

Muuttuva sosiaalioikeus

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 varjoon273

Suvianna Hakalehto-Wainio

Lasten oikeusturva lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta297

Jan-Erik Helenelund

Asuminen ihmisoikeutena Suomessa – oikeuden kohdentuminen331

Elina Palola

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

Kirjoittajat397

Sosiaaliset perusoikeudet perustuslakivaliokunnan käytännössä

1 JOHDANTO

Artikkelissa tarkastellaan sosiaalisia perusoikeuksia eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä. Sosiaalisilla perusoikeuksilla tarkoitetaan tässä yhteydessä yksinomaan perustuslain (PL) 19 §:ään sisältyviä oikeuksia, vaikka laajempikin rajausta olisi mahdollinen. Perustuslain 19 § kuuluu seuraavasti:

”Oikeus sosiaaliturvaan

Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.”

Sosiaalisilla perusoikeuksilla on läheinen yhteys kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa vahvistettuihin sosiaalisiin ihmisoikeuksiin¹. Sosiaaliset ihmisoikeudet ja perustuslakivaliokunnan niitä koskevat kannanotot on rajattu artikkelin ulkopuolelle. Sama koskee Euroopan unionin perusoikeuskirjaa ja siinä tarkoitettuja sosiaalisia oikeuksia.

Perustuslakivaliokunta on yksi eduskunnan erikoisvaliokunnista. Sen erityistehtävänä on valvoa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuutta ja suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tässä tarkoituksessa valiokunnan tulee antaa käsittelyynsä tulevasta asiasta lausunto sille valiokunnalle, joka valmistelee asian edus-

¹ Sosiaalisia oikeuksia sisältävät tärkeimmät ihmisoikeussopimukset Suomen kannalta ovat taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (ns. TSS-sopimus, SopS 6/1976) ja uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78 ja 80/2002).

kunnan täysistunnolle. Perustuslakivaliokunnan harjoittama ennakollinen normikontrolli on tärkein perustuslainmukaisuuden valvonnan muoto Suomessa. Valiokunnan toimiessa lausunnonantajana sen toiminnassa korostuvat oikeudelliset näkökohdat. Kun kysymys on valtiosääntöön kuuluvien lakien – kuten perustuslain – säätämisestä tai muuttamisesta, perustuslakivaliokunta toimii muiden valiokuntien tavoin valmistelevana valtiokuntana. Valiokunta laatii tällöin käsittelemästään asiasta täysistunnolle mietinnön, jossa se arvioi kyseistä asiaa etupäässä poliittisen tarkoituksenmukaisuuden kannalta ja tekee tähän liittyviä muutosehdotuksia.²

Jossain määrin erilaisia näkemyksiä on esitetty siitä, millä tavoin perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyt kannanotot lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta sitovat eduskuntaa sen päättäessä lain sisällöstä. Yhden käsityksen mukaan kannanotot sitovat tosiasiallisesti mutta eivät oikeudellisesti. Kaikki kannanotot eivät ole tässä suhteessa kuitenkaan samassa asemassa. Sitovimpana pidetään lausunnon ponsiosaa, jossa perustuslakivaliokunta ottaa kantaa lakiehdotuksen säätämisyjärjestykseen. Käytännössä tavallisimpia lienevät ne ponsilausumat, joissa valiokunta toteaa lakiehdotuksen olevan hyväksyttävissä tavallisen lain säätämisyjärjestystä käyttäen eli yksinkertaisella äänten enemmistöllä. Lausuma kertoo lakiehdotuksen täyttävän valiokunnan arvion mukaan perustuslain vaatimukset.

