”.[55] Hallituksen esityksessä myös todetaan, että ”peruskirjassa taataan valtion lainkäyttövallan piirissä oleville henkilöille” tietyt oikeudet, jotka listataan hallituksen esityksessä.[56] Sosiaalisia oikeuksia pidetään tästä huolimatta edelleen ainakin jossain määrin KP-oikeuksista eroavina, sillä hieman myöhemmin hallituksen esityksessä todetaan, että ”sosiaalisten oikeuksien erilaisesta luonteesta johtuen peruskirjan valvonta ei ole oikeudellista”.[57] Lausuman tekee ymmärrettäväksi se, että tässä vaiheessa sosiaaliseen peruskirjaan ei

[51] Laki Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä (kumottu) 843/1991, HE 266/1990 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä.

[52] HE 266/1990 vp, s. 16.

53 HE 67/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan sosiaalisen peruskirjan järjestökanteluja koskevan lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä, jossa viitataan asiaa koskeneisiin eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan lausuntoon UaVM 32/1990 vp sekä sosiaalivaliokunnan lausuntoon SoVL 14/1990 vp.

[54] HE 266/1990 vp, s. 2.

[55] HE 266/1990 vp, s. 2. Sopimusten hyväksymisprosesseista ks. myös Scheinin 1991, s. 170–172.

[56] HE 266/1990 vp, s. 2.

[57] HE 266/1990 vp, s. 3.

ollut vielä liitetty kollektiivivalitusjärjestelmää ja peruskirjan velvoitteiden toteutumista valvottiin yksinomaan raportointimenettelyn kautta.

Hallituksen esityksen mukaan ”peruskirja ja lisäpöytäkirja ilmentävät samaa eurooppalaista oikeusperinnettä, jolle Suomen oikeusjärjestys perustuu”. Suomen oikeusjärjestyksen tai käytäntöjen ei kuitenkaan kaikilta osin katsottu takaavan peruskirjassa suojattuja oikeuksia. Lisäksi osa peruskirjan sisältämistä ”eduista tai oikeuksista” oli hallituksen esityksen mukaan ”järjestetty Suomessa peruskirjasta tai sitä koskevasta tulkinnasta poikkeavalla tavalla”.[58] Tästä syystä, vaikka hallituksen esityksessä tavoitteena todettiinkin olevan hyväksyä peruskirja mahdollisimman laajasti, ei kaikkiin sen artikloihin pidetty mahdollisena sitoutua.[59]

Sosiaalista peruskirjaa koskeva hallituksen esitys sisältää melko yksityiskohtaiset esittelyt peruskirjan II osan artikloista sekä niitä koskevasta valvontakäytännöstä ja näiden suhteesta kansalliseen oikeusjärjestykseen.[60] Esityksestä voidaankin lukea sitoutuminen peruskirjan valvontaelinten kannanottoihin. Samalla hallituksen esitys tulee korostaneeksi toimivan valvontajärjestelmän olemassaoloa ihmisoikeuksien kansallisen merkityksen havaitsemiselle. Kun TSS-sopimuksen ratifioimisen aikaan ei sopimukseen liittyen ollut olemassa valvontajärjestelmän kannanottoja, jäi sopimuksen sisällön kuvaaminen sopimusartikloiden referoimiseen sekä sopimuksen ohjelmallisuuden korostamiseen.

Se, että peruskirjasta hyväksyttiin vain ne artiklat, joiden osalta Suomen voimassa olevan lainsäädännön katsottiin jo täyttävän peruskirjan määräykset, heikentää merkittävästi peruskirjan potentiaalia sosiaalisten oikeuksien toteutumista edistävänä instrumenttina.[61] On kuitenkin huomattava, että sopimukseen liittyneiden valtioiden on peruskirjan 22 artiklan nojalla raportoitava myös niiden peruskirjan määräysten toteuttamisesta, joita ne eivät ole hyväksyneet. Myös perustuslakivaliokunta kommentoi lausunnossaan erityisesti määräyksiä, joita hallituksen esityksessä ei ehdotettu hyväksyttäviksi.[62] Lisäksi peruskirjan merkitystä vahvistaa ihmisoikeussopimusten

[58] HE 266/1990 vp, s. 3.

[59] HE 266/1990 vp, s. 4.

[60] HE 266/1990 vp, s. 4–17.

[61] Vrt. PeVL 4/2002 vp, jossa valiokunta kommentoi määräyksiä, joita hallituksen esityksessä ei ehdotettu hyväksyttäviksi.

[62] Ks. PeVL 4/2002 vp. Hallituksen esitys uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain kumoamisesta.

luonne elävinä, ajan myötä kehittyvinä asiakirjoina. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea onkin omassa ratkaisukäytännössään merkittävästi kehittänyt peruskirjan tulkintaa.

Peruskirja tuli Suomen osalta voimaan 29.5.1991. Vain viisi vuotta myöhemmin hyväksyttiin uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja, joka tuli Suomea sitovaksi 2002. Peruskirjan uudistamisen tavoitteena oli saattaa peruskirja vastaamaan vuoden 1961 jälkeen tapahtuneita sosiaalisia muutoksia sekä samalla vahvistaa peruskirjan asemaa sosiaalisten oikeuksien takaajana Euroopassa.[63]

Myös uudistetusta peruskirjasta hyväksyttiin vain ne määräykset, joiden asettamat velvoitteet Suomen lainsäädännön katsottiin jo täyttäneen.[64] Tästä syystä uudistetun peruskirjan hyväksymisellä ja voimaansaattamisella ei katsottu olevan suoranaisia vaikutuksia yksilön asemaan. Uudistetun peruskirjan todettiin kuitenkin olevan ihmisoikeussopimus, joka antaa yksilölle oikeuksia ja asettaa valtiolla velvollisuuksia. Lisäksi hallituksen esityksessä todetaan, että Suomelle mahdollisesti annettavilla suosituksilla ”saattaa olla vaikutuksia yksilön asemaan tarvittavien lainsäädännön ja käytännön muutosten kautta”. Tämän katsottiin epäsuorasti vahvistavan yksilön asemaa.[65]

Jo hallituksen esityksen pituus voidaan katsoa osoitukseksi paitsi siitä, että peruskirjaan lisättiin uusia artikloita, myös siitä, että sosiaalisen peruskirjan sisältö oli kehittynyt valvontatoiminnan ansioista ja että tämä otettiin Suomessa varsin kattavasti huomioon. Peruskirjan hyväksymistä koskeneessa hallituksen esityksessä peruskirjan sisältöä referoitiin noin 13 sivua, kun taas uudistettua peruskirjaa koskevassa hallituksen esityksessä tähän käytettiin noin 49 sivua. Ero TSS-sopimuksen hyväksymistä koskeneen hallituksen esityksen kahteen sivuun on siten olennainen.

Peruskirjaan oli jo liitetty erillisellä lisäpöytäkirjalla kollektiivivalitusjärjestelmä, joka astui voimaan 1998.[66] Kollektiivivalitusjärjestelmä antaa tietyt edellytykset täyttäville kansainvälisille työnantaja- ja työntekijäjärjestöille sekä kansainvälisille kansalaisjärjestöille oikeuden tehdä kanteluita sosiaa-

[63] HE 229/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain kumoamisesta, s. 3.

[64] HE 229/2001 vp, s. 8.

[65] HE 229/2001 vp, s. 8.

[66] HE 67/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan sosiaalisen peruskirjan järjestökanteluja koskevan lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä.

lisen peruskirjan määräysten soveltamisesta. Suomi on toistaiseksi ainoa valtio, joka on antanut myös järjestökanteluja koskevan lisäpöytäkirjan 2 artiklan mukaisesti ”erityistä asiantuntemusta omaaville” kansallisille kansalaisjärjestöille mahdollisuuden valituksen tekemiseen.[67]

Toistaiseksi Suomea vastaan on tehty viisi valitusta.[68] Viimeisin, Suomen sosiaalioikeudellisen seuran tekemä valitus on jätetty joulukuussa 2012, eikä komitea ole vielä tehnyt päätöstä sen käsiteltäväksi ottamisesta.[69] Neljän jo käsitellyn valituksen osalta Suomen on todettu kolmessa loukanneen Euroopan sosiaalista peruskirjaa. Vain yhdessä ei loukkausta todettu.[70] Aivan ensimmäisessä, Tehyn ja STTK:n tekemässä valituksessa todettiin peruskirjan 2 artiklan 4 kohdan loukkaus.[71] Omaishoitajat ja läheiset -Liitto ry:n tekemissä valituksissa puolestaan oli kyse ikääntyneiden henkilöiden oikeutta sosiaaliseen suojeluun koskevan peruskirjan 23 artiklan loukkauksista.[72] Viimeksi mainittujen valitusten osalta sosiaali- ja terveysministeriö on jo ilmoittanut toimenpiteistä, joihin se ratkaisujen johdosta ryhtyy.[73]

Tehyn ja STTK:n valitus koski siis peruskirjan 2 artiklan 4 kohdan mukaista oikeutta ylimääräiseen vapaaseen tietyissä vaarallisiksi katsotuissa töissä. Valituksen johdosta Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea katsoi, ettei Suomi noudata sanottua artiklaa, koska röntgenhoitajilla ei ollut oikeutta ylimääräisiin vapaisiin, vaikka heidän työnsä oli artiklan tarkoittamalla tavalla vaarallista.[74] Valituksen kohdalla tulevat kuitenkin ikävällä tavalla näkyviin peruskirjan valvontaan liittyvän ongelmat, sillä ministerikomitea, jonka tehtävänä on antaa sosiaalisten oikeuksien komitean ratkaisujen pohjalta suosituksia vaadittavista toimista, ei katsonut aiheelliseksi antaa Suomelle asiaa koskevia toimenpidesuosituksia, vaan viittasi kannanotossaan toisaalta hallituksen selvitykseen siitä, että tavoitteena on ensisijaisesti ehkäistä hoitohenkilökunnan altistumista liialliselle säteilyllä sekä toisaalta

67 Tilanne 6.11.2013.

68 Lista kaikista komitealle tehdyistä valituksista asiakirjoineen löytyy Euroopan sosiaalisen komitean sivuilta osoitteesta http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_en.asp. (12.2.2013).

69 Valitus no. 88/2013 Finnish Society of Social Rights v. Finland, koskien 12 artiklaa.

70 Valitus no. 35/2006 Federation of Finnish Enterprises v. Finland.

71 Valitus no. 10/2000 Tehy ry and STTK ry v. Finland.

72 Valituksen no 71/2011 ja no. 70/2011 The Central Association of Carers in Finland v. Finland

73 Ks. STM:n tiedote 70/2013, 22.4.2013, http://www.stm.fi/tiedotteet/tiedote/-/view/1854561#fi.

74 Komitean ratkaisu 17.10.2011, s. 6.

Suomen lähiaikoina odotettavissa olevaan uudistetun sosiaalisen peruskirjan ratifioimiseen. Ministerineuvoston mukaan uudistettu peruskirja painottaa ennaltaehkäisyä vapaiden sijasta.[75]

Tästä huolimatta Euroopan sosiaalisen peruskirjan uudistamisen ja kollektiivivalitusjärjestelmän toiminnan käynnistymisen, perusoikeusuudistuksen myötä tapahtuneen ns. erillisyysteesin murtumisen sekä TSS-komitean aktiivisen toiminnan myötä edellytykset sosiaalisten ihmisoikeuksien aktiiviselle soveltamiselle ja ottamiselle näyttivät 1990-luvun lopussa varsin hyviltä. Kansallisesti korkein oikeus ja työtuomioistuin olivat molemmat kerran jo viitanneet TSS-sopimukseen ratkaisuissaan, samoin kuin Keski-Suomen hallinto-oikeus.[76] Sosiaalisten ihmisoikeuksien merkityksen kasvua saattoi ennakoida myös naisten syrjinnän kieltävään sopimukseen 1999 hyväksytty valitusmekanismi, joka astui voimaan 22.12.2000.[77] Lisäksi kansainvälinen keskustelu sosiaalisista ihmisoikeuksista oli huomattavasti vilkastunut ja TSS-komitea oli aloittanut aktiivisen keskustelun mahdollisuudesta liittää myös TSS-sopimukseen yksilövalitusmahdollisuus.[78]

5 EUROOPAN IHMISOIKEUSSOPIMUKSEN JA PERUSOIKEUKSIEN VARJOSSA

Perusoikeusuudistuksen jälkeen kiinnostus sosiaalisia ihmisoikeuksia kohtaan näyttää Suomessa kuitenkin laantuneen. Keskustelua hallitsevat toisaalta kansalliset ja EU:n perusoikeudet ja toisaalta Euroopan ihmisoikeussopimus.[79] Sosiaalisia ihmisoikeuksia koskevan kansainvälisen kehityksen

[75] Resolution ResChS(2002)2 on Collective complaint No. 10/2000 STTK ry and Tehy ry against Finland, 21.2.2002.

[76] Ks. näistä Hyttinen, Sanna: Sosiaaliset ihmisoikeudet ja suomalaiset tuomioistuimet – otetaanko sosiaaliset ihmisoikeudet vakavasti? Oikeus 4/2010.

[77] Valinnaista pöytäkirjasta (A/RES/54/4) ja muusta CEDAW-sopimukseen liittyvästä ks. CEDAW-komiten sivut: http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/.

[78] Ks. komitean raportti U.N. Doc. E/CN.4/1997/105.

[79] Ks. esim. Länsineva 2002; Helenelund, Jan-Erik: Den subjektiva rätten till boende i grundrättighetssystemet. JFT 2/2005, s. 144–170; Ilveskivi, Paula: Perusoikeudet sosiaaliturvalainsäädännön toimeenpanossa. Kela, Helsinki 2000; Uoti, Asko: Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tampereen yliopisto, Tampere 2003; Arajärvi, Pentti: Toimeentuloturvan oikeellisuus. Kela, Helsinki 2002 sekä lukuisat EU-oikeuteen keskittyneet Tuomas Ojasen ja Maija Sakslinin julkaisut sekä Liisa Niemisen laaja tuotanto. Matti Mikkola näyttää olevan ainoita, joka on kiinnittänyt huomiota Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan.

seuraaminen näyttää sen sijaan lähes täysin unohtuneen. Viimeksi mainittu on ymmärrettävää, jos lähtökohtana on ajatus siitä, että ”kotoperäisemmät perusoikeudet” tarjoaisivat kansainvälisiä ihmisoikeuksia korkeamman suojan. Näyttää kuitenkin valitettavasti siltä, että perusoikeuksien tarjoamaa parempaa suojaa ei enää katsota tarpeelliseksi eri yhteyksissä osoittaa vaan se ikään kuin otetaan annettuna. Kansainvälistä kehitystä tulisi joka tapauksessa seurata vähintäänkin sen varmistamiseksi, että perusoikeuksien mahdollisten rajoitusten takia suojan taso ei laske sen alapuolelle.

Näyttää myös siltä, että ”jakamattomuuden”[80] yleinen hyväksyntä ja aiemmat pyrkimykset osoittaa, että sosiaaliset ihmisoikeudet ovat oikeuksia siinä missä muutkin, ovat johtaneet siihen, että sosiaalisiin ihmisoikeuksiin liittyviä erityispiirteitä on hämärrytetty ehkä liiankin pitkälle. Jakamattomuuspuhe näyttää häivyttäneen sosiaaliset ihmisoikeudet keskustelusta, vaikka alun perin tavoite oli ihan toinen.[81] Näin ei kuitenkaan tarvitsisi olla. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö sisältää monia sosiaalisten ihmisoikeuksien kannalta kiinnostavia ratkaisuja. Huomioimatta näyttää jääneen myös EIT:n käymä vuoropuhelu Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean kanssa. Vuoropuhelussa sosiaalisten oikeuksien komitea on viitannut tuomioistuimen käytäntöön ja tuomioistuin puolestaan on hakenut Euroopan sosiaalisesta peruskirjasta ja sosiaalisten oikeuksien komitean käytännöstä johtoa Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnalle.[82]

Toisaalta keskustelua erityisesti sosiaalisista ihmis- ja perusoikeuksista käydään usein edelleen varsin yleisellä tasolla ja lähes yksinomaan artikkeleissa. Monografioissa sosiaaliset ihmisoikeudet kuitataan usein muutaman sivun kuvauksella näitä oikeuksia sisältävien sopimusten yleisistä piirteistä ilman, että esimerkiksi sopimusten tulkintakäytäntöihin perehdyttäisiin tarkemmin tai että näiden oikeuksien aineellisoikeudelliseen sisältöön paneuduttaisiin.[83]

Ei siis liene ihme, että käytännön toimijoille näyttää olevan epäselvää, miten sosiaaliset ihmisoikeudet tulisi huomioida. Esimerkiksi tuomioistuinten ratkaisuja, joissa sosiaalisia ihmisoikeuksia olisi todella sovellettu, ei

[80] Jakamattomuudesta ks. esim. Nieminen, Liisa: Ihmisoikeuksien jakamattomuusperiaate. Defensor Legis N:o 1/2005, s. 44–58.

[81] Jakamattomuuden historiasta ja siihen liittyvästä retoriikasta ks. Whelan, Daniel J.: Indivisible Human Rights: A History. Pennsylvania Studies in Human Rights, University of Pennsylvania Press 2010.

[82] Ks. esim. Sidabras and Dziautas v. Lithuania tai Koua Poirrez v. France.

[83] Ks. esim. Arajärvi, Pentti: Johdatus sosiaalioikeuteen. Talentum, Helsinki 2011 tai Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus. Sanoma Pro, Helsinki 2008.

juurikaan löydy.[84] Eduskunnan oikeusasiamies tuntuu olevan hyvin tietoinen sosiaalisten ihmisoikeuksien tilasta Suomessa.[85] Tämä ei kuitenkaan näytä ainakaan toistaiseksi heijastuneen oikeusasiamiehen kannanottoihin, joissa on sosiaalisten oikeuksien osalta keskitytty lähinnä kansallisiin perusoikeusnormeihin. Näin ollen sosiaalisten ihmisoikeuksien osalta myös oikeusasiamiehen ratkaisut sisältävät normatiiviselta merkitykseltään vähäiseksi jääviä viittauksia ihmisoikeusnormeihin.[86]

Sosiaalisten ihmisoikeuksien osalta ongelmallisena näyttäytyy myös Suomessa omaksuttu käytäntö, jonka mukaisesti ennen kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen ratifioimista pyritään saamaan kansallinen lainsäädäntö vastaamaan sopimuksen määräyksiä. Vaikka omaksuttua menettelyä voidaan luonnollisesti kehua siitä, että se osoittaa Suomen ottavan kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteensa vakavasti, on menettelyllä myös varjopuolensa. Näyttää nimittäin siltä, että Suomessa helposti ajatellaan, että sopimuksen ratifioimista edeltäneet muutokset riittävät sopimusvelvoitteiden toteuttamiseksi eikä seurannalle ole enää tarvetta. Erityisesti näin näyttää käyvän sellaisten sopimusten kohdalla, joihin ei liity oikeudellisesti velvoittavaa valvontamekanismia. Käytännössä tämä tarkoittaa siis kaikkia muita ihmisoikeussopimuksia kuin Euroopan ihmisoikeussopimusta. Kun valvontaelimet eivät anna Suomen kannalta kielteisiä, oikeudellisesti sitovia ratkaisuja, näyttää olevan helpompaa jättää kansainvälinen kehitys huomiotta ja olettaa, että mahdollisesti jo vuosia sitten tapahtuneen ratifioimisen yhteydessä tehdyt lainsäädäntöratkaisut riittävät sopimusvelvoitteiden parhaaksi mahdolliseksi toteuttamiseksi. Konkreettisen esimerkin tästä tarjoaa uudistettu sosiaalinen peruskirja, johon liittyvä sosiaalisten oikeuksien komitean kehittynyt käytäntö näyttää jääneen varsin vähälle huomiolle.

Etukäteismuutoksia korostava lähtökohta antaa myös mahdollisuuden lykätä sopimusten ratifioimista, jos vaadittavia muutoksia ei saada helposti

[84] Ks. tästä Hyttinen 2010, s. 496–515 ja siinä viitatut lähteet.

[85] Ks. esim. silloisen oikeusasiamies Riitta-Leena Paunion Vieraskynä-artikkeli Helsingin sanomissa 11.2.2010, jossa hän viittasi kansainvälisten valvontaelinten esille nostamiin ongelmakohtiin. Varsin kuvaava on myös Paunion artikkeli, joka on otsikoitu ”Social Rights as Human Rights” mutta jossa hän kuitenkin itse toteaa esittävänsä kansallisen, valtiosääntöisen näkemyksen asiasta. Ks. Paunio, Riitta-Leena: Social Rights as Human Rights. JFT 5/2010, s. 477–481. Ks. myös Eduskunnan oikeusasiamiehen 90-vuotisen taipaleen kunniaksi julkaistu kirja, jossa käsitellään mm. sosiaalisten oikeuksien valvontaa sekä pääsyä terveyspalveluihin. Käsittely keskittyy lähes yksinomaan kansallisiin perusoikeuksiin. Kirja on luettavissa osoitteessa http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/eoa/julkaisut/juhlakirja.htx. (17.2.2013).

[86] Ks. esim. oikeusasiamiehen ratkaisu 23.3.2009, Dnro 3847/4/07, jossa oli kyse hoitoon pääsystä.

aikaan. Tästä hyvänä esimerkkinä toimii vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, jonka Suomi allekirjoitti jo 2007, mutta jota ei saada ratifioitua, koska sen asettamia lainsäädäntömuutoksia ei ole kansallisesti saatu toteutettua.

Sosiaalisten ihmisoikeuksien viime vuosina osakseen saama vähäinen huomio näyttäisi olevan ristiriidassa sekä sosiaalisia ihmisoikeuksia koskevan kansainvälisen kehityksen että kansallisen ihmisoikeuksien merkitystä korostavan puheen kanssa. Kansainvälisesti erityisesti sosiaalisia ihmisoikeuksia koskevien monografioiden ja artikkelikokoelmien lukumäärä on 2000-luvun jälkipuoliskolla huomattavasti lisääntynyt.[87] Suomessakin tosin on viimeisen kymmenen vuoden aikana julkaistu muutama nimenomaisesti sosiaalisiin ihmisoikeuksiin laajassa merkityksessä keskittyvä tutkimus, mutta yhdenkään niistä fokus ei ole ollut näiden oikeuksien asemassa Suomessa.[88] Korostettaessa ihmisoikeuksien merkityksen kasvua tai oikeuskulttuurimme eurooppalaistumista, näytetään (vaikkakin ehkä tahtomatta) käytännössä tarkoittavan Euroopan ihmisoikeussopimuksen merkityksen kasvua.[89]

---

87 Ks. esimerkiksi seuraavat lähteet viitteineen: O'Connell, Paul: Vindicating Socio-Economic Rights International Standards and Comparative Experiences. Routledge, London 2012; Young, Katharine G.: Constituting Economic and Social Rights. Oxford University Press, Oxford 2012; Barak-Erez, Daphne – Gross, Aeyal M. (eds.): Exploring Social Rights between Theory and Practice. Hart Publishing, Oxford 2011; Garcia Schwarz, Rodrigo: Social Rights as Fundamental Human Rights. Raider Publishing International, New York 2011; Gearty, Conor – Mantouvalou, Virginia: Debating Social Rights. Hart Publishing, Oxford 2011; Liebenberg, Sandra: Socio-Economic Rights adjudication under a transformative constitution. Juta & co, Claremont, 2010; Langford, Malcolm (ed.): Social Rights Jurisprudence Emerging Trends in International and Comparative Law. Cambridge University Press 2008; Gauri, Varun – Brinks, Daniel M. (eds.): Courting Social Justice Judicial Enforcement on Social and Economic Rights in the Developing World. Cambridge University Press 2008; Palmer, Ellie: Judicial Review, Socio-Economic Rights and the Human Rights Act. Hart Publishing, Oxford 2007 and Baderin, Mashood A. – McCorquodale, Robert (eds.): Economic, Social and Cultural Rights in Action. Oxford University Press, Oxford 2007, reprinted in 2009.

88 Sulkunen, Olavi: Kansainväliset ammattiyhdistysoikeudet. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2000; Mikkola, Matti: Social Human Rights of Europe. Karelactio, Helsinki 2010; Alamahu Yeshanew, Sisay: The Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights in the African Regional Human Rights System. Theories, Laws, Practices and Prospects, Åbo Akademi University Press, Turku 2011 ja Sarelin, Alessandra: Exploring the Role and Transformative Potential of Human Rights in Development Practice and Food Security: A Case Study from Malawi. Åbo Akademi University Press 2012.

89 Ks. esim. Heinonen, Tuuli – Lavapuro, Juha: Suomen oikeuden eurooppalaistuminen ja valtiosääntöistyminen 1990–2012, teoksessa Heinonen – Lavapuro (toim.): Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2012, jossa ei Suomen oikeuden eurooppalaistumista kuvattaessa mainita lainkaan sosiaalisia ihmisoikeuksia, esimerkiksi Euroopan sosiaalista peruskirjaa.

Yksi selitys sosiaalisten ihmisoikeuksien näkymättömyydelle suomalaisessa keskustelussa voidaan löytää myös perustavammanlaatuisesta ihmis- ja perusoikeuksia koskevasta piirteestä, jota *Juha Lavapuro* on kutsunut perusoikeusminimalismiksi.[90] Sosiaalisten ihmisoikeuksien osalta tämä minimalismi näyttäytyy paitsi siinä, että käsitys ihmisoikeuksista on kaikista juhlapuheista huolimatta varsin pitkälle rajoittunut Euroopan ihmisoikeussopimuksen sisältämiin oikeuksiin, myös siinä, että oikeudellisissa käytännöissä ei osata operoida sosiaalisten ihmisoikeuksien kaltaisilla, avoimilla ja positiivisia, oikeuksien optimointiin tähtääviä toimia edellyttävillä normeilla. Sosiaalisten ihmisoikeuksien suhteen ei siten myöskään voida puhua perusoikeusargumentaation kolmannesta vaiheesta tai normien neljännestä aallosta.[91] Myös kaikenlainen ylikonstitutionalisoitumisella tai tuomarivaltioistumisella varoittelu vaikuttaa sosiaalisten ihmisoikeuksien osalta hyvin ennenaikaiselta. Päinvastoin näyttää siltä, että 1990-luvun uudistusten mukanaan tuoma mahdollisuus sosiaalisten ihmisoikeuksien paremmalle huomioimiselle ja jopa kansainvälisesti edistykselliselle ratkaisutoiminnalle on menetetty.

6 NYKYTILAN ARVIOINTIA

Onko sosiaalisten ihmisoikeuksien jääminen Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja kansallisten perusoikeuksien varjoon sitten ongelma, vai voitaisiinko ajatella, että kansalliset, ”kotoperäiset” sosiaaliset perusoikeudet riittäisivät? Puhtaan normatiivisesti voitaisiin vedota siihen, että perustuslain 22 § joka tapauksessa velvoittaa turvaamaan sekä perusoikeuksien että ihmisoikeuksien toteutumisen. Lisäksi yksinomaan perusoikeuksiin keskittymiseen liittyy ainakin seuraavat kolme ongelmaa.

Ensinnäkin perisoikeusluetteloon sisällytettiin vain keskeisimmiksi katsotut TSS-oikeudet, eikä luettelo näin ollen kata kaikkia kansainvälisissä sopimuksissa turvattuja sosiaalisia oikeuksia. Yksi tällainen oikeus on oikeus riittävään ravintoon, jonka TSS-komitea on katsonut edellyttävän muun

[90] Ks. Lavapuro, Juha: Uusi perustuslakikontrolli. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2010, s. 171–175 sekä Martin Scheininin alustus asianajajapäivillä 14.11.2011, luettavissa osoitteessa http://www.asianajajaliitto.fi/files/1301/Scheinin_Martin_teksti_14.1.2011.pdf (18.2.2013).

[91] Perusoikeuksien neljästä aallosta ks. Ojanen, Tuomas: Perusoikeuksien neljäs aalto: Euroopan unionin perusoikeuskirja jäsenvaltiossa, teoksessa Ojanen et al. (toim.): Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta. Edita, Helsinki 2010, s. 367–380.

muassa, että jokaisella on mahdollisuus saada kulttuurisesti hänelle sopivaa ravintoa.[92] Tällä seikalla olisi voinut olla merkitystä päätöksessä KHO 2008:20, jossa kyse oli vangin vaatimuksesta saada uskontonsa mukaista paastonajan ravintoa.

Toiseksi, kuten on jo aiemmin todettu, ihmisoikeussopimukset ovat eläviä instrumentteja, joiden tulkinta kehittyy aikojen kuluessa. TSS-sopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja ovat tästä erinomaisia esimerkkejä. Molempien tulkinta on kehittynyt huomattavasti erityisesti Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan liitetyn järjestökantelumenettelyn sekä TSS-komitean yleiskommenttien ja loppuhuomioiden kautta. Ei voidakaan sulkea pois tilannetta, jossa kansallinen perusoikeustulkinta olisi jäänyt jälkeen tästä kehityksestä. Tästä esimerkkinä voidaan mainita tietyt alhaisimmat etuudet, joiden määrää Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on pitänyt ESP:n vastaisina, mutta joihin ei Suomessa ole kiinnitetty asianmukaista huomiota. Näitä ovat alhaisimmat sairaus- ja äitiyspäivärahat sekä minimieläkkeet (ainakin ennen takuueläkettä), joiden komitea on katsonut olevan ”*manifestly inadequate*” ja siten uudistetun sosiaalisen peruskirjan 12.1 artiklan vastaisia.[93]

Kolmanneksi, jonkin tilanteen ihmisoikeussopimusten mukaisuutta ei voida myöskään abstraktisti ennakolta hahmottaa, vaan kulloinkin käsillä olevan lainsäädännön, yksilön tilanteen tai hallinnon toimenpiteen asianmukainen arvioiminen ihmisoikeuksien näkökulmasta edellyttää tilannekohtaista ja konkreettista asian analysointia. Lopputuloksena voi luonnollisesti olla, että ihmisoikeuksilla ei ole asiaan lisäarvoa, mutta arviointi tulisi kuitenkin tehdä asianmukaisesti ja kirjata näkyviin.

Lisäksi jo se, että jokin sosiaalinen kysymys nähdään ihmisoikeuskysymyksenä eikä pelkästään politiikkana tai EU-lainsäädännön asiana, muuttaa keskustelun luonnetta ja sisältöä. Esimerkiksi paperittomien henkilöiden terveydenhuoltopalveluista käyty keskustelu näyttää aika erilaiselta, jos sitä tarkastelee sosiaalisten ihmisoikeuksien näkökulmasta, eikä pelkästään kustannuskysymyksenä.

---

92 General Comment 12, 12.5.1999, UN Doc. E/C.12/1999/5, k. 7–8 ja 12.

93 Conclusions Finland 2009, January 2010. Samassa yhteydessä komitea totesi tilanteen Suomessa olevan vastoin myös uudistetun peruskirjan 12.4 ja 23 artikloita. Komitea on todennut Suomen tilanteen olevan vastoin uudistettua peruskirjaa myös artiklojen 1.2, 15.3, 18.1, 18.3 and 24 suhteen, Conclusion 2008, November 2008. Samoin artiklojen 2.1, 4.2, 8.1, 10.5, 15.3 ja 27.3 kohdalla vuonna 2007. Conclusion Finland 2007, December 2007. Johtopäätökset saatavilla osoitteessa http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/ConclusionsIndex_en.asp.

7 TULEVAISUUS?

Hallitus antoi 30.8.2012 eduskunnalle esityksen TSS-sopimukseen yksilövalitusmekanismin luovan valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä ja valtionsisäisestä voimaansaattamisesta.[94] Valinnaisen pöytäkirjan on tällä hetkellä ratifioinut 10 valtiota ja allekirjoittanut 42.[95] Pöytäkirja astui näin ollen voimaan 5.5.2013. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että TSS-sopimuksen laaja-alaisuuden vuoksi Suomesta tultaneen tekemään TSS-komitealle enemmän valituksia kuin muihin olemassa oleviin kansainvälisiin valitusmekanismeihin.[96]

Riippumatta TSS-komitealle tehtävien valitusten lukumäärästä, voi yksilövalitusmekanismilla joka tapauksessa olla oma roolinsa sosiaalisten ihmisoikeuksien merkityksen kasvulle myös Suomessa. Paljon riippuu siitä, millaisia ratkaisuja TSS-komitea tulee tekemään. Valitusmekanismille ei kuitenkaan kannata ladata kovin suuria odotuksia – eiväthän jo voimassa olevatkaan valitusmekanismit ole saaneet kovin paljon huomiota osakseen. Valitusmenettelyn hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessäkin todetaan, että TSS-komitean ”suositukset eivät ole kansainvälisoikeudellisesti sitovia samalla tavalla kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen tuomiot. Suomi on *pyrkinyt* toimeenpanemaan *mahdollisuuksien mukaan* eri komiteoilta valitusmenettelyissä saamansa suositukset. Suomi on myös maksanut komiteoiden suosittelemia korvauksia niissä tapauksissa, joissa rikkomus on todettu [kurs. SH].”[97]

Suurempi merkitys tulleekin todennäköisesti olemaan sillä, miten EU-tuomioistuin alkaa soveltaa EU:n perusoikeuskirjaan sisältyviä sosiaalisia oikeuksia. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella voi olla merkittävä rooli sosiaalisten oikeuksien kohdalla, jos se jatkaa ja edelleen laajentaa sosiaalisten ihmisoikeuksien huomioimista ratkaisuissaan.[98] Molempiin

[94] HE 74/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Valinnaisesta pöytäkirjasta ks. Hyttinen, Sanna: Kauan odotettu valitusmahdollisuus taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan yleissopimukseen. Oikeus 2/2009, s. 207–217 ja siinä viitatut lähteet.

[95] Tilanne 04.07.2013.

[96] HE 74/2012 vp, s. 6.

[97] HE 74/2012 vp, s. 7.

