

# Muuttuva sosiaalisuus

*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 toimeettomat.

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 sociojuridicus – mitä asiakkaalta ja potilaalta odotetaan? ..... 97

## II

### SOSIAALISIA OIKEUKSIA KOSKEVAN SÄÄNTELYN VALMISTELU JA TÄYTÄNTÖÖNPANO

*Pentti Arajärvi*

Eduskunta sosiaalioikeudellisena toimijana ..... 127

*Raija Huhtanen*

Sosiaaliset perusoikeudet perustuslakivaliokunnan käytännössä ..... 161

*Sakari Hänninen*

Oikeustositseikoista sosiaalioikeudessa..... 193

*Toomas Kotkas*

Perustuslain 19 §:n sosiaaliset perusoikeudet

korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä ..... 217

*Marja Pajukoski*

Turvaako muutoksenhaku sosiaalisten oikeuksien toteutumista? ..... 239

## III

## KANSALLISEN SOSIAALIOIKEUDEN HAASTEET

*Sanna Hyttinen*

Sosiaaliset ihmisoikeudet ja Suomi – sitomattomista tavoitteista  
Euroopan ihmisoikeussopimuksen 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

# 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 viranomaiskoostolle. Hallituksen erityinen tehtävä on myös lainvalmistelu, joten sillä on kaksijakoinen tehtävä.<sup>1</sup>

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 ennemminkin 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-

<sup>1</sup> 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. Artikkeleissa 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 valtiotäätönsä 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<sup>2</sup>. 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.<sup>3</sup> Näissä tutkimuksissa

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

Lainsäädännön teknisen ja sisällöllisen laadun parantamiseen on pyritty erityisesti vuosina 2003–2010 toteutetulla paremman sääntelyn toimintaohjelmalla. Toimintaohjelma päättyi 11 lainsäädäntöperiaatteeseen ja seitsemään toimenpidesuositukseen.<sup>5</sup> Sosiaali oikeuden 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.<sup>6</sup>

Paremmen sääntelyn hankkeessa arvioitiin myös lainsäädäntöympäristön muutoksen vaikutuksia, joista sekä Euroopan unioni että globalistuminen havaittiin merkittäviksi tekijöiksi. EU:n osalta merkittävä arviointiin vaikuttava tekijä on se, miten suuren osan kansallisesta lainsäädännöstä katsotaan perustuvan unionin sääntelyyn ja millaisin kriteerein tätä arvioidaan<sup>7</sup>. Vaikutus näyttää vaihtelevan suuresti hallinnonaloittain. Sosiaali- ja terveysministeriön alalla vaikutus on suhteellisen vähäistä.<sup>8</sup> 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,

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

<sup>5</sup> Paremmen sääntelyn toimintaohjelma, osa 1. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006, s. 16–18.

<sup>6</sup> Paremmen sääntelyn toimintaohjelma, osa 1, 2006, s. 103–108.

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

<sup>8</sup> 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, hyväksytyjen käytäntöjen ja sääntelykilpailun vaikutuksena.<sup>9</sup>

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 siirretty ostopalveluihin niin tukitoiminnoissa kuin julkisissa tehtävissä.<sup>10</sup>

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.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Paremmman sääntelyn toimintaohjelma, osa 1 2006, s. 109–121. Ks. myös Tala, Jyrki: Lakien laadinta ja vaikutukset. Helsinki: Edita Publishing Oy 2005, s. 43–85.

<sup>10</sup> Paremmman sääntelyn toimintaohjelma, osa 1 2006, s. 121–124.