Varsin usein valiokunta edellyttää kuitenkin ponnessaan lakiehdotuksen muuttamista, jotta ehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (ns. valtiosääntöoikeudellinen huomautus). Ehdotuksessa on tällöin havaittu perustuslain kannalta pulmallisia kohtia. Harvinaisia ovat nykyisin ne ponsilausumat, joissa lakiehdotus vaaditaan käsiteltäväksi niin sanotussa vaikeutetussa eli perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Ehdotus arvioidaan tällöin sisällöltään sellaiseksi, ettei se täyttäisi muutettunakaan perustuslain vaatimuksia. – Ponsien lisäksi perustuslakivaliokunnan lausuntoihin sisältyy muitakin kannanottoja. Valiokunta arvioi niissä lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja tekee tähän liittyviä muutosehdotuksia. Nämä kannanotot

² Eduskunnalle kuuluvista asioista ja niiden käsittelyjärjestyksestä säädetään perustuslaissa ja eduskunnan työjärjestyksessä. Perussäännökset lakiehdotuksen käsittelystä ja perustuslakivaliokunnan harjoittamasta preventiivisestä normivalvonnasta ovat perustuslain 72 ja 74 §:ssä. Ks. tarkemmin Jyräki, Antero – Husa, Jaakko: Valtiosääntöoikeus. Helsinki 2012, s. 230–232, 350–357; Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien merkitys lainsäädäntötyössä, teoksessa Hallberg, Pekka ym. (toim.): Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset, 2. p. Helsinki 2011, s. 833–849, (Viljanen 2011a) ja Lavapuro, Juha: Uusi perustuslakikontrolli, passim. Helsinki 2010. Perustuslakivaliokunnan roolista ks. myös Keinänen, Anssi – Pitkänen, Maija – Saarinen, Outi: Kokonaisvaltaista perustuslainmukaisuuden valvontaa, s. 30–34. Oikeus 2013, s. 28–48.

ovat luonteeltaan suosituksia, jotka eivät sido eduskuntaa ponsilausumiin verrattavalla tavalla.³

Perustuslain 19 §:ssä tarkoitetut sosiaaliset perusoikeudet ovat olleet voimassa perusoikeusuudistuksen voimaantulosta 1.8.1995 alkaen eli 18 vuotta. Tältä ajalta on kertynyt runsaasti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä, jossa valiokunta on arvioinut käsittelemänsä lakiehdotuksen tai muun asian suhdetta mainittuun perusoikeussäännökseen. Käytäntöä on mahdollista analysoida monella tavalla. Perustuslakivaliokunnan tulkintoja sosiaalisista perusoikeuksista onkin tarkasteltu viime vuosina lukuisissa oikeudellisissa tutkimuksissa ja kommentaareissa. Vastausta on haettu yleensä siihen, miten valiokunta on täsmentänyt sosiaalisten perusoikeuksien sisältöä. Esimerkkinä voidaan mainita *Kaarlo Tuorin* vuonna 2011 julkaisema laaja artikkeli, jonka ensimmäinen versio ilmestyi vuonna 1999.⁴

Kiinnostuksen kohteena tässä artikkelissa ovat sosiaalisten perusoikeuksien oikeusvaikutukset: miten nämä vaikutukset ilmenevät perustuslakivaliokunnan käytännössä ja onko eri sosiaalisten perusoikeuksien välillä havaittavissa tässä suhteessa eroja? Perusoikeuksien oikeusvaikutukset ja niitä koskevat käsitykset kuuluvat perusoikeuksien yleisiin oppeihin, joihin luetaan vakiintuneesti oikeudenalan (tai vastaavan normikokonaisuuden) peruskäsitteet, oikeusperiaatteet ja oikeudelliset teoriat. Voidaanko sosiaalisten perusoikeuksien kohdalla puhua erityisesti niitä koskevista yleisistä opeista? Artikkelin tarkoitus on osallistua asiaa koskevaan keskusteluun selvittämällä, löytyykö perustuslakivaliokunnan käytännöstä tukea ajatukselle, jonka mukaan sosiaalisia perusoikeuksia luonnehtivat niille tyypilliset oikeusvaikutukset.