[98] Sosiaalisiin oikeuksiin liittyvästä käytännöstä ks. esim. Koch, Ida-Elisabeth: Human Rights as Indivisible Rights: The Protection of Socio-Economic Demands Under the European Convention on Human Rights, Martinus Nijhoff Publishers 2009 sekä Pellonpää, Matti:

liittyy kuitenkin omat rajoituksensa.[99]

Edellä on jo viitattu *Heikki Karapuun* vuonna 1987 TSS-oikeuksia käsitelleessä seminaarissa pitämään vahvaan puheenvuoroon TSS-sopimuksen valtionsisäisen velvoittavuuden puolesta. Sosiaalisten ihmisoikeuksien näkökulmasta puheenvuoro on 15 vuotta myöhemmin edelleen valitettavan ajankohtainen: tuomioistuinten ratkaisuja, joissa TSS-sopimus olisi ollut esillä, on edelleen vain kourallinen. Myöskään lainsäädäntösektorilla ei ole syytä hurrata. Eduskunnan oikeusasiamies on toiminut vahvasti sosiaalisten perusoikeuksien saralla, mutta sosiaaliset ihmisoikeudet näyttävät ylimpien laillisuusvalvojienkin toiminnassa jäävän näkymättömiksi.[100] Näyttäisikin siltä, että edelleen tarvitaan Karapuun artikkelin kaltaisia muistutuksia siitä, että 1) sosiaaliset ihmisoikeudet ovat oikeudellisesti velvoittavia, 2) myös sosiaalisia ihmisoikeuksia sisältävät sopimukset on otettava huomioon lainsäädäntötyössä ja 3) sosiaalisia ihmisoikeuksia sisältäviä sopimuksia on ”asianmukaisesti” sovellettava viranomaistoiminnassa ja tuomioistuimissa.[101]

Ihmisoikeuksilla argumentointi ei luonnollisestikaan ole mikään itseisarvo. Vuosikymmenestä toiseen jatkunut sosiaalisten ihmisoikeuksien huomiotta jättäminen, näiden oikeuksien merkityksen kasvu muissa oikeusjärjestyksissä sekä muiden ihmisoikeuksien merkityksen lisääntyminen Suomessa herättävät kuitenkin vakavia kysymyksiä siitä, onko näiden oikeuksien Suomelle asettamat velvoitteet sittenkään otettu riittävällä vakavuudella.

Jarna Petman on Euroopan sosiaalisen peruskirjan osalta kirjoittanut: ”… mikä tahansa sopimusjärjestelmä muuttuu kuolleesta kirjaimesta eläväksi toimijaksi – ’eläväksi asiakirjaksi’ – vain aktiivisessa kanssakäymisessä ympäröivän todellisuuden kanssa. – – Tämä puolestaan edellyttää, että yksittäiset kansalaiset, valtiot, kansalaisjärjestöt, työmarkkinaosapuolet,

---

Social Rights and the European Court of Human Rights, teoksessa Johanson – Mikkola (eds.): Reform of the European Social Charter, s. 51. Seminar presentations delivered 8 and 9 February 2011 at the House of the Estates and the University of Helsinki. Ministry for Foreign Affairs of Finland, Helsinki 2011, s. 49–54, jossa hän pitää EUT:n päätöstä M.S.S v. Belgium and Greece, judgment of 21 January 2011 potentiaalisesti merkittävänä päätöksenä tuomioistuimen sosiaalisia oikeuksia koskevien ratkaisujen kehittymisessä.

[99] Perusoikeuskirjan osalta ks. esim. Ojanen, Tuomas: Onko EU:n perusoikeuskirjan oikeudellistaminen askel taaksepäin? Lakimies 4/2003, s. 672–679.

[100] Ks. esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2011, jossa sosiaalisten oikeuksien osalta fokus on kansallisissa perusoikeuksissa. On kuitenkin syytä huomata, että saman huomion voisi tehdä myös muista ihmisoikeussopimuksista.

[101] Vrt. Karapuun lista artikkelin lopusta, Karapuu 1988, s. 48.

hallintovirkamiehet, tuomioistuimet ja kansainväliset järjestöt tuntevat peruskirjan määräyksiä ja käyttävät niitä."[102] Sama koskee luonnollisesti myös TSS-sopimusta. Molempien osalta Suomessa näyttääkin vallitsevan huutava pula tutkimuksesta, joka tarjoaisi rakennuspuita käytännön toimijoille sopimuksiin sisältyvien sosiaalisten ihmisoikeuksien paremmaksi huomioimiseksi. Sosiaalioikeudellisella tutkimuksella voisi tässä suhteessa olla oma merkittävä roolinsa.

[102] Petman 2010, s. 411–412.

Suvianna Hakalehto-Wainio

Lasten oikeusturva lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta

1 JOHDANTO

Oikeussuojalla ja oikeusturvalla tarkoitetaan synonyymeina yksityisen oikeuksia suojaavaa sääntelyä, jolla pyritään ennakolta estämään virheelliset virkatoimet sekä niitä keinoja, joita suojan kohteena olevalla yksityisellä on käytettävissään virheen korjaamiseksi tai hyvityksen saamiseksi. Tarkoitus on varmistaa oikeuksien asianmukainen toteutuminen.[1] Oikeusturvan merkitystä korostaa sen asema perusoikeutena. Myös lapsilla on perustuslain 21 §:n mukainen oikeus luottaa siihen, että heille lainsäädännössä turvatut oikeudet toteutuvat ja epäillyt oikeudenloukkaukset voidaan saattaa ratkaistavaksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Oikeusturvaa ei ole ollut tapana tarkastella lasten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Lapsilla on kuitenkin oikeussubjekteina omia oikeuksia muun muassa kansalaisina, huollettavina, potilaina, kuluttajina, sopimuskumppaneina ja työntekijöinä. Heille kuuluvat samat perus- ja ihmisoikeudet kuin aikuisille sekä tämän lisäksi erityisesti lapsille lapsen oikeuksien yleissopimuksessa (SopS 59–60/1991) turvatut oikeudet. Kuten aikuistenkaan oikeudet, myöskään lapsen oikeudet esimerkiksi päivähoidossa, koulussa, lastensuojelussa tai sosiaalietuuksien saajana eivät läheskään aina toteudu asianmukaisesti.

Toisin kuin yleisesti ehkä ajatellaan, lasten hyvinvoinnissa ja oikeusturvassa on runsaasti puutteita myös demokraattisissa ja taloudellisesti vahvoissa valtioissa.[2] On selvitetty, että vauraissa valtioissa yksi kolmesta lapsesta ei saa riittävää hoivaa huoltajiltaan, yhtä kymmenestä hyväksikäytetään ja laiminlyödään. Lapsena aiheutuneet traumat siirtyvät usein sukupolvelta

[1] Ks. esimerkiksi Tarukannel, Veijo: Hallintolainkäyttö oikeusvaltiossa, s. 29. Teoksessa Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo (toim.): Oikeusvaltio. Kauppakaari 2002, s. 61–105.

[2] Ks. esimerkiksi Child well-being in rich countries. A comparative overview. Unicef Office of Research 2013. Ks. Gording Stang, Elisabeth: The UN Convention on the Rights of the Child Article 19. Family Law and Practice 2013.

toiselle. Seurauksena on turvattomuutta, väkivaltaa, terveydellisiä ongelmia, hyväksikäyttöä, syrjäytymistä ja rikollisuutta. Lapsen oikeuksien toteuttamisessa voidaankin nähdä olevan kysymys myös traumaattisten ketjujen katkaisemisesta.[3] Oikeudellisen turvallisuuden asianmukaisella järjestämisellä yhteiskunnan kaikilla alueilla on tässä keskeinen tehtävä.

Lapset ovat aikuisia haavoittuvampia, kun kysymys on heidän oikeuksiensa loukkaamisesta. He tarvitsevat oikeuksiensa toteutumiseksi erityistä sääntelyä, koska he kohtaavat ikänsä ja kehitystasonsa seurauksena yhteiskunnassa eritasoista tahatonta ja tahallista poissulkemista ja syrjintää.[4] Oikeussuojajärjestelmälle on asetettu useita vaatimuksia, kuten oikeusturvan saatavuus, sen tasapuolisuus, riippumattomuus ja tehokkuus sekä käsittelyn joutuisuus. Kun kysymys on lapsista, asianmukaisen oikeusturvan kriteerejä tulee tarkastella lapsinäkökulmasta: oikeusturva tulee järjestää lapsille soveltuvalla tavalla.[5]

Lapsen oikeudet lapsen perheoikeudellista statusta laajemmin nousivat kansainvälisille ja kansallisille agendoille 1900-luvun loppupuolella.[6] Alun perin tavoitteena oli lapsen hyvinvointi ja suojeleminen, mutta 1970-luvulla tämä näkökulma sai rinnalleen lapsen itsemääräämisoikeutta, osallisuutta ja lapsen oikeuksien laajempaa toteuttamista painottavan lähestymistavan. Lapsen oikeuksia turvaamaan laadittu ihmisoikeussopimus, lapsen oikeuksien yleissopimus (englanninkielinen lyhenne CRC tai UNCRC; jäljempänä LOS), hyväksyttiin Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksessa vuonna 1989. Suomessa sopimus tuli voimaan lakina 20.7.1991.

Lapsen oikeuksien sopimus on sisällöltään laaja ihmisoikeussopimus, joka tunnustaa lasten olevan itsenäisiä ihmisyksilöitä ja oikeussubjekteja eikä esimerkiksi ainoastaan hyvinvointipalvelujen ja -etuuksien kohteita.

[3] Ks. Willems, Jan: Children's Rights and Human Development. Maastricht series in human rights: 11. Intersentia 2010, s. 7.

[4] Ks. Willems 2010, s. 22 ja Langford, Malcolm – Clark, Sevda: A Complaints Procedure for the Convention on the Rights of the Child: Commentary on the Second Draft. 7th February 2011. Norvegian Centre for Human Rights, University of Oslo.

[5] Ks. yleiskommentti CRC/GC/2003/5. General Comment no. 5 (2003), General measures of implementation for the CRC, kohta 24 ja CRC/GC/2002/2, General Comment no. 2 (2002), The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child. Lapsen oikeuksien komitean antamien yleiskommenttien tarkoituksena on tukea valtioita sopimuskohtien tulkitsemisessa ja siten sopimusvelvoitteiden toteuttamisessa. Yleiskommentit muodostavat lapsen oikeuksien sopimuksen keskeisen tulkinta-aineiston ja ovat välttämättömiä sopimuksen sisällön ymmärtämiseksi.

[6] Ks. lapsen oikeuksien kehityksestä esimerkiksi Heywood, Colin: A History of Childhood. Cambridge 2006 ja Wall, John: Human Rights in Light of Childhood. International Journal of Children's Rights (2008), s. 523–543.

Lasten tarpeita ei enää täytetä vain poliittisesta tahdosta, humanitaarisesta hyväntekeväisyydestä tai jalomielisyydestä, vaan kysymys on juridisesta velvollisuudesta. Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan ei riitä, että lasta suojellaan. Lisäksi on suojeltava ja toteutettava kaikki hänelle lapsen oikeuksien sopimuksessa ja lainsäädännössä turvatut oikeudet, kuten esimerkiksi uskonnonvapaus, oikeus osallisuuteen ja oikeus lepoon ja leikkiin.[7] Tämä lasten oikeusturvaa korostava lähtökohta on lapsen oikeuksien sopimuksen ja sen perustalle rakentuvan lapsioikeuden keskeinen sanoma.

Lapsen oikeuksien sopimuksen on katsottu aloittaneen lapsen oikeuksien uuden aikakauden: lapsi on itsenäinen oikeuksien haltija niin perhepiirissä kuin sen ulkopuolellakin.[8] Moderni, suomalaiseen oikeustieteeseen ja oikeudelliseen käytäntöihin muita Pohjoismaita selvästi myöhemmin leviämässä oleva lapsilähtöinen tapa systematisoida lapsioikeutta oikeudenalana perustuukin ajatukseen, jonka mukaan lapsi on paitsi perheensä myös yhteiskunnan jäsen.[9]

Tarkastelen kirjoituksessani lapselle kuuluvaa oikeudellista suojaa, joka koskee lapsia myös kirjan teemaan liittyvien sosiaalisten oikeuksien haltijoina. Lasten sosiaalisiin oikeuksiin voidaan lukea muun muassa oikeus päivähoitoon, oikeus terveydenhuoltopalveluihin, kuten neuvolaan, koululterveydenhuoltoon, terveyskeskuspalveluihin, mielenterveyspalveluihin ja sairaanhoitoon, oikeus vammaispalveluihin, lastensuojelu, päihdehuolto ja muu sosiaalityö sekä erilaiset sosiaalietuudet. En analysoi yksittäisiä sosiaalietuuksia tai palveluita vaan tarkastelen yleisemmin näiden oikeuksien toteuttamisessa välttämätöntä oikeusturvaa.

Tavoitteena on selvittää, *millaisia velvoitteita lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteet asettavat lasten oikeusturvalle*. Kirjoituksessa lapsella tarkoitetaan lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti alle 18-vuotiasta henkilöä. *Lisäksi tarkastelen ennakollisen ja jälkikäteisen oikeusturvan keskeisiä kehittämistarpeita lasten oikeuksien näkökulmasta.*

---

7 Ks. David, Paulo: Implementing the rights of the child. Six reasons why the human rights of children remain a constant challenge, s. 259. 48:3–4 International Review of Education (2002), s. 259–263.

8 Ks. esimerkiksi Schiratzki, Johanna: Barnrättens grunder. Narayana Press 2008.

9 Norjassa lapsioikeutta ryhdyttiin opettamaan omana perheoikeudesta erillisenä oppiaineena jo 1980-luvulla. Kaikissa muissa Pohjoismaissa paitsi Suomessa lapsioikeutta pidetään perheoikeudesta erillisenä itsenäisenä oikeudenalana ja kaikki oikeustieteen opiskelijat suorittavat siitä pakollisen kurssin. Ks. lähemmin Hakalehto-Wainio, Suvianna: Uusi lapsioikeus, s. 66–68. Teoksessa Husa, Jaakko – Keskitalo, Petri – Linna, Tuula – Tammi-Salminen, Eva: Oikeuden avantgarde. Juhlajulkaisu Juha Karhu 1953 – 6/4 – 2013. Talentum 2013, s. 59–76. (Hakalehto 2013a.)

Kirjoituksessa keskitytään nostamaan esiin lapsen oikeusturvan toteutumiseen liittyviä kriittisiä kohtia. Suomessa lasten oikeusturva on parempi kuin esimerkiksi kehittyvissä maissa. Lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa ei kuitenkaan tule verrata näihin voimavaroiltaan Suomea huomattavasti heikompiin valtioihin.

Olen lapsen oikeuksien edistämistyössäni törmännyt yllättävän usein käsityksiin, joiden mukaan lasten oikeuksien toteutumisessa Suomessa ei olisi puutteita. Nämä käsitykset ovat yksi keskeinen syy siihen, ettei lapsen oikeuksien toteutumiseen liittyviä epäkohtia ole aktiivisesti pyritty poistamaan. Suomessa on varsin niukasti tutkimustietoa lasten oikeuksien toteutumisesta, eivätkä monet teemaan liittyvät kysymykset voi edes päätyä esimerkiksi tuomioistuinkäsittelyyn. Perustan omat havaintoni empiirisen tiedon puuttuessa erityisesti lainsäädännön sisältöön ja sen vastaavuuteen lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa sekä lapsen oikeuksien komitean Suomelle esittämiin suosituksiin.[10]

2 LAPSEN OIKEUKSIEN SOPIMUKSEN KESKEISET PERIAATTEET

Lapsen oikeuksien sopimus sisältää neljä yleisperiaatetta, joiden tulee lapsen oikeuksien komitean mukaan olla sisäänrakennettuina kaikkeen lapsia koskevaan lainsäädäntöön, viranomaistoimintaan ja lainkäyttöön. Nämä periaatteet ovat lapsen edun ensisijaisuus, oikeus kehitykseen, oikeus syrjimättömyyteen sekä oikeus saada näkemyksensä huomioon otetuksi. Yleisperiaatteet ovat sekä positiivisia oikeuksia lapsille luovia sopimuskohtia että koko sopimusta koskevia tulkintaperiaatteita.[11]

[10] En tarkastele kansallisia perusoikeuksia enkä muihin alueellisiin tai kansainvälisiin ihmisoikeuksiin sisältyviä sosiaalisia oikeuksia. Ne vastaavat monin osin lapsen oikeuksien sopimuksessa turvattuja oikeuksia. Ks. lapsen perusoikeuksista Nieminen, Liisa: Lasten sosiaaliset perusoikeudet. Teoksessa Hakalehto-Wainio, Suvianna – Nieminen, Liisa (toim.): Lapsioikeus murroksessa. Lakimiesliiton Kustannus 2013. (Nieminen 2013a) ja Nieminen, Liisa: Perus- ja ihmisoikeudet ja perhe. Talentum 2013. (Nieminen 2013b.)

[11] Ks. CRC/GC/2003/5, kohta 12. Ks. artikloista periaatteina ja oikeuksina Smith, Lucy: FNs konvensjon om barnets rettigheter, s. 19 ss. Teoksessa Hostmaenlingen, Njål – Kjorholt, Elin Saga – Sandberg, Kirsten (red.): Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge. Universitetsforlaget 2012, s. 17–30. Lapsen oikeuksien sopimuksesta ihmisoikeussopimuksena ks. Hakalehto-Wainio, Suvianna: Lasten oikeudet lapsen oikeuksien sopimuksessa. Defensor Legis 2011, s. 510–525 ja Hakalehto-Wainio, Suvianna: Lapsen oikeuksien sopimus lasten ihmisoikeuksien perustana. Teoksessa Koivurova, Timo – Pirjatanniemi, Elina (toim.): Ih-

Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1-kohdan mukaan *kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu* (”best interests of a child”). Lapsen oikeuksien komitea on korostanut, että lapsen etua määriteltäessä on otettava huomioon lasten näkemykset asiasta. Lapsen etua ei ole yleensä mahdollista saada selville ilman lapsen tai lasten kuulemista.[12]

Lapsen oikeuksien sopimuksen 6 artiklan 2-kohdan mukaan sopijavaltiot *takaavat lapselle henkiinjäämisen ja kehittymisen edellytykset mahdollisimman täysimääräisinä*. Tämä edellyttää muun muassa sitä, että valtio panee täytäntöön sopimukseen sisältyvät taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Oikeuden toteuttaminen edellyttää huolehtimista lapsen terveydestä, sairaanhoidosta ja kuntoutuksesta, sosiaaliturvasta sekä koulutuksesta.[13]

Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 2-kohdan mukaan *lapsella on oikeus hänen hyvinvoinnilleen välttämättömään suojeluun ja huolenpitoon*. Päävastuu on huoltajilla, mutta valtioiden on varmistettava tavoitteen toteutuminen lainsäädännössä ja hallinnossa. Useat lapsen oikeuksien sopimuksen artiklat sisältävät määräyksiä lapsen suojelemiseksi erilaisilta haittatekijöiltä, kuten huumeilta, väkivallalta, välinpitämättömältä tai huonolta kohtelulta ja hyväksikäytöltä.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklan mukaan *sopimuksessa tunnustetut oikeudet on taattava lapsille ilman minkäänlaista lapsen tai hänen huoltajiensa ominaisuuksiin perustuvaa erottelua*. Lapsen on saatava nauttia oikeuksistaan vailla syrjintää. Lapsen oikeuksien komitea edellyttää, että sopijavaltiot ryhtyvät lainsäädäntötoimien lisäksi muihin aktiivisiin toimiin syrjinnän ehkäisemiseksi. Keskeinen väline syrjinnän ennalta estämiseen on koulutus, jonka tulisi heijastaa erilaisuuden kunnioittamista.[14] Syrjimättömyyteen velvoittaa myös perustuslain 6 §:n 3 momentti, jonka mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä. Lainkohta korostaa myös lasten asemaa tasa-arvoisina oikeudenhaltijoina suhteessa aikuisväestöön.

---

misoikeuksien käsikirja. Tietosanoma 2013. (Hakalehto 2013b.)

[12] Ks. CRC/C/GC/12. General Comment no. 12 (2009), The right of the child to be heard, kohdat 71 ja 74.

[13] Artiklat 19, 24, 27–29, 31–36. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

[14] Ks. CRC/GC/2003/5, kohta 12 ja CRC/GC/2001/1. General Comment no. 1 (2001), art. 29(1), Aims of Education, kohta 11.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan mukaan *jokaisella lapsella, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, on oikeus ilmaista ne vapaasti kaikissa häntä koskevissa asioissa. Näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti.*[15] Myös perustuslain 6 §:n 3 momentissa säädetään lapsen oikeudesta vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Perustuslain ja lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteet edellyttävät, että yksittäiselle lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä itseään koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa. Lisäksi lapsella tulee olla lapsiryhmään kuuluvana mahdollisuus kertoa näkemyksistään lapsiin vaikuttavissa asioissa.[16]

Lapsen perus- ja ihmisoikeuksiin sisältyy monia sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen velvoittavia säännöksiä. Oikeudesta sosiaaliturvaan on säädetty perustuslain 19 §:ssä. Euroopan sosiaalisen peruskirjan 17 artikla sisältää lasten ja nuorten oikeuden sosiaaliseen, oikeudelliseen ja taloudelliseen suojeluun. Lapsen oikeuksien sopimuksen artiklat 18 (tuki huoltajille), 20 (lastensuojelu), 23 (vammaisten lasten erityistarpeet), 24 (terveydenhuolto), 26 (sosiaaliturva) ja 27 (riittävä elintaso) liittyvät erityisesti sosiaalisten oikeuksien toteuttamiseen. LOS 4 artikla velvoittaa valtion ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi. Sosiaaliset oikeudet tulee toteuttaa mahdollisimman täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojen mukaan. Kansallisella tasolla tätä velvoitetta korostaa perustuslain 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien – myös lapsen oikeuksien sopimuksen sisältämien oikeuksien – toteutuminen.

Lapsen oikeuksien komitean tehtävänä on valvoa ja seurata lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanoa. Sopijavaltiot toimittavat lapsen oikeuksien komitealle määräajoin raportin sopimuksen kansallisesta täytäntöönpanosta. Komitea antaa raportin tutkittuaan valtiolle suosituksensa ja huomautuksensa, joiden on tarkoitus edistää lapsen oikeuksien toteutumista.

---

[15] Artiklaa 12 on pidetty sopimuksen radikaaleimpana kohtana. Ks. esim. Kilkelly, Ursula: The Best of Both Worlds for Children's Rights? Interpreting the European Convention on Human Rights in the Light of the UN Convention on the Rights of the Child. Human Rights Quarterly 2001, s. 308–326; Archard, David: Preface. Teoksessa Angs, Fiona – Berghmans, Eva – Cattrijsse, Lieve et al: Participation Rights of Children. Intersentia 2006, s. v–vii ja Smith 2012. Helinin mukaan kyseinen artikla oli Suomen näkökulmasta keskeisin muutos aiempaan oikeustilaan. Ks. Helin, Markku: Perheoikeus – nykynäkymiä ja tulevaisuudenkuvia, s. 991. LM 1996, s. 983–1002.

[16] Ks. CRC/C/GC/12 (2009), jossa tarkastellaan lähemmin LOS 12 artiklan sisältöä. Artiklan sisältöä on kuvattu ilmaisulla " the right to be listened to and be taken seriously". Ks. Kilkelly 2000, s. 87.

Käytännössä sopimuksen noudattaminen riippuu lähinnä valtion halukkuudesta ja valmiuksista panna sopimus täytäntöön.[17]

Suomen ensimmäisessä määräaikaisraportissa lapsen oikeuksien komitealle todetaan, ettei sopimuksesta syntynyt keskustelua Suomen liittyessä siihen. Sopimusta ratifioitaessa ei myöskään kiinnitetty huomiota sen lainsäädännölle, hallintotoiminnalle ja lainkäytölle asettamiin vaatimuksiin.[18] Tämä tausta selittänee osin sopimuksen vähäistä näkymistä lainvalmistelussa, tuomioistuimissa ja hallintoviranomaisissa, mihin lapsen oikeuksien komitea on kiinnittänyt huomiota viimeksi vuonna 2011, jolloin se antoi loppupäätelmänsä Suomen määräaikaisraportista.[19]

Lapsen oikeuksien sopimus on paitsi Suomea sitova kansainvälisoikeudellinen instrumentti myös osa kansallista oikeutta. Sitä voidaan pitää tuomioistuimessa painoarvoltaan merkityksellisenä oikeuslähteenä kaikissa tilanteissa, joissa on kyse lapsen oikeudellisesta asemasta.[20] Sen lisäksi, että sopimus tulee ottaa huomioon osana kansallista oikeutta, velvollisuus tulkita kaikkea lainsäädäntöä ihmisoikeusmyönteisesti edellyttää tulkintojen olevan sopusoinnussa lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa. Lapsen oikeuksien komitea katsoo, että ristiriitatilanteissa etusija on aina annettava lapsen oikeuksien sopimukselle valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin sopimuksen 27 artiklan perusteella. Kyseisen sopimusmääräyksen mukaan sopimuksen osapuoli ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan lapsen oikeuksien sopimuksesta ilmenevät lapsen ihmisoikeudet sekä ne standardit, joita kaikkien valtioiden on noudatettava pannessaan Euroopan ihmisoikeussopimusta täytäntöön (Sahin v. Germany).[21]

Lapsen oikeuksien komitea on korostanut sopimuskohtien suoraa sovellettavuutta. Paitsi että sopimus tulee implementoida kansalliseen lainsäädäntöön, sitä on voitava käyttää itsenäisenä oikeuslähteenä tuomioistuimissa ja viranomaisissa. Tämä on ainoa vaihtoehto toimia, mikäli kyseessä olevaa toi-

[17] Ks. sopimuksen täytäntöönpanosta tarkemmin Hakalehto-Wainio 2013b.

[18] Ks. Lapsen oikeuksien sopimus. Suomen ensimmäinen raportti. Ulkoasiainministeriön julkaisuja. Helsinki 1994.

[19] Ks. CRC/C/FIN/CO/4. Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Finland. 20.6.2011, kohta 27.

[20] Ks. lapsen oikeuksien sopimuksesta oikeuslähteenä Sovig, Karl Harald: Incorporating a living instrument – CRC in Norvegian law. Family Law and Practice 2013; Smith 2012 ja Hakalehto-Wainio 2013b.

[21] Ks. lähemmin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimesta lapsen oikeuksien turvaajana Van Bueren, Geraldine: Child rights in Europe. Council of Europe 2007 ja Stalford, Helen: Children and the European Union. Rights, Welfare and Accountability. Hart Publishing 2012.

mintaa koskeva lainsäädäntö on ristiriidassa lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa. Perustuslain 2 §:n 3 momentin velvollisuus noudattaa tarkoin lakia koskee myös ihmisoikeussopimusten määräyksiä.[22] Lisäksi on huomattava hallintoviranomaisten ja lainkäyttäjän velvollisuus tulkita lainsäädäntöä ihmisoikeusmyönteisellä tavalla.[23]

Lapsen oikeuksien komitea korostaa viranomaisten kouluttamista ja sopimuksen tunnetuksi tekemistä kaikkien keskuudessa, valtion velvollisuutta säännöllisesti kerätä ja hyödyntää lasten hyvinvointia ja heidän oikeuksiensa toteutumista koskevaa tietoa, lapsiystävällisten rakenteiden ja viranomaisten luomista sekä oikeuksien toteutumisen valvontaa.

3 LAPSI OIKEUSSUBJEKTINA

Lapset käsitettiin perheoikeudessa pitkään lähinnä toiminnan kohteiksi.[24] Lapsista puhutaan yhä melko usein paternalistisesti ja heidän riippuvuuttaan aikuisten toiminnasta korostetaan. Riippuvuus ei kuitenkaan voi olla perusta sille, että lapselta evättäisiin toimijuus, valinnanmahdollisuus ja kunnioitus. Tästä seuraa velvoitteita kohdella lasta oikeuksien haltijana ja esimerkiksi oikeusturvakeinojen käyttäjänä.[25]

Lapset ovat oikeuskelpoisia eli heillä voi olla oikeuksia ja velvollisuuksia. Lapselle kuuluvat lähtökohtaisesti samat oikeudet kuin aikuisille. Lapsilla on aikuisten tavoin velvollisuus kunnioittaa muiden ihmisten oikeuksia. Lapsella alaikäisenä ei tosin ole esimerkiksi rikosoikeudellista vastuuta velvoitteiden rikkomisesta ennen kuin hän täyttää 15 vuotta. Lapsen vahingonkorvausvastuulle ei ole säädetty alaikärajaa.[26]

---

[22] Ks. Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin: Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä, s. 182. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. WSLT 2011, s. 171–196.

[23] Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 4 ja PeVL 2/1990 vp, s. 3.

[24] Ks. O'Donovan, Katherine: Family Law Matters. Pluto Press 1993, s. 90–92.

[25] "Important contribution of feminist moral theory has been to question the firmly embedded assumption that moral agency and citizenship rights require as a precondition that a person be independent, totally autonomous." Ks. Freeman, Michael: The Value and Values of Children's Rights. Teoksessa Invernizzi, A. – Williams, J. (eds.): The Human Rights of Children. Ashgate 2011, s. 35.

[26] Ks. Mahkonen, Sami: Lapsen korvausvastuu. Edita 2010.

Lapsen oikeuksien sopimus tunnustaa lasten olevan ihmisoikeuksien haltijoita: lapset eivät ole vanhempiensa tai valtion omaisuutta eivätkä ainoastaan huolehtimisen ja suojelun kohteita vaan toimivia ihmisiä, joilla on omia oikeuksia.[27] On tärkeää, että lapsella tunnustetaan olevan oikeuksia, sillä vain oikeuksien haltija voi käyttää oikeuksia, vaikuttaa elämäänsä ja muun muassa vaatia oikeuksiensa toteutumista.[28]

Oikeusjärjestyksen näkökulmasta lapsi ei ole ideaali, rationaalinen oikeussubjekti eikä hänellä katsota olevan valmiuksia toteuttaa oikeuksiaan.[29] Lasten oikeustoimikelpoisuus eli kyky ryhtyä itsenäisesti oikeudellisesti merkityksellisiin toimiin onkin rajoitettu. Lapsilta puuttuu täysi kompetenssi oikeussubjekteina. Puuttuva kompetenssi on osin ristiriidassa yhdenvertaisuuden ideaalin kanssa. Lapsilla ei ole käytännössä mahdollisuuksia olla lain edessä aikuisten kanssa tasaveroisia. Lasten toimintaa viranomaisissa ja lainkäytössä rajaavia säännöksiä tarkastelemalla voidaan päätellä, ettei oikeusjärjestys edes näytä pitävän yhdenvertaisuutta kovin suotavana.

Lasten heikko asema oikeussubjektina johtuu useasta syystä. Lasten oikeudet miellettiin pitkään heidän huoltajiensa oikeuksiksi ja huoltajien katsottiin olevan yksin oikeutettuja näitä oikeuksia käyttämään. Tämä on yhä nähtävissä osassa lainsäädäntöä ja hallinnollisia käytäntöjä.[30]

Lapsen oikeuksien sopimuksessa vanhempien oikeudet suhteessa lapsiin muutetaan vanhempien vastuiksi toimia lapsensa parhaaksi.[31] Vanhempien oikeuden ja velvollisuuden lapsen hoitoon ja kasvatukseen on tarkoitus auttaa lasta saavuttamaan kyky määrätä itsenäisesti omista asioistaan. Vanhemmilla on oikeus määrätä lasten puolesta näiden oikeuksista ainoastaan, kun se on lapsen edun mukaista.[32] LOS 18 artiklan mukaan lapsen edun

[27] Ks. CRC/C/GC/7 (General Comment No. 7 on implementing child rights in early childhood), kohdat 5 ja 18. Ks. myös Newell, P.: Taking Children Seriously: A Proposal for a Children's Right Commissioner. Calouste Gulbenkian Foundation 2000, s. 18.

[28] Ks. Freeman, Michael: Why It Remains Important to Take Children's Rights Seriously, s. 8. International Journal of Children's Rights 15 (2007), s. 5–23.

[29] Tosin on huomattava, että monet aikuisetkin eroavat "ideaalioikeussubjektista" valmiuksiensa perusteella.

[30] Opetustointa on pidetty tältä osin kaikkein räikeimpänä esimerkkinä hallinnonalasta, jolla lasten oikeuksia käyttävät monissa tilanteissa yksin heidän vanhempansa. Ks. Fortin, Jane: Children's Rights and the Developing Law. 3rd ed. Cambridge University Press 2009, s. 740.

[31] Ks. Lapsen oikeuksien sopimuksen käsikirja. Unicef Suomi 2011, s. 180.

[32] Ks. Nieminen, Liisa: Lasten perusoikeudet. Jyväskylä 1990, s. 47. Vanhempien toiminnan tulee edistää lapsen hyvinvointia ja oikeuksien toteutumista. " The twentieth-century shift that defines parental powers not as rights in and of themselves, but as a means to advancing children's welfare, is consistent with the human rights revolution generally, and with the

tulee määrätä huoltajien toimintaa heidän huolehtiessaan lapsesta. LOS 5 artiklan mukaan vanhempien tulee antaa lapsille ohjausta ja neuvoa lasta yleissopimukseen sisältyvien oikeuksien käyttämisessä.[33] PL 6.3 § ei olekaan tulkittavissa siten, että siitä voitaisiin johtaa suoraan vanhemmille ja muille lapsesta vastuussa oleville oikeus tehdä päätöksiä lapsen oikeuksista hänen puolestaan. Lainsäätäjä on korostanut säännöksellä lapsen oikeutta osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon.[34] Huoltajan oikeus ja velvollisuus huolehtia lapsesta ei tarkoita hänen lähtökohtaista oikeutta käyttää lapsen oikeuksia lapsen puolesta vaan sen ja velvollisuutta huolehtia lapsen oikeuksien parhaasta mahdollisesta toteutumisesta.