<sup>11</sup> Tala, Jyrki: Lakien vaikutukset. Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntötoimepiteellisessä tarkastelussa. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 177 2001, s. 337–349. Esimerkkinä vaikutusarvioinnista, jolla on merkitystä sosiaalioikeudellisestikin menettelyjen suhteen ks. Miettinen, Tarmo – Väättänen, Ulla: Hallintolaki hallintotoiminnassa. Hallintolain seuranta tutkimuksen osaraportti I. Oikeusministeriö, julkaisu 2006:9. Helsinki: Edita 2006, Miettinen, Tarmo – Kuosmanen, Elisa: Hallintolaki

Sosiaali oikeuden 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 sosiaali oikeudelliseen toimintaan.<sup>12</sup> 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 säätämiseksi. Tuki on täyttänyt tehtävänsä, mutta se on – artikkelin otsikon mukaisesti – muuttunut kohtuullisen elatuksen avusta aktiivisuuden edistäjäksi.<sup>13</sup>

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.<sup>14</sup>

---

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

<sup>12</sup> Arajärvi, Pentti: Toimeentulotuki 1985–2005 – kohtuullisen elatuksen avusta aktiivisuuden edistäjäksi. Julkaisussa Tala, Jyrki – Litmala, Marjukka (toim.): Katsauksia Suomen lainsäädäntökehitykseen 1985–2005. Paremmen 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. Paremmen sääntelyn toimintaohjelma, osa 3. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 10/2006a, s. 250–283.

<sup>13</sup> Arajärvi 2006, s. 265–267.

<sup>14</sup> Pajukoski 2006a, s. 279–280.

## 2 EDUSKUNTA LAINSÄÄTÄJÄNÄ

### 2.1 Yleistä

Eduskunnan ensisijaisena pidettävä toiminta on lakien säätäminen.<sup>15</sup> Säättämisen 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.<sup>16</sup>

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

<sup>15</sup> Lain säätämisestä, oikeussääntöjen tuottamisesta, asian laajassa ja oikeusteoreettisessa mielessä ks. Jyräki, Antero: Valta ja vapaus. Helsinki: Talentum 2003, s. 285–305.

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

<sup>17</sup> PeVM 10/1998 vp. Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, s. 22–23.

tiivisena siten, että se ratkaisee lainsäätämisyjärjestyksen koko eduskuntaa sitovasti. Tämä ilmenee epäsuorasti perustuslain 42 §:stä.<sup>18</sup>

Lainsäädäntömenettelyssä yhä merkittävämmäksi asiaksi on noussut Euroopan unionin lainsäädäntö.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup> 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 päättäneet 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 käsitelty kertomuksia tai lakialoitteita.<sup>21</sup> Hallituksen esityksiin

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

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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 terveystalokunta 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.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> Kolme lakiehdotusta valiokunta on hylännyt teknisistä syistä,

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup>

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 yksin.

Valiokunnan saamissa lausunnoissa on laiksi muotoiltu muutosehdotus tehty vain kahdessa<sup>26</sup> 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 säätämisjärjestyksennä otot.<sup>27</sup> Sellaisia, joissa on edellytetty lakiehdotusta ja -ehtouksia muutettavaksi, jotta ne voidaan hyväksyä tavallisessa lainsäätämisyksessä, on kaikkiaan 15.<sup>28</sup> Muutosvaatimus on kohdistunut

---

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

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> PeVL 36/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toiminta-

useimmiten sääntelyn tarkkuuteen esimerkiksi asetuksenantovallan tai asetetun velvollisuuden yksilöinnin suhteen. Varsinaisia sosiaaioikeudellisia huomautuksia ei perustuslakivaliokunta ole tehnyt. Muutoin valiokunnan saamalla 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.<sup>29</sup>

---

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 eräksi 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.

<sup>29</sup> Pykälän mukaan valiokunnan mietinnön perustelut katsotaan hyväksytyiksi, jollei eduskunta toisin päättä.