Sosiaalisten perusoikeuksien oikeusvaikutuksia on eritelty oikeuskirjallisuudessa. Analyysit ovat perustuneet perusoikeussäännösten sanamuotoihin, mutta niihin ovat vaikuttaneet myös perusoikeusuudistuksen esityöt samoin kuin perusoikeuksia koskevat perustuslakivaliokunnan, ylimpien laillisuusvalvojien (eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri) ja tuomioistuimien ratkaisut ja muut kannanotot. Niin ikään taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten ihmisoikeuksien noudattamista valvovien kansainvälisten valvontaelinten tulkinnat ovat tarjonneet lähtökohtia sosiaalisiin perusoikeuksiin liittyvien oikeusvaikutusten erittelylle.

³ Ks. Keinänen – Pitkänen – Saarinen 2013, jossa on tarkasteltu kvantitatiivisen aineiston pohjalta perustuslakivaliokunnan kannanottojen vaikutusta eduskunnan lainsäädäntötyöhön.

⁴ Tuori, Kaarlo: Sosiaaliset oikeudet, teoksessa Hallberg, Pekka ym. (toim.): Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset, 2. p. Helsinki 2011, s. 711–752. Yksittäiseen sosiaaliseen perusoikeuteen kohdistuvasta tutkimuksesta ks. esim. Helenelund, Jan-Erik: Rätten till boende/bostad ur ett bostadslöshetsperspektiv. Vaasa 2011.

Perustuslain 19 §:n säännöksiin voi oikeuskirjallisuuden mukaan liittyä seuraavia oikeusvaikutuksia⁵:

- subjektiivisen oikeuden perustava vaikutus
- toimivaltavaikutus
- toimeksiantovaikutus
- heikennyskieltovaikutus
- syrjäyttävä vaikutus
- tulkintavaikutus
- ohjeellinen vaikutus.

Kun kysymys on erityisesti sosiaalisista oikeuksista, *subjektiivisen oikeuden* perustava perusoikeussäännös vahvistaa yksilölle välittömästi julkiseen valtaan kohdistuvan subjektiivisen oikeuden sosiaaliseen etuuteen eli toimeentuloturvaetuuteen tai sosiaali- ja terveyspalveluun. Julkinen valta viittaa tässä hallintoviranomaisiin ja tuomioistuimiin, joilla on vaadittaessa velvollisuus toteuttaa kyseinen oikeus. *Toimivalta- eli kompetenssivaikutuksella* tarkoitetaan sitä, että perusoikeussäännös antaa lainsäätäjälle ”sellaisen toimivallan lainsäädäntöpäätöksiin, jota tällä ei muutoin olisi esimerkiksi jonkin toisen perusoikeussäännöksen vuoksi”⁶. Vaikutus kohdistuu tämän mukaan yksinomaan lainsäätäjään.⁷ *Toimeksiantovaikutuksen* sisältävä perusoikeussäännös asettaa julkiselle vallalle veloitteen ryhtyä toimenpiteisiin oikeuden toteuttamiseksi. Julkinen valta viittaa tässä yhteydessä lainsäätäjään mutta myös hallintoviranomaisiin ja tuomioistuimiin. Usein toimeksiannon kohde on yksilöity asianomaisessa perusoikeussäännöksessä.

Heikennyskieltovaikutusta on kuvattu toimeksiantovaikutuksen kääntöpuoleksi. Tuori määrittelee sen seuraavasti: ”Jos perusoikeussäännös edellyttää sosiaaliturvajärjestelmän kehittämistä tietyllä tasolla, se samalla kieltää heikentämästä olemassa olevaa järjestelmää tuon tason alapuolelle. Jos perusoikeussäännös ei sido sosiaalisten oikeuksien toteuttamista tiettyyn

⁵ Tuori 2011, s. 716. Ks. myös Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus, 4 p. Helsinki 2008, s. 204–210 sekä Karapuu, Heikki: Perusoikeuksien käsite ja luokittelu, s. 83–87, teoksessa Hallberg, Pekka ym. (toim.): Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset, 2. p. Helsinki 2011, s. 63–87. Tuorin ja Karapuun esittämät oikeusvaikutusten ryhmittelyt poikkeavat jonkin verran toisistaan.

⁶ Tuori 2011, s. 716.