Puutteellisen oikeustoimikelpoisuutensa vuoksi lapset eivät voi läheskään aina itsenäisesti ryhtyä oikeuksiaan koskeviin toimiin. Lasten oikeuksien toteuttaminen on jätetty käytännössä lähes kokonaan huoltajien ja viranomaisten aloitteellisuuden varaan. Kuitenkin myös näiden valmiuksissa voi olla puutteita: lapsiin kohdistuvia oikeudenloukkauksia ei välttämättä tunnisteta, huoltajat eivät aina tiedä, mistä saisivat apua kohdatessaan lapsiin liittyviä oikeudellisia ongelmia, virkamiesten koulutus ei sisällä riittävästi tietoa lasten oikeuksista. Lapset eivät myöskään aina luota aikuisten tahtoon ja kykyyn huolehtia lasten asioista.[35] Jos lapsen oikeuksien käyttäminen samastetaan huoltajien oikeuteen käyttää lapsen oikeuksia, luotetaan täysin huoltajien ja viranomaisten valmiuksiin, halukkuuteen ja kykyyn huolehtia lapsen hyvinvoinnista.

Lapsen oikeudellista asemaa käsittelevän intressiteorian mukaan lapsilla on oltava mahdollisuus vedota oikeuksiinsa, mikäli yhteiskunnassa yleisesti tunnistetaan lapsen tarve hoivaan ja suojeluun. Lapsilta ei voida kieltää oikeuksia ja pääsyä oikeuksiin esimerkiksi sillä perusteella, että jotkut lapset, kuten vastasyntyneet ja vakavasti vammaiset, eivät kykene riittävän kypsästi tekemään valintoja oikeuksien käyttämisestä.[36] Lapsen perus- ja

children's rights revolution taking place around the globe." Ks. Bennett Woodhouse, Barbara: The Status of Children: A Story of Emerging Rights, s. 439. Teoksessa Katz, N. – Eekelaar, John – Maclean, Mavis (eds.): Cross Currents. Family Law and Policy in the United States and England. Oxford University Press 2000, s. 423–439.

33 "Perhepiirin jäsenten tulee tunnustaa nuoret aktiivisiksi oikeuksien haltijoiksi, jotka ovat kykeneviä asianmukaisesti ohjattuna ja neuvottuna kasvamaan täysivaltaisiksi ja vastuuntuntoisiksi kansalaisiksi. CRC/GC/2003/4, kohta 7.

34 Ks. Nieminen, Liisa: Nuoren perus- ja ihmisoikeudet. Teoksessa Litmala, Marjukka – Lohiniva-Kerkelä, Mirva (toim.): Nuoren oikeudet 2005. Edita 2005, s. 9–68.

35 Ks. Mannerheimin Lastensuojeluliiton lasten ja nuorten puhelimen ja netin vuosiraportti 2011.

36 Ks. Buck, Trevor: International Child Law. Cavendish Publishing 2004, s. 25–26.

ihmisoikeussuojan näkökulmasta on välttämätöntä, että lapsilla on lähtökohtaisesti pääsy samoihin oikeuksiin kuin aikuisilla.[37]

Lasten oikeustoimikelpoisuuden rajoituksia on tarkasteltava lapsen oikeuksien sopimuksessa turvattujen oikeuksien näkökulmasta. Lapsen asettaminen oikeusturvan osalta eri asemaan aikuisten kanssa on mahdollista ainoastaan, mikäli rajoitukset ovat perusteltuja lapsen oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Lapsen oikeuksien sopimuksen lähtökohta toki on, että aikuiset ovat vastuussa lapsen oikeuksien toteutumisesta, sillä lapset ovat oikeuksien toteutumisen osalta erityisen huolenpidon ja suojelun tarpeessa.[38] Lapsen huoltajilla ja viime kädessä viranomaisilla on velvollisuus ryhtyä toimiin lapsen oikeuksien toteuttamiseksi. Tämä koskee niin lapsen oikeutta esimerkiksi sosiaalietuuksiin ja palveluihin kuin lapsen suojaamista laittomalta puuttumiselta hänen oikeusasemaansa. Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan lasten osallisuus heitä koskevissa asioissa on lapsen oikeuksien toteuttamisen lähtökohta, jonka tulee heijastua kaikkeen lasten oikeusturvaa koskevaan sääntelyyn ja sen toteuttamiseen.

4 LAPSEN EDUN ENSISIJAISUUS OIKEUSTURVAN OSATEKIJÄNÄ

Lapsen etu on kaikkia lasten hyvinvointia koskevia päätöksiä ohjaava universaali periaate. Se on kuulunut perheoikeuteen ympäri maailmaa jo 1900-luvun alkupuolella ja liittynyt alun perin lapsen huoltoon ja elatukseen sekä adoptioon.[39] Varhaisissa näkemyksissä lapsen edusta ei ollut kysymys yksittäisen lapsen parhaasta vaan lapsuuteen liittyvistä intresseistä, joiden katsottiin palvelevan yhteiskunnan yleisiä intressejä. Näiden intressien suojeleminen edellytti muun muassa kodittomien lasten hyvinvoinnista, alaikäisten työntekijöiden oikeudellisesta asemasta ja oppivelvollisuudesta

[37] Samoin Fortin 2009, s. 25.

[38] Huoltajien vastuuta lapsen kasvatuksesta ja hoivasta korostetaan artikloissa 3, 5, 14 ja 18.

[39] Ks. Breen, Claire: The Standard of the Best Interest of the Child. A Western Tradition in International and Comparative Law. Kluwer 2002. Suomessa lapsen edusta on kirjoittanut mm. Melander jo 1939 (Melander, Ilmari: Lapsen huollosta. Yksityisoikeudellinen tutkimus I. Suomalaisen Lakimiesten Yhdistyksen julkaisuja No. 20. Vammala 1939). Lapsen etu mainitaan vuoden 1925 laissa ottolapsista (208/1925). Lain 11 §:n mukaan oikeus voi purkaa ottolapsisuhteen, jos se on lapsen edun kannalta tähdellistä.

säätämistä.[40] Suomessa lapsen etu mainitaan lastensuojelulaissa (LSL) sekä laissa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta. Lisäksi se sisältyy muun muassa lakiin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000).[41]

Lapsen oikeuksien komitea on toistuvasti esittänyt huolensa siitä, ettei Suomessa ole ymmärretty lapsen edun ensisijaisuuden merkitystä eikä periaatetta ole sovellettu säännönmukaisesti lainsäädäntötyössä ja lainkäytössä.[42] Lapsen oikeuksien sopimuksessa lapsen edulla on huomattavasti laajempi sisältö kuin suomalaiseen perheoikeuteen ja lastensuojeluun vakiintuneella lapsen edun käsitteellä. Kansainvälisessä kirjallisuudessa on käsitelty runsaasti lapsen oikeuksien sopimuksen näkemystä lapsen edusta.[43]

Lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen etu toteutuu, kun hänelle lapsen oikeuksien sopimuksessa turvatut oikeudet toteutuvat mahdollisimman täysimääräisesti.[44] Lapsen edun ensisijaisuuden toteuttamisen lähtökohta on ymmärrys lapsen oikeuksien sopimuksen määräyksistä sekä valmiudet soveltaa sopimusta.[45]

---

[40] Ks. Rubellin-Devichi, Jacqueline: The best interests principle in French law and practice. International Journal of Law, Policy and The Family 1994, s. 259–280.

[41] Lain 10 §:n mukaan alaikäisen asiakkaan toivomukset ja mielipide on selvitettävä ja ne on otettava huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla. ”Kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon toimissa, jotka koskevat alaikäistä, on ensisijaisesti otettava huomioon alaikäisen etu”. Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa lapsen edusta huoltoratkaisuissa on kirjoittanut Kurki-Suonio 1999 (Kurki-Suonio, Kirsti: Äidin hoivasta yhteishuoltoon – lapsen edun muuttuvat oikeudelliset tulkinnat. Oikeusvertaileva tutkimus. Vammala 1999).

[42] Ks. esimerkiksi Suomelle annetut ensimmäiset suositukset CRC/C/15/Add. 53. Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Finland. 13.2.1996, sekä viimeisimmät suositukset CRC/C/FIN/CO/4 (2011).

[43] Ks. esimerkiksi Detrick, Sharon: A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child. Martinus Nijhoff Publishers 1999; Hammarberg, Thomas – Homber, Barbro: Best Interests of the Child – the Principle and the Process. Teoksessa Children’s rights. Turning principles into practice Save the Children Sweden. Stockholm 2000, s. 31–41; Haugli, Trude: Hensynet till barnets beste. Teoksessa Hostmaenlingen, Njål – Kjorholt, Elin Saga – Sandberg, Kirsten (red.): Barnekonvensjonen. Barns rettigheter i Norge. Universitetsforlaget 2012, s. 51–72; Breen 2002 ja Fortin 2009. Lapsen etua koskevan artiklan valmisteluhistoriasta Alston, Philip: The best interest principle: towards a reconciliation of culture and human rights. International Journal of Law, Policy and The Family (1994), s. 1–25.

[44] Ks. CRC/C/GC/8 (General Comment No. 8. The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment), kohta 26.

[45] Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentissa nro 14 avataan lapsen edun käsitettä. Ks. CRC/C/GC/14, General Comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration. Hammarberg on todennut lapsen oikeuksien sopimuksen lähestymistavan lapsen edun ensisijaisuuteen olevan valtava poikkeus lähes kaikkien valtioiden vakiintuneista tavoista tarkastella lapsia. Tähän asti asioita on tarkasteltu ainoastaan perheoikeuteen, lastensuojeluun ja nuorten rikoksentekijöiden kohteluun vakiintuneen, rajoittuneemman lapsen edun ensisijaisuuden näkökulmasta. Ks. Lecture by Thomas

Lapsen edun ensisijaisuuden toteuttaminen edellyttää lapsen oikeuksien komitean mukaan kaikkien lapsiin suorasti tai epäsuorasti liittyvien toimien ja päätösten lapsivaikutusten arviointia.[46] Tällä tarkoitetaan toiminnan ja ratkaisujen tarkastelua lapsen oikeuksien sopimuksessa turvattujen oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Kysymys on sekä jatkuvasta toimien ja päätösten lapsivaikutusten arvioinnista yleisellä tasolla että lapsen edun ensisijalle asettamisesta kaikissa yksittäisiä lapsia koskevissa ratkaisuissa. Jos päätös rajoittaa lapselle kuuluvia oikeuksia, rajoitusten on oltava välttämättömiä lapsen edun toteutumiseksi kyseisessä tilanteessa.[47]

Lapsen oikeuksien näkökulman todellinen huomioon ottaminen edellyttäisi, että suomalaisessa lainsäädäntötyössä arvioitaisiin säännönmukaisesti päätösten, linjausten ja muiden toimenpiteiden lapsiväestöön kohdistuvat vaikutukset. Toistaiseksi näin ei tapahdu huolimatta muun muassa oikeusministeriön ohjeesta, jossa viitataan lapsivaikutusten arviointiin.[48] Kataisen hallitusohjelman mukaan lapsivaikutusten arviointia lisätään kaikessa päätöksenteossa.[49] Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen selvityksen mukaan lapsivaikutuksiin viitattiin 3 %:ssa valmisteilla olleista lakiesityksistä vuonna 2012. Lapsivaikutuksia ei kuitenkaan arvioitu.[50] Ruotsin parlamentti on hyväksynyt lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpano-ohjelman, johon kuuluu muun muassa lapsivaikutusten arviointi. Kaikkeen lapsiin liittyvään päätöksentekoon on sisällytettävä ja dokumentoitava toimenpiteiden

Hammarberg, Commissioner for Human Rights, Council of Europe, Varsova 30.5.2008. Crinmail 995 – 1.7.2008.

46 Ks. CRC/GC/2003/5, kohdat 45–47.

47 Lapsivaikutusten arvioinnista on Suomessakin julkaistu jo muutama opas ja selvitys, mutta arviointia ei ole ryhdytty toteuttamaan. Ks. Taskinen, Sirpa: Lapsivaikutusten arvioiminen. Stakes 2006 ja Alila, Kirsti: Lapsivaikutusten arviointi – kansallisia ja kansainvälisiä näkökulmia. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2011:7.

48 Ks. Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Oikeusministeriön julkaisuja 2007:6 (60 s.), jossa lapsivaikutusten arviointia selostetaan puolen sivun verran.

49 Ks. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011, s. 63.

50 Ks. Saarinen, Outi – Rantala, Kati – Ervasti, Kaijus: Vaikutusarviot vuoden 2012 hallituksen lakiesityksissä ja vertailua aiempiin vuosiin. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen verkkokatsauksia 30/2013, s. 14. Selvityksen mukaan vaikutusten arviointi on ylipäänsä varsin niukkaa. Esityksistä 40 %:ssa erilaisten vaikutusten arviointiin oli käytetty enintään puoli sivua. Lapsiin liittyvissä lakiesityksissä vuosina 2012 ja 2013 ei ole toteutettu lapsivaikutusten arviointia (ks. näiltä vuosilta lakiesitykset perusopetuslain, varhaiskasvatuslain, sosiaalihuoltolain, ulkomaalaislain, päihdehuoltolain ja alkoholilain muuttamisesta; raiskausrikoksia koskevien säännösten ja sijaissynnytykseen liittyvien järjestelyjen muuttaminen sekä huoltoriitojen sovittelun laajentaminen).

vaikutukset lapsiin.[51] Lapsivaikutusten arviointi on väline varmistaa lasten oikeusturvan asianmukainen toteutuminen.

Lapsen edun ensisijaisuuden tulee näkyä selkeästi myös tuomioistuinkäytännössä. Korkeimman oikeuden ratkaisuissa viimeisen kymmenen vuoden ajalta mainitaan lapsen etu suurimmassa osassa lapsia koskevia ratkaisuja, mutta sen sisältöä ei yleensä avata. Lapsen oikeuksien komitea on korostanut, että käytettäessä lapsen etua ratkaisuperusteena on tuotava esiin, millä tavoin ratkaisu toteuttaa lapsen etua paremmin kuin muut ratkaisuvaihtoehdot. Pelkkä viittaaminen lapsen etuun ei ole riittävä osoitus siitä, että tapauksessa olisi pohdittu lapsen edun sisältöä sopimuksessa tarkoitetulla tavalla.

Korkein oikeus näyttää arvioivan lapsen etua sellaisena kuin siitä säädetään laissa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta. Sen sijaan lapsen edun ensisijaisuuden arviointi lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta on korkeimmassa oikeudessa poikkeuksellista. Ratkaisussa KKO 1996:151 korkein oikeus viittasi nimenomaisesti lapsen oikeuksien sopimukseen sovellettavana oikeutena. Se totesi, ettei lasten palauttaminen Ranskaan vanhempien yhteishuoltoon ollut ”lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklan tarkoittamalla tavalla vastoin lasten etua”. Laajimmin lapsen oikeuksien sopimukseen on viitattu ratkaisussa KKO 2008:93, jossa oli kysymys poikalapsen ympärileikkauksesta.[52] Korkein oikeus ei pitänyt lapselle suoritetun ympärileikkauksen järjestämistä oikeudenvastaisena eikä siten rangaistavana. Korkeimman oikeuden ratkaisusta käy kuitenkin ilmi Suomen sitoutuminen lasten suojelemiseen kaikenlaiselta vahingoittamiselta, joksi myös ympärileikkaus voidaan katsoa.

Ratkaisussa KKO 2012:95 korkein oikeus totesi, ettei lapsen oikeuksien sopimuksesta johdu, että lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan lain 14 §:ää tulisi tulkita kantajan esittämin tavoin. Tapauksessa 16-vuotias lapsi vaati hänen huoltonsa siirtämistä hänen isältä hänen äidilleen.

---

[51] Ks. Strategy to strengthen the rights of the child in Sweden. Government bill 2009/10:232, s. 4.

[52] ”Edellä esitetyt perus- ja ihmisoikeuksiin pohjautuvat lähtökohdat ilmenevät osaltaan myös Suomessa lailla 1129/1991 hyväksytyn, New Yorkissa 20.11.1989 tehdyn lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen määräyksistä – –. Toisaalta yleissopimuksen 19 artiklan mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtyvänsä kaikkiin asianmukaisiin toimiin suojellakseen lasta kaikenlaiselta väkivallalta, vahingoittamiselta ja pahoinpitelyltä silloin, kun hän on vanhempansa tai huoltajansa hoidossa, ja 24 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltiot ovat tunnustaneet lapsen oikeuden nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta. Yleissopimuksen 24 artiklan 3 kohdassa sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtyvänsä tehokkaisiin ja tarkoituksenmukaisiin toimiin poistaakseen lasten terveydelle vahingollisia perinteisiä tapoja.”

Korkein hallinto-oikeus on viitannut lapsen oikeuksien sopimukseen ratkaisuissaan 2009:85, 2009:86 (oleskelulupa) sekä 2011:77 ja 2011:78 (lapsen kansalaisuusasema).

Lapsen oikeuksien komitea on esittänyt huolensa siitä, ettei Suomessa ole ymmärretty lapsen edun ensisijaisuuden merkitystä eikä periaatetta ole sovellettu säännönmukaisesti. Komitea on kehottanut Suomea tehostamaan pyrkimyksiään varmistaa, että lapsen edun periaate otetaan asianmukaisesti huomioon ja sitä sovelletaan johdonmukaisesti kaikissa lainsäädäntö-, hallinto- ja oikeudenkäyntimenettelyissä sekä kaikissa lapsia koskevissa ja lapsiin vaikuttavissa toimintapolitiikoissa, ohjelmissa ja hankkeissa. Kaikkien tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten tulisi perustaa tuomioidensa ja päätöstensä oikeudelliset perustelut tähän periaatteeseen.[53]

5 SYRJIMÄTTÖMYYS OIKEUSTURVAN OSATEKIJÄNÄ

Syrjimättömyys liittyy mahdollisuuteen toteuttaa oikeutensa. Vaikka yhdenvertaisuus on keskeinen perustuslakiin ja lapsen oikeuksien sopimukseen kirjattu lähtökohta, lapset eivät käytännössä ole aikuisten kanssa läheskään tasavertaisessa asemassa oikeuksiensa toteutumisen suhteen. He eivät useinkaan ole tietoisia oikeuksistaan ja niiden merkityksestä, heidän kykynsä tunnistaa oikeudenloukkauksia on heikompi kuin aikuisten eikä heillä myöskään ole samanlaisia valmiuksia reagoida loukkauksiin. Tästä seuraa, että lainsäädännössä ja viranomaistoiminnassa on pyrittävä aktiivisesti vahvistamaan lasten asemaa, jotta he voisivat nauttia oikeuksistaan tasa-arvoisina aikuisten kanssa. Syrjimättömyyden toteutuminen edellyttää, että niin huoltajat kuin lasten kanssa toimivat viranomaisetkin ovat selvillä syrjimättömyyden velvoitteesta ja sen sisällöstä.[54]

Lapsiasiavaltuutettu on huomauttanut, ettei lapsiin kohdistuvaa ikäsyrjintää vielä riittävästi tiedosteta.[55] Syrjimättömyyden vaatimus tulisi ottaa

[53] Ks. CRC/C/FIN/CO/4 (General Comment No. 4 Adolescent health and development in the context of the CRC).

[54] Ks. syrjimättömyydestä lapsen oikeuksien sopimuksessa tarkemmin Besson, Samantha: The Principle of Non-Discrimination in the Convention on the Rights of the Child. The International Journal of Children´s Rights (2005), s. 433–461.

[55] Ks. Lapsiasiavaltuutetun ja vähemmistövaltuutetun suositukset lasten ja nuorten kokeman syrjinnän ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Lapsiasiavaltuutetun toimisto 15.3.2011.

kattavasti huomioon niin lainvalmistelussa kuin kaikissa lapsia koskevissa hallinnollisissa menettelyissä esimerkiksi terveydenhuollossa, opetustoimessa ja lastensuojelussa. Alaikäisten yhdenvertaisesta kohtelussa viranomaisissa voidaan poiketa ainoastaan perustellusta syystä, kun se on välttämätöntä lapsen oikeuksien suojelemiseksi.

Syrjimättömyys pitää sisällään myös vaateen, että lapsia tulee kohdella keskenään samalla tavalla. Lapsen oikeuksien komitea on useaan kertaan tuonut Suomea koskevissa suosituksissaan esiin lasten epäyhdenvertaiset mahdollisuudet saada erilaisia julkisia palveluita eri puolilla maata. Kuntien valmiudet järjestää muun muassa lastensuojelu vaihtelevat niin paljon, ettei yhdenvertaisen kohtelun vaatimus toteudu.[56] Oikeuskansleri on esittänyt huolensa oppilashuollon epäyhtenäisestä laadusta ja saatavuudesta eri puolilla Suomea.[57]

Lapsen oikeuksien komitea on tulkinnut syrjinnän kieltoa dynaamisesti ja edellyttänyt, että sopijavaltiot ryhtyvät lainsäädäntötoimien lisäksi muihinkin aktiivisiin toimenpiteisiin syrjinnän ehkäisemiseksi.[58] Syrjimättömyys voi toteutua käytännössä vain silloin, kun lasten kanssa toimivilla on riittävät valmiudet tunnistaa syrjintä ja keinot puuttua siihen tehokkaasti. Lapsiin kohdistuvaa syrjintää on aktiivisesti ennalta estettävä ja hallinnossa on oltava valmiudet tunnistaa syrjintää, minkä lisäksi syrjintää tulee pyrkiä aktiivisesti poistamaan.

Syrjimättömyys velvoittaa järjestämään viranomaisten toiminnan siten, etteivät lapset joudu kärsimään alaikäisyydestään hallinnon asiakkaina. Tämä teettää julkishallinnolle töitä: lapsi tulee toisaalta kohdata ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti, toisaalta hänen oikeuksiensa toteuttamisesta tulee huolehtia yhtä vakavasti kuin aikuisten kohdalla, jopa korostuneemmin, koska lasten valmiudet asioida viranomaisissa ovat aikuisia puutteellisemmat.

Tietyt lapsiryhmät, jotka jonkin ominaisuutensa vuoksi poikkeavat muista lapsista, ovat erityisen alttiita syrjinnälle. Nämä lapset ovat ikään kuin kaksinkertaisessa marginaalissa, kun sekä ikä että erityisryhmään kuuluminen altistavat syrjinnälle. Lapsen oikeuksien komitean mukaan Suomessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota etnisiin vähemmistöihin kuuluvien lasten,

[56] Lapsen oikeuksien komitea on antanut kaksi terveyttä koskevaa yleiskommenttia: CRC/GC/2003/4 ja CRC/GC/15. General Comment No. 15 on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health.

[57] OKV/6/50/2011. Oppilashuollon ongelmista tarkemmin Hakalehto-Wainio, Suvianna: Oppilaan oikeudet opetustoimessa. Lakimiesliiton Kustannus 2012, s. 244–257.

[58] Ks. CRC/GC/2003/5, kohta 12. Lähemmin aktiivisista toimista syrjinnän estämiseksi ks. Besson 2005.

kuten saamelaisten ja romanien samoin kuin vammaisten lasten oikeuksien asianmukaiseen toteutumiseen. Komitea kehottaa tehostamaan pyrkimyksiä torjua syrjintää ja muun muassa huolehtia romanilasten riittävästä elintasosta sekä romanin- ja saamenkielisten oikeudesta saada koulutus- ja terveyspalveluja omalla kielellään riippumatta asuinpaikasta.[59] Keskeisiä ongelmia ovat myös kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja turvapaikkaa hakevien lasten oikeus saada opetussuunnitelman mukaista ja pätevää opetusta sekä lastensuojelun asiakkaana olevien lasten oikeus mielenterveyspalveluihin sekä tukeen perheiden jälleenyhdistämisessä.[60] Sosiaalihuollossa tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota erityistä tukea tarvitsevien ja vammaisten lasten oikeuksien toteutumiseen sekä päivähoidossa että muissa palveluissa.

6 LASTEN NÄKEMYSTEN HUOMIOON OTTAMINEN OIKEUSTURVAN OSATEKIJÄNÄ

6.1 Osallisuus ja oikeusturva

Lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan ja perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lasten tulee saada kertoa näkemyksensä kaikissa heitä koskevissa asioissa ja saada näkemyksensä huomioon otetuksi. Lasta koskeva asia voidaan ratkaista vasta kun kyseessä olevaa lasta on kuultu ja hänen näkemystään on pohdittu osana päätöksentekoa. Lasten näkemysten vakavasti ottaminen edellyttää suuria asenteellisia muutoksia muun muassa sen vuoksi, että osallistuminen on ikään kuin ristiriidassa lapsena olemisen perinteisen statuksen kanssa. Vain jos lapsen etu vaatii osallisuusoikeuden rajoittamista, näin voidaan toimia.[61]

Suomessa lasten osallistumisoikeus on vasta viime vuosina ymmärretty laajemmin kuin lapsen kuulemisena häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa. Vaatimus ottaa lasten näkemykset huomioon koskee kuitenkin myös esimerkiksi lapsiin liittyvien säädösten, ohjelmien ja toimintapoliitikoiden valmistelua, lapsia koskevien hallintokäytäntöjen

[59] Ks. CRC/C/FIN/CO/4, kohta 25 sekä kohdat 62 ja 63.

[60] Ibid., kohdat 32 ja 33.

[61] ”All of this requires nothing less than a massive change in our social and political culture.” Ks. Archard 2006, s. v–vii. Ks. lapsen edun ja lapsen näkemysten välisestä suhteesta Eekelaar, John: The interests of the child and the child’s wishes: the role of dynamic self-determinism. International Journal of Law, Policy and The Family (1994), s. 42–61.

ja oikeusturvakeinojen luomista sekä palautteen keräämistä lapsista viranomaisten asiakkaina.[62]

Lasten ja nuorten osallistumismahdollisuudet hallintotoiminnassa ovat rajoitetut useista syistä. Sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatiot ovat luonteeltaan vaikeaselkoisia ja virkavaltaisia, mikä tekee yhteydenoton vaikeaksi lapsille ja nuorille, usein aikuisillekin. Oikeusturvajärjestelmät on luotu aikuisia varten, eivätkä ne ole tarpeeksi lapsiystävällisiä täyttääkseen lasten ja nuorten tarpeet esimerkiksi muistutuksen ja kanteluiden tekijöinä. Lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artikla velvoittaa valtion järjestämään lapsille asianmukaiset, tehokkaat ja riippumattomat valituskeinot heitä koskevissa asioissa sekä mahdollisuuden neuvonta- ja asianajoapuun. Lapsiasiavaltuutettu on kiinnittänyt erityistä huomiota viranomaisten velvollisuuteen kehittää palveluitaan lapsiystävällisiksi ja kartoittaa lasten näkemyksiä kehittämistyössä.[63]

Lasten tulee olla tietoisia heille kuuluvasta oikeudesta osallistua. Lapselle tulee tarjota riittävästi tietoa, jonka pohjalta hän voi muodostaa näkemyksensä ja hänelle on aktiivisesti annettava mahdollisuus näkemyksensä ilmaisemiseen. Tarvitaan mekanismit, joiden kautta lasten ääni tulee kuuluviin ja aikuiset, jotka on koulutettu kuulemaan ja arvostamaan lasten näkemyksiä.[64]

Suomessa lasten osallisuus itseään koskevissa asioissa on lainsäädännössä useimmiten sidottu ehdottomiin ikärajoihin, mikä on selkeästi ristiriidassa lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan samoin kuin perustuslain 6 §:n 3 momentin kanssa. Järjestely ei myöskään toteuta lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklan mukaista oikeutta syrjimättömyyteen.

Lainsäädäntömme heijastaa potilaslakia lukuun ottamatta näkemystä, jonka mukaan on lähtökohtaisesti lapsen edun mukaista jättää hänet – erityisesti kun hän on alle 12-vuotias – itseään koskevien hallinnollisten menettelyiden ja oikeusprosessien ulkopuolelle. Näkemys on kuitenkin perusteltu ainoastaan tilanteissa, joissa lapsen suojeleminen vaatii osallistumisen rajoittamista. Poissulkeminen ei voi olla lähtökohta, koska kysymys

[62] Ks. lapsen osallisuudesta lapsioikeudellisena periaatteena Pajulammi, Henna: Lapsen oikeus osallistua. Teoksessa Hakalehto-Wainio, Suvianna – Nieminen, Liisa (toim.): Lapsioikeus murroksessa. Lakimiesliiton Kustannus 2013. Lapsen oikeuksien komitea on antanut 12 artiklaa koskevan yleiskommentin: CRC/C/GC/12. General Comment No. 12 (2009). The right of the child to be heard. Kommentti on toinen suomeksi käännetyistä komitean yleiskommenteista.

[63] Ks. Lapsiasiavaltuutetun toimintakertomus 2011. Ks. myös CRC/C/GC/12, kohdat 132–134, joissa tarkastellaan osallisuusoikeuden toteuttamisen perusedellytyksiä.

[64] CRC/C/GC/12, kohta 49. Ks. myös Stern, Rebecca: The Child's Right to Participation – Reality of Rhetoric? Uppsala 2006.

on lapsen perus- ja ihmisoikeudesta saada näkemyksensä otetuksi huomioon. Lainsäätäjän tai viranomaisen on voitava osoittaa, että asian käsittelyyn osallistuminen olisi haitallista lapsen turvalliselle kasvulle ja kehitykselle. Lapsen edun mukainen pääsääntö on lapsen oikeus halutessaan osallistua asian käsittelyyn, jos siitä ei ole hänelle ikä ja kehitystaso huomioon ottaen kyseisessä asiassa ilmeistä haittaa.

6.2 Lapsen näkemysten huomioon ottaminen eräissä lapsia koskevissa säädöksissä

Lapsen oikeuksien sopimuksen velvoite antaa lapsen osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon on otettu huomioon potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 7 §:ssä, jossa säädetään alaikäisen itsemääräämisoikeudesta.[65] Potilaslain 7 §:n mukaan alaikäistä on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan, jos hän ikänsä ja kehitystasonsa perusteella kykenee päättämään hoidostaan. Alaikäisen potilaan mielipide hoitotoimenpiteeseen on aina selvitettävä silloin, kun se on hänen ikäänsä ja kehitystasoonsa nähden mahdollista. Potilaslain 9 § 2 momentin mukaan alaikäisellä on myös oikeus kieltää terveydentilaansa ja hoitoansa koskevien tietojen antaminen huoltajalleen tai muulle lailliselle edustajalleen, jos häntä pidetään kypsänä päättämään asiasta.[66]

Erikoisena lainsäädäntöratkaisuna voidaan pitää, että vasta 15 vuotta täyttänyt voi tehdä itsenäisesti muistutuksen kohtelustaan terveydenhuollossa. Alle 15-vuotias alaikäinen voi kuitenkin edellä mainituin tavoin olla hoidostaan itsemääräävä potilaslain 7 §:n mukaan. Kuitenkin alle 15-vuotias voi kannella samasta asiasta laillisuusvalvojalle eli tässä menettelyjä ikärajoja ei ole asetettu.[67]

Hallintolain 14 §:n 3 momentin mukaan vasta 15 vuotta täyttäneellä alaikäisellä ja hänen huoltajallaan tai muulla laillisella edustajallaan on oikeus käyttää erikseen puhevaltaa asiassa, joka koskee alaikäisen henkilöä

[65] Ks. tarkemmin Lohiniva-Kerkelä, Mirva – Pollari, Kirsi: Lapsen itsemääräämisoikeudesta terveydenhuollossa. Teoksessa Hakalehto-Wainio, Suvianna – Nieminen, Liisa (toim.): Lapsioikeus murroksessa. Lakimiesliiton Kustannus 2013, s. 269–302.

[66] Ks. Lohiniva-Kerkelä – Pollari 2013.

[67] Voidaankin katsoa, että esimerkiksi 12-vuotiaalla, joka on todettu ikänsä ja kehitystasonsa perusteella hoitonsa suhteen itsemäärääväksi, tulisi olla oikeus itsenäisesti tehdä muistutus liittyen kohteluunsa terveyden- tai sairaanhoidossa. Ks. lapsen osallisuudesta terveydenhuollossa Lohiniva-Kerkelä – Pollari 2013.

tai henkilökohtaista etua tai oikeutta. Hallintolain 35 §:ssä säädetään, että huoltajan käyttäessä puhevaltaa alaikäistä on kuultava, jos kuuleminen on tarpeen päämiehen edun vuoksi tai asian selvittämiseksi. Pääsääntöisesti kuulemista ei siis tarvitsisi tehdä. On huomattava, että tuomioistuimella on kuitenkin lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan ja perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan velvollisuus selvittää alaikäisen näkemys asiassa ja otettava se ratkaisua tehdessään huomioon.

Hallituksen esityksessä Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintokäyttölain muuttamisesta ehdotettiin rinnakkaisen puhevallan käyttämisen ikärajaa alennettavaksi 15 vuodesta 12 vuoteen. Esityksessä ehdotusta perusteltiin sillä, että 12 vuoden ikäraja olisi yhteneväisempi lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan kanssa samoin kuin useiden kansallisten lapsen henkilöä koskevien lakien kanssa. Hallintovaliokunta päätyi säilyttämään 15 vuoden ikärajan. Valiokunta viittasi erityislainsäädäntöön, joka sisältää varsin paljon lapsen puhevaltaa ja kuulemista koskevia säännöksiä. Valiokunnan kantaa voidaan kritisoida, sillä lainsäädäntöön ennestään sisältyvillä kansainvälisten velvoitteiden vastaisilla ikärajoilla ei voi perustella valittua ratkaisua.