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.<sup>30</sup> 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

<sup>30</sup> 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 terveystoimi 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 sopeutumisrahan enintään yhdestä kolmeen vuoden ajan edustajatoimen päättymisestä. Sopeutumisrahan maksamiseen vaikuttaisivat ansiotulojen lisäksi sopeutumisrahansaajan pääomatulot. Vuoden 2012 valtiopäivillä hyväksyttiin eduskuntaryhmien puheenjohtajien yhteisaloite sotilasvammalain muuttamiseksi, jolla alennettiin Suomen 95-vuotisjuhlan kunniaksi laitoshoidon vaadittavaa sotilasvamman korvausastetta.<sup>31</sup>

Poikkeuksellisesti valiokunta saattaa lainsäädäntöasioita 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 sisällynyt hallituksen esityksen lakiehdotuksiin.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> 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 päivähoitosta annetun lain muuttamisesta sekä eräksi 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<sup>33</sup> oli Sosiaaliturvan uudistamiskomitean eli ns. Sata-komitean raportti 8.12.2009.<sup>34</sup> Komitea ehdotti muun muassa takuueläkkeen säätämistä kaikkein pienintä eläkettä saavien toimeentulon turvaamiseksi. Komitean raportissaan esittämä takuueläke<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup> Hallituksen asiaa koskeva esitys annettiin vasta vuoden 2010 puolella.<sup>37</sup> Esityksen yhteydessä hallitus kiirehti melkoisesti asian poliittista päättämistä, varsinkin kun lainsäädäntö saatiin voimaan vasta 1.3.2011.<sup>38</sup> 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.<sup>39</sup> Myös osa näistä esityksistä

---

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

<sup>33</sup> Hankkeeseen kohdistui suuria odotuksia, joskaan se ei muodostunut sosiaalioikeuden kannalta merkittäväksi.

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

<sup>35</sup> Ibid. s. 22–23.

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

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

<sup>38</sup> Takuueläke käsiteltiin eduskunnassa poikkeuksellisen nopeasti, noin kolmessa viikossa. Asiasta kuultiin viranomaisia sekä työmarkkinaosapuolten ja maataloustuottaja-, yrittäjä-, eläkeläis- ja vammaisjärjestöjen edustajia. Valiokunnan mietintöön liittyy kaksi vastalauseita. 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.

<sup>39</sup> 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 sosiaalilupoa 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 lakialoiteissa, kirjallisissa kysymyksissä, lausuman perusteella hallituksen toimenpidekertomuksessa, talousarvioaloitteissa ja toimenpidealoitteissa, siis kaikissa eduskunta-aloitteissa toiminnan sisältöön puuttuvissa toimenpiteissä.

Puolison tulojen tarveharkintaa koskeva säännös joutui uuteen valoon perusoikeusuudistuksen jälkeen, kun työttömyysturvaa koskeva lainsäädäntö uudistettiin kokonaisuudessaan.<sup>40</sup> 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

<sup>40</sup> 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 säätämisyjärjestyskysymystä. 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.<sup>41</sup> Luopumista perusteltiin eräissä tilanteissa syntyvällä epätaroituksenmukaisilla 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.<sup>42</sup>

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-

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> 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.<sup>43</sup> 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 lakiehdotukseen sisältyneen pykälän poistaminen perustui perustuslakivaliokunnan lausuntoon.<sup>44</sup>

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.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> HE 208/1996 vp. Hallituksen esitys pienten lasten hoidon tukemista koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> 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 hyppäksenomaisen maksun (laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta 1134/1996).<sup>46</sup>

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.<sup>47</sup>

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.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> StVM 35/1996 vp, s. 4–7.

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> 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.<sup>49</sup> 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.<sup>50</sup> Sosiaali- ja terveystalousvaliokunta on antanut valtiovarainvaliokunnalle vuosittain lausunnon valtion talousarviosta. Sosiaali- ja terveystalousvaliokunta 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 terveystalouden 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 terveystalousvaliokunnan 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.

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

<sup>50</sup> Talousarviomenettelystä ks. Myrsky 2010, s. 74–84.

## 4 EDUSKUNTA EU-TOIMIJANA

Eduskunnalla on merkittävä rooli Euroopan unionin päätöksenteon kansallisessa valmistelussa.<sup>51</sup> 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 suuralle 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. Suuralle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle on ilmoitettava myös valtioneuvoston kanta asiassa.