⁷ Vrt. Karapuu 2011, s. 85, jonka mukaan perusoikeussäännös voi antaa toimivaltaa myös viranomaiselle. Tämä lienee harvinaista ainakin siinä tapauksessa, että toimivallalla tarkoitetaan oikeutta käyttää julkista valtaa. Subjektiivisen oikeuden vahvistava perusoikeussäännös voinee kuitenkin luoda viranomaiselle toimivallan toimia oikeuden toteuttamiseksi silloin, kun asiaa koskeva toimivaltasäännös puuttuu tavallisesta laista.

tasoon vaan edellyttää järjestelmän jatkuvaa kehittämistä, voidaan perustella jopa lähtökohtaa, jonka mukaan kaikki heikennykset jo saavutettuun tasoon ovat kiellettyjä.” Lainsäätäjän toimivaltaa laskea sosiaaliturvajärjestelmän tasoa on Tuorin mukaan arvioitava lisäksi perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden valossa.⁸

Tuomioistuimeen tai muuhun viranomaiseen kohdistuva *syrjäyttävä eli abrogaatiovaikutus* kieltää soveltamasta perusoikeussäännöksen kanssa ristiriidassa olevaa, muuhun lainsäädäntöön sisältyvää säännöstä. *Tulkintavaikutus* velvoittaa tuomioistuimen tai muun viranomaisen tulkitsemaan lainsäädäntöä perusoikeudelle myönteisellä tavalla. *Ohjeellinen vaikutus* luo julkiselle vallalle poliittisen tai moraalisen velvoitteen pyrkiä oikeuden toteuttamisen tai olla heikentämättä sen jo saavutettua toteuttamistasoa.⁹

2 AINEISTO

Artikkelia varten koottuun aineistoon on pyritty ottamaan mukaan kaikki ne perustuslakivaliokunnan antamat lausunnot ja mietinnöt, joissa valiokunta on tulkinnut perustuslain 19 §:n sisältöä tai ainakin viitannut tähän pykälään. Aineisto käsittää ajanjakson perusoikeusuudistuksen voimaantulosta vuoden 2012 loppuun¹⁰. Se on kerätty eduskunnan asia- ja asiakirjahakupalvelusta tutkittavien perusoikeuksien sisältöä kuvaavien hakusanojen avulla. Mukana on myös sellaisia lausuntoja, joissa perustuslain 19 § mainitaan vain lyhyesti ilman, että perustuslakivaliokunta olisi ottanut pykälän sisältöön sen tarkempaa kantaa. Tällaisia ovat varsinkin ne lausunnot, joissa valiokunta on viitannut kyseiseen pykälään selostaessaan käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen sisältöä mutta ei ole maininnut pykälää omissa kannanotoissaan. Nämäkin lausunnot sisältyvät jäljempänä esitettäviin lukumäärätietoihin,

⁸ Tuori 2011, s. 718–719. Perusoikeuksien yleiset rajoitusperusteet on esitetty kootusti perusoikeusuudistusta koskevassa perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Ks. niistä myös Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset, Helsinki 2001 ja Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoittaminen, teoksessa Hallberg, Pekka ym. (toim.): Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset, 2. p. Helsinki 2011, s. 139–170 (Viljanen 2011b). Sosiaaliin perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvästä heikennyskieltovaikutuksesta ks. myös Rautiainen, Pauli: Kuvataiteilijan oikeudellinen asema. Ammattimaista taiteellista toimintaa rajoittava ja edistävä oikeussääntely. Tampere 2012, s. 173–179.

⁹ Sosiaaliin perusoikeuksiin liittyvien oikeusvaikutusten tarkemmista luonnehdinnoista ks. Tuori 2011, s. 716–720.

¹⁰ Artikkelin käsikirjoitus on valmistunut helmikuussa 2013.

joihin on senkin vuoksi syytä suhtautua varovasti. Valiokunnan tulkinnoista esitettäviin päätelmiin nämä lausunnot eivät ole vaikuttaneet.