Vaikka lastensuojelulakia valmisteltaessa otettiin huomioon lapsen oikeuksien sopimus, lain 5 § ei ole täysin onnistunut lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan näkökulmasta. Säännöksen mukaan lapselle on hänen ikäänsä ja kehitystasoaan vastaavalla tavalla turvattava oikeus saada tietoa häntä koskevassa lastensuojeluasiassa ja mahdollisuus esittää siinä mielipiteensä. Lisäksi säännöksessä korostetaan lapsen mielipiteen ja toivomusten merkitystä, kun arvioidaan lastensuojelun tarvetta, tehdään lasta koskevaa päätöstä ja toteutetaan lastensuojelua. Lapsen oikeuksien komitea kuitenkin korostaa, että ikä ja kehitystaso vaikuttavat lapsen näkemykselle annettavaan painoarvoon, ei sen sijaan siihen, minkä ikäinen lapsi voi esittää asiassa mielipiteensä.

Lastensuojelulain 20 § vastaa paremmin lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan tavoitetta. LSL 20 § velvoittaa lastensuojelussa selvittämään lapsen toivomukset ja mielipiteet, jotka on myös otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla. LSL 20 §:n mukaan kaksitoista vuotta täyttäneelle lapselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi hallintolain 34 §:n mukaisesti häntä itseään koskevassa lastensuojeluasiassa. Lapsen mielipide voidaan jättää selvittämättä vain, jos selvittäminen vaarantaisi lapsen terveyttä tai kehitystä tai jos se on muutoin ilmeisen tarpeetonta.[68]

[68] Ks. tarkemmin Räty, Tapio: Lastensuojelulaki. Käytäntö ja soveltaminen. Edita 2012.

Ikäspesifit lainsäädännölliset rajat lapsen itsenäiseen päätöksentekoon ja itsemääräämiseen liittyen ovat ongelmallisia, sillä ne eivät ota tarpeeksi huomioon lapsen yksilöllistä fyysistä, psyykkistä, sosiaalista ja kulttuurista kehitystä. Myös perustuslakivaliokunta on huomauttanut kaavamaisten ikärajojen sopivan huonosti perustuslain ja lapsen oikeuksien sopimuksen lähtökohtiin. Perustuslakivaliokunta kritisoi lastensuojelulain säätämisen yhteydessä lakiehdotuksen sisältämää[69] lapsen kuulemista koskevaa 15 vuoden ikärajaa ja edellytti sen laskemista 12 vuoteen.[70] Lakivaliokunta samoin kuin sosiaali- ja terveysvaliokunta olivat samalla kannalla. Jälkimmäinen korosti lisäksi velvollisuutta selvittää lapsen mielipiteet ja toivomukset kaikissa lastensuojelutoimenpiteissä lapsen iästä riippumatta.[71]

6.3 Lapsen oikeus edustajaan ja avustajaan

Lastensuojelulain 21 §:ssä säädetään 12 vuotta täyttäneen lapsen oikeudesta käyttää huoltajan tai muun laillisen edustajan ohella erikseen puhevaltaa itseään koskevassa lastensuojeluasiassa. Lastensuojelulain 22 §:n mukaan lapselle tulee määrätä edunvalvoja käyttämään hänen puhevaltaansa, jos on perusteltu syy odottaa, ettei huoltaja voi puolueettomasti valvoa lapsen etua asiassa.[72] Tällainen tilanne on käsillä esimerkiksi, jos huoltajaa tai

[69] Lastensuojelulain kokonaisuudistustyöryhmä ehdotti lapsen hallintolain 34 §:n mukaisen kuulemisen ikärajan nostamista 15 vuoteen lukuun ottamatta huostaanottoa ja siihen liittyvää sijaishuoltoon sijoittamista sekä yhteydenpitoa sijaishuollon aikana, joissa olisi kuultava hallintolain mukaisesti jo 12 vuotta täyttänyttä lasta.

[70] ”Ehdotus 15 vuoden ikärajaan perustuvasta kuulemissääntelystä ei parhaalla mahdollisella tavalla toteuta lapsen oikeutta vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Lisäksi ikäraja on valiokunnan mielestä verraten korkea tällaisessa yhteydessä, jossa ikärajasääntely sopii kaavamaisuudessaan kaiken kaikkiaan huonosti yhteen perustuslain ja lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen lähtökohtien kanssa. Myös yleissopimuksen toimeenpanoa valvova lapsen oikeuksien komitea on arvostellut kaavailua vain 15 vuotta täyttäneelle lapselle taattavasta oikeudesta tulla tuomioistuimessa kuulluksi. Komitea onkin kehottanut Suomea ryhtymään lainsäädännöllisiin ja muihin toimenpiteisiin varmistaakseen yleissopimuksen 12 artiklan määräysten täysimääräisen toteutumisen erityisesti niin, että lapsella on häntä koskevia päätöksiä tehtäessä oikeus esittää käsityksensä suoraan tuomioistuimelle.” Ks. PeVL 58/2006 vp. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että alaikäinen voi ilmaista mielipiteensä elintensä, kudostensa ja solujensa luovuttamisesta, jos hän on tähän kykenevä ikänsä ja kehitystasonsa perusteella. Ks. PeVL 24/2010 vp.

[71] Ks. LaVL 22/2006 vp ja StVM 59/2006 vp.

[72] Edunvalvoja määrätään huoltajan sijaan käyttämään lapsen puhevaltaa eikä esimerkiksi sosiaalityöntekijän tilalle. Sosiaalityöntekijällä säilyy velvoite valvoa lapsen etua ja muun muassa tavata ja kuulla lasta ja selvittää hänen mielipiteensä.

hänelle läheistä henkilöä epäillään lapsen pahoinpitelystä tai seksuaalisesta hyväksikäytöstä tai huoltaja ei kykene erottamaan riittävästi toisistaan omia ja lapsen tarpeita.[73] Saman säännöksen mukaan edunvalvoja tulee määrätä myös silloin, kun se on tarpeen asian selvittämiseksi tai muutoin lapsen edun turvaamiseksi. Edunvalvojan tehtävänä on arvioida tehtäviä päätöksiä lapsen edun näkökulmasta. Usein edunvalvoja sekoitetaan lapsen asioista vastaavaan sosiaalityöntekijään. Sosiaalityöntekijä on viranomainen, joka ei voi käyttää lapsen puhevaltaa huoltajan tapaan.[74]

Lapsi ei ole asianosainen huoltoa, asumista ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa, eikä hänelle siten ole nykyisin mahdollista määrätä edunvalvojaa näissä asioissa. Poikkeuksena ovat tilanteet, joissa lapsi on lastensuojelun asiakas, mutta näin ei tietenkään yleisesti ole kyseessä olevissa perheoikeudellisissa asioissa.

Hallinto-oikeus voi määrätä lapselle avustajan lastensuojeluasian tuomioistuinkäsittelyyn. Lastensuojelulain esitöissä tätä pidettiin tärkeänä lapsen oikeusturvan kannalta ja perusteltuna erityisesti silloin, kun lapsen ja vanhempien edut ovat keskenään ristiriidassa.[75] Oikeus käyttää asiamiestä voidaan lukea hyvän hallinnon takeisiin. Lainsäädännöstä huolimatta lapsilla on edelleen vain harvoin oma avustaja tai edunvalvoja. Kysymyksessä on tällöin yleensä tilanne, jossa vanhempaa epäillään lapseen kohdistuvasta rikoksesta.[76] Nykyistä käytäntöä voidaan kritisoida sekä lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan että perustuslain 6 §:n 3 momentin näkökulmasta.

Jos lapsilla ei ole prosessissa avustajaa tai edunvalvojaa, erityisesti nuoremmat lapset voivat jäädä hyvinkin ”näkymättömiksi”. Määräys olisi mielekäs lapsen aseman vahvistamisen kannalta. Nykyisin lapsen muodollisen oikeusturvan toteutumisesta huolimatta voi jäädä epäilys siitä, tuleeko lapsi aidosti kuulluksi. Godzinskyn mukaan esimerkiksi huostaanottoprosessista

[73] Ks. KKO 2004:4.

[74] Ks. Laakso, Milja – Marjomaa, Paula – Peltoniemi, Kaisi (toim.): Edunvalvoja – se on minua varten. Lasten ja edunvalvojien kokemuksia edunvalvonnasta lastensuojelussa ja rikosprosessissa. Pelastakaa Lapset ry:n julkaisusarja 19. 2012, s. 38 ja s. 43.

[75] Ks. HE 225/2004 vp.

[76] Ks. de Godzinsky, Virve-Maria: Huostaanottoasiat hallinto-oikeuksissa. Tutkimus tahdonvastaisten huostaanottojen päätöksentekomenettelystä. Optulan tutkimuksia 260. Helsinki 2012, s. 139. Tutkimusten mukaan lapsen tarvetta edunvalvojaan ei tosin läheskään aina tunnisteta tilanteissa, joissa lapsi on rikoksen uhri ja hänen ja huoltajan välillä on intressiristiriita ja edunvalvoja tulisi määrätä. Ks. lähemmin Laakso – Marjomaa – Peltoniemi 2012. Hirvelän tapausaineistossa edunvalvojan määräyksiä oli vain 4 %:ssa tapauksia, vaikka tapauksista 36 %:ssa oli ollut kyseessä lähipiirissä tapahtunut hyväksikäyttö. Ks. Hirvelä, Päivi: Rikosprosessi lapsiin kohdistuvissa seksuaalirikoksissa. WSOYpro 2006, s. 333.

puuttuu taho, joka aidosti keskittyisi lapseen.[77] Olisi lapsen edun mukaista kehittää lapsen edunvalvontajärjestelmää lapsen edun ja mielipiteen varmistamiseksi hallinnossa ja tuomioistuimissa. Tämän keskeisen oikeuden toteutumisen vahvistamiseksi tarvittaisiinkin suosituksia ja ohjeita, jotka tukisivat viranomaisten toimintaa.[78]

Lansdown on tutkimuksissaan huomannut, että lasten mielipiteiden huomioon ottaminen esimerkiksi tuomioistuimessa voi estyä sen vuoksi, ettei lasten uskota olevan kompetentteja ilmaisemaan mielipiteitään. Lisäksi lasten mielipiteiden selvittämisen voidaan arvella liiaksi rasittavan lasta tai lasten ei uskota ymmärtävän omaa parastaan. Lasten mielipiteille saatetaan antaa arvoa vain, jos ne vastaavat sisällöllisesti viranomaisten ja ammattilaisten mielipiteitä ja lasten eriävät mielipiteet jäävät herkemmin huomiotta.[79]

7 LAPSEN OIKEUKSIEN SOPIMUS LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ JA HALLINNOSSA

Lainsäädäntö on valtion keskeisin väline varmistaa lapsen oikeuksien toteutuminen heitä koskevissa päätöksissä ja toiminnassa. Lasten oikeuksien toteutuminen edellyttää, että kaikki lapsiin vaikuttava lainsäädäntö sekä viranomaiskäytännöt ovat systemaattisesti ja suunnitelmallisesti sopusoinnussa lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa ja heijastavat kaikilta osin lapsen oikeuksien keskeisiä periaatteita.[80] Lainsäätäjän tulisi joko kirjata ihmisoikeussopimuksen sisältämät ihmisoikeusperiaatteet kansalliseen lakiin tai poistaa kansallisesta laista ristiriitaa aiheuttavat elementit ja näin ennalta estää uusiin ihmisoikeusloukkauksiin johtavat tilanteet.[81]

---

77 Ks. de Godzinsky 2012.

78 Ks. de Godzinsky, Virve-Maria: Lapsen etu ja osallisuus tahdonvastaisissa huostaanotoissa. Teoksessa Hakalehto-Wainio, Suvianna – Nieminen, Liisa (toim.): Lapsioikeus murroksessa. Lakimiesliiton Kustannus 2013, s. 155–182.

79 Ks. Lansdown, Gerison: Promoting children's participation in democratic decision-making. Unicef Innocenti Research Centre 2001, s. 178–179.

80 Ruotsin lapsen oikeuksien vahvistamisen ohjelmassa korostetaan kysymyksen olevan lapsen oikeuksien näkökulmasta, ei ainoastaan lapsinäkökulmasta. Strategy to strengthen the rights of the child in Sweden, s. 4.

81 Ks. Linna, Tuula: Ihmisoikeudet – valtaaja kansallisilla kentillä, s. 149–150. Teoksessa Husa, Jaakko – Keskitalo, Petri – Linna, Tuula – Tammi-Salminen, Eva: Oikeuden avantgarde. Juhlajulkaisu Juha Karhu 1953 – 6/4 – 2013. Talentum 2013, s. 137–157. Ihmisoikeuksien merkityksestä ja kehittymisestä suomalaisessa oikeustieteessä ks. Pirjatanniemi, Elina:

Lasten oikeuksien osalta ennakollisen oikeusturvan toteutuminen edellyttää erityisesti, että lapsen oikeuksien sopimus on implementoitu sisällyttämällä sen keskeinen sisältö lapsia koskevaan lainsäädäntöön. Lapsen oikeuksien komitea on korostanut tämän olevan keskeinen tapa saattaa lapsen oikeudet osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Suomessa ei ole tehty yhtään selvitystä, jossa olisi tarkasteltu, miten lainsäädäntömme toteuttaa lapsen oikeuksien sopimusta. Myös viranomaistoiminnan asianmukaisuutta on vain niukasti selvitetty tästä näkökulmasta.[82]

Ennakollisen oikeusturvajärjestelmän toimivuus edellyttää selkeitä säännöksiä, soveltuvat menettelytavat ja riittävästi voimavaroja. Lisäksi tarvitaan valvontaa, legitimiteettiä ja läpinäkyvyyttä.[83] Oikeusturvaan on sisäänrakennettu oletus lakien asianmukaisesta ja yhdenvertaisesta soveltamisesta sekä ajatus siitä, että lakeja ylipäänsä sovelletaan ja hallintotoimiin ryhdytään, kun se on tarpeen. Suomalaisessa lainvalmistelussa ei ole otettu systemaattisesti huomioon lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteita. Lapsen oikeuksien sopimus on lakina voimassa, kuten muutkin Suomea velvoittavat ihmisoikeussopimukset. Ihmisoikeussopimusten oikeuslähdearvon määrittely ja velvollisuus soveltaa niitä ilman lain tukea on kuitenkin osoittautunut käytännössä haastavaksi.[84]

Ilman lapsen oikeuksien sopimuksen riittävää tuntemusta ei voida odottaa sopimuksessa turvattujen oikeuksien toteutuvan. Sopimuksen 42 artikla velvoittaa valtion huolehtimaan viranomaisten koulutuksesta samoin kuin sopimuksen tunnetuksi tekemisestä niin lasten kuin aikuistenkin keskuudessa. Tietoisuus omista oikeuksista ikään ja kehitystasoon soveltuvalla tavalla on ennalta estävän oikeusturvan keskeinen elementti. Kun huoltajilla on päävastuu lapsen hyvinvoinnista huolehtimisesta, heillä tulisi olla riittävät

Ihmisoikeudet tulivat – olitko valmis? Teoksessa Husa, Jaakko – Keskitalo, Petri – Linna, Tuula – Tammi-Salminen, Eva: Oikeuden avantgarde. Juhlajulkaisu Juha Karhu 1953 – 6/4 – 2013. Talentum 2013, s. 303–318.

82 Lapsiasiavaltuutetun julkaisuista ks. Hänninen 2008, jossa selvitettiin lapsen oikeuksien näkymistä sosiaaliasiamiesten raporteissa ja Pollari 2011, jossa tarkasteltiin erityisesti lapsen oikeutta osallistua ja tulla kuulluksi potilasasiamiehen työssä. Parsons on selvittänyt lapsen edun toteutumista turvapaikanhakija- ja pakolaislapsia koskevissa päätöksissä (Parsons, Annika: Selvitys lapsen edun toteutumisesta turvapaikanhakija- ja pakolaislapsia koskevissa päätöksissä. Vähemmistövaltuutettu. Helsinki 2010).

83 Ks. Van Aerschot, Paul: Oikeusturvasta sosiaalihuollossa. LM 2003, s. 619–637.

84 Itse asiassa teemasta on vaikea löytää edes oikeustieteellistä kirjallisuutta. Ks. kriittisestä suhtautumisesta Linna 2013, joka tarkastelee Euroopan ihmisoikeussopimuksen ”ylilegalisoitumista” Suomessa, ja Helin, Markku: Perusoikeuksilla argumentoinnista. Teoksessa Varallisuus, vakuudet ja velkojat. Juhlajulkaisu Jarmo Tuomisto 1952 – 9/6 – 2012. Porvoo 2012, s. 11–30.

valmiudet reagoida mahdollisiin epäkohtiin. Lapsen oikeuksien komitea on kaikissa Suomelle antamissaan suosituksissa kehottanut Suomen valtiota levittämään nykyistä paremmin tietoa sopimuksesta, sen merkityksestä ja sen asettamista velvoitteista lapsille, huoltajille ja lasten kanssa työskenteleville.

Ennakollinen oikeusturva ei toteudu, jos sääntely ei ole sopusoinnussa lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa, jos säännöksiä ei tunneta tai niitä ei osata soveltaa asianmukaisesti. Ennakollisen oikeusturvan tulisi olla sosiaalisten oikeuksien toteuttamisessa erityisen tehokas, sillä jälkikäteinen oikeusturvamekanismi on Suomessa varsin tehoton. Tämä korostaa velvollisuutta järjestää viranomaistoiminta siten, että oikeuksien toteutuminen on rakennettu vahvasti säännöksiin sisään.

PL 21 §:n 2 momentissa turvataan oikeus hyvään hallintoon, jota konkretisoidaan erityisesti hallintolaissa. Myös lapsilla on oikeus odottaa hyvän hallinnon mukaista asioiden huolellista ja ripeää käsittelyä, tiedusteluihin vastaamista, neuvontaa, virkamiesten asiallista kielenkäyttöä ja asiallista suhtautumista asiakkaaseen sekä tasapuolista kohtelua.[85] Lasten ennakollisen oikeusturvan toteutumisen kannalta on olennaista, että viranomaistoiminnan laatua ja toimivuutta tarkastellaan viranomaisen kanssa asioivan lapsen näkökulmasta. Jotta hyvän hallinnon perusteet lapsen ja nuoren kohdalla täyttyisivät, viranomaisten on tunnettava lapsen oikeudet ja kehitysvaiheet. Lisäksi heillä on oltava halua kohdata lapsen ja nuoren erityiset tarpeet.[86]

Lapsiasiavaltuutettu on sille tulleiden kansalaisyhteydenottojen perusteella suosittanut, että lasten ja perheiden asioissa tulee kehittää oikeusturvaneuvontaa muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista. Toistaiseksi oikeudellista neuvontaa antavat asiamiehet eivät tavoita lapsia ja nuoria.[87] Esimerkiksi potilasasiamiehet, joiden tulee vastaanottaa palautetta myös

[85] Ks. hyvästä hallinnosta Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita 2012.

[86] Ks. Pollari, Kirsi: Lasten asema potilasasiamiesten työssä. Lapsen oikeus osallistua ja tulla kuulluksi. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2011:9.

[87] Lasten ja nuorten kunta luo hyvinvointia. Opas kuntapäättäjille sekä lasten ja nuorten palveluiden kehittäjille. Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2012, s. 50–51. Sosiaaliasiamiesten toimintaa koskevan tutkimuksen mukaan 85 % sosiaaliasiamiesten raporteista ei sisältänyt minkäänlaista lapsen oikeuksien näkökulmaa, vaikka sosiaaliasiamiesten tehtävä on tukea myös lapsiasiakkaan oikeuksien toteutumista sosiaalihuollossa. 48 % raporteista ei sisältänyt mitään lapsiin liittyvää, 11 % raporteista sisälsi pintapuolisesti lasten oikeuksia koskevaa asiaa, 4 %:ssa tarkastelu oli perusteellisempaa. Maininnat lapsista liittyivät yleisimmin lastensuojeluun. Ks. Hänninen, Anu: Lapsinäkökulma ja lapsen oikeudet sosiaaliasiamiesten raporteissa. Lapsiasiavaltuutetun toimiston selvityksiä 2:2008.

lasten hoidosta ja kohtelusta sekä avustaa heitä muistutuksen tai kantelun tekemisessä, eivät saa yhteydenottoja alle 18-vuotiailta ja pitävät niitä jopa ei-toivottavina. Potilasasiamiehen tulisi olla lapsen helposti saavutettavissa ja myös henkilökohtaisesti tavoitettavissa.[88]

Lasten mahdollisuus saada oikeusapua ja käyttää oikeusavustajaa voi olla erityisen tärkeää, sillä heillä ei ole yleensä valmiuksia hoitaa oikeudellisia asioitaan. Lisäksi lapset saattavat olla epävarmoja, pelokkaita tai voimattomia kohtaamiensa ongelmien esiin tuomisessa. Lasten ja heidän huoltajiensa tulee saada heille soveltuvalla tavalla riittävästi laadukasta neuvontaa saattaakseen hallintoasian vireille, ymmärtääkseen mistä on kysymys ja miten asia etenee samoin kuin saadakseen tietoa oikeusturvakeinoista. Lapsi ei välttämättä saa oikeudellista apua huoltajiltaan tai esimerkiksi laitoksessa ollessaan laitoksen henkilökunnalta eikä hän välttämättä tahdo kääntyä heidän puoleensa kaikissa ongelmissaan.[89] Oikeusasiamiehen tarkastuskäynneillä on tullut esiin varsin vakavia lainvastaisuuksia lastensuojelulaitoksissa.[90] Lapsen oikeuksien komitea on suosituksissaan Suomelle kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten asemaa tarkastellessaan huomauttanut, että Suomesta puuttuvat lapsille suunnatut tehokkaat, riippumattomat ja yleisesti tunnetut valitusjärjestelyt ja suosittanut niiden luomista.[91] Myös lapsella tulee olla oikeus valintansa mukaan kääntyä muiden kuin huoltajan tai asian ratkaisseen viranomaisen puoleen asian oikeudelliseksi selvittämiseksi.

Lapsen oikeuksien komitea on todennut LOS 12 artiklaan liittyen, että lapsilla on oikeus saada luottamuksellista lääketieteellistä neuvontaa iästään riippumatta, mikäli lapsen turvallisuus ja hyvinvointi sitä edellyttävät. Tällaiset tilanteet voivat aktualisoitua esimerkiksi silloin, kun lapsi joutuu kotonaan väkivallan tai hyväksikäytön kohteeksi. Alaikäiset saattavat tarvita myös esimerkiksi neuvontaa ja palveluita liittyen mielenterveyteen tai seksuaalisuuteen.[92]

Lapsia koskevassa palvelussa on noudatettava erityistä hienovaraisuutta.[93] Vuorovaikutuksen ja kohtaamisen tulee perustua tutkittuun tietoon – kuka tahansa ei voi hallinnossa hoitaa lasten ja nuorten asioita. Lasten ja nuorten näkökulmasta on tärkeää, että he voivat luottaa viranomaiseen.

88 Ks. Pollari 2011.

89 Ks. Brady, Lynn: Where is my advocate? A scoping report on advocacy services for children and young people in England. Children's commissioner. July 2011.

90 Ks. apulaisoikeusasiamiehen ratkaisut 4547/2010 ja 1901/2012.

91 Ks. CRC/C/FIN/CO/4, kohta 33.

92 Ks. Pollari 2011, s. 54–55. Ks. myös CRC/C/GC/12.

93 Ks. lastensuojelulaki 4 §.

Tämän vuoksi palvelut tulee pyrkiä järjestämään siten, että sama henkilö esimerkiksi lastensuojelussa ja terveydenhuollossa hoitaa tiettyä lasta koskevaa asiaa.[94]

Lasta koskevissa asioissa käsittelyn joutuisuuden merkitys korostuu. Lapsen aikakäsitys ei ole sama kuin aikuisten. Lapsen maailmassa asioilla voi olla erilaiset mittasuhteet ja tärkeysjärjestys kuin aikuisilla. Jos asian käsittelyyn liittyy useampia viranomaisia, niiden on tehtävä keskenään yhteistyötä lapsen oikeuksia edistävällä tavalla.

Hyvään hallintoon kuuluu selkeä ja ymmärrettävä kielenkäyttö. Tämä korostuu alaikäisten asiakkaiden kanssa toimittaessa ja koskee sekä vuorovaikutusta että päätöksentekoa. Hyvään hallintoon kuuluva oikeus saada perusteltu ratkaisu ei koske ainoastaan päätöksiä vaan myös muuta henkilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvää toimintaa. Viranomaisen tulisi varmistua siitä, että lapsi ymmärtää, mistä asiassa on kysymys ja miksi se on ratkaistu tietyllä tavalla.

Lainsäädäntö ja hallintokäytännöt toteuttavat lapsen edun ensisijaisuutta, kun niissä on otettu asianmukaisesti huomioon *kaikki* lapsen oikeuksien sopimuksessa turvatut oikeudet. Sopimuksen kanssa sopusoinnussa olevat sääntely ja menettelyt eivät syrji lapsia suhteessa aikuisiin tai tiettyjä lapsiryhmiä. Niissä varmistetaan, että lapset saavat ilmaista vapaasti näkemyksensä ja näkemykset otetaan vakavasti huomioon. Menettelyt ovat lapsiystävällisiä eli rakennettu lasten toiveet, valmiudet ja kehitysvaiheet sekä oikeuksien toteutuminen huomioon ottaen. Sääntely ja menettelyt suojaavat lapsia tehokkaasti kaikenlaiselta huonolta kohtelulta. Niissä on varmistettu lasten saavan riittävästi informaatiota ja neuvontaa oikeuksistaan ja viranomaistoiminnasta. Sääntelyllä on varmistettu, että lasten kanssa työskentelevillä on riittävät valmiudet kohdata lapsia ja huolehtia heidän oikeuksiensa toteutumisesta. Lainsäädännön soveltamista edistävät soveltamisohjeet tai laatusuositukset, joissa konkretisoidaan sääntelyä ja sen seurauksena heräämiä kysymyksiä lakia soveltaville viranomaisille.

[94] Lasten näyttää olevan vaikea luottaa viranomaisissa työskenteleviin aikuisiin kuten koulukuraattoriin, koululääkäriin ja sosiaalityöntekijöihin. Ks. esim. Mannerheimin Lastensuojeluliiton lasten ja nuorten puhelimen ja netin vuosiraportti 2011 ja Suojele unelmia, vaali toivoa. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2012:6.

8 LAPSEN OIKEUKSIEN SOPIMUS JA JÄLKIKÄTEINEN OIKEUSTURVA

Lapsille lainsäädännössä turvatut oikeudet eivät välttämättä johda niiden toteutumiseen käytännössä. Lapsilla tulee olla heidän tarpeisiinsa soveltuvat keinot ja kanavat päästä oikeuksiinsa, jos he katsovat oikeuksiensa toteutuvan puutteellisesti. Lapsen oikeuksien komitean mukaan lapset ovat erityisen haavoittuvia ja herkkiä ihmisoikeusloukkauksille. Lisäksi he kohtaavat merkittäviä ongelmia oikeussuojajärjestelmän käytössä ja saattaessaan heitä koskevia loukkauksia tutkittavaksi. Useimmiten lasten mahdollisuus käyttää olemassa olevia kansallisia oikeussuojakeinoja on varsin rajallinen.[95]

Suomessa esiintyy kahdenlaisia epäkohtia lasten jälkikäteisen oikeusturvan toteuttamisessa. Ensinnäkään lapsia varten ei ole olemassa heidän tarpeisiinsa soveltuvia oikeusturvakeinoja ja neuvontapalveluja: Suomesta puuttuu viranomainen, joka käsittelisi erityisesti lasten kohtaamia ongelmia. Lapsiasiavaltuutetun toimenkuvaan ei kuulu oikeudellinen neuvonta, eikä valtuutettu voi vastaanottaa valituksia ja ratkaista yksittäisiä asioita. Valtuutettu ei myöskään voi muuttaa muiden viranomaisten päätöksiä. Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on edistää lapsen edun ja oikeuksien toteutumista yleisellä yhteiskunnallisella tasolla yhdessä muiden alan toimijoiden kanssa.

Toiseksi lapsen oikeuksien sopimusta ei oteta lainkäytössä riittävästi huomioon. Lapsen oikeuksien komitea toteaa viimeisimmissä suosituksissaan Suomelle lapsen etuun viitaten: ”The legal reasoning of all judicial and administrative judgment and decisions should also be based on this principle.”[96]

Lapsen oikeuksien sopimuksen ratifioineet valtiot ovat sitoutuneet perustamaan itsenäiset ihmisoikeusinstituutiot varmistamaan lapsen oikeuksien toteutumista. Tällaisen organisaation tulee pystyä tehokkaasti valvomaan, edistämään ja suojaamaan lasten oikeuksia. Kysymyksessä on keskeinen elementti valtioiden sitoutumisessa sopimuksen tehokkaaseen täytäntöönpanoon.[97] Instituutioiden tulee toteuttaa oikeuksia konkreettisesti (”rights in action”) puuttumalla oikeuksien loukkauksiin. Itsenäisillä ihmisoikeusinstituutioilla tulee olla valtuudet käsitellä lasten tekemiä yksilövalituk-

[95] CRC/GC/2002/2, kohta 5.

[96] Ks. CRC/C/FIN/CO/4, kohta 27.

[97] CRC/GC/2002/2, kohdat 1 ja 7. ”A broad-based NHRI (National Human Rights Institution) should include within its structure either an identifiable commissioner specifically responsible for children’s rights, or a specific section or division responsible for children’s rights.” Kohta 6.

sia, kuulustella todistajia sekä mahdollisuus tarjota hyvitystä oikeuksien loukkauksista. Instituutioilla tulee olla velvollisuus varmistaa, että lapset saavat yksilöllistä neuvontaa, oikeudellista tukea ja heitä varten on valitusmenettelyt. Lisäksi niiden tulee voida tukea lasta viemään tuomioistuimeen ja osallistua tuomioistuinprosesseihin sellaisia asioita, joissa on kysymys lasten ihmisoikeuksista.

Suomessa ei ole lapsen oikeuksien komitean edellyttämää ihmisoikeusinstituutiota tai vastaavaa järjestelyä huolimatta siitä, että lapsen oikeuksien komitea on antanut jo vuonna 2002 yleiskommentin, jossa se on määritellyt, mitä tällaiselta organisaatiolta edellytetään. Velvoitteesta noudattaa lapsen oikeuksien sopimusta seuraa, että oikeuksien loukkaustapauksissa lapsilla on myös Suomessa oltava joko itse tai oikeudellisen edustajan kautta mahdollisuus saattaa epäilty loukkaus tutkittavaksi sekä saada asiassa päätös ja hyvitys mahdollisesta ihmisoikeusloukkauksesta.[98] Suomessa herättiin useisiin muihin Euroopan maihin verrattuna varsin myöhään myös velvollisuuteen hyvittää ihmisoikeusloukkaukset, kun valtio on loukannut Euroopan ihmisoikeussopimusta.[99]

Jälkikäteisen oikeusturvan tehokas toteuttaminen vaatii valtiolta yleensä perustavanlaatuista muutosta lainsäädännössä, politiikoissa, ohjelmissa ja instituutioissa, mutta myös asenteissa lasten oikeusturvaa kohtaan. Keskeinen jälkikäteisen oikeusturvajärjestelmän ongelma niin Suomessa kuin monessa muussakin maassa on lapsisensitiivisyyden puute.[100]

Jotta oikeussuojakeino voisi olla tosiasiallisesti tehokas, siltä edellytetään todellista käyttökelpoisuutta eikä ainoastaan teoreettista käyttömahdollisuutta: sen on tarjottava oikeussuojan tarpeessa olevan näkökulmasta todellinen ja rationaalinen mahdollisuus ratkaista asia. Jos loukkaus todetaan, viranomaisella tulee olla valta korjata loukkaus ja saattaa päätös tehokkaasti täytäntöön.[101] Oikeusasiamies on useaan otteeseen korostanut ihmisoikeus-

[98] ”Where rights are found to have been breached, there should be appropriate reparation, including compensation, and, where needed measures to promote physical and psychological recovery, rehabilitation and reintegration, as required by article 39.”

[99] Ks. Hakalehto-Wainio, Suvianna: Valta ja vahinko. Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa. Talentum 2008, s. 116 ss.

[100] Ks. Langford – Clark 2011.

[101] Samoin Niemi, Anne: Tehokkaan oikeussuojan piirteitä, s. 270. Teoksessa Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpään 60 vuotta juhlakirja. Helsinki 2010, s. 261–271. Ratkaisussa Iatridis v. Kreikka 25.3.1999 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, ettei kansallinen tuomioistuinratkaisu vastannut 13 artiklan vaatimusta, kun viranomaiset eivät noudattaneet sitä. Tapauksessa Kangasluoma v. Suomi katsottiin, ettei Suomen oikeusjärjestys sisältänyt mahdollisuutta saada vahingonkorvausta ihmisoikeusloukkauksesta.

loukkauksen hyvittämisen keskeistä merkitystä ihmisoikeuksien tehokkaan toteutumisen näkökulmasta.[102]

Lasten oikeutta ilmoittaa kohtaamistaan epäkohdista oikeuksien toteutumisessa on pidetty keskeisenä lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanon kannalta.[103] Kantelu on tarkoitettu joustavaksi ja kaikille kuuluvaksi, helposti savutettavissa olevaksi oikeusturvakeinoksi. Suomessa myös lapset voivat kannella laillisuusvalvojille, mutta oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen toimintaa ei ole suunniteltu lapsinäkökulmasta. Käytännössä lasten tekemät kantelut ovat erittäin poikkeuksellisia. Lapsen oikeuksien komitea on aiheellisesti esittänyt huolensa siitä, etteivät lapset välttämättä tunne mahdollisuuttaan kannella oikeusasiamiehelle eivätkä muutoinkaan ymmärrä, miten järjestelmä toimii.[104] Lasten kantelumahdollisuuksien vahvistamista tukee eduskunnan toivomus siitä, että oikeusasiamiehen tulee valvoa lasten oikeuksia tehostetusti.[105]

Lapsen oikeuksien komitea on huomauttanut Suomea jokaisella valvontakerralla myös siitä, ettei Suomessa ole tahoa, jolla olisi kokonaisvastuu seurata ja valvoa lasten oikeuksien toteutumista. Eduskunnan entinen oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio on todennut oma-aloitteisen toiminnan olevan tärkeää lasten oikeuksien valvonnassa, sillä lapset eivät itse kykene valvomaan oikeuksiaan.[106]

---

[102] Ks. esimerkiksi Jääskeläinen, Petri: Perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämisestä. Defensor Legis 2011, s. 431 ss.