Hallituksen on lähetettävä suuren valiokunnan käsiteltäväksi hallituksen kirjelmä aina, kun unioniasiaassa 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 unioniasiaassa suuralle valiokunnalle, joka laatii lausunnon hallitukselle. Annetut lausunnot koskivat koko unionin toiminnan kirjoja 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-

<sup>51</sup> Tiivis kuvaus eduskunnan aseman muotoutumisesta Euroopan unioniin liittymisen yhteydessä on Jyräki, Antero: Kansanedustuslaitos ja valtiosääntö 1906–2005. Julkaisussa Jyräki, 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.<sup>52</sup> 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

<sup>52</sup> 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.<sup>53</sup>

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.<sup>54</sup>

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 peruseriaate on vapaa hakeutuminen, mutta vastuu hoidosta on potilaan kotimaalla edellyttäen, että hoito kuuluisi kotimaan hoitojärjestelmään. Potilaalle korvataan hoito sairausvakuutuslain mukaisesti, kuitenkin enintään Suomessa annettavan

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

<sup>54</sup> 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 määrääjäksi päättää asukkaidensa etuoikeudesta palveluihin hoitokapasiteetin perusteella. Potilas maksaa itse hoidon todelliset kustannukset.<sup>55</sup>

## 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.

<sup>55</sup> 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.<sup>56</sup> Valtiontaloutta ja siihen liittyvän toiminnan tarkoituksenmukaisuutta seuraavat muun muassa Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus sekä Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomukset.<sup>57</sup> 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.<sup>58</sup>

Hallituksen toimenpidekertomus tulee perustuslakivaliokunnasta lausunnonle 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.

<sup>56</sup> Niitä ovat hallituksen toimenpidekertomus sekä eräiden eduskunnan valitsemien elinten kertomukset.

<sup>57</sup> Kertomuksia ovat muun muassa valtion tilinpäätöskertomus ja eduskunnan tilintarkastajien kertomukset eduskunnan ja eräiden eduskunnan alaisten laitosten, kuten Valtiontalouden tarkastusviraston ja Ulkopoliittisen instituutin tilinpäätöksestä.

<sup>58</sup> 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 yhtenevällä tavalla käsitellään toimenpideoitteet. Kansanedustajilla on mahdollisuus tehdä toimenpideoitteita, jotka lähetetään valiokuntaan valmistelevasti käsiteltäviksi. Suurinta osaa toimenpideoitteista valiokunnat eivät ehdi käsitellä, mutta toisaalta aloite otetaan aina käsittelyyn, jos samaa asiaa koskeva asia on muuten käsiteltävänä. Toimenpideoitteet tulevat näissä yhteyksissä yleensä hylätyiksi, kun niihin sisältyvä esitys toteutetaan hallituksen esitykseen sisältyvällä lakiehdotuksella. Hyväksyttynä toimenpideoite 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 riittävydestä, jonka hallitus on pyrkinyt poistamaan. Tämän hallitus on tehnyt viittaamalla lähinnä toimeentulotuen saajien asemaan tehtyihin, asumistukea ja tuen tason korottamista sekä toimeentulotukeen nähden ensisijaisten etuuskien tason korottamista koskeviin toimenpiteisiin.

Tällaisissa tilanteissa näkyy hyvin eduskunnan hallitukseen kohdistama valvonta, mutta osittain myös keskustelu toistensa ohi. Ensinnäkin on sängen 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 riittävyttä arvioitaessa otetaan huomioon Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemat etuudet sekä toimeentulotuesta annetun lain

mukainen toimeentulotuki<sup>59</sup>. 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 riittävyysmäärittelyyn, joka on enemmän poliittinen kuin oikeudellinen kysymys, jos otetaan perustuslakivaliokunnan kannanotot toimeentulotuen tasosta oikeudellisen argumentoinnin pohjaksi.<sup>60</sup> 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 terveystoimialaan, 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 terveystoimialan IT-hankkeisiin sekä terveydenhuollon monikanavaisen 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

<sup>59</sup> K 7/2012 vp. Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2011, s. 280.