Aineisto sisältää 119 perustuslakivaliokunnan lausuntoa (PeVL) ja kaksi mietintöä (PeVM). Suurin kertymä on vuoden 2006 valtiopäiviltä, jolloin perustuslakivaliokunta antoi yhteensä 15 perustuslain 19 §:ää koskevaa lausuntoa ja kaksi tähän pykälään liittyvää mietintöä. Kumpikin mietintö annettiin eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksen johdosta¹¹. Vähiten lausuntoja – vain yksi lausunto – on kertynyt vuoden 2007 valtiopäiviltä. Lausunnot ja mietinnöt jakautuvat vaalikausittain seuraavasti:

- vaalikausi 1995–1998: 21 lausuntoa (1.8.1995 jälkeen)
- vaalikausi 1999–2002: 27 lausuntoa
- vaalikausi 2003–2006: 38 lausuntoa ja kaksi mietintöä
- vaalikausi 2007–2010: 22 lausuntoa
- vaalikausi 2011–2014: 11 lausuntoa (31.12.2012 mennessä).

Aineistoon kuuluvat perustuslakivaliokunnan lausunnot on annettu toiselle eduskunnan erikoisvaliokunnalle, tavallisimmin sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen johdosta¹².

Perustuslain 19 § sisältää useita sosiaalisia perusoikeuksia. ”Laskutavasta” riippuen niitä voidaan erottaa neljä tai enemmän. Verraten itsenäisiä ja toisistaan erottuvia ovat pykälän eri momenttien sisältämät oikeudet. Lisäksi pykälän 3 momentin voidaan katsoa vahvistavan kolme erillistä vaikkakin toisiinsa kiinteästi liittyvää oikeutta, jotka koskevat julkisen vallan velvollisuutta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut, julkisen vallan velvollisuutta edistää väestön terveyttä sekä julkisen vallan velvollisuutta tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Monessa perustuslakivaliokunnan lausunnossa on käsitelty kahta tai useampaa sosiaalista perusoikeutta. Kysymys on ollut yleensä perustuslain 19 §:n 3 momentin vahvistamista mutta joskus myös pykälän eri moment-

¹¹ PeVM 5/2006 vp ja PeVM 7/2006 vp. Ensin mainittu mietintö koski oikeusasiamiehen kertomusta vuodelta 2003 ja jälkimmäinen oikeusasiamiehen erilliskertomusta 2006 ”Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisten vastuu”.

¹² Poikkeuksena on PeVL 4/2009 vp, joka liittyi lääkehuollon uudistamista koskeneeseen valtioneuvoston kirjelmään. Kysymys oli ns. U-asiasta eli Euroopan unionin säädösehdotuksesta, joka tulee eduskunnassa vireille valtioneuvoston kirjelmällä. Lausunto annettiin suurelle valiokunnalle, joka tekee U-asiassa päätöksen eduskunnan kannasta. Perussäännös eduskunnan osallistumisesta EU-asioiden kansalliseen valmisteluun on perustuslain 96 §:ssä. Ks. Jyräki – Husa 2012, s. 253–257.

tien tarkoittamista oikeuksista. Näin on tapahtunut luonnollisesti silloin, kun käsiteltävä lakiehdotus on sisältänyt usean sosiaalisen perusoikeuden kannalta merkityksellisiä säännöksiä. Tämä on ollut aineiston valossa varsin tavallista. Aineistoon kuuluvien, sosiaalisia perusoikeuksia koskevien kannanottojen ja viittausten määrä ylittääkin selvästi niiden lausuntojen ja mietintöjen määrän, joihin nämä kannanotot ja viittaukset sisältyvät. Seuraavat luvut perustuvat kirjoittajan tekemiin tulkintoihin ja ovat vain suuntaa-antavia:

- oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PL 19,1 §): 23 lausuntoa
- oikeus perustoimeentulon turvaan (PL 19,2 §): 48 lausuntoa
- julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut, edistää väestön terveyttä ja tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (PL 19,3 §): 56 lausuntoa ja kaksi mietintöä
- julkisen vallan velvollisuus edistää jokaisen oikeutta asuntoon (PL 19,4 §): 14 lausuntoa
- sosiaaliset perusoikeudet yleisesti (PL 19 §): seitsemän lausuntoa.