[103] Ks. erityisesti yleiskommentit sopimuksen täytäntöön panemisesta CRC/GC/2002/2 ja itsenäisestä ihmisoikeusinstituutiosta CRC/GC/2003/5. Ks. myös Championing Children's Rights. A global study of independent human rights institutions for children – summary report. Unicef Office of Research 2012.

[104] Ks. CRC/C/FIN/CO/4, kohdat 14 ja 15. Komitea onkin suosittanut valtiota lisäämään erityisesti lasten tietoisuutta heidän käytössään olevista kansallisista oikeusturvamekanismeista.

[105] (PeVM 5/1997 vp.) Lapsen oikeudet kuuluvatkin omana asiaryhmänään toisen apulaisoikeusasiamiehen ratkaistavaksi. Oikeusasiamiehelle kannellaan erityisesti lastensuojeluun, huolto- ja tapaamisoikeusriitoihin, elatusriitoihin, lapsikaappauksiin ja adoptiomenettelyyn liittyen. Lapsen oikeuksien komitealla näytti ainakin vuonna 2000 olevan virheellinen käsitys oikeusasiamiehen toiminnasta. Se on tuolloin ilmaissut tyytyväisyytensä lapsiasioihin keskittyvän apulaisoikeusasiamiehen viran perustamisesta ja toteaa, että uuden apulaisoikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa lasten oikeuksien täytäntöönpanoa Suomessa. Ks. CRC/C/15/Add. 132. Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Finland 16.10.2000, kohta 5. Kysymys ei kuitenkaan ole koordinoidusta ja systemaattisesta lasten oikeuksien valvonnasta, sillä valvonta perustuu pääasiassa kanteluihin.

[106] Paunio, Riitta-Leena: Eduskunnan oikeusasiamies lapsen oikeuksien valvojana, s. 982. LM 2001, s. 977–989.

Lapsen oikeuksien toteutumisen valvontaa ei voi jättää omavalvontana niiden kunnan ja valtion viranomaisten tehtäväksi, joiden on lainsäädännön mukaan huolehdittava oikeuksien toteuttamisesta. Tarvitaan itsenäisiä valvontaviranomaisia, jotka ovat perehtyneet nimenomaan lasten oikeuksiin. Nykyisin valvonta jää useimmiten yksittäisten kanteluiden (erityisesti aluehallintovirastot ja ylimmät laillisuusvalvojat) varaan, mikä on lapsen oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta riittämätöntä. Tehokas valvonta on kuitenkin keskeinen osa lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanoa, sillä oikeuksien toteutumista on jatkuvasti arvioitava.[107]

YK:n yleiskokous hyväksyi joulukuussa 2011 lapsen oikeuksien sopimuksen valinnaisen pöytäkirjan valitusmenettelystä. Tarkoituksena on vahvistaa sopimuksen täytäntöönpanoa sekä vahvistaa ja täydentää kansallisia järjestelmiä, joiden avulla lapset voivat tehdä oikeuksiensa loukkauksia koskevia valituksia. Suomi on allekirjoittanut pöytäkirjan, ja se on tarkoitus ratifioida vuoden 2013 kuluessa. Valitusjärjestely mahdollistaa tehokkaiden kansallisten oikeussuojakeinojen käyttämisen jälkeen yksilö- ja valtiovalitukset sekä vakavien loukkausten tutkintamenettelyn, jos lapsen oikeuksien sopimuksessa tai sen pöytäkirjoissa turvattuja oikeuksia katsotaan loukatun. Valitus on tehtävä vuoden kuluessa siitä, kun kaikki tehokkaat kansalliset oikeussuojakeinot on käytetty, jollei valittaja pysty osoittamaan, ettei valitusta ole kyetty tekemään kyseisenä määräaikana. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole pitänyt kantelua oikeusasiamiehelle tai vahingonkorvauksen vaatimista yleisessä tuomioistuimessa tehokkaana oikeusturvakeinona Suomessa.[108] Komitean valitukseen antamat vastaukset ja mahdolliset suositukset valtiolle eivät ole oikeudellisesti sitovia. Valtion tulee kuitenkin antaa 6 kuukauden kuluessa kirjallinen vastaus siitä, mihin toimiin se aikoo ryhtyä.[109]

Niin kauan kuin lapsilla ei ole Suomessa kansallisella tasolla käytössään heille soveltuvia oikeusturvakeinoja oikeuksiensa toteuttamiseksi, merkittävä osa kansasta jää ominaisuutensa – ikänsä – perusteella vaille oikeusturvaa. Tätä voi pitää sekä syrjintänä että lasten laiminlyöntinä ja kaltoinkohteluna.[110] Lasten oikeusturvakeinojen tulee paitsi soveltua lasten käyttöön myös

[107] Kysymys on valtion velvoitteesta. Ks. CRC/GC/2003/5, kohdat 45–47.

[108] Ks. Kangasluoma v. Suomi ja Keenan v. Yhdistynyt kuningaskunta. Tehokkaasta oikeussuojasta ihmisoikeusloukkaustapauksissa ks. esimerkiksi Shelton, Dinah: Remedies in International Human Rights Law. Oxford University Press 2005.

[109] Ks. valitusjärjestelystä tarkemmin Langford – Clark 2011. Ks. myös CRC Complaints Mechanism Toolkit 2013.

[110] QC Alastair Nicholsonin puheenjohtajan puheenvuoro konferenssissa Access to Justice to Children – A Human Rights Issue. Bogor, Indonesia 15.3.2011.

johtaa seurauksiin, jotka ovat lasten näkökulmasta merkityksellisiä. Jos oikeusturvakeinon käyttö ei voi johtaa siihen, että tapahtuneisiin epäkohtiin voitaisiin puuttua, sitä ei voi pitää riittävän tehokkaana lapsen oikeuksien komitean tarkoittamalla tavalla.

9 KOHTI LAPSIYSTÄVÄLLISEMPÄÄ OIKEUSTURVAA

Maaliskuussa 1980 joukko pohjoismaalaisia oikeustieteen tutkijoita kokoontui pohtimaan lasten ja nuorten perus- ja ihmisoikeuksia.[111] Seminaarissa keskeiseksi noussut havainto siitä, että lapsen oikeussuoja on todellisuudessa huomattavasti heikompi kuin aikuisten, on haaste vielä kolme vuosikymmentä myöhemminkin. Lapsen oikeuksien sopimuksen voimaantulo Suomessa vahvisti valtion velvollisuutta huolehtia siitä, että oikeusturva toteutuu myös alaikäisten osalta. Lapsilla on oikeus paitsi samantasoiseen oikeusturvaan kuin aikuisilla, tämän lisäksi positiivisena erityiskohteluna myös heidän oikeuksiensa toteuttamisen voimakkaampaan suojeluun lapsen oikeuksien sopimuksen perusteella. Oikeusturvassa on kysymys lapsen oikeuksien vakavasti ottamisesta ja lapsen kohtaamisesta hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti.

Euroopan komission teettämän laajan selvityksen mukaan lapset ja nuoret eivät ole juurikaan päässeet pohtimaan ihmisoikeuksia, eivätkä he osaa liittää niitä omaan tilanteeseensa. Erityisen vähän he tuntevat lapsen oikeuksia. Lapset ja nuoret pitävät keskeisinä ongelmina elämässään menestymispaineita, fyysistä ja henkistä kiusaamista, sitä, etteivät aikuiset luota heihin, omasta elämästään päättämiseen kohdistuvia rajoituksia, päihderiippuvuuden riskiä, hyvinvointiin kohdistuvia uhkia, kiirettä kasvaa aikuiseksi ja liian vähäistä tekemistä vapaa-ajalla. Huolestuttavana on pidettävä lasten ja nuorten tietämättömyyttä heidän käytettävissään olevista palveluista ongelmatilanteissa.[112]

Lasten oikeusturvasta huolehtiminen on lasten oikeuksien toteutumisen suojelua. Oikeusturvassa on kysymys kaikista lapsen oikeuksien sopimuksen ulottuvuuksista: lasten oikeuksien suojelusta, mahdollisuudesta vaikuttaa

[111] Ks. Barnens och de ungas fri- och rättigheter. Seminarium anordnat i Saltsjöbaden den 6–7 mars 1980 av Rättsfonden. Stockholm 1981. Suomesta paikalla oli ainoana professori Tore Modeen, joka seminaarijulkaisusta päätellen osallistui aktiivisesti seminaarikeskusteluun.

[112] Ks. Lasten oikeudet lasten silmin. Euroopan unioni 2011.

itseään koskeviin asioihin ja osallisuudesta yhteiskunnan voimavaroihin.[113] Lasten oikeusturvassa on kysymys sen varmistamisesta, että lapsille lainsäädännössä turvatut oikeudet toteutuvat asianmukaisesti sekä heidän suojelemisestaan lainvastaiselta toiminnalta. Lapsen oikeuksien sopimuksen velvoite lasten erityisestä suojelemisesta ja huolenpidosta korostaa valtion ja kuntien velvollisuutta huolehtia lasten oikeusturvasta huoltajien ohella.

Lasten oikeusturvan toteutumisen ongelmat Suomessa voidaan tiivistää seuraavasti: 1) lainsäätäjä, hallintoviranomaiset, lainkäyttäjä, huoltajat ja lapset eivät riittävästi tunne lapsen oikeuksia, 2) lapsen edun ensisijaisuuden sisältöä ei tunneta eikä sitä sovelleta systemaattisesti, 3) lainsäädännön, hallintotoiminnan ja lainkäytön lapsivaikutuksia ei arvioida, 4) lasten kuulemisessa ja heidän näkemystensä huomioon ottamisessa on vakavia puutteita, 5) lapsille soveltuvat oikeusturvapalvelut ja oikeusturvakeinot puuttuvat lähes kokonaan.

Hallituksen lapsi- ja nuorisopolitiikan ilmoitetaan pohjautuvan YK:n lapsen oikeuksien yleissopimukseen sekä Suomen perustuslakiin. Tämä ei vielä näy meillä tarpeeksi käytännön tasolla: lapsen oikeuksien sopimusta ei ole riittävän aktiivisesti pyritty saattamaan täytäntöön lainsäädännössä, viranomaistoiminnassa tai lainkäytössä. Erilaisten selvitysten, mietintöjen ja ohjelmien julkaiseminen lapsen oikeuksiin liittyen on lapsen oikeuksien täytäntöönpanotyön valmistelua niin kauan kuin niitä ei ole tehokkaasti pyritty saattamaan täytäntöön. Ei voikaan välttyä ajatukselta, että lasten oikeuksien nähdään toteutuvan soft law -tyyppisten ohjelmien ja laatusuositusten myötä. Lasten oikeuksista puhutaan edelleen liian usein julistuksenomaisesti, ilman että lähtökohdaksi otetaan niiden juridinen velvoittavuus. Lapsen oikeuksien komitea on painottanut, etteivät erilaiset ohjelmat ja strategiat saa koostua ainoastaan listasta hyviä aikomuksia vaan niiden on sisällettävä selkeät prosessit, joilla lapsen oikeudet toteutetaan kaikkialla yhteiskunnassa ja joilla oikeuksien toteutumista seurataan säännöllisesti.[114]

Euroopan ihmisoikeussopimus on vahvistanut Suomessa vaatimusta oikeusturvan tehokkuudesta.[115] Tehokkaaseen oikeussuojaan kuuluvat muun

[113] Ks. Hammarberg, Thomas: Making Reality of the Rights of the Child: the UN Convention: What It Says and How It Can Change the Status of Children Worldwide. Save the Children, Sweden 1995, s. 99–101.

[114] Ks. CRC/GC/2003/5. Ks. indikaattoritiedon hyödyntämisestä lasten oikeuksien toteutumisen seurannassa Iivonen, Esa: Indikaattoritiedon hyödyntäminen lasten oikeuksien toteutumisen seurannassa. Teoksessa Hakalehto-Wainio, Suvianna – Nieminen, Liisa (toim.): Lapsioikeus murroksessa. Lakimiesliiton Kustannus 2013, s. 303–345.

[115] Ks. Euroopan ihmisoikeussopimuksen tarjoamasta oikeussuojasta Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus. Talentum

muassa perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa sopusoinnussa oleva lainsäädäntö sekä riittävän yksinkertaiset, nopeat, varmat ja edulliset oikeusturvamenettelyt. Kaikkien ihmisoikeussopimusten on tarkoitettu toteutuvan tehokkaasti, vaikka ne eivät sisälläkään samanlaista valvontajärjestelmää kuin Euroopan ihmisoikeussopimus. Myös lapsen oikeuksien sopimuksen tulee toteutua tehokkaasti, mikä ilmenee muun muassa lapsen oikeuksien komitean antamista yleiskommenteista. Tehokkuusvaatimus sisältyy myös perustuslain 22 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava ihmisoikeuksien toteutuminen.

Suomessa tulisi laatia kattava kansallinen suunnitelma, jolla lapsen oikeuksien sopimus pannaan täytäntöön kaikilla yhteiskunnan tasoilla – koulutuksessa, lainsäädäntötyössä, viranomaistoiminnassa, lainkäytössä – systemaattisesti, tehokkaasti ja valvotusti.[116] Samalla velvoitettaisiin kaikki lasten kanssa toimivat viranomaistahot lapsivaikutusten arviointiin sekä perustettaisiin pysyvät järjestelyt edistämään, arvioimaan ja valvomaan lapsen oikeuksien toteuttamista samoin kuin käsittelemään väitettyjä oikeuksien loukkauksia. Lapsen oikeuksien täytäntöönpano on toteutettu varsin tehokkaasti Euroopan maista muun muassa Belgiassa, Irlannissa, Norjassa, Skotlannissa ja Walesissa.[117]

Lapsiystävällisen toiminnan elementtejä ovat lapsen kohtaaminen hänelle turvallisessa, lapsiystävällisessä ympäristössä, lapsen oikeus tulla kuulluksi ja hänen näkemystensä huomioon ottaminen, lasten kanssa toimivien aikuisten vuorovaikutustaidot sekä valmiudet ymmärtää lasten kehitystä ja tarpeita sekä asioiden käsittely ja päätösten perusteleminen lapselle ymmärrettävällä tavalla. On tärkeää luoda lapsia varten heille soveltuvat oikeussuojamekanismit, varmistaa lasten tosiasiallinen mahdollisuus käyttää niitä sekä tarjota riittävästi tietoa palveluista ja oikeuksista heille ymmärrettävällä tavalla. Oikeusturvajärjestelmän lapsiystävällisyys on paitsi valtioon kohdistuva juridinen velvollisuus myös edellytys sille, että lasten oikeudet toteutuvat mahdollisimman täysimääräisinä.

2012, s. 462 ss. ja s. 785 ss. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin korostaa, ettei Euroopan ihmisoikeussopimus sisällä teoreettisia tai illusorisia oikeuksia vaan käytännöllisiä ja tehokkaita oikeuksia (Airey v. Irlanti, EIT 9.10.1979.)

[116] Tähän mennessä ilmestyneet selvitykset eivät ole johtaneet toivottuun kehitykseen. Ks. esim. opetusministeriön selvitykset Lapsen oikeuksien kansallinen viestintästrategia ja Lapsi- ja nuorisopolitiikan koordinaation vahvistaminen sekä sosiaali- ja terveysministeriön Lapsille sopiva Suomi. YK:n yleiskokouksen lasten erityisistunnon edellyttämä Suomen kansallinen toimintasuunnitelma. Sosiaali- ja terveysministeriö. Julkaisuja 2005:5.

[117] Ks. The UN Convention on the Rights of the Child: a study of legal implementation in 12 countries (Unicef 2012).

Jan-Erik Helenelund

Asuminen ihmisoikeutena Suomessa – oikeuden kohdentuminen

1 ARTIKKELIN AIHE JA TUTKIMUSKYSYMYS

Perusoikeusuudistuksen esitöistä ei löydy nykyisen ”oikeus asuntoon” -säännöksen, PL 19.4 §:n, kohdalta viittauksia Suomea sitoviin ihmisoikeusvelvoitteisiin, jotka liittyvät nimenomaan *asumiseen* ihmisoikeutena.[1] Niitä ei löydy myöskään PL 19.1 §:n osalta, vaikka hallituksen esityksessä todettiin, että säännöksen ilmaisu ”oikeus huolenpitoon” pitää sisällään myös subjektiivisen oikeuden ”järjestettyyn asumiseen, mikäli henki tai terveys on vaarassa ilman järjestettyä asuntoa”.[2]

Myös asumisaiheisten perusoikeuksien toteuttamista palvelevien lakien lainvalmisteluaineistosta saa turhaan etsiä viittauksia alan ihmisoikeusinstrumenttien asettamiin reunaehtoihin kansalliselle lainsäädännölle.[3] Tällaiset

[1] HE 309/199 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien ja perusoikeussäännösten muuttamisesta, s. 72. HE:ssä mainitaan keskeisinä sosiaalisten ihmisoikeuksien lähteinä Euroopan Uudistettu Sosiaalinen Peruskirja (EUSP) ja YK:n Kansainvälinen TSS-sopimus, mutta vain yleisellä tasolla ilman kytkentää asumiseen. Ks. HE 309/1993 vp, s. 15 ja 19. Perustuslakityöryhmän mietintö mainitsee ihmisoikeusinstrumenttien nimien lisäksi myös muutaman artiklan numerot, mutta niihin sisältyviä velvoitteita sen kummemmin avaamatta. Ks. Perusoikeuskomitean mietintöä 1992:3, s. 347–352.

[2] HE 309/1993 vp, s. 69–70. Ihmisoikeusjärjestelmä antoi myös virikkeen momentin sisällyttämiseen laajennettuun perusoikeusjärjestelmäämme. EUSP:n art. 13 mainittiin nimenomaisena virikkeenä. Esityksessä ei kuitenkaan avattu kyseisen artiklan mahdollista asumisulottuvuutta. Ks. s. 69.

[3] Nykyinen aravajärjestelmä luotiin HE:een 177/1993 vp sisältyvän uudistamisesityksen pohjalta. Jo esityksen sisällisluettelosta käy selville, että esityksen pohjana oli puhtaasti kansallinen harkinta. Ks. HE 177/1993 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle aravalainsäädännön uudistamisesta, s. 3. Sama pätee vuokra-asuntojen korkotukilainsäädännön valmisteluun. Ks. HE 181/2000 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeuslainojen korkotukea koskevaksi lainsäädännöksi, s. 3, ja koko esitystä. Erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi säädetyn lain valmisteluaineistosta ei myöskään löydy viittauksia ihmisoikeusvelvoitteisiin, vaikka esityksen mukaan kyseisen lain 3 §:n mukaisiin kohderyhmiin kuuluvat mm. poikkeuksellisen huonotuloiset ryhmät, jotka asuvat heikoissa asunto-oloissa, asunnon eritysratkaisuja ja paljon tukea tarvitsevat ryhmät sekä pitkäaikaisasunnottomat, joilla erityisratkaisu- ja palvelutarpeensa lisäksi on mielenterveys-, päihde- tai mm. vastaava ongelma. Lakiesityksen mukaan siinä esitetyillä tuilla rahoitettaisiin myös sosiaalihuoltolain

lainvalmistelun puutteet ovat mielestäni tutkijan hyödynnettävissä oikeudellisen tutkimusaiheideoinnin ärsykkeinä. Tämän artikkelin aiheeksi olen juuri tältä pohjalta valinnut *Suomea sitovien asumisaiheisten ihmisoikeusvelvoitteiden implementoinnin tarkastelun edellä mainittujen perusoikeuksien toteuttamista palvelevassa lainsäädännössä.*

Vuonna 2011 tarkastetussa väitöskirjassani käsittelin aihetta laajemmin ja esitin mm. käsitykseni siitä, mitkä ovat ne minimivaatimukset, jotka on täytettävä, kun Suomessa implementoidaan asumiseen liittyviä ihmisoikeusvelvoitteita.[4] Kaikkein oleellisimmaksi kysymykseksi nostaisin aikaisemman tutkimustyöni pohjalta sen, kenen suojaksi on ihmisoikeusjärjestelmään luotu ”oikeus asuntoon”-säännöksiä. Artikkelini tavoitteena on syventää käsittelyä, tarkastelemalla juuri näihin ryhmiin liittyvää sääntelyä.

Artikkelin tutkimuskysymykset ovat:

1 Sisältyykö ihmisoikeusjärjestelmän ”oikeus asuntoon”-sääntelyyn oikeuden ”kohderyhmäksi” luonnehdittavissa olevaa ryhmää tai ryhmiä?
2 Suojaavatko *sosiaalisen* asuntotuotantojärjestelmän *asukasvalintaa* säätelevät säänn*ökset näitä kohderyhmiä* loukkaamatta ihmisoikeusvelvoitteita?
3 Suojaako *subjektiivista* oikeutta asumiseen turvaava lainsäädäntö ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisten kohderyhmien asemaa, loukkaamatta ihmisoikeusvelvoitteita? Tältä osin keskityn kuitenkin pelkästään vammaispalvelulain (380/1987) ja sosiaalihuoltolain (710/1982) väliseen työnjakoon perustuslain 19.1 §:n toteuttajina.[5]

Asumisen ihmisoikeussääntelyn lähteinä hyödynnän Euroopan uudistettua sosiaalista peruskirjaa (alempana EUSP), ensisijaisesti sen 31 artiklaa, sekä kansainvälisen TSS-sopimuksen 11.1 artiklaa. Sen lisäksi hyödynnän rajoitetummin EUSP:n 15 §:ää ja alan kirjallisuutta.

---

17 §:ssä (710/1982) säädettyjä asumispalveluasuntoja. Ks. HE 47/2006 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion tuella rahoitettujen vuokra- ja omistusoikeusasuntojen asukasvalinnan sekä omistusasuntolainojen tuen myöntämisen perusteita koskevaksi lainsäädännöksi, s. 4–6. Uudistuksen potentiaalisia ihmisoikeuskytkentöjä ei myöskään pohdittu eläkeläisten asumistukijärjestelmää uudistettaessa. Ks. HE 90/2006 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle kansaneläkelaiksi, laiksi vammaisetuuksista ja laiksi eläkkeensaajan asumistuesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

4 Ks. Helenelund J.-E., ”Rätten till boende/bostad ur ett bostadslöshetsperspektiv”, Vasa 2011, jossa ihmisoikeusvelvoitteiden minimivaatimukset löytyvät tiivistettyinä s. 109–112. Väitöskirjan luvut 7–9 taas sisältävät perus- ja ihmisoikeusjärjestelmien kannalta keskeisen lainsäädännön kriittistä tarkastelua.

5 Tarkastelun ulkopuolelle jää ainakin lastensuojelulain (417/2007) 35 §, joka edellyttää, että lastensuojeluviranomaiset ryhtyvät välittömiin toimenpiteisiin lapsiperheen asunto-olojen parantamiseksi, mikäli lastensuojelutarve johtuu perheen puutteellisista asunto-oloista.

2 KENELLE TURVATTAVA OIKEUS ASUNTOON -SYRJIMÄTTÖMYYSVAATIMUS

YK:n kansainvälisen TSS-sopimuksen 2 artiklan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat ”täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojen mukaan” edistämään kyseisen sopimuksen velvoitteiden toteuttamista, tavoitteena saavuttaa sen toteuttaminen asteittain kokonaisuudessaan.[6] Sopimuksen 11 artiklassa sopimusvaltiot ”tunnustavat jokaiselle oikeuden saada itselleen ja perheelleen tyydyttävä elintaso”, johon sisältyy myös oikeus ”sopivaan asuntoon”. Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 31 artiklan mukaan sopimuspuolet ovat sitoutuneet ”toimiin, joiden tarkoituksena on 1) edistää kohtuutasoisen asunnon saantia, 2) ehkäistä ja vähentää asunnottomuutta pyrkien sen asteittaiseen poistamiseen, 3) asumisen kustannusten kohtuullistaminen siten, että niilläkin, joilla ei ole riittäviä varoja, on mahdollisuus asumiseen”.

Limburgin periaatteisiin ja Maastrichtin suuntaviivoihin sisältyvät kansainvälisen TSS-sopimuksen ja TSS-oikeuksien keskeiset tulkintaperiaatteet.[7] Maastrichtin suuntaviivat määrittelevät, milloin TSS-oikeuksia on loukattu. Loukkaukset voivat olla joko aktiivisia tai laiminlyönteihin perustuvia. Aktiivisiin loukkauksiin kuuluu esim. TSS-oikeuden epääminen tietyiltä ryhmiltä.[8] Limburgin periaatteet puolestaan tarjoavat hyvät lähtökohdat sen arvioimiseksi, olisiko asumisaiheisista ihmisoikeusvelvoitteista rajattavissa henkilöpiiri, jonka ”oikeutta asuntoon” sopimusvaltioiden tulisi edistää tai turvata. Erityistä huomiota tulisi, niiden mukaan, kiinnittää köyhien ja vähäosaisten tilanteen parantamiseen.[9] Limburgin periaatteiden I osan A13 kohta valottaa niitä olosuhteita, jossa tätä tulee tulkita. Kohdan mukaan

[6] Sopimus 6/1976, joka Suomen osalta astui voimaan 03.01.1976.

[7] Ks. Maastrichtin suuntaviivojen 5 kohtaa ja Kenna Padraic, Housing Rights and Human Rights, Brussels 2006, s. 29–30. Limburgin periaatteet on sitoutumattomien ihmisoikeusasiantuntijoiden kehittämä ”viitekehys” kansainvälisen TSS-sopimuksen loukkausten tunnistamiseksi. Maastrichtin suuntaviivat puolestaan rakentuvat Limburgin periaatteiden pohjalle kuvaten tarkemmin TSS-sopimuksen loukkauksia. YK:n puitteissa näitä käytetään tausta-aineistona tulkinnoille. Niinpä esim. Wienin julistuksen 2.2 artiklan kohdalla on viitattu Limburgin periaatteisiin. Ks. myös esim. YK:n Economic and Social Councilin esityslista, 13 November–1 December 2000, 3. kohta, jossa sekä Limburgin periaatteet että Maastrichtin suuntaviivat taustoittivat TSS-sopimuksen keskeisestä sisällöstä käytävää keskustelua.

[8] Maastrichtin suuntaviivojen II luku ja suuntaviivojen kohdat 14 ja 15.

[9] Limburgin periaatteiden I osan A14 kohta. Katso erityisesti asumisen kontekstin osalta myös YK:n TSS-komitean yleiskommenttia nro 20, kohdat 8c ja 11, http://www.ohchr.org/Human Rights Bodies/Committee on Economic, Social and Cultural Rights /General Comments/General Comments No 4, The Right to adequate housing”. Tulostettu 16.2. 2008.

toteuttamisen arviointi lähtee kaikkien yhdenvertaisuudesta lain edessä ja *syrjinnän kiellosta*. Velvoitetta käyttää kaikkia käytettävissä olevia resursseja sopimuksen toteuttamiseksi on tarkennettu siten, että se edellyttää mm. taloudellisten, hallinnollisten ja oikeudellisten resurssien käyttöönottoa.[10]

TSS-oikeuksien keskiöstä löytyvät siis oikeuksien *erityisinä* kohderyhminä *köyhät, vähäosaiset ja epäedullisessa asemassa olevat.* Tämän lisäksi sopimusvaltiot on velvoitettu tasoittamaan elintasoeroja toimenpitein, jotka turvaavat näille erityisryhmille kunkin yhteiskunnan normaaliksi luonnehdittavan *vähimmäiselintason.*[11] Asumisen osalta sopimus edellyttää siis, että yhteiskunnallisia subventointeja käytetään kohderyhmän asunto-olojen kehittämiseen. Tästä syystä asumisen subventointia ei voida pitää syrjivänä.[12]

Kun tutkin asumiseen liittyvien ihmisoikeusvelvoitteiden kunnioittamista kansallisessa implementoinnissa, tutkimuksen valokeilaa on siis yhtäältä kohdennettava siihen kysymykseen, tasoittavatko valitut kansalliset keinot TSS-oikeuksien erityisinä kohderyhminä mainittujen *köyhien ja vähäosaisten* mahdollisuuksia tasavertaiseen asumiseen muun väestön kanssa. Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvontakomitean ratkaisu tapauksessa FEANTSA v. Ranska monipuolistaa kuvaa uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 31 artiklan sopimusvaltion keinovalikoimaan liittyvistä velvoitteista. Ratkaisu edellyttää systemaattista ja tavoitteellista asuntopolitiikkaa, jossa on kiinnitettävä erityistä huomiota *vähäosaisten* aseman parantamiseen. Niinpä sellaiset parempiosaisten asukkaiksi valitsemista mahdollistavat kriteerit, jotka sivuuttavat heikko-osaiset, on myös todettu 3 artiklan vastaisiksi. Valvontakomitea edellyttää myös *dokumentoitua tietopohjaa* asunto-oloista ja asuntomarkkinoista sopimusvelvoitteiden toteuttamista palvelevan strategian perustaksi. Vaaditaan myös valitun *strategian hyötyjen ja tehokkuuden arviointia* sen toimivuuden varmistamiseksi ja edelleen kehittämiseksi.[13]

---

[10] Limburgin periaatteiden kohta B17. Näiden lisäksi mainitaan myös sosiaalisten ja koulutuksellisten resurssien käyttöönotto.

[11] Tavoitetilan kuvaaminen köyhien ja vähäosaisten elintason nostamistavoitteena perustuu Limburgin periaatteiden A14 ja B39 kohtiin. Ks. appendix 1, Limburg Principles. UN Document E/CN.4/1987/17. Vähimmäistason (minimistandardien) rooli tavoitetilassa puolestaan pohjautuu Maastrichtin suuntaviivojen 9 kohtaan. Ks. ”Maastricht guidelines”, Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, Maastricht January 22–26, 1997, http://www1.umn.edu/humanrts/instree/Maastrichtguidelines_.html. Tulostettu 18.02.2013.

[12] Ks. Limburgin periaatteiden kohta B39 verrattuna Maastrichtin suuntaviivojen II osan 9 kohtaan ”Minimum core obligations”.

[13] FEANTSA v. France, Collective Complaint 39/2006, Komitean päätös 04.02. 2008, kohdat

Toisaalta tutkimusta tulee myös kohdentaa siihen kysymykseen*, johtaako järjestelmien sääntely syrjintään, tai mahdollistaako sääntely sen*. Tämä edellyttää syrjinnän käsitteen määrittelyä. Ensin on kuitenkin syytä todeta että syrjinnän poistamisen velvoite kuuluu *välittömästi* toteutettavien toimenpiteiden ryhmään. Tämä edellyttää siis kaiken *de jure* -syrjinnän poistamista välittömästi kumoamalla syrjintää salliva lainsäädäntö ja välittömästi luopumalla sääntelyn mahdollisista syrjivistä tulkintakäytännöistä.[14] *De facto* -syrjintä*,* joka voi perustua esim. resurssien riittämättömyyteen, tulisi puolestaan lopettaa *mahdollisimman pian*.[15]

Viimeistään, kun auktoritatiivisia tulkintakäytäntöjä tutkimalla yrittää selvittää, mitä TSS-oikeuksien implementoinnissa on katsottava syrjinnäksi, havaitaan syrjinnän läheiset kytkennät oikeuden *henkilöpiiriin*. Kansainvälisen TSS-sopimuksen 2 artiklassa erikseen mainittujen kiellettyjen syrjintäperusteiden lisäksi EUSP:n mukaan myös *terveys* ja *vammaisuus* kuuluvat kiellettyihin syrjintäperusteisiin.[16] Peruskirja edellyttää myös vammaisten täydellistä sisällyttämistä yhteiskuntaan, ja sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ottamaan käyttöön vammaisten *asunnonsaannin* turvaamiseen tarvittavat erityisratkaisut. Vammaisuuden laatu tai tausta ei vaikuta siihen, kuuluuko jokin ryhmä peruskirjan 15 artiklan mukaisiin vammaisiin.[17] TSS-sopimuksen syrjinnältä suojattava henkilöpiiri on muuten sama, mutta sen suojaamaan vammaisten ryhmään voi kuulua myös tunne-elämän häiriöiden ja jopa tilapäistä vammaisuutta aiheuttavan sairauden tai häiriön perusteella.[18]

55–63, 103–106 ja 110. Ks. myös Mikkola M., Social Human Rights of Europe. Porvoo 2010, s. 347. Parempiosaisia koskevien asukasvalintakriteerien osalta, ks. Digest of Case Law of the European Committee of Social Rights 2008, kohta 687 s. 354, jonka mukaan ne on todettu EUSP:n 31 artiklan 3 §:n vastaisiksi artiklan vaatiessa, että asukasvalintakriteerien pitää antaa riittävä etusija kaikkein heikoimmassa asemassa oleville.

14 Limburgin periaatteiden kohdat B22 ja 37. Vrt. myös YK:n TSS-komitean yleiskommenttia nro 20, http://www.ohchr.org/english/Human Rights Bodies/Committee on Economic, Social and Cultural Rights/General Comments/General Comment No 20; ”Non-discrimination in economic, social and cultural rights. (art. 2 para. 3 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights).”

15 Limburgin periaatteiden kohta B38.

16 EUSP:n E-artikla.

17 Digest of Case Law of the European Committee of Social Rights 1. September 2008, s. 110.

18 YK:n TSS-komitean yleiskommentti nro 5, http://www.ohchr.org/english/Human Rights Bodies/Committee on Economic, Social and Cultural Rights/General Comments/General Comment No 5 ”Persons with disabilities”. Tulostettu 28.8. 2012. Sen sijaan on syytä huomata, ettei Suomi vielä syksyllä 2013 ole ratifioinut YK:n vuonna 2006 hyväksymää vammaissopimusta. Ks. http://www.ohchr.org/english/Human rights bodies/Committee on the Rights of Persons with Disabilities/Status of ratifications by treaty and by country/Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Tulostettu 15.10.2013.