<sup>60</sup> Perustuslakivaliokunta on kokoavasti tarkastellut toimentulotuen tasosta antamia lausuntoja lausunnoissaan 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 evästä 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 mielenkiintoihin 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.<sup>61</sup>

<sup>61</sup> 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 terveystalouden 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.<sup>62</sup>

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.<sup>63</sup>

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.<sup>64</sup>

Kuntauudistuksesta annetussa lausunnossa kiinnitettiin huomiota sosiaali- ja terveystalouden 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 lausueen valiokunta kiinnitti huomiota ravitsemuksen ja terveyden yhteyteen, joukkoruokailuun ja ruokakasvatukseen.<sup>65</sup>

---

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

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

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

<sup>64</sup> StVL 22/2009 vp. Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta.

<sup>65</sup> StVL 2/2010 vp. Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennemuutoksesta, 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 terveystieteiden valiokunta 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 terveystieteiden valiokunta antoi asiasta ulkoasiainvaliokunnalle lausunnon, jossa valiokunta käsiteli laajasti globaalia vastuuta hyvinvoinnista ja sen edellytyksistä.<sup>66</sup>

---

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

<sup>66</sup> 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 terveystieteisiin näkökohtiin uraanin louhinnasta ydinjätteen säilytykseen. Valiokunta toteaa periaatepäätöksen perustuvan yhteiskunnan kokonaisedun huomioon ottamiselle eikä ota kantaa siihen, tulisiko periaatepäätös kumota vai hyväksyä.<sup>67</sup>

## 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).

<sup>67</sup> 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 laadittanut 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.<sup>68</sup>

## 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.<sup>69</sup> Tarkastusvaliokunta on omasta aloitteestaan laatinut muun muassa mietinnön sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmistä ja rahoituksesta. Valiokunta toteaa alan sähköisten tietojärjestelmien tehokkaan ja tulokellisen 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.<sup>70</sup>

<sup>68</sup> Tulevaisuusvaliokunnan julkaisu (TUVJ) 1/2009. Hyvinvointivaltion tulevaisuuden haasteet – esiselvitys tulevaisuusvaliokunnalle Tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 1/2009; TUVJ 4/2010. Hyvinvointi ilmastomuutoksen oloissa? Keskustelunavauksia tulevaisuusvaliokunnalle. Toim. Bardy, Marjatta – Parrukoski, Sanna. Terveiden 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.

<sup>69</sup> Valtiontalouden tarkastuksen yleisesitys on Myrsky 2010, s. 259–285.

<sup>70</sup> 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.<sup>71</sup>

Tarkastusvaliokunta on ottanut käsittelyynsä informaatio-ohjauksen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Valiokunnan laaja mietintö päättyy neljään lausumaan, joissa edellytetään vahvistettavan sosiaali- ja terveystalouden ohjauksen sitovuutta ja vaikuttavuutta sekä yhdenvertaisuutta perusoikeuksien toteutumisessa ja sosiaali- ja terveystalouksien saannissa, esitettäväksi tarvittavat säännökset sosiaali- ja terveystalouksia koskeviin lakeihin, vahvistettavan talouden ohjausta uudistamalla sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmät siten, että ne kannustavat kuntia kustannus- ja laatu- 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 terveystalouksien järjestämistä ja edellyttänyt, että hallitus tekee selvityksen ja vertaa julkisten sosiaali- ja terveystalouksien järjestämisen kustannuksia ja kokonaistaloudellisia hyötyjä kuntien omana toimintana, ostopalveluna ja ulkoistettuna palveluna.<sup>72</sup>

## 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.

<sup>71</sup> TrVM 9/2012 vp – K 17/2012 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2012 valtiopäiville.

<sup>72</sup> 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 säännösidonnaisen 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 lainsäädä-

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.<sup>73</sup>

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 peruseriaatteiden kunnioittamista ja edistämistä kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa. Erityisesti sosiaalioikeudellisina keskeisinä tavoitteina voidaan pitää universaalisuutta, suojeluperiaatetta, heikomman suoja, 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.

---

<sup>73</sup> Keskustelussa on erotettava tuomioistuinten ja hallinnon havainnot ei-toimivasta tai epä-tarkoituksenmukaisesta 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.