3 LAUSUNTOJEN KOHTEENA OLLEET ASIARYHMÄT

Perustuslain 19 §:n 1 momentti vahvistaa oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Oikeus kuuluu sen mukaan jokaiselle, joka ei kykene muutoin hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan kysymys on yksilölle kaikissa elämäntilanteissa kuuluvasta vähimmäisturvasta, jonka saaminen on vahvistettu perustuslaissa jokaisen subjektiiviseksi oikeudeksi.¹³

Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on ollut esillä 23:ssa aineistoon kuuluvassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa. Perusoikeusuudistuksen jälkeen ensimmäinen eli ajallisesti vanhin lausunto annettiin vuoden 1997 valtiopäivillä. Se koski hallituksen esitystä laiksi toimeentulotuesta (PeVL 31/1997 vp). Lausunto on laaja ja perusteellinen. Perustuslakivaliokunta on viitannut siinä esittämiinsä kannanottoihin monessa myöhemmässä lausunnossa, joten se on ollut tärkeä valiokunnan tulkintalinjan muotoutumisen kannalta. Tuorein aineistoon sisältyvä tähän ryhmään kuuluva lausunto annettiin vuoden 2012 lopulla. Se

¹³ PeVM 25/1994 vp.

liittyi hallituksen esitykseen laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalveluista eli niin sanotuksi vanhuspalvelulaiksi (PeVL 36/2012 vp).

Suurimman ryhmän perustuslain 19 §:n 1 momenttia koskevasta perustuslakivaliokunnan käytännöstä muodostavat ne lausunnot, joiden aiheena on ollut maahanmuuttajien kotouttaminen ja kansainvälistä suojelua hakevien (aikaisemmin: turvapaikan hakijoiden) vastaanotto. Asiaa on käsitelty kuudessa valiokunnan lausunnossa.¹⁴ Muut tämän ryhmän lausunnot koskevat viimesijaista toimeentuloturva (4 lausuntoa)¹⁵, kuntouttavaa työtoimintaa (1 lausunto)¹⁶, kiireellistä sairaanhoitoa (3 lausuntoa)¹⁷ ja muita sosiaali- ja terveystalveluja (6 lausuntoa)¹⁸, sosiaalisia oikeuksia poikkeusoloissa (2 lausuntoa)¹⁹ sekä sosiaalisiin oikeuksiin liittyviä kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita (1 lausunto)²⁰.

Ylivoimaisesti useimmin sosiaalisista perusoikeuksista ovat olleet perustuslakivaliokunnan käytännössä esillä oikeus perustoimeentulon turvaan (PL 19,2 §) sekä julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvelut, edistää väestön terveyttä sekä tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavia (PL 19,3 §). Ensin mainittua säännöstä on tarkasteltu 48 lausunnossa ja jälkimmäistä 56 lausunnossa. Lausuntojen kohteena olleiden lakiehdotusten sisältö on vaihdellut suuresti.

Vanhin oikeutta perustoimeentulon turvaan koskeva lausunto liittyi kansaneläkejärjestelmän uudistamiseen. Se annettiin pian perusoikeusuudistuksen tultua voimaan (PeVL 12/1995 vp). Tuorein tätä oikeutta käsittelevä lausunto koski puolestaan työttömyysturvalakiin ehdotettua muutosta (PeVL 35/2012 vp).

Työttömyysturva koskevat lausunnot muodostavat asiaryhmittäin tarkasteltuna selvästi suurimman kokonaisuuden kerätyssä aineistossa; laununtoja on yhteensä 22²¹. Niissä on arvioitu työttömyysturva koskevien lakiehdot-

¹⁴ PeVL 20/1998 vp, PeVL 18/2001 vp, PeVL 4/2004 vp, PeVL 8/2005 vp, PeVL 26/2010 vp ja PeVL 59/2010 vp.