Sekä TSS-sopimuksen että uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan syrjintää kieltävistä artikloista löytyy myös ”avoimemmin” ilmaistu syrjintäkieltoperuste.[19] Se on Maastrichtin suuntaviivojen 11. kohdassa täsmennetty siten, että syrjinnästä on kyse *myös*, mikäli TSS-oikeuden implementoinnissa käytetään hyväksi sellaista seikkaa, jolla *pyritään* mitätöimään tai heikentämään oikeuden tasavertaisia käyttö- ja hyödyntämismahdollisuuksia, tai jonka käytön *tosiasiallinen lopputulos on ihmisten eriarvoistuminen TSS-oikeuden käyttömahdollisuuksien suhteen*. Syrjintäkiellolle on siis annettava *laaja* tulkinta.[20] Kieltoa koskeva valvonta voi kohdistua sekä sääntelyyn että käytännön tulkintoihin.[21]

TSS-komitean yleiskommentti nro 4 sopivasta asunnosta, käytännössä sen *minimi*vaatimuksista, täydentää kuvaa asumista koskevan ihmisoikeuden ensisijaisesta kohderyhmästä. Tarkennus löytyy ”accessibility-” eli ”saavutettavuus”-ulottuvuuden alta, jossa todetaan, että *kaikille epäedullisessa asemassa oleville ryhmille* tulee myöntää täydellinen ja kestävä pääsy asuntopoliittisiin resursseihin. Siinä todetaankin muun muassa, että HIV-positiivisten, mielenterveyspotilaiden ja kroonisesti sairaiden asumisen erityistarpeet pitää ottaa täysimääräisesti huomioon asuntolainsäädännössä ja -politiikassa. Samassa virkkeessä luetellaan myös vanhukset, lapset ja vammaiset, ja asetetaan näin kaikki kohderyhmät tasavertaiseen asemaan.[22]

---

[19] Kansainvälisen TSS-sopimuksen 2 artiklassa on käytetty ilmaisua ”muuhun seikkaan perustuva syrjintä” ja EUSP:n E-artiklassa ilmaisua ”muuhun asemaan perustuva syrjintä”. Tätä täydentää vielä EIS:n lisäpöytäkirjaan sisältyvä syrjinnän yleiskielto, joka Tasavallan Presidentin asetuksen 9/2005 pohjalta sitoo Suomeakin.

[20] Ks. myös yllä mainittua YK:n TSS-komitean yleiskommenttia nro 4, ”The rights to adequate housing”, 6–7 kohdat sekä YK:n TSS-komitean yleikommenttia nro 15, http://www.ohchr.org/Human Rights Bodies/Committee on Economic, Social and Cultural Rights/General Comments/General Comment No 15, ”Substantive issues arising in implementation of the international Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, kohdat A7 ja B10. Ks. myös Langford – Nolan, Litigating Economic, Social and Cultural Rights. Legal Practitioners Dossier. Geneva 2006, s. 23. *Myönteinen* erilliskohtelu tosiasiallisen tasavertaisuuden saavuttamiseksi on kuitenkin sallittu kunnes tosiasiallinen tasavertaisuus on saavutettu. Ks. Limburgin periaatteiden B39 kohta sekä YK:n TSS-komitean yllä mainittua yleiskommenttia nro 16, kohtaa 15. Laajaan tulkintaan sisältyy myös vaatimus, että erilaisia tapauksia on kohdeltava eri tavalla. Ks. Mikkola 2010, s. 13.

[21] Maastrichtin suuntaviivojen kohdat 11, 14 ja 15. Ks. myös Mikkola M., The Nature and supervision of social human rights, teoksessa The Compiliation of First State Reports of the European Social Charter. Human Rights, Social Charter monographs – No 10. Proceedings. Strasbourg 2001, s. 14.

[22] YK:n TSS-komitean yleikommentti Nro 4, ”The right to adequate housing”, 8e kohta.

Ihmisoikeusvelvoitteiden pohjalta Suomi on siis sitoutunut varsin laajaan syrjintämääritelmään, jonka mukaan *vammaisten syrjinnästä on kysymys myös, mikäli vamman laatu tai tausta vaikuttaa TSS-oikeuksiin.* TSS-komitean ”sopivaa asuntoa” koskeva auktoritatiivinen tulkinta varmentaa sen lisäksi, että myös jotkut Suomen asunnottomuuden ytimeen kuuluvat, asuntomarkkinoilla vaikeasti sijoitettavat ryhmät kuuluvat asumista koskevien ihmisoikeusvelvoitteiden *erityiseen kohderyhmään*. He kuuluvat myös siihen tasavertaisina. Näin ollen *de jure* -syrjinnästä on kyse myös silloin, kun jokin näistä ryhmistä asetetaan asumisen ihmisoikeuksien implementoinnissa lainsäädännön tai muun sääntelyn kautta eri asemaan esim. fyysisesti vammautuneiden tai toisen samaan luetteloon sisältyvän ryhmän kanssa.

Ihmisoikeusjärjestelmän syrjintäkiellon mahdollisten loukkausten kannalta ei ole olennaista, onko järjestelmien sääntelyssä *tahallisesti* jätetty tietty ryhmä oikeuden ulkopuolelle, vai johtuuko johonkin ryhmään mahdollisesti kohdistuva kielteinen erilliskohtelu, välitön tai välillinen, siitä ettei sääntelystä johtuvia ihmisoikeusongelmia ole havaittu.[23] Kun tutkitaan, sisältyykö perustuslain 19.1 ja 19.4 §:n säännösten toteuttamista säätäviin järjestelmiin ihmisoikeusvelvoitteiden vastaista syrjintää, on mahdollisen syrjintäväitteen tueksi pystyttävä näyttämään, *mihin henkilöryhmään* syrjintä kohdistuu. Erityisen raskauttavaa kritiikkiä asumisen ihmisoikeuksien implementointia kohtaan on esitettävissä, mikäli tutkimus osoittaa että sääntely syrjii juuri sellaista kohderyhmää, johon oikeus kohdistuu ensisijaisesti, tai ainakin *mahdollistaa* ensisijaisiin ryhmiin kuuluvien syrjinnän.

TSS-alan ihmisoikeuksien implementointiin sisältyvän kansallisen harkintamarginaalin rajoja ei siis syrjintäkiellon osalta tarvitse selvittää, koska artikkelin aiheena on asumista ihmisoikeutena *de jure* toteuttavien järjestelmien sääntely.[24] Edellä on jo todettu, että ihmisoikeusjärjestelmä edellyttää kaiken de jure -syrjinnän *välitöntä poistamista.* Sopimusvaltioiden velvoitteisiin kuuluu myös varmistaa, ettei syrjintäkieltoa loukata minkään sen oikeuspiirissä olevan toimijan toimesta. Syrjintäkiellon tulee myös ulottua

[23] Maastrichtin suuntaviivojen 14 ja 15 kohdissa eritellään toki TSS-oikeuksien loukkausten kaksi eri tyyppiä: 1) *aktiivisiin toimiin* …, ja 2) *laiminlyönteihin* perustuvat loukkaukset. Jako kuvaa silti vain loukkausten aste-eroja, eikä poista sitä, että molemmissa on kyse loukkauksista. ”Välillinen kielteinen erilliskohtelu” viittaa tässä sellaiseen implementointia palvelevan järjestelmän sääntelyyn, jossa jo hyvinvoivat ryhmät hyötyvät järjestelmästä heikompien ryhmien kustannuksella. Sellainenkin sääntely loukkaa ihmisoikeuskirjallisuuden mukaan TSS-sopimusta. Ks. Kenna 2006, s. 15.

[24] Limburgin periaatteiden D71 kohdan mukaan sopimusvaltioilla on harkintamarginaali mitä tulee *keinovalikoimaan*, jolla oikeudet toteutetaan.

yksityisten välisiin suhteisiin, eli niin sanottuihin horisontaalisuhteisiin.[25] De jure -syrjinnän uhrin tulee saada käyttöönsä tehokkaat oikeussuojakeinotkin, joilla voi hakea muutosta itseä koskeviin päätöksiin.[26]

3 OIKEUDEN IMPLEMENTOINTI ARAVA- JA KORKOTUKIASUNTOJEN ASUKASVALINTAKRITEEREIHIN

3.1 Pääkriteerit ja poikkeussäännöt – Kohderyhmän hämärtyminen

Aravajärjestelmä on Suomen asuntopolitiikassa ollut pitkään keskeinen väline taloudellisesti heikompien ryhmien asumisen järjestämisessä. Järjestelmän 50-vuotisjuhlaa vietettiin vuonna 1999. Sen rinnalle luotiin lailla (867/1980) korkotukijärjestelmä toiseksi *sosiaalisen* vuokra-asuntosektorin tukimuodoksi. Suomessa oli v. 2005 n. 440 000 *sosiaaliseen* vuokra-asuntokantaan kuuluvaa vuokra-asuntoa, mikä oli n. 17 %:n koko asuntokannasta. Niissä asui n. 14 % maamme talouksista.[27]

Asukasvalintakriteerit ovat nykyään molemmissa järjestelmissä samat. Asukkaiden valinta perustuu sosiaaliseen tarkoituksenmukaisuuteen ja taloudelliseen tarpeeseen. Laeissa tämä on tarkennettu kolmeksi asukasvalintakriteeriksi, jotka on otettava huomioon asukkaiden valinnassa: 1) asunnontarve, 2) varallisuus ja 3) tulot.[28] *Etusijalle* on asetettava *asunnottomat* ja *muut kiireellisimmässä asunnon tarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijaruokakunnat*. Valtioneuvosto saa 4 momenteissa valtuuden asetuksellaan tarkentaa asukasvalintakriteerejä ja etusijajärjestystä.[29]

[25] YK:n TSS-komitean yleiskommentti nro 20, kohta 14, sekä Digest of Case Law of the European Committee of Social Rights 1. September 2008 s. 113.

[26] YK:n TSS-komitean yleikommentti nro 3, kohdat 5 ja 6, http:// www.ohchr.org/Human Rights Bodies/Committee on Economic, Social and Cultural Rights/General Comments/ General Comment No 3, ”The nature of State parties obligations”, Ks. myös Maastrichtin suuntaviivojen V lukuun sisältyvä kohta 22 ja Limburgin periaatteiden B19 kohta.

[27] Hirvonen 2008, Asunnot sosiaalisesti tarkoituksenmukaisessa käytössä. Selvitys ARA-vuokra-asukkaista. Suomen Ympäristö 49/2008. Helsinki 2008, s. 8–9.

[28] Aravarajoituslaki (1190/1993) 4 b § 1 mom. ja laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeuslainojen korkotuesta (604/2001) 11 b § 1 mom.

[29] Aravarajoituslaki (1190/1993) 4 b § 4 mom. ja edellä mainittu korkotukilaki (604/2001) 11 b § 4 mom.

Edellä mainituista kriteereistä voidaan poiketa ”terveydellisistä tai sosiaalisista syistä” sekä ”vuokra-asuntojen tarkoituksenmukaisen käytön edistämiseksi”. Poikkeamiselle asetetaan kuitenkin myös rajoitukset: ”Poikkeamisen on oltava asukasvalinnan tavoitteet huomioon ottaen yhteiskunnalliselta, asunnon hakijoiden aseman tai talon ylläpidon, kannalta perusteltua.” Poikkeaminen ei myöskään saa oleellisesti heikentää asunnottomien, muiden kiireellisemmässä asunnon tarpeessa olevien, vähävaraisimpien tai pienituloisimpien etusijajärjestykseen asettamista. Tästäkin etusijajärjestyksestä voidaan kuitenkin yksittäistapauksessa poiketa, ”jos se on perusteltua hakijaruokakunnan erityisolosuhteet, paikkakunnan erityisolosuhteet, paikkakunnan vuokra-asuntotilanne taikka vuokratalon tai asuinalueen asukasrakenne huomioon ottaen. Valtioneuvosto voi asetuksella tarkentaa myös poikkeussääntöjen soveltamista.”[30]

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan täsmentänyt, että asetuksella annetun sääntelyn sisältöä rajaa vaatimus, jonka mukaan valintaperusteista poikkeaminen ei saa olennaisesti haitata lain mukaan etusijalle asetettavien hakijoiden asunnonsaantia. Valiokunta vaati kuitenkin poistettaviksi säännösehdotukset, joiden pohjalta Asumisen ja rahoittamis- ja kehittämiskeskuskin (ARA) olisi saanut oikeuden antaa ohjeita asukasvalinnasta. Valiokunta totesi, että tällainen lakiin kirjoitettu oikeus olisi hämärtänyt velvoittavien oikeussääntöjen ja suositusluonteisten ohjeiden välistä eroa. Lausunnossa todetaan, että ARA ei ole perustuslain 80.2 §:ssä tarkoitettu muu viranomainen, joka voitaisiin valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä.[31] ARA:n nykyiset ohjeet ovat siis asukasvalintojen osalta oikeudellisessa mielessä pelkkiä *suosituksia*, joista kunnissa voidaan poiketa.

Asunnontarve, varallisuus ja tulot muodostavat näin ollen asukasvalintojen selkeän perustan, josta poikkeussääntöjenkään turvin ei saa poiketa ilman perusteluja. Valtioneuvoston asetuksen mukaan *asunnontarvetta* on arvioitava hakijaruokakunnan asunto-olojen ja niiden parantamistarpeen kiireellisyyden pohjalta. Sen lisäksi pitää ottaa ruokakunnan koko ja ikärakenne huomioon. Tarjottavan asunnon koon tulee olla kohtuullinen suhteessa niihin. Kohtuullisuuden arvioinnin tulee puolestaan perustua eri asuntotyyppien paikkakuntakohtaiseen kysyntään ja tarjontaan.[32]

---

[30] Aravarajoituslain (1190/1993) 4 c § ja laki vuokra-asuntolainojen ja asumislainojen korkotuesta (604/2001) 11 c §.

[31] PeVL 14/2007 vp Hallituksen esityksestä laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta.

[32] Valtioneuvoston asetus asukkaiden valinnasta arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin (166/2008), 2 §.

Asetuksessa on säännöksiä, joista saa osittaisvastauksia siihen, kuinka varallisuutta tulee arvioida vuokra-asunnon saannin kannalta. Asukkaaksi ei saa valita, jos ruokakunnan huomioon otettava varallisuus riittää tarvetta vastaavan asunnon hankintaan ilman tukea. Kyseinen varallisuustaso määritellään ARA:n ohjeiden mukaan asuntojen paikallisen hintatason pohjalta. Jos varallisuus ei riitä oman asunnon hankintaan, varallisuuden merkitys jää epäselvemmäksi. Asetuksessa lukee vain: ”Muutoin varallisuus otetaan huomioon asukkaaksi valitsemiseen vaikuttavana tekijänä.” Tältä osin tulkinta-apuna ovat vain edellä mainitut lakisäännökset etusijajärjestyksestä, joiden mukaan vähävaraisimmille, kiireellisimmässä asunnontarpeessa oleville ja pienituloisimmille on annettava etusija.[33]

Asetus huomioon otettavan varallisuuden laskentatavasta on kuitenkin selvä. Koko hakijaruokakunnan yhteenlaskettu varallisuus otetaan huomioon. Vähäiseksi luokiteltavaa varallisuutta ei kuitenkaan lasketa, eikä sellaista varallisuutta, joka ruokakunnan jäsenelle on välttämätön elinkeinon tai ammatin harjoittamisesta saatavan kohtuullisen toimeentulon hankkimiseksi. Varallisuuden arvosta saa vähentää myös omistusasunnon arvon, jos hakija työpaikan takia aikoo muuttaa toiselle paikkakunnalle, eikä ruokakunnan jäsenten ole tarkoituksenmukaista kulkea päivittäin paikkakuntien välillä paikkakuntien välisen etäisyyden tai hankalien kulkuyhteyksien takia.[34]

Hakijoiden *tulojen* määrittely tapahtuu vastaavalla tavalla, eli koko hakijaruokakunnan pysyvät tulot lasketaan yhteen, kuitenkin niin, ettei asumistukea lasketa tuloksi, kuten ei myöskään asumistukiasetuksen 1 §:ssä tarkoitettuja tuloja. Niitä ovat muun muassa vammaisetuuksista annetun lain mukaiset etuudet, lapsen lainmukaiset elatustuet, lapsilisät, lakiin perustuvat toimeentulotuet ja opintotuki. Tulotason vertailussa tulee myös ottaa huomioon ruokakunnan koko ja ruokakuntaan kuuluvien lasten määrä. Kansallisesti sitovia tulotasonormeja, jotka johtaisivat sosiaalisen vuokra-asuntokannan osalta vuokraoikeuden periaatteelliseen menettämiseen, *ei enää löydy*.[35] Eduskunnalle tosin annettiin lainsäädäntövaiheessa toinen kuva. Silloin todettiin, että normit tulotasoista, jotka periaatteessa

[33] VNA 166/2008, 3 §. Ks. myös Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen 11.07.2012 päivättyä ohjetta, dnro 18251/631/12, ”Ohje kunnille asukasvalintojen ja vuokranmäärityksen valvomiseksi”. ARA suosittelee siinä myös, että kunnan valvontapäätöksiin kirjataan asukasvalinnoissa huomioon otettava *varallisuusraja* sekä ”kunnassa tavanomaiseksi katsottavan asunnon arvo”, mikä tarkoittanee haettua vuokra-asuntoa vastaavan asunnon arvoa.

[34] VNA 166/2008, 3 §.

[35] VNA 166/2008, 4 §. Ks. myös ARA:n 11.07.2012 päivättyä ohjetta dnro 18251/631/12. Siinä todetaan nimenomaisesti, ettei tulorajoja enää ole. Silti tulotasotkin on huomioitava.

oikeuttavat vuokra-asuntoon sosiaalisesta vuokra-asuntokannasta löytyvät asetuksesta ”voimakkaan asuntokysynnän alueilla”.[36] Enää ei kuitenkaan löydy edes sitovaa ohjetta ruokakunnan koon vaikutuksesta tulovertailuun. ARA:n asukasvalintaoppaassa todetaan, että ”hakijaruokakuntien tulot voidaan tarvittaessa muuntaa vertailukelpoisiksi”, jonka jälkeen *esimerkillä* valaistaan, miten erilaiset ruokakunnat voidaan saada vertailukelpoisiksi tulojen suhteen.[37]

Asukasvalinnoissa etusijalle asetettavien asema on sinänsä omiaan toteuttamaan ihmisoikeusjärjestelmän vaatimuksia oikeuden erityisen kohderyhmän osalta. Poikkeussäännöt ovat kuitenkin tältä osin ongelmallisia, sillä ne sallivat lain mukaan etusijalle asetettavien hakijoiden ohittamisen hyvin tulkinnanvaraisin perustein kuten: ”paikkakunnan erityisolosuhteiden” tai sen ”vuokra-asuntotilanteen takia” sekä ”vuokratalon tai asuinalueen asukasrakenteen takia”.[38] Asetuksen 166/2008 tehtävä olisi tarkentaa mm. näitä poikkeussääntöjä. Sitä se ei kuitenkaan tee. Asetuksesta ei nimittäin ilmene, miltä osin sen 6.1 §:ssä säädetty oikeus ”valita asukkaaksi varallisuuden ja tulotason määrästä huolimatta” tarkentaa aravarajoituslain (1190/ 1993) 4 c §:n ja korkotukilain (604/ 2001) 11 c §:n 1 momenttien poikkeamisperusteita, ja miltä osin säännös tarkentaa pykälien 2 momentteihin sisältyvää poikkeamisoikeutta. Erottelu olisi tärkeä siksi, että perustuslakivaliokunta on yllä todetun mukaisesti korostanut, *ettei* asetuksen *1-momentteja tarkentava sääntely saa heikentää lakien mukaan etusijaa nauttivien hakijoiden asemaa.* Jos asetuksen 6.1 §:n säännökset taas liittyvät lakipykälien 2 momentteihin, tarkennusten tehtävä on tarkentaa lakikriteerejä, joiden perusteella laki päinvastoin *sallii* periaatteellista *etusijaa nauttivien ohittamisen* asukasvalinnoissa.

Voimassa olevaan sääntelyyn liittyy siis riski, että asukasvalintaa ohjaavan asetuksen 6.1 § tulkitaan, sen laajasta poikkeamistilanneluettelosta huolimatta, asukasvalinnoissa *etusijalle asetettavien ohittamisoikeutta tarkentavaksi* säännökseksi. Näin tulkittuna asetus antaa oikeuden valita asukkaita *etuoikeutetuista hakijoista piittaamatta* esimerkiksi silloin, kun asukas jo

[36] HE 47/2006 vp, s. 2, jossa myös todettiin, että tulotasojen vahvistamisesta on luovuttu väestöltään vähenevillä seuduilla, koska niillä ei ole siellä enää käytännön merkitystä.

[37] ARA:n arava- ja korkotukivuokra-asuntojen asukasvalintaopas 2008, s. 25.

[38] Ilmaisua ”vuokratalon ja asuinalueen asukasrakenne” on käytetty sekä perusteluna sille, että enää ei ole enimmäistulorajoja, joiden ylittyä periaatteellinen oikeus vuokrata asuntoa sosiaalisesta vuokra-asuntokannasta päättyy, että etuoikeutettujen hakijoiden ohittamisperusteena yksittäistapauksissa.

asuu saman omistajan toisessa vuokra-asunnossa.[39] Tulkintaa vaikeuttaa se, että ”talon ylläpitoon” liittyvät seikat kuuluvat poikkeamisperusteisiin, jotka *eivät oikeuta* ohittamaan etusijaa nauttivia. Etusijaa nauttiva *voidaan* puolestaan 2-momenttien mukaan *ohittaa* ”vuokratalon… asukasrakenteen” takia. Asetuksen 6.1 §:n vakavana heikkoutena on asukasvalinnan poikkeamisoikeuden kytkemättömyys kahden, valtuutuksen kannalta hyvin erilaisen, momentin välillä.

3.2 Turvaavatko valintakriteerit myös kansallisen yhdenvertaisuuden?

Kansallisten normien puuttuessa kunnat voivat käytännössä myös luoda *omat kuntakohtaiset tulotasonorminsa* esimerkiksi siitä, miten erikokoisten perheiden tulotasoja verrataan toisiinsa, hakijoiden etusijajärjestystä ratkaistaessa. Ei nimittäin ole sääntelyä, joka edellyttäisi kuntakohtaisten normien yhteensovittamista. Tulotasonormit voivat vaihdella kunnasta toiseen, kunhan ne ovat omassa kunnassa ”sosiaalisia” näkökohtia, asunnontarvetta, varallisuutta ja tulotasoa huomioivia kriteerejä. Tulkintani perustuu tältä osin perustuslain 121.2 §:ään, joka edellyttää kuntien ohjauksen tapahtuvan *lain* tasoisilla säädöksillä.[40]

Asunnontarpeen, varallisuuden ja tulotason *yhteensovittamisessa* kunnat voivat myös antaa pääkriteereille *eri painoarvot,* kun hakijat asetetaan niiden muodostaman *kokonaisuuden* perusteella etusijajärjestykseen. Asetuksen 5.1 § määrää ainoastaan, että ”etusijalle asetetaan vuokra-asuntoa eniten tarvitseva hakija”. ”Eniten tarvitseva” viittaa siinä nimenomaan kokonaisarvioon, jossa kaikki osatekijät ovat mukana. Pykälän 2 momentti jatkuu: ”Jos usean hakijaruokakunnan asunnontarve on yhtä suuri, pienituloiset ja vähävaraiset ruokakunnat asetetaan suurituloisempien ja varakkaampien edelle.”

[39] Asetuksen 6.1 § mukaan voidaan normaalikriteereistä poiketa mm: 1) asunnon järjestämiseksi perusparannettavassa vuokratalossa asuvalle, 2) vuokratalon ylläpidon ja hoidon kannalta välttämättömän ruokakunnan hyväksi, 3) jos vuokralaiset keskenään vaihtavat asuntoja, 4) kun vuokralainen vaihtaa saman tosiasiallisen vuokranantajan toisen asuntoon.

[40] Ks. Suksi, Finlands statsrätt. En sammanställning av material och tolkningar i anslutning till Finlands grundlag. Åbo 2002, s. 345, jossa hän toteaa, että ohjauksen perustuminen lakiin koskee nimenomaan kuntien erityistä toimialaa, johon tämäkin tehtävä kuuluu. Asetuksella ei voi kuin tarkentaa lakitasoista ohjausta. Ks. Heuru – Mennola – Ryynänen, Kunnallinen itsehallinto: Kunnallisoikeuden perusteet. Helsinki 2001, s. 72–73. Ks. myös ARA:n ohjetta, dnro 18251/ 631/12, jossa silti toivotaan, että kunnilla on yhtenäiset periaatteet asukasvalintoja valvoessaan.

Asukasvalinnan kannalta keskeisin normiperusta on siis hyvin monimutkainen normirakennelma, jonka osiksi on lailla säädetty asunnontarve, varallisuus ja tulotaso. Nämä osat saavat kuitenkin *normatiivisen sisältönsä vasta kuntakohtaisilla normipäätöksillä,* jotka perustuvat siihen, mitä kuntakohtaisesti pidetään sosiaalisina kriteereinä. Ne syntyvät joko linjauspäätöksinä tai, passiivisemmin, yksittäisten valintapäätösten kumulatiivisena summana. Vain varallisuuden osalta päätökset perustuvat selkeästi sidottuun harkintaan, sillä ruokakuntakohtainen varallisuusnormi on lain mukaan kytketty oman asunnon paikkakuntakohtaiseen hankintahintaan. Myös osa-alueita kuvaavien normien *keskinäinen painoarvo* ratkeaa vastaavalla tavalla vasta *kuntakohtaisissa* päätöksentekotilanteissa.

Tämän keskeisen normiperustan valvontakin tuntuu kangertelevan. Vaikka ARA edellä todetun mukaisesti neuvoo kirjaamaan myös sovelletun varallisuusrajan asukasvalintojen valvontapäätöksiin, löytyy viime vuosilta vain yksi varallisuutta koskeva kysely. Siinä kysyttiin vuoden 2012 alun tilanteen pohjalta, olivatko erityisryhmien vuokra-asuntoihin asukkaiksi valitut kelpoisia asuntoihinsa tulojensa ja varallisuutensa perusteella. Näihin asuntoihin sovelletaan samoja asukasvalintakriteerejä.[41] Varallisuus*rajojen tasoja* ei sen sijaan kysytty. Kysely kohdistui kuitenkin sinänsä tärkeään kohtaan, eli siihen, onko asukkaiksi valittu varallisuusrajat ylittäviä hakijoita. *Erityisryhmien* vuokra-asuntojen asukasvalintaan kohdistuvana kysely koski kuitenkin käytännössä vain pientä määrää asuntoja, ja juuri sellaisia, joiden osalta on epätodennäköisempää, että rajoja ylitettäisiin. Tulorajoihin liittyvä kysymys ihmetyttää, koska sitovia enimmäistulorajoja ei ole missään kunnassa VN:n asetuksen 166/2008 astuttua voimaan 01.04.2008.[42]

---

[41] Http://www.ara.fi/Lomakkeet/Kyselylomakkeet/Erityisryhmäkohteiden asukasvalinnat ja vuokrat, 30.03.2012 mennessä palautettava lomake, tulostettu 14.2. 2012, sekä erityisryhmien asuntoihin sovellettavien asukasvalintakriteerien osalta HE 170/2004 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 7, jossa asukasvalintojen osalta viitattiin silloiseen asetukseen, 446/2004. Niissä varallisuusrajat ovat olleet kuntakohtaiset ainakin 26.01.1994 lähtien, kun valtioneuvoston päätöksellä 53/1994 ensimmäisen kerran tarkennettiin, mitä aravarajoituslain (1190/1993) 4.3 §:n ilmaisu ”sosiaalisesti tarkoituksenmukainen ja taloudellinen tarve” tarkoittaa. Valtioneuvoston päätöstä 53/1994 sovellettiin jo silloin myös korkotukilakiin (867/1980).

[42] VNA nro:t 446/2204 ja 731/2006 pohjalta oli enimmäistulonormeja voimassa yhteensä 59 mainitussa kunnassa pääkaupunkiseudulla sekä Tampereen, Turun, Jyväskylän, Kuopion ja Oulun seuduilla 15.6.2004–31.03.2008 välisenä aikana, ja vielä samansisältöisinäkin. Kyseisten asetusten pohjalta niitä piti soveltaa muissakin kunnissa, mutta vain 1.1.2004 tai sen jälkeen käyttöön otettujen vuokratalojen asukasvalinnoissa. Ennen 15.6.2004 piti enimmäistulorajoja VNA 1191/2001:n mukaan soveltaa kaikissa kunnissa.

Valvontaviranomaisen julkaisua, jossa kuvattaisiin miten asunnontarvetta sekä varallisuus- ja tulotasoa käytännössä punnitaan keskenään, on niin ikään mahdotonta löytää. Valvonta ei kohdistu näiden avainkriteerien soveltamistapaan. Pelkästään vuokra-asuntohakijoiden *tulotasoon* kohdistuva selvitys on tehty. Sen esipuheessa todetaan, että ”vuosi tulorajojen poistamisen jälkeen hakijarakenne ja hakijoiden tulotaso ovat samanlaisia kuin vuosi aikaisemmin”. Sama todetaan asukasvalintojen suhteen. Syyksi arvioidaan, että hakijat eivät välttämättä ole olleet tietoisia tulorajojen poistamisesta.[43] Johtopäätösten vetäminen tulotasorajojen poistamisen vaikutuksista ei edellä mainittua taustaa vasten vakuuta, varsinkaan kun tulotasotiedoissakin oli selviä aukkoja.[44] Julkaisussa arvioitiin kuitenkin myös ”tulorajaylittäjien osuutta”, vaikka sellaisia rajoja ei enää olekaan. SATO:n osalta niitä oli n. 5 % hakijoista.[45]

Maastrichtin suuntaviivojen A13 kohta tarjoaa hyvän lähtökohdan sääntelymallin kriittiselle tarkastelulle vaatiessaan, että *kaikki ovat lain edessä yhdenvertaisia*. Turvaako normirakennelma vaadittua yhdenvertaisuutta lain edessä, kun asunnontarve, varallisuus ja tulotaso saavat normatiivisen sisältönsä vasta kunnissa, vaikka kyseiset tekijät muodostavat sääntelyn ehdottoman perustan? Varallisuuden osalta kuntien harkinta perustuu sidottuun harkintaan. Näin ei ole tulotason osalta siksi, että sitovaa sääntelyä edes siitä, miten hakijaruokakunnan koko on huomioitava tulotasoissa, ei ole. Valtioneuvoston asetuksen 5.1 §:n muotoilu ”vuokra-asunnon eniten tarvitseva hakija” on pääkriteerien yhteensovittamisnormiksi niin ikään liian väljä, ja jättää paljon harkintavaltaa ja monta yhteensovittamisvaihtoehtoa paikalliselle tasolle. Kun valvontakaan ei kohdistu näiden normien mahdollisiin sisällöllisiin vaihteluihin eikä mahdollisiin yhteensovittamistapojen vaihteluihin, normirakennelma ei näyttäisi nykyisellään turvaavan vaadittua yhdenvertaisuutta *kansallisesti*. Myös asunnottomien suhteellisen vakiintunut määrä ryhmän periaatteellisesti etuoikeutetusta asemasta huolimatta viittaa asumista ihmisoikeutena koskevaan sääntelyyn sisältyviin ongelmiin.[46]

---

[43] Hirvonen, Tulorajat poistuivat – muuttuiko mikään? Tilastoselvitys ARA-asuntojen hakijoista ja asukasvalinnoista. Suomen Ympäristö 2010, s. 3.

[44] Tulotasotietoja ei julkaisun pohja-aineistosta löytynyt VVO:n, Vantaan, Tampereen ja Kuopion kaupunkien asuntoja hakeneiden osalta. Puute koski n. 17 % kaikista hakijoista. Hirvonen 2010, s. 41.

[45] Hirvonen 2010 s. 43. Puhelinhaastattelussa Helenelund – Hirvonen 06.11.2012, Hirvonen kertoi, että vertailu tehtiin niihin enimmäistulotasoihin, jotka olivat voimassa vuoteen 2008 saakka.

[46] Ks. ARA:n selvitystä 1/2012, Asunnottomat 2011, jonka mukaan yksinäisiä asunnottomia v. 2003 oli 8 186 ja vuonna 2011 7 572. Asunnottomien perheiden määrä oli vastaavasti 415 ja 423.

Johtopäätösten kannalta on myös yhdentekevää, ovatko käytännössä sovelletut normit jo riistäytyneet käsistä niin suurten kuntakohtaisten vaihtelujen muodossa, että kansallista yhdenvertaisuutta lain edessä ei enää ole. Oleellisinta on se, ettei *lainsäädäntö* turvaa yhdenvertaista kohtelua asuinkunnasta riippumatta. Systemaattisen, tilastollisesti luotettavaan tietoon perustuvan asuntopolitiikan vaatimus edellyttäisi, että *valtio* on sääntelyllään varmistanut hakijoiden *kansallisenkin* yhdenvertaisuuden lain edessä.

Asukasvalintakriteerien normatiivinen sisältö ratkeaa nykyisessä sääntelyssä pitkälle jonkinlaisella ”harmaalla vyöhykkeellä”*, johon valtion sitova sääntely ei enää selkeänä ulotu, eikä kunnillakaan ole* perustuslain 80.2 §:n perusteella nimenomaista *delegoitua valtaa tarkentaa asukasvalintanormeja*. Kunnat eivät kuitenkaan voi välttyä ottamasta kantaa kohtiin, joihin sitova sääntely ei ulotu. Esimerkiksi ruokakunnan koon huomioonottaminen edellyttää että, otetaan kantaa myös siihen, miten esimerkiksi perheen lapsiluku ja ikäjakauma vaikuttaa hakijaruokakuntien tulotasojen vertailuun. Käytännön soveltamistilanteissa ei myöskään voi välttyä määrittämästä eri pääkriteerien keskinäistä painoarvoa. Myös tältä osin valvonta näyttää puutteelliselta. Pääkriteerien yhteensovittamismalleista ei ole tehty kyselyjä tai selvityksiä.

Voitaneen kysyä, eikö ARA:ssa pidetä mahdollisena, että kunnat hyödyntäisivät harkintavaltaansa osatekijöiden yhteensovittamisessa, joko asukasvalintojen kumulatiivisena summana tai laajempina linjauspäätöksinä? Sääntelymalli ei mielestäni oikeuta sulkemaan pois sitäkään mahdollisuutta, että kunnat antavat säätelylle niin vaihtelevan normatiivisen sisällön, että kuntakohtaisilla, *sisällöltään vaihtelevilla*, *normeilla* välillisesti *rikotaan perustuslain 80.1 §:n säännöstä*, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Tämä voi esim. olla kajoamista PL 19.1 §:ssä turvattuun subjektiiviseen oikeuteen asumiseen, jos esimerkiksi avuttomassa tilassa olevia henkilöitä ohitetaan asukasvalinnoissa.[47]

[47] Ks. Helenelund 2011, s. 175–178, jossa on kuvaus siitä, kenelle subjektiivinen oikeus järjestettyyn asumiseen periaatteessa kuuluu eli niille, joiden henki tai terveys on vaarassa ilman järjestettyä asumista. Ks. myös s. 178–190, josta käy selville, että sekä päihdehuoltolaissa että alan laatusuosituksessa on puutteita, jotka ovat johtaneet siihen, että normaalin asuntopolitiikan ensisijaisuus on saanut liian korostetun aseman sosiaalihuoltolain asumispalvelujen kustannuksella.

3.3 ”Social mix” -konseptin hyödyntäminen – kriittinen tarkastelu

Toinen lähtökohta sääntelyn ihmisoikeusmukaisuuden kriittiselle tarkastelulle löytyy Maastrichtin suuntaviivojen 14a kohdasta, jonka mukaan velvoitteita on *aktiivisesti* rikottu, mikäli TSS-oikeuksien toteuttamisen kannalta tarpeellinen sääntely on poistettu. Kohta on kiintoisa lähinnä tulotasorajojen poistamisen osalta. Helsingin kaupunki teki jo vuonna 2006 aloitteen, että ne poistettaisiin kasvukeskuksiltakin. Esitystä perusteltiin keskipalkkaisten asukkaiden huolestuttavalla vähenemisellä sosiaalisista vuokra-asunnoista. Noususuhdanteen aikana osa oli hakeutunut omistusasuntoihin, ja pelättiin, että kehityssuunnan jatkeena ”asukasrakenne joissakin vuokrataloissa tulisi yksipuolistumaan”. Tavoitteena oli siis eriytymiskehityksen kitkeminen alkuunsa ja ”social mix”-konseptin toteuttaminen.[48]

Tavoite on sinänsä ihmisoikeusjärjestelmän mukainen.[49] Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvontakomitea on kuitenkin myös kritisoinut sitä, että on piilouduttu ”social mix” -konseptin taakse, kun on evätty pääsy sosiaaliseen vuokra-asuntoon. Osasyy kritiikkiin on ollut se, ettei käsitettä ole määritelty sitä käytettäessä. Tätä taustaa vasten voidaan kysyä, oliko tulorajojen poistaminen arava- ja korkotukiasuntojen asukasvalintakriteereistä välttämätön lähes olemattomaksi väitetyn eriytymisen kitkemiseksi, ja ”vuokratalon monipuolisen asukasrakenteen ja sosiaalisesti tasapainoisten asuinalueitten” turvaamiseksi.[50] Keskituloisten oikeus vuokrata sosiaalisia vuokra-asuntoja olisi luontevammin turvattu korottamalla tulorajat tavoitteen saavuttamisen mahdollistaville tasoille. Tulorajojen korvaaminen vain kutakin asuntoa hakeneiden keskinäisellä tulotasovertailulla vaatisi valvonnaltakin uusia avauksia, jotta sosiaalisuuden lakisääteisen osatekijän, ”tulotason”, mahdollisesti vaihtelevista tulkinnoista saataisiin tietoa. Kiintoisaa olisi ainakin tietää, kuinka suuri kuntien välinen hajonta on korkeimmissa tulotasoissa, joiden perusteella asukkaat on valittu.

[48] Hirvonen 2010, s. 3.

[49] EUSP:n valvontakomitea on esim. peruskirjan 30 artiklan pohjalta kysynyt Ranskan valtiolta, mitä se on tehnyt sosiaalisen asumisen maantieteelliselle hajauttamiselle ”ghettojen” syntymisen ennalta ehkäisemiseksi. Ks. Kenna 2006 s. 40.

[50] Hirvonen 2010, s. 3, jossa tulorajojen poistamisen tavoitteet kuvattiin tällä tavalla.

3.4 Asuntotuotantomäärärahojen kohdentaminen – hyvän tietopohjan vaatimus

Edellä (luvussa 2.1) ilmeni, että ihmisoikeusvelvoitteiden mukaan asuntopolitiikan tulee olla sekä systemaattista että perustua hyvään tietopohjaan ja heikko-osaisten erityiseen huomioonottamiseen. Vaatimus edellyttäisi, että vuokra-asuntotuotantoon varattujen määrärahojen kuntakohtaisissa kohdentamispäätöksissä hyödynnettäisiin myös tietoja siitä, minkälaisilla tulotasoilla eri kunnissa pääsee sosiaaliseen vuokra-asuntoon. Tämäntyyppistä kaikkia kuntia kattavaa tietoa ei kuitenkaan ole. Löytyy vain edellä lainattu selvitys, jossa valittujenkin asukkaiden kohdalla tulojakaumiin sisältyy myös satunnaista vaihtelua.

Valittujen asukkaiden tulotiedot löytyvät pääkaupunkiseudun kolmen suuren kaupungin lisäksi vain neljän suurehkon kaupungin ja kahden yleishyödyllisen toimijan, VVO:n ja SATO:n, osalta. Aineiston tulkintaa vaikeuttaa sekin, että puuttuvat tulotiedot saattavat näkyä nollatuloina. Asunnon saaneiden tulotietojen luotettavuus on kuitenkin parempi kuin hakijoiden. Tulotasojen luotettavuutta ja vertailukelpoisuutta rasittaa vielä Turun kaupungin ja SATO Oy:n käyttämä, muiden käyttämästä poikkeava tulokäsite samoin kuin selvityksen *olettamus*, että pieni osa hakijoista on kuukausitulojensa sijasta ilmoittanut vuositulonsa.[51]

Uusien vuokra-asuntojen rahoituspäätöksissä ARA käyttää rahoitusjohtajansa mukaan kuntien antamia asuntomarkkinatietoja, eli niitä, joiden pohjalle edellä lainatut asuntomarkkinaselvitykset on laadittu. Sen lisäksi hyödynnetään Tilastokeskuksen väestöennusteita ja asuntoja koskevia vuokra- ja hintatilastoja sekä ARA:n omia kuntakohtaisia vuokratietoja sekä ARA:n että vapaarahoitteisten asuntojen osalta.[52] Arava- ja korkotukijärjestelmien sääntely antaa siis asukasvalintoja määrittäviltä osiltaan ”vähäosaisille” yhtäältä etusija-aseman, mutta sisältää toisaalta myös tätä etusijaa murentavia elementtejä. Näin on siksi, että sääntely saa todellisen normatiivisen sisältönsä vasta kuntakohtaisilla päätöksillä, jotka saattavat vaihdella kunnittain. Kuitenkaan asukasvalintanormien kuntakohtaisten tarkennusten vaihteluja ei valvota.

[51] Hirvonen 2010, s. 41 ja 46–48. Pääkaupunkiseudun suurten kaupunkien lisäksi selvitykseen sisältyi Tampereen, Turun, Oulun ja Kuopion kaupunkien vuokra-asunnot.

[52] Puhelinhaastattelu Helenelund – rahoitusjohtaja Markku Aho (ARA) 13.11.2012 ja hänen täydentävät, sähköpostitse 14.11.2012 annetut vastauksensa.

Valvontaviranomaiselta tiedostamatta jääneet vaihtelumahdollisuudet, ja puuttuva valvonta, heikentävät vuorostaan ARA:n mahdollisuuksia sisällyttää tietoja *todellisista* asukasvalintanormeista vuokra-asuntotuotantomäärärahojen kohdentamispäätöksiinsä. Tämä koskee sekä kuntakohtaisia tietoja hakijamääristä suhteessa vapaisiin vuokra-asuntoihin että hakijoiden vastaavuutta *yhteismitallisiin* valintakriteereihin. Tämä on ongelmallista nimenomaan sen takia, että ihmisoikeusjärjestelmä vaatii asuntopolitiikalta hyvää tietoperustaa. Loogista olisi, että tämä vaatimus näkyisi myös hyvän tietopohjan vaatimuksena päätöksissä, joilla asuntotuotantomäärärahoja kohdennetaan eri kuntiin. Myös näillä päätöksillä on vaikutuksensa siihen, hyötyykö ihmisoikeusjärjestelmän ”oikeus asuntoon” -sääntelyn erityinen kohderyhmä, yhteiskunnan heikko-osaiset, sosiaalisesta vuokra-asuntokannasta.

4 SUBJEKTIIVINEN OIKEUS JÄRJESTETTYYN ASUMISEEN – HAASTEENA SYRJIMÄTTÖMYYS?

Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvontaelin, Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea, esitti vuonna 2007 Suomea koskevaa jossain määrin yllättävää kritiikkiä. Komitea totesi Suomen maaraporttia koskevassa kannanotossaan, ettei Suomella ole peruskirjan 15 artiklassa edellytettyä lakisääteistä syrjintäkieltoa, joka kattavasti suojaisi *vammaisia* syrjinnältä. Kattavuus edellyttäisi, että syrjintäkielto koskisi sekä julkista että yksityistä sektoria. Kyseisellä syrjintäkiellolla on myös asumisulottuvuus. Komitea päätyi siis kannanottoon, jonka mukaan Suomen lainsäädäntö ei vastaa peruskirjan vaatimuksia tältä osin.[53]

Vuonna 2012 komitea arvioi uudestaan saman velvoitteen toteuttamista. Suomen maaraporttiin sisältyi ilmeisesti silloin aikaisempaa kattavampi kansallisen sääntelyn selostus. Näin voidaan ainakin päätellä siitä, että kannanotossaan komitea viittasi raporttiin ja totesi, että perustuslain 6.2 § kieltää kaikenlaisen, myös vammaisiin kohdistuvan syrjinnän. Perusoikeuksien oikeudellisen aseman pohjalta komitea päätyi siihen, että Suomen oikeusjärjestykseen sisältyy sittenkin perussopimuksen vaatimuksia täyttävä

[53] Http://www.coe.int/Human Rights/European Social Charter/European Committee of Social Rights Social Rights/Conclusions of the ESCR/Conclusions by states/Finland 2007, Article 15.3. Tulostettu 23.10.2007.

vammaisia koskeva syrjintäkielto. Komitea pyysi kuitenkin, että Suomi seuraavassa maaraportissaan selostaisi maamme ”case law’ta”, jotta komitea voisi vakuuttua siitä, että vammaisten täydellistä syrjintäkieltoa edellyttävä perusoikeussäännös on saavuttanut normihierarkian edellyttämän läpäisyvoiman oikeuskäytännössäkin.[54]

5 VAMMAISPALVELULAIN PALVELUASUMINEN – EHTONA VAIKEAVAMMAISUUS

Vammaispalvelulaki (380/1987) on mielenkiintoinen nimenomaan *oikeutetun kohderyhmän* suhteen selvitettäessä perustuslain 19.1 §:ssä säädettyä subjektiivista oikeutta järjestettyyn asumiseen. Kohderyhmän oikeuksien toteutumista on siis syytä selvittää oikeuskäytäntöä myöten. Tämän kohderyhmän rajaaminen on edellä 2 luvussa mainitun *de jure -syrjinnän välittömän poistamisvelvoitteen* kannalta tärkeä. Tärkeä on myös vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain välinen työnjako, koska näillä laeilla voidaan toteuttaa perustuslain 19.1 §:ssä turvattu oikeus järjestettyyn asumiseen. Lähtökohtaisesti vammaispalvelulaki on 4 §:n mukaan toissijainen. Sitä sovelletaan vain silloin, kun muu laki, sosiaalihuoltolaki mukaan lukien, ei turvaa riittäviä palveluja.[55]

Vammaisuusmääritelmät vaihtelevat Suomessa laista toiseen.[56] Vammaispalvelulain 2 §:ään sisältyvä vammaisuusmääritelmä on kuitenkin neutraali suhteessa erityyppisiin diagnooseihin, samoin suhteessa vamman taustaan. Tavoitteena on ollut, että kaikille palvelujen tarpeessa oleville turvattaisiin heidän tarvitsemansa palvelut.[57] Vammaisella tarkoitetaan säännöksen mukaan henkilöä, jolla vamman tai sairauden johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista. Sisällöllisesti lain ”vammaisen” määritelmä on sama, joka sisältyy mm.

[54] Http://www,coe.int/Human Rights/European Social Charter/European Committee of Social Rights/Conclusions by state/ Finland 2012, s. 30–31. Tulostettu 16.6.2013.

[55] Ks. Narikka (toim.), Sosiaali- ja terveyspalvelujen lainsäädäntö käytännössä. Helsinki 2006, s. 350, jossa maininta, että nimenomaan sosiaalihuoltolain palvelujen riittämättömyys tai soveltumattomuus yleensä on syynä siihen, että vammaispalvelulain palveluja tarvitaan.

[56] Http://www.coe.int/Human Rights/European Committee of Social Rights/European Social Charter/Reporting Procedure/Reports submitted by states/Finland 2nd Report, s. 34–34. Tulostettu 22.10.2007.

[57] Räty, Vammai§palvelut. Helsinki 2003, s. 14.

uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 15 artiklaan, jonka mukaan vammaiseksi luokitellaan ikään*, vamman laatuun tai taustaan* katsomatta. Olen tätä määritelmää aikaisemmin luonnehtinut *todelliseen* vammaisuuteen perustuvaksi.[58]

Vammaispalvelulaissa on *asumisen* osalta vain *vaikea*vammaisten asumiseen liittyviä velvoitteita. Lain 8.2 §:n mukaan on vaikeavammaiselle järjestettävä *palveluasuminen*, ”jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista.” Vammaispalveluasetuksen (759/1987) 11 § lisää siihen vielä palvelua tarvittavan ”jatkuvanluonteisesti, vuorokauden eri aikoina tai muutoin erityisen runsaasti”. Lainattu lakiteksti paljastaa *palvelu*asumiseen liittyviä keskeisiä piirteitä: 1) Säännös luo *subjektiivisen oikeuden* järjestettyyn palveluasumiseen,[59] 2) oikeus on periaatteessa *tarvepohjainen,* 3) järjestämisvelvoitteen poistavana ”ylärajana” on tilanne, jossa *avo*palveluja *ei* enää *voida pitää riittävinä,* siis tilanne, jossa laitospaikka on tarpeen.

Vammaispalvelulain 9.2 §:n mukaan vaikeavammaisille on myös korvattava asunnon muutostöistä ja asuntoon kuuluvien välineiden ja laitteiden hankkimisesta aiheutuvat kohtuulliset kustannukset. Jälkimmäistä säädöstä en käsittele tässä sen enempää, koska *fyysisesti* vammautuneet muodostavat säädöksen luontevimman kohderyhmän. Käytännön asunnottomuutta kuvaavien tilastojen pohjalta syntyi minulle jo väitöskirjatyöni yhteydessä työhypoteesi, että mielenterveyteen liittyvä ”vammaisuus” todennäköisemmin altistaa syrjintään asuntoasioissa.

*Vaikea*vammaisuuden määritteleminen on siis tärkeää sen selvittämiseksi, kenelle subjektiivinen oikeus *palveluasumiseen* kuuluu. Vammaispalveluasetus (759/187) määrittelee *vaikea*vammaisuuden *palvelu*kohtaisesti.[60] *Palveluasumisen* vaikeavammaisuus määräytyy kuitenkin vammaispalvelulain ja -asetuksen yllä lainattujen säännösten perusteella. Säädetyn määritelmän lisäksi on syytä selvittää Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvontakomiteankin selvityspyynnön mukaisesti, toteuttaako *oikeuskäytäntö* normihierarkian edellyttämää syrjimättömyyttä vammaisia kohtaan.

---

[58] Helenelund 2011, s. 72–75.

[59] Ks. Tuori – Kotkas, Sosiaalioikeus. Helsinki 2008, s. 246–248, jossa mm. todetaan, että subjektiiviset oikeudet vammaispalvelulaissa on puettu imperatiivimuotoon eli käytännössä järjestämisvelvoitteen muotoon. Esimerkkinä tällaisesta subjektiivista oikeutta tarkoittavasta ilmaisusta mainitaan myös lainatussa säännöksessä käytetty ilmaisu ”on järjestettävä”. Ks. myös Narikka (toim.) 2006, s. 351.

[60] Ks, myös Narikka (toim.) 2006, s. 351, *palvelukohtaisesti* määritellyn vaikeavammaisuuden todentamiseksi.

KHO:n tulkintakäytännön pohjalta on ainakin todettavissa, että vaikka *fyysisesti* vammainen voi olla täysin riippuvainen toisen avusta ja kykenemätön kommunikoimaan, hänen palvelutarpeensa on silti tyydytettävä vammaispalvelulain pohjalta, mikäli palvelutarpeisiin vastaaminen ei jatkuvasti ja pitkäaikaisesti edellytä pääasiallisesti *sairaanhoidon* tai muuta erityisosaamista.[61] Mikäli sellaista osaamista tarvitaan ja avuntarve on suuri, palvelut järjestetään ilmeisesti laitoshoitona. Oikeuskäytännöstä löytyy kuitenkin myös ratkaisuja, jotka pohjautuvat fyysisen sairauden aiheuttamiin vammoihin. Niistä ei kuitenkaan aina ole pääteltävissä, missä kunnossa vammainen on ollut. Tällainen on ainakin Parkinsonin tautia sairastavaa henkilöä koskeva ratkaisu 23.10.1998 T 3308. Finlexistä ei ilmene vamman aiheuttamien ongelmien tarkempi luonne. KHO katsoi kuitenkin ratkaisussaan, että henkilöä oli pidettävä *vaikea*vammaisena, minkä takia hänelle oli nimenomaan vammaispalvelulain pohjalta järjestettävä palveluasuminen, eikä sosiaalihuoltolain vastaavien palvelujen muodossa. Vaikeavammaisen palveluasuminen voidaan järjestää myös palkkaamalla vammaiselle hänen omassa kodissaan työskentelevä henkilökohtainen avustaja. Tähän liittyvässä tapauksessa hakemusta *ei voitu* hylätä määrärahasyihin vedoten, vaan se kuului erityisen järjestämisvelvoitteen piiriin. KHO katsoi kuitenkin, että palveluasumisen järjestämisessä voitiin hyödyntää myös *sosiaalihuoltolain* palveluja.[62]

Toisen tapauksen mukaan pitkäaikaista ja vaikea-asteista kroonista skitsofreniaa sairastavalla oli myös oikeus *vammaispalvelulain* mukaiseen palveluasumiseen. Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen antaman lausunnon mukaan hakijaa ei olisi voitu kuntouttaa itsenäiseen elämään. Sairaalahoitoa hän ei puolestaan enää tarvinnut. Päätös pohjautui osin sosiaali- ja terveysministeriön lausuntoon, jossa korostettiin, ettei mielenterveyslakiin, kansanterveyslakiin tai erikoissairaanhoitolakiin sisälly erityisiä säännöksiä palveluasumisesta. Vaikka palvelutarpeen aiheuttanut sairaus on hoidettu kyseisten lakien nojalla, palveluasuminen tulee järjestää *vammaispalvelulain* pohjalta, koska kyseessä on hoidon jälkeinen ja siihen liittymätön asuminen. Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen lausunnossa todettiin myös, että

[61] KHO 2013:6 ja KHO:2013/7. Molemmissa tapauksissa oli kyseessä aivoverenvuodon jälkitila. Ensin mainitussa ratkaisussa potilas ei pystynyt kommunikoimaan eikä itse hälyttämään apua soittokellolla. Hänet nostettiin kuitenkin päivittäin istumaan ja hän polki restoraattoria. Jälkimmäisessäkin ratkaisussa oli kyseessä vastaavantyyppinen tapaus, jossa henkilö oli pääosin vuodepotilas ja täysin autettava. Hän käytti vain muutamia sanoja ja lyhyitä lauseita, ja nekin tulivat kuiskaten.

[62] KHO 12.09.2001/2163.

asiakkaalle soveltuisi parhaiten erityisesti mielenterveyspotilaille suunniteltu palveluasuminen.[63]

Mielenterveyslain (1116/1990) 5 §:n mukaan mielenterveyspotilaalle on yhteistyössä sosiaalitoimen kanssa järjestettävä hänen tarpeidensa edellyttämä tuki- ja palveluasuminen. Tämä ilmentää sosiaalihuollon ”normaalisuuspyrkimystä”, jolla pyritään siihen, ettei asiakasryhmiä tai asiakkaita leimattaisi.[64] Vammaispalvelulain pohjalta toteutettuna oikeus *palvelu*asumiseen koskee vain *vaikea*vammaisia. Mielenterveyspotilasta koskeva ratkaisu vahvistaa kuitenkin sitäkin, että vammaisen oikeus palveluasumiseen monen sairauden aiheuttaman *vaikea*vammaisuuden osalta kanavoituu juuri *vammaispalvelulain* kautta, mikäli palveluasumista ei järjestetä hoitoon integroituna.

Mielenterveyslain 5 §:ssä mainittu *tuki*asuminen taas järjestetään *sosiaalihuoltolain* pohjalta. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisukäytännöstä löytyy vuodelta 2012 ratkaisu, joka vahvistaa asian. Kyseessä on päätös dnro 1665/4/12, jossa Kuopion kaupungin sosiaalitoimi mm. oli jättänyt tukiasumis- ja tukipalvelupäätökset tekemättä sekä palvelusuunnitelman laatimatta, kun nuori potilas ohjattiin yhdistyksen tukiasuntoon. Sosiaalihuoltolakiin pohjautuvana oikeus *tuki*asumiseen *ei kuulu* subjektiivisiin oikeuksiin, vaan kunnan yleisen järjestämisvelvoitteen piiriin. Kaupungin sosiaalitoimen puolustuksen, että vuokrasopimus olisi korvannut tukiasumispäätöksen, AOA kuittaa asiallisesti, mutta tylysti: ”Käsitykseni mukaan vuokrasopimus ei ole sosiaalihuollon asiakaslain 6 §:ssä tarkoitettu *viranomaisen päätös*”.[65]

Mahdollisen *syrjivän* sääntelyn ja käytäntöjen tutkiminen on siis kohdennettava siihen, löytyykö ryhmiä, joiden vammat *eivät* oikeuta vammaispalvelulain mukaiseen palveluasumiseen, vaikka asumista ei ole järjestetty hoitoon integroituna. Ensin on kuitenkin syytä tarkentaa vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain keskinäistä suhdetta. KHO:n ratkaisukäytännön perusteella vaikeavammaisten kohdalla vammaispalvelulain 4.1 §:ssä säädetty toissijaisuus väistyy suhteessa sosiaalihuoltolakiin.[66]

---

63 KHO 2004:69.

64 Tuori – Kotkas 2008, s. 164 ja 170–171.

65 EOA:n päätös 28.6.2013, dnro 1665/4/12. Kantelijan diagnoosi ei ole julkinen, mutta viittaus mielenterveyslain 5 pykälään tukee olettamaa, että kyseessä olisi mielenterveyshäiriöstä kärsivä potilas. Tapauksessa oli myös kysymys siitä, voitiinko asiakasmaksupäätös jättää palvelutuottajan ja asiakkaan väliseksi sopimusasiaksi, mikä ei tietenkään ollut mahdollista sosiaalitoimen järjestämisvelvoitteen piiriin kuuluvassa asiassa.

66 KHO 2005:3369. Ratkaisu koski aivoinfarktin jälkeen mm. afasiaa ja apraksiaa sairastavaa henkilöä, jolla oli oikeus vammaispalvelulain palveluasumissäännön perusteella *henkilökohtaiseen avustajaan* omassa kodissaan.

6 ”PSYYKKISESTI” VAMMAUTUNEET – VAIKEAVAMMAISUUDEN VÄLIINPUTOAJIA?

KHO:n tärkeässä vuosikirjaratkaisussa KHO 2003:12 evättiin *dementoituneelta* vammaispalvelulain mukainen palveluasuminen. Dementiaa sairastava oli anonut kotiinsa henkilökohtaista avustajaa, jolloin palveluasuminen olisi järjestetty kotona. KHO kumosi hallinto-oikeuden hakijalle myönteisen päätöksen, jonka mukaan hakijalle olisi tullut myöntää palveluasuminen hänen omassa kodissaan palkkaamalla hänelle henkilökohtainen avustaja. KHO viittasi perusteluissaan sosiaalihuoltolain ensisijaisuuteen suhteessa vammaispalvelulakiin todeten, että sen turvin pystyttiin järjestämään asiakkaalle riittävät palvelut. Palvelujen riittävyyttä arvioidessaan KHO kiinnitti huomiota hoito- ja palvelusuunnitelmaan, joka oli laadittu noin 1,5 kuukautta sen jälkeen, kun potilaan kotikaupunki huhtikuussa 2001 oli tehnyt valituksen kohteena olleen kielteisen päätöksensä. KHO totesi, että kyseisen suunnitelman mukaan asiakas oli omatoiminen liikkumisen, ruokailun, vuoteeseen ja WC:hen menemisen suhteen. Peseytymisen ja pukeutumisenkin suhteen hän oli *kehotettuna* omatoiminen.

KHO katsoi, että sosiaalihuoltolain pohjalta järjestetty kotipalvelu 2 tuntia päivässä 5 päivää viikossa oli riittävä verrattuna päätöstä edeltäneeseen järjestelyyn. Silloin potilas sai Alzheimer-yhdistyksen kotipalvelua 3 päivää viikossa 4 tuntia kerrallaan, mikä oli palvelumuoto, jonka yhdistys oli päättänyt lopettaa. Valituksenalaisessa päätöksessä oli myös todettu henkilökohtaisen avustajan saamisen kriteerinä käytetyn sitä, että asiakas pystyy itse ilmaisemaan avuntarpeensa. Kaupungin järjestämien kotipalvelujen ongelmallisuutta potilaan kannalta kuvaa se, miten tilanne eteni. Potilas luopui nopeasti palveluista, koska piti niistä koituvaa haittaa hyötyä suurempana. Kaupungin ratkaisu sai kuitenkin KHO:n hyväksynnän. Perhe palkkasi kaupungin kotipalvelun tilalle yksityisen omaishoitajan osittain potilaan omalla kustannuksella. Tämä palvelu rahoitettiin pääosin kaupungin omaishoitotuella, mutta vanhus maksoi itse n. kolmanneksen. Järjestelyllä saatiin dementoituneelle omaishoitaja 4,5–6 tunniksi päivässä.[67] KHO korosti, ettei asiaa voitu ratkaista pelkästään lääkärilausuntojen pohjalta ottamatta huomioon myös hoito- ja palvelusuunnitelmasta ilmeneviä ”tosiasioita”.[68]

Hallinto-oikeus oli päätöksessään antanut enemmän painoarvoa lääkärin ja muiden asiantuntijoiden lausunnoille, joissa kaikissa viitattiin siihen,

[67] KHO 2003:12.

[68] KHO 2003:12.

että potilas on dementiaoireidensa takia päivittäisissä toiminnoissaankin jatkuvan valvonnan ja huolenpidon tarpeessa. Missään lausunnossa ei silti katsottu, että potilas olisi laitoshoidon tarpeessa.[69] Neurologin lausunnossa todettiin myös nimenomaisesti, että *dementia* oli potilaan *kotona* selviytymisen kannalta *hankalin* vaiva.[70]

KHO:n ratkaisu perustuu valittajan *fyysisiin* kykyihin, ja jättää huomiotta asiakkaan selviytymisen kannalta vakavimmaksi todetun *dementian,* joka tuo mukanaan arvaamattomuutta ja valvonnan tarvetta. Vuosikirjaratkaisuna KHO:n päätös suuntaa vammaispalvelulain vaikeavammaisuuden tulkintaa. Toisin kuin vaikea-asteista kroonista skitsofreniaa sairastavan, muistitoimintoja vammauttava sairaus, *dementia, ei perusta* KHO:n mukaan vammaispalveluasetuksen (759/19887) 11 §:n mukaista *vaikeavammaisuutta*, mikä olisi tuonut oikeuden palveluasumiseen. Ratkaisussa ei ole myöskään viitattu siihen, että tapauksessa oli haettu palveluasumista niin, että henkilölle palkattaisiin *henkilökohtainen avustaja*, jota palvelua haettaessa edellytettiin hakijalta kykyä tahdonilmaisuun. Kyseinen lisäkynnys on myöhemmin poistettu 01.09.2009 voimaan tulleella lakimuutoksella (981/2008).

KHO:n edellä mainittu afasia- ja apraksiapotilasta koskeva ratkaisu valaisi myös toista syrjintäteeman kannalta edelleenkin hyvin relevanttia eroa vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain palveluasumisjärjestelmien välillä. KHO:n ratkaisun mukaan palveluasumista ei voitu järjestää *sosiaalihuoltolain* mukaisena *maksullisena* palveluna *vaikea*vammaiselle, joka saa vammaispalvelulain mukaan kyseiset palvelut *maksuttomina.* Vaikeavammainen maksaa toki vammaispalvelulainkin mukaisessa *palvelu*asunnossa vuokran ja muut normaalit asumiskustannukset itse.[71]

Muistisairautta sairastavat näyttävät siis edelleenkin saavan ainakin muihin vammaisiin verrattuna poikkeavan kohtelun. Suurin osa muistisairaista on iäkkäitä. Korkea ikä näyttää muutenkin olevan seikka, joka ilmeisesti tulkitaan niin, ettei henkilö enää voi vammautua tavalla, joka oikeuttaisi *vaikea*vammaisten palveluasumiseen. Ratkaisussa KHO 2012:111 korkein hallinto-oikeus katsoi hankitun selvityksen pohjalta, että 85-vuotiaan saama

[69] Pohjana oli 3 neurologilausuntoa, 2 muuta lääkärilausuntoa ja dementianeuvojan lausunto.

[70] Lausunnoista kävivät ilmi myös potilaan vuorokausirytmiongelmat. Eräässä toivottiin viriketoimintaa iltapäiviksi vuorokausirytmin palauttamiseksi. Lausunnoissa todettiin myös, että potilas on ”arvaamaton” tai ”kohtuuton”. Tämä näkyi muun muassa hänen tulenkäsittelyssään. Hän saattoi polttaa papereita tuhkakupissa ja täyttää takan puilla aivan ääriään myöten täyteen ennen sytyttämistä. Dementiaoireet vaikeuttivat myös fyysisten sairauksien hoitoa hoitotoimenpiteiden unohtamisena.

[71] KHO 2005:3369.

aivoverenvuoto johtui *ikääntymisestä*. Hänellä oli aivoverenvuodon jälkeen ”toiminnanohjausongelmia, hahmottamisvaikeuksia sekä muistin ja orientaation ongelmia”. Kun avuntarve näin ollen johtui ikääntymisestä johtuvasta sairaudesta, henkilölle *ei syntynyt* oikeutta vammaispalvelulain mukaiseen palveluasumiseen järjestettynä henkilökohtaisen avustajan avulla.

Ratkaisu pohjautunee vuonna 2009 voimaan tulleeseen lakimuutokseen, jonka seurauksena *ikääntymisestä* johtuvat sairaudet ja toimintarajoitteet eivät voi perustaa oikeutta henkilökohtaiseen avustajaan.[72] Kun uudistuksen myötä *vaikea*vammaisille luotiin subjektiivinen oikeus henkilökohtaiseen avustajaan, rajattiin siis samalla ikääntyminen ja siihen kytkettyjen sairauksien aiheuttamat toimintarajoitteet vaikeavammaisuuden ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunta katsoi lakiesityksestä antamassaan lausunnossa, ettei muutosta ole tarpeen arvioida perustuslain 6.2 §:n kannalta, koska ”säännöksessä oikeutta avun saamiseen ei ole sidottu tiettyyn ikään vaan toimintavajavuuden objektiiviseen syyhyn”.[73]

PeV:n tulkinnan voidaan katsoa lähtevän siitä, että ikääntymisen tai sen aiheuttamien sairauksien tuomat toimintavajavuudet *eivät johdu iästä.* Vanhusväestön syrjintäkieltoa linjaavana kannanottona tulkinta hämmästyttää sekä syrjintäkiellon kapeudella että ”sallivuudellaan” vanhusväestön kielteisen erilliskohtelun suhteen. Mielestäni valiokunnan olisi pitänyt pohtia, onko ikääntyminen luokiteltavissa sellaiseksi ”muuksi seikaksi”, jolla lakiuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä pyrittiin asettamaan vanhukset eriarvoiseen asemaan muiden vammaisryhmien kanssa vaikeavammaisten palveluasumisen suhteen. Ihmisoikeusjärjestelmässä tämä luokitellaan *syrjinnäksi,* kuten 2 luvusta ilmeni. Syrjinnän poissulkemiseksi valiokunta olisi voinut ottaa kantaa myös siihen, onko ”ikääntymistä” pidettävä sellaisena ”vamman taustana”, joka ei myöskään maamme ihmisoikeusvelvoitteiden mukaan saisi olla erilliskohtelun perusteena, ei edes eri vammaisryhmien välillä. Yhdyn apulaisoikeusasiamies Sakslinin perustuslakivaliokunnalle antamaan asiantuntijalausuntoon, jossa hän toteaa, että uudistus jättää ”ikääntyneet henkilöt olennaisesti heikompaan asemaan”. Hän kiinnitti huomiota myös lakiesityksen tarkkarajaisuuteen tältä osin toteamalla, että epäselväksi jää, miten avuntarve voidaan tunnistaa ikääntymisestä eikä sai-

[72] Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain muuttamisesta (981/2008).

[73] PeVL 30/2008 vp Hallituksen esityksestä laeiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

raudesta tai vammasta aiheutuvaksi. Hän edellytti rajauksen täsmentämistä.[74] *Vaikea*vammaisille taatun palveluasumisen *maksuttomuuden* tarkastelu olisi mielestäni myös tuonut sääntelyn syrjintäarviointiin oleellisen lisävivahteen, jota ei huomioitu.

Sosiaalioikeudellisen tarveperiaatteen ja *hallinto-oikeudellisen yhdenvertaisuusperiaatteen* pohjalta löytyy myös esimerkkejä toteutumatta jääneestä *subjektiivisesta oikeudesta järjestettyyn asumiseen*. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuissa dnro 296/4/99 ja 2442/2/00 todettiin nimenomaisesti oikeuden olemassaolo. Silti ratkaisuissa ei ole pohdittu, oliko oikeussubjektien joukossa mahdollisesti myös *vaikea*vammaisia, joilla olisi ollut vammaispalvelulakiin perustuva oikeus palveluasumiseen. Pidettiin itsestään selvänä asiana, että palveluasuminen järjestetään *sosiaalihuoltolain* mukaisena. Ratkaisut viittaavat siihen, että *diagnoosi-* tai *ongelmasuma voi* määrittää pohditaanko edes sitä, onko kyse vaikeavammaisista henkilöistä ja heidän subjektiivisista oikeuksistaan esim. palveluasumiseen.

Apulaisoikeusasiamiehen kannanotto dnro 2442/200 perustui hänen oma-aloitteiseen tarkastukseensa Helsingin Sahaajankadun ensisuojaan, jossa kaupunki majoitti asunnottomia alkoholisteja. Kannanotto dnro 296/4/99 taas perustui mielenterveysongelmaisen asunnottoman naisen kanteluun. Hänelle ja hänen alkoholisoituneelle aviomiehelleen oli järjestetty asunnoksi teknisen sektorin entinen taukotupa, jossa ei ollut WC:tä eikä lämmintä vettä, eikä näin ollen myöskään peseytymismahdollisuuksia. Kaupunki katsoi, että pariskunnan erityisongelmien takia heille ei voitu tarjota normaalia vuokra-asuntoa. Sahaajankadun ensisuojan oikeusasiamies totesi sekä ahtaaksi että huonokuntoiseksi. Siinä majoitettiin muutamiin pieniin huoneisiin jopa kymmenkunta miestä, minkä johdosta nukkuminenkin oli vaikeata. Kosteus- ja hajuhaittoja oli eri puolilla, ilmanvaihto ei toiminut, ja märkätilat olivat epäsiistejä.[75]

AOA totesi, että kaikilla ensisuojassa majoitetuilla oli perustuslain 19.1 §:n mukainen *subjektiivinen oikeus* välttämättömään huolenpitoon. Siihen kuuluu kannanoton mukaan terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja *asumisen* järjestäminen. Oikeus tähtää ihmisarvoisen elämän *vähimmäis*tason turvaamiseen. Tilojen tulee kannanoton mukaan täyttää terveysvaatimukset, vaikka ensisuojat ovat luonteeltaan tilapäismajoitusta. Ratkaisun mukaan PL 19.1 §:n oikeus järjestettyyn asu-

[74] Sakslinin 13.11.2008 päivätty lausunto HE:stä 166/2008 vp.

[75] Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001, s. 163, 171–173 ja 182–184.

miseen toteutetaan sosiaalihuoltolain 22 §:n mukaisilla asumispalveluilla, siis joko tuki- *tai* palveluasumisena. EOA:n vuosikertomuksessa korostetaan, että Suomen kaltaisessa hyvinvointivaltiossa vaatimustason pitää olla *korkeampi* kuin pelkän olemassaolon turvaaminen.[76] Tämä viittaisi siihen, ettei AOA tarkoittanut *palvelu*asumista, vaan jotain yksinkertaisempaa. Alkoholi- ja mielenterveysongelmista kärsivän pariskunnan tapauksessakin apulaisoikeusasiamies viittasi sosiaalihuoltolain vastaavaan pykälään.[77]

AOA katsoi siis, että ensisuojassa majoitetuilla oli oikeus parempiin asumisoloihin. Silti kannanotossa käytetty termi ”*vähimmäistaso*” pistää silmään. Alkoholiongelmaisten kohtalona on siis tyytyminen vähimmäistasoon. Päihdetilastollisesta vuosikirjasta löytyy tieto, jonka pohjalta linjan oikeudenmukaisuutta voidaan problematisoida. Suomessa oli vuoden 2010 lopussa 11 092 henkilöä alkoholisairauteen perustuvalla työkyvyttömyyseläkkeellä. Suurimman osan eli 10 378 henkilön eläkepäätös perustui alkoholin aiheuttamaan *elimelliseen aivo-oireyhtymään ja käyttäytymishäiriöön.* Samaan aikaan yli 90 % huumesairauksienkin aiheuttamista työkyvyttömyyseläkkeistä perustui *elimelliseen aivo-oireyhtymään.*[78] Pitkäaikainen alkoholiongelma, kuten huumeongelmakin, saattaa siis aiheuttaa myös *elimellisiä* muutoksia, joihin liittyy käyttäytymishäiriöitä ja usein myös *kykenemättömyyttä oman asumisen järjestämiseen*.

Asunnottomat alkoholistit ja narkomaanit ovat käytännössä riippuvuutensa ”orjia”. Voitaneen kysyä, eikö väärinkäyttäjien kohdalla koskaan tule se vaihe eteen, että *vammaisuuden* ja jopa *vaikea*vammaisuuden kynnys on ylittynyt? ”*Elimellinen*” aivo-oireyhtymä viittaa *fyysisiinkin muutoksiin*. Miksi, vammaisuutta arvioitaessa, näitä *elimellisiä* muutoksia ja niiden aiheuttamia seurauksia ei arvioida samalla tavalla kuin muita fyysisistä syistä johtuvia muutoksia? Vai piileekö ratkaisujen takana alkoholi- ja huumeongelman takia asunnottomiksi päätyneitä syyllistävä ajatus siitä, että asunnottomuuteen johtanut kierre on itse aiheutettu? Ihmisoikeusvelvoitteiden mukaan vamman tausta tai laatu *ei saisi* vaikuttaa vammaisuusarvioon.

AOA:n myöhemmissä tarkastuksiin perustuvissa päätöksissä dnro 1604/3/11 ja 3329/3/11 AOA *ei edelleenkään pohtinut* asunnottomien päihdeongelmaisten mahdollista vaikeavammaisuutta. Ratkaisujen pohjalta on kuitenkin selvää, että asunnottomille päihdeongelmallisille tarjottu taso on nyttemmin noussut. Päätös dnro 1604/3/11 perustui Helsingin Hietaniemen

[76] Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001, s. 182–184.

[77] Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001, s. 172.

[78] Päihdetilastollinen vuosikirja 2011, s. 109–110.

palvelukeskukseen tehtyyn tarkastukseen. Taso oli siellä AOA:n mukaan kunnossa. Hän kritisoi kuitenkin sitä, että palvelukeskus toimi jatkuvalla ylikapasiteetilla, ja totesi, ettei tilanne ole hyväksyttävä silloin, kun päihtyneitä asukkaita joudutaan sijoittamaan ”lattialle, käytäville, tupakkahuoneeseen ja kylpyhuoneisiin”.[79]

Jälkimmäinen taas perustui Tampereen asumispäivystys ja tukiasumisen yksikköön, TASTU:un, 21.9.2011 tehtyyn tarkastukseen. Asumispäivystys tarjosi matalan kynnyksen asumispalvelua, johon sai tulla päihtyneenäkin. Päihtyneiden osastolla oli 14 paikkaa, jotka sijaitsevat 2 hengen huoneissa. AOA piti ongelmallisena mm. sitä, että sinne annettiin myös porttikieltoja henkilökunnan ja muiden asukkaiden sinänsä ymmärrettävien turvallisuustarpeiden takia. Hän pyysi kaupungilta määräaikaan mennessä selvitystä siitä, miten ongelma tullaan ratkaisemaan. ”Tastussa porttikiellon saanut asiakas ei saa riittävää perustuslain hänelle suomaa viimesijaista suojaa ja turvaa, jos henkilökunta ei voi osoittaa hänelle muuta paikkaa mihin mennä”, AOA toteaa kannanotossaan.[80] Viime vuosina on päihdeongelmaisten asunnonsaantia kuitenkin helpotettu jossain määrin pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisohjelmalla.[81]

7 YHTEENVETO ASUMISEN IHMISOIKEUSVELVOITTEIDEN TOTEUTUMISESTA SUOMESSA

Artikkelin 2 luvun pohjalta on vedettävissä johtopäätös, että ihmisoikeusjärjestelmän ”oikeus asuntoon” -sääntelyn *erityisenä kohderyhmänä* ovat *köyhät, vähäosaiset ja epäedullisessa asemassa olevat*. Sopimusvaltioiden tulee edistää ennen kaikkea *näiden ryhmien* oikeutta asuntoon. YK:n TSS-komitean yleiskommentti nro 4 täsmentää, että epäedullisessa asemassa olevilla tarkoitetaan muun muassa *HIV-positiivisia, mielenterveyspotilaita ja kroonisesti sairaita*.

Ihmisoikeusjärjestelmä asettaa myös vaatimuksia edistämisen *sisällölle*. Mahdollinen *de jure* -syrjintä asunnonsaannin suhteen kuuluu *välittömästi*

[79] Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian tarkastuspöytäkirja, dnro 1604/3/11, 29.4.2011 Helsingin kaupungin Hietaniemen palvelukeskukseen, Hietaniemenkatu 5 B, tehdystä tarkastuksesta.

[80] Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian tarkastuspöytäkirja, dnro 3329/3/11, 21.9.2011 Tampereen asumispäivystys ja tukiasumisen yksikköön (TASTU:un) tehdystä tarkastuksesta.

[81] Ks. http://www.asuntoensin.fi/Asunnottomat.

poistettavien joukkoon, kun *de facto* -syrjintä pitää puolestaan poistaa *mahdollisimman pian*. Erityisiä velvoitteita on myös vammaisten asunnonsaannin turvaamiseen. Vamman tausta tai laatu *ei saa* vaikuttaa siihen, luokitellaanko henkilö vammaiseksi. Myös ”muut seikat”, joilla pyritään heikentämään asumisaiheistenkin ihmisoikeuksien tasavertaisia hyödyntämismahdollisuuksia, tai joiden tosiasiallinen lopputulos on ihmisten eriarvoistuminen TSS-oikeuden suhteen, ovat *kiellettyjä erotteluperusteita*. Edistämiseen kuuluu sekin, että on pyrittävä luomaan erityiselle kohderyhmälle sopivaa asuntotarjontaa, ja turvattava sen puitteissa kohderyhmän asunnonsaanti. Tällaisen asuntokannan asukasvalintakriteerit ovat keskeisiä ihmisoikeuksien toteuttamisen kannalta. Niinpä sellaisten *asukasvalintakriteerien* käyttö on *kielletty*, jotka mahdollistavat ensisijaiseen kohderyhmään kuuluvien hakijoiden ohittamisen parempiosaisten hyväksi. Pisteenä i:n päälle ihmisoikeusjärjestelmä vaatii myös, että asuntopolitiikka perustuu hyvään tietopohjaan ja on sekä tavoitteellista että systemaattista.

Edellä esitetystä johtuen olen tarkastellut myös Suomen sosiaalisen vuokra-asuntokannan, eli arava- ja korkotukivuokra-asuntojen, asukasvalintakriteerejä. Lainmukaiset peruskriteerit, asunnontarve, varallisuus ja tulotaso, ovat sinänsä ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta hyväksyttäviä. Varallisuuskriteerin sääntely täyttää vaatimukset, kun varallisuusmäärä, joka paikkakunnalla mahdollistaa omistusasunnon hankinnan, samalla merkitsee, ettei varallisuusmäärän ylittävällä henkilöllä ole oikeutta sosiaaliseen vuokra-asuntoon. *Tulotasoa* oikeudellisena kriteerinä ei sen sijaan ole hyväksyttävällä tavalla tarkennettu. Sitovaa tulotasonormia ei ole, ja kunta voi perustuslaissa turvatun kunnallisen itsemääräämisoikeuden turvin päättää siitä itse. Normi voi siis vaihdella kunnittain, kunhan se on jokaisessa kunnassa ”sosiaalinen”. Tämä pätee myös ruokakunnan koon vaikutukseen. Sitovalla tasolla on lyöty lukkoon vain se, että ruokakunnan koko vaikuttaa – kunnat päättävät miten. Myös pääkriteerien yhteensovittaminen on kokonaan kuntien päätettävissä. Ihmisoikeusjärjestelmän edellyttämä *yhdenvertaisuus lain edessä ei ole näin ollen kansallisesti turvattu*. Valtio on ”vetäytynyt” velvoitteestaan tältä osin.

Sosiaalisen vuokra-asuntokannan asukasvalintasääntely on ongelmallinen siltäkin osin, että on varsin laajat poikkeussäännöt, jotka mahdollistavat *ensisijaisen kohderyhmän sivuuttamisen.* Varsinkin poikkeussääntöjen tarkennukset asetustasolla ovat epäonnistuneita. Kun laissa on sekä kriteerejä, jotka *eivät oikeuta* etuoikeutettujen sivuuttamiseen asukasvalinnoissa, että kriteerejä, joiden perusteella heidät *saa* ohittaa, asetus ei erottele kumpaan

sen poikkeussäännöt liittyvät. *Järjestelmä*, jossa asukasvalintakriteerit saavat normatiivisen sisältönsä vasta kuntakohtaisesti vaihtelevissa tarkennuksissa ja joka sisältää laajan ja sekavan asukasvalintojen pääkriteereitä koskevan poikkeusluettelon, *ei suojaa ensisijaista kohderyhmää*. Valvontakaan ei kohdistu poikkeussääntösovellutuksiin, eikä kuntakohtaisiin asukasvalintakriteerien vaihteluihin, mikä olisi oleellista sitovan sääntelyn alasajon takia. Asuntopolitiikan ”hyvän tietopohjan” -vaatimuskaan ei sen takia kovin hyvin toteudu.

Jos syrjimättömyysvaatimus suhteessa ensisijaiseen kohderyhmään oli keskeinen jo arava- ja korkotukilainsäädännön tarkastelussa, se oli sitä myös, kun vammaispalvelulain pohjalta määritellään *vaikea*vammaisuuden rajoja. Kyseisen lain mukaan *vaikea*vammaisuus on ehtona *subjektiiviselle* oikeudelle *palvelu*asumiseen. *Vaikea*vammaisuus antaa myös oikeuden *maksuttomiin* vammaispalveluihin. Vammaispalvelulain pohjalta järjestetty palveluasuminen eroaa juuri subjektiivisen oikeuden ja vammaispalvelujen *maksuttomuuden* osalta sosiaalihuoltolain vastaavista palveluista. Olen tarkastelussani myös ennakkoluulottomalla ja kriittisellä, joskin vielä pintapuolisella, kartoituksella tietoisesti yrittänyt problematisoida syrjimättömyyttä sisällyttämällä myös päihdeongelmaisten asumispalveluja koskevia AOA:n kannanottoja tarkasteluuni.

Tuloksena on, että *fyysisesti* vammautuneet, tai fyysisen sairauden pohjalta vammautuneet, pääsevät hyvin *vaikea*vammaisten palveluasuntoihin. Psyykkisesti sairaidenkaan osalta ei löytynyt ongelmaa vaikeavammaisuuden rajan määrittelemisessä, joskaan KHO:hon päättyneitä tapauksia ei juuri löydy. KHO:n tärkeässä vuosikirjaratkaisussa on linjattu, että mikäli sairaanhoidollista tai muuta erityisasiantuntemusta ei tarvita, eikä asumista näin ollen järjestetä hoitoon integroituna, on mielenterveyspotilaallekin järjestettävä nimenomaan vammaispalvelulain mukainen palveluasuminen, mikäli hän ei selviydy itsenäisestä asumisesta. Siihen tällaisella henkilöllä on *subjektiivinen* oikeus.

Vastaavaa linjaa, jossa olisi oikeus vammaispalvelulain mukaiseen palveluasumiseen, jos henkilö ei selviydy itsenäisestä asumisesta, eikä saa hoitopaikkaa jossa asuminen on hoitoon integroituna, *en löytänyt* muistisairaiden osalta. Muistisairaalta *evättiin* vammaispalvelulain mukainen palveluasuminen. Muistisairaidenkin osalta on toki ongelmana oikeustapauksien vähäinen määrä. Ainoa löytämäni ratkaisu on kuitenkin *vuosikirjaratkaisu*. Linjaa on siis vedetty KHO:n toimesta. Vaikeaa dementiaa, joka edellyttää jatkuvaa valvontaa mutta ei erikoisasiantuntemusta eikä laitoshoitoa, *ei*

*katsottu vaikea*vammaisuudeksi, ja vammaispalvelulain mukainen maksuton palveluasumiseen evättiin.

Muistisairaista suurin osa on vanhuksia. Huomio kiinnittyy sen takia toiseenkin vanhusta koskevaan ratkaisuun, KHO 2012:111, vaikka se pohjautuu selkeästi säädettyyn lakiin. *Ikääntymisestä* ja siihen kytketyistä sairauksista johtuvat toimintarajoitteet eivät voi olla perusteena sille, että henkilö määriteltäisiin vammaispalvelulain mukaiseksi vaikeavammaiseksi. Mielestäni *lainsäädäntö sotii tältä osin ihmisoikeusvelvoitteita vastaan*, koska *tosiasiallisesti eriarvoistava* lainsäädäntö on ihmisoikeusjärjestelmän mukaan *syrjivä*.

Päihdeongelmaiset ovat muodostaneet ensisuojissa asunnottomina majailevan ryhmän. Nykyään he ovat *sosiaalihuoltolain* mukaisten asumispalvelujen käyttäjiä. Ryhmä on ”resurssiköyhä”, minkä vuoksi sen jäsenet eivät ole vieneet asioitaan tuomioistuinten ratkaistaviksi. Päihdeongelmaisia koskevia ratkaisuja ei siis löydy. Eduskunnan AOA:n kannanottoja aiheesta sen sijaan löytyy. Helsinkiläisessä ensisuojassa majailevilla miespuolisilla alkoholisteilla oli vuonna 2001 perustuslain 19.1 §:n pohjalta *subjektiivinen oikeus* järjestettyyn asumiseen. Oikeus ei kuitenkaan toteutunut ensisuojassa. AOA:n kuvasi kannanotossaan siellä majailevien henkilöiden subjektiivisen oikeuden luonnetta termillä ”vähimmäistaso”, mikä viittaisi siihen, että ongelman tai vamman tausta vaikuttaa *minkä tasoiseen* asumiseen he ovat oikeutettuja. Ihmisoikeusjärjestelmän *syrjintäkiellon* näkökulmasta on ongelmallista, jos sääntely ja/tai toteutus antaa päihdeongelmaisille oikeuden heikompaan asumistasoon kuin se, mihin muut ”avuttomat” ryhmät ovat oikeutettuja.

Tuoreiden AOA:n ratkaisujen pohjalta arvioituna päihdeongelmaisten käyttämät palvelukeskukset ja asumispäivystykset ovat nykyään selkeästi tasokkaampia kuin vanhat ensisuojat. AOA on kuitenkin puuttunut siihen, että PL 19.1 §:n mukaiseen viimesijaista huolenpitoa tarjoavaan asumispäivystykseen on jaettu porttikieltoja. Porttikiellossa olevilta oli AOA:n mukaan evätty PL 19.1 §:n mukainen subjektiivinen oikeus asumiseen. Hän lähti kuitenkin edelleen siitä, että kyseisen ryhmän subjektiivinen oikeus toteutetaan *sosiaalihuoltolain* mukaisilla asumispalveluilla. Päihdeongelmaisten kohdalla *vammaisuus*arviointia ei siis tehdä ainakaan *päihdeongelman* takia. Mielestäni alkoholi- tai päihdesairauden takia eläkkeellä olevien tilastot viittaavat siihen, ettei voida sulkea pois sitä, että viimesijaisia asumispalveluja käyttävien joukosta löytyy myös alkoholi- tai päihdesairauden seurauksena vammaisiksi luokiteltavissa olevia ihmisiä.

Mahdollinen selitys sosiaalihuoltolain vahvalle asemalle löytyy päihdehuoltolain valmisteluaineistosta. Siinä todetaan, että päihde*ongelmaistenkin* asuntoasiat on ensisijaisesti hoidettava *normaalin asuntopolitiikan* kautta. Sen lisäksi voidaan käyttää *sosiaalihuoltolain* mukaisia asumispalveluja, tuki- ja palveluasuntoja, joita tarvittaessa tarjotaan päihdeongelmaisille sovellettuina erityisratkaisuina.[82] Tätä voidaan verrata siihen, että KHO skitsofreniapotilaan oikeuksia koskevassa ratkaisussaan pystyi tukeutumaan mielenterveyslain 5.2 §:ään, jonka mukaan psyykkinen sairaus voi oikeuttaa vammaispalvelulain mukaiseen palveluasumiseen. Laissakin todetaan, että tämä toteutetaan vammaispalvelulain pohjalta. Päihdehuoltolaki ei sisällä vastaavaa säännöstä tai viittausta. Päihdeongelmaisten kohdalla *ei siis tunnu löytyvän sääntelyä,* joka missään vaiheessa velvoittaisi vammaisuusarviointiin. Silti tästä ryhmästä löytyy niitä, joilla ei ole kattoa pään päällä, mikäli he eivät sitä ensisuojista saa. Väitteeni on ehkä provokatiivinen, mutta *mielestäni tämän ryhmän kohdalla ei ole pätevää syytä vammaisuusarviointien tekemättä jättämiselle.*

Vammaispalvelulain 8 c § on mielestäni ihmisoikeusnäkökulmasta ongelmallinen. Sen mukaan *ikääntymiseen* perustuvien toimintarajoitteiden perusteella ei voi olla *vaikea*vammainen, eikä voi näin ollen myöskään päästä vaikeavammaisuuden perusteella maksuttomaan *palvelu*asumiseen. *Vamman tausta ei saisi vaikuttaa oikeuksiin.* Pinnallisuudestaan huolimatta tekemäni kartoitus mielestäni osoittaa, ettemme voi nostaa valkoista lippua merkiksi siitä, että oikeusjärjestykseemme *ei sisältyisi syrjintää* tavassa, jolla perustuslain 19.1 §:ssä turvattu *subjektiivinen* oikeus käytännössä toteutetaan vammaispalvelulakia tulkittaessa.

[82] Ks. HE 246/1984 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle päihdehuoltolaiksi, s. 7–8

Elina Palola

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 hyödyillä[1]. Palvelumarkkinoiden tehokas kilpailu pyritään varmistamaan kilpailupolitiikalla. Tätä varten Euroopan unionilla on kilpailusäännöt[2], 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 valtiontukipolitiikalla.[4] Valtiontuen määritelmä 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 kauppavaikutusta ei ole. Kilpailulain nojalla voidaan puuttua yritysten toimintaan, joka rajoittaa kilpailua Suomessa tai jolla on vaikutuksia suomalaiseen asiakaspiiriin.

[4] Valtiontukisäännöt koskevat toimenpiteitä, joissa julkinen sektori myöntää yrityksille tukea tai muuta etua. Yrityksen määritelmä 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. Valtiontukisäännöt voivat siis soveltua myös yhteisöihin, jotka on määritelty yleishyödyllisiksi tuloverolain 22 §:ssä. EU:n valtiontukisääntöjä 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 ennakkoilmoitusmenettelyä. Pääsääntöisesti kaikki artiklan 107 mukaiset tuet tulee hyväksyttää komissiossa ennen täytäntöönpanoa. Ilmoitusmenettelyn tarkoituksena on varmistaa tukien sopivuus yhteismarkkinoille.[5] Kansallisesta näkökulmasta valtiontukien periaatteellinen kielto 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 liittävät 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 valtiontukisäädöksissä. 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 käsitettä[7]. Marjo Ojala toteaa laatimassaan selvityksessä[8], että yleishyödyllisyyden käsitteeseen viitataan suomalaisessa lainsäädännössä ainakin 68:ssa eri pykälässä. Kattavin yleishyödyllisyyden määritelmä löytyy tuloverolain 22 §:stä[9].

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 ylittävästä 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 artiklassa[10] 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 2013[14].

Yleishyödyllisiä palveluja koskevan politiikkansa perusperiaatteet 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 määritellään 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 velvoitteita[15]. 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 yhtenäismarkkinoiden 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 suunnannäyttäjä: 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 edullisempana 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 määritellä 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 artiklassa[17] 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.

Kyseiset 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): Ottaen huomioon yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tärkeän aseman unionin yhteisten arvojen joukossa ja niiden merkityksen sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistämisessä unioni ja jäsenvaltiot huolehtivat kukin toimivaltansa mukaisesti ja perussopimusten soveltamisalalla siitä, että tällaiset palvelut toimivat sellaisten periaatteiden pohjalta ja sellaisin, erityisesti taloudellisin ja rahoituksellisin, 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 lainsäätämisjärjestystä 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 suhteeseen”[18]. 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 selventämällä 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 vastakohtana”. 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 näkökulmaa[19] 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 legitimiteetin 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 nojauduttava 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 valtiontukimääräyksiä. Vaikka komissio asettaa enimmäismäärät, jotka alittaviin tukiin ei valtiontukisääntöjä sovelleta, tuen suhteellisen pieni määrä tai tuensaajayrityksen 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 viranomaisten on toimittava täysin avoimesti ja määritettävä tarkasti niiden käyttäjien tarpeet, joille yleishyödyllisiä palveluja tarjotaan, kuka vastaa velvoitteiden laatimisesta 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 laatimiseksi. 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 kytketään 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 koituvalle hyödylle (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 myöntämistä[21].

[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 ennakkoilmoitusvelvoitteesta. 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. Täsmällistä 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 viranomainen uskoo yleishyödyllisen palvelun järjestämisen kolmannen tehtäväksi, täyttää julkisista hankinnoista annetuissa direktiiveissä säädetyt 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 kytkentä unionin poliittisiin uudistustavoitteisiin käy sekin 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 näkökulmat[23]. 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 oikeuksiksi.

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 täytäntöönpano. 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 valtiontukisääntöjä, 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 taloudellisiksi, 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 valtiontukisääntöjä 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 *sosiaali*palvelu” 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 määritteleminen 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 määritellä sosiaalipalvelujaan ja niille asetettavia tehtäviä, mutta palvelujen tuottamisen tapoja määritellessään 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, terveydenhuoltopalvelut[24] 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 päivähoidon, vammaisten, kehitysvammaisten, vanhusten ja päihdehuollon palveluihin eikä muihin vastaaviin sosiaalihuollon palveluihin ja sosiaaliseen asumiseen. Niin palveludirektiivin kuin yleishyödyllisiä palveluja koskevan valmistelun peruslähtökohtana 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 kehyksen perustuvan toissijaisuusperiaatteeseen. Jäsenvaltiot voivat siis edelleen vapaasti määrittää, mitä ne pitävät yleistä taloudellista etua koskevina 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 seurantaa ja vuoropuhelua varten. Näiden raporttien todettiin olevan osa sosiaalipalvelujen nykyaikaistamisen tukemista[25]. 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 tarkoitukseksi 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 hämmentävää, 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 kestävyyden 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 maksukyvyttömien, yksilöllisten tarpeiden huomioon ottaminen luo suotuisan ilmapiirin ’sosiaalitaloudelle’, jolle on tunnusomaista voittoa tavoittelemattomien palveluntarjoajien merkittävä osuus, mutta jolta edellytetään tehokkuutta ja avoimuutta”.

10 YHTEISKUNTAPOLIITTINEN VAPAUS 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 valtiontukisääntöjä. Komissio muistuttaa tehneensä valtiontukia koskevan päätöksen kynnysarvoista ja kriteereistä, joiden ansiosta valtaosaa sosiaalipalvelujen saamista korvauksista pidetään suoraan kilpailusääntöjen mukaisina, eikä niistä siten vaadita ennakkoilmoitusta[27]. 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 valtiontukeen. EUVL L 312, 29.11.2005, s. 67–73.

tetaan siten toteamaan nimenomaisesti sosiaalipalveluille osoittamansa tehtävät.

Vastauksena komission linjauksiin yleishyödyllisistä sosiaalipalveluista Euroopan parlamentti pahoitteli päätöslauselmassaan[28], ettei komission tiedonannossa määritellä eikä luokitella palveluja riittävän selkeästi, vaan päätöstä niihin sovellettavasta oikeuskehyksestä 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 laatunormeja 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 määritellä 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 ”varmistaen, 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 korostuu[30]. 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 toimintoa 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 tulevaisuudesta[32] 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 valtiontukien

[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 selventämään taloudellisten ja muiden kuin taloudellisten yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen erottamisen perusteita, luomaan yhteisen näkemyksen yleishyödyllisistä palveluista sekä käynnistämään ”uudistus-, mukauttamis- ja selkiyttämisohjelman”, 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 laatukehys” (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 määräysten[33] luoman uuden tilanteen myötä komissio toteaa päättäneensä koota yleishyödyllisten palvelujen alalla toteuttamansa toimenpidekokonaisuuden ”laatukehykseksi”. Sen tarkoituksena on ”varmistaa, että EU:n sääntely-ympäristö lujittaa myös tulevina 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 valtiontukiin ja julkisiin hankintoihin. Komissio ilmoitti myös tähtäävänsä sosiaalipalvelujen laadun parantamiseen ja tällä alalla saatujen tulosten käyttämiseen lähtökohtana muidenkin yleishyödyllisten palvelujen kehittämiselle.

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 kokonaisetua palvelevia taloudellisia toimintoja, joita markkinat eivät suorittaisi (tai jotka markkinat suorittaisivat erilaisin ehdoin) ilman julkisia toimia. Julkisen palvelun velvoite asetetaan palveluntarjoajalle 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

mittaan 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 mahdottomaksi 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 lainsäätämisjärjestystä). 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 säännösten vaikutuksista erityisesti sosiaalipalveluihin, komissio on vakuuttunut, että sääntöjen soveltamisessa voidaan ottaa huomioon erityistarpeet ja että niillä voidaan laajentaa palvelutarjontaa[34]. 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 ennakkoilmoitus- 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 täyttämiseksi[35]. 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 komissiossa[36].

Komissio ehdotti myös mittavaa uudistusta julkisia hankintoja koskeviin sääntöihin. Ehdotuksen mukaan sosiaali- ja terveyspalveluihin 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 sosiaalipalveluihin[38]. Lisäksi muistutetaan komitean vuonna 2010 hyväksymästä vapaaehtoisesta eurooppalaisten sosiaalipalvelujen laatukehyksestä, 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 talouskriisi ovat tuoneet keskusteluihin ja linjauksiin entistä sosiaalisempia painotuksia, ja viimeaikaisten valtiontukea ja julkisia hankintoja koskevien säädösuudistusten ja -ehdotusten myötä sosiaalipalvelujen erityispiirteitä on tunnustettu hieman entistä paremmin[39].

Kaiken kaikkiaan tasapainoa yleisen edun ja markkinoiden välille on haettu hyvin markkina- ja juridiikkalähtöisesti: EU:n vapaata liikkuvuutta ja sisämarkkinoiden esteetöntä kilpailua varjelevan sääntelykehyksen tulkinnat 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 määritelmissä 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 järjestäjistä 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 arvovalintoja[40]. Aitoja (kansallisia) poliittisia valintoja ei tässä (Euroopan) talouden ja juridiikan sanelemassa toimintakehyksessä 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 sanankäänteen: 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, Hilkka – 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 siksikin, 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 nurinkurisuuden toteamalla, että EU-oikeuden vaikutus on näin käytännössä rajaton niilläkin alueilla, joilla sillä ei ole lainkaan toimivaltaa[43].

Sosiaali- ja terveysministeriön raportissa[44] 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 sosiaalipolitiikan 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 hallitusohjelmassa[45] 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’etat 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 omaksuttavissa[46]? 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 harkinta[47].

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 1961[48]: ”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 ajattelematta, 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.

Kirjoittajat

Pentti Arajärvi
OTT, sosiaalioikeuden professori, Helsingin yliopisto,
tutkimusprofessori (oa.), THL

Suvianna Hakalehto-Wainio
OTT, asiantuntijalakimies, Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry

Jan-Erik Helenelund
HTT, sosiaalioikeuden yliopistolehtori, Svenska social- och
kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet

Ari Hirvonen
OTT, dosentti, yleisen oikeustieteen yliopistonlehtori,
Helsingin yliopisto

Raija Huhtanen
HTT, julkisoikeuden professori, Tampereen yliopisto

Sanna Hyttinen
OTM, lakimies, Valvira

Sakari Hänninen
VTT, tutkimusprofessori, THL

Laura Kalliomaa-Puha
OTT, tutkimushallintopäällikkö, Kela Tutkimus

Toomas Kotkas
OTT, yleisen oikeustieteen ja sosiaalioikeuden professori,
Itä-Suomen yliopisto

Eeva Nykänen
OTT, erikoistutkija, THL

Marja Pajukoski
HTT, erityisasiantuntija (eläkk.), THL

Elina Palola
VTT, neuvotteleva virkamies, sosiaali- ja terveysministeriö

Paul Van Aerschot
OTT, dosentti, Helsingin yliopisto