¹⁵ PeVL 31/1997 vp, PeVL 43/2002 vp, PeVL 34/2010 vp ja PeVL 10/2011 vp.

¹⁶ PeVL 44/2000 vp.

¹⁷ PeVL 20/2004 vp, PeVL 15/2007 vp ja PeVL 41/2010 vp.

¹⁸ PeVL 5/2006 vp, PeVL 58/2006 vp, PeVL 30/2008 vp, PeVL 30/2009 vp, PeVL 31/2009 vp ja PeVL 36/2012 vp.

¹⁹ PeVL 1/2000 vp ja PeVL 6/2009 vp.

²⁰ PeVL 4/2002 vp. Kysymys oli uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan hyväksymisestä ja siihen liittyvän lainsäädännön voimaansaattamisesta.

²¹ PeVL 17/1995 vp, PeVL 16/1996 vp, PeVL 17/1996 vp, PeVL 34/1996 vp, PeVL 15/1997

tusten suhdetta perustoimeentuloa turvaavaan perusoikeuteen. Lausuntojen suuri määrä kertoo omalta osaltaan sitä, että työttömyysturvalainsäädäntö on ollut viime vuosikymmeninä jatkuvien muutosten kohteena. Muita lausuntokäytännössä esillä olleita, perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta merkityksellisiä toimeentuloturvan etuusjärjestelmiä ovat olleet yksityisen alan työeläke (6 lausuntoa)²², sairauspäiväraha (5 lausuntoa)²³, julkisen alan ansioeläke (2 lausuntoa)²⁴, kansaneläke (2 lausuntoa)²⁵ ja kuntoutusetuudet (2 lausuntoa)²⁶.

Asiasisällöltään heterogeenisimman ryhmän muodostavat ne perustuslakivaliokunnan lausunnot, jotka ovat koskeneet käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen suhdetta perustuslain 19 §:n 3 momenttiin. Varhaisin tähänkin ryhmään kuuluva lausunto annettiin pian perusoikeusuudistuksen voimaantulon jälkeen. Kysymys oli lasten päivähoitoa ja lasten kotihoidon tukea koskevien lakien muuttamisesta (PeVL 11/1995 vp). Tuorein lausunto koski ehdotusta vanhuspalvelulaksi (PeVL 36/2012 vp).

Heterogeeninen sisältö vaikeuttaa perustuslain 19 §:n 3 momenttia koskevia lausuntojen tarkempaa ryhmittelyä. Oman kokonaisuutensa muodostavat joka tapauksessa lasten suojelemiseen tavalla tai toisella liittyvät lausunnot (8 lausuntoa)²⁷. Kysymys on ollut esimerkiksi lapsen puhevallan käyttämisestä sähköiseen viestintään liittyvissä asioissa ja toisaalta ulosottomiehen velvollisuudesta ilmoittaa määrätyissä tapauksissa alaikäisestä velallisesta holhousviranomaiselle. Tupakoinnin vähentämiseen tähtääviä lakihankkeita on arvioitu viidessä²⁸ ja lääkemarkkinoiden sääntelyä niin ikään viidessä²⁹

vp, PeVL 25/1997 vp, PeVL 32/1997 vp, PeVL 20/1998 vp, PeVL 32/2000 vp, PeVL 44/2000 vp, PeVL 43/2001 vp, PeVL 46/2002 vp, PeVL 47/2002 vp, PeVL 42/2004 vp, PeVL 50/2005, PeVL 34/2006 vp, PeVL 27/2009 vp, PeVL 28/2009 vp, PeVL 11/2010 vp, PeVL 2/2012 vp, PeVL 20/2012 vp ja PeVL 35/2012 vp.

²² PeVL 13/1995 vp, PeVL 43/1996 vp, PeVL 9/1999 vp, PeVL 22/2002 vp, PeVL 60/2002 vp ja PeVL 30/2005 vp.

²³ PeVL 15/1995 vp, PeVL 41/2000 vp, PeVL 40/2001 vp, PeVL 33/2004 vp ja PeVL 6/2006 vp.

²⁴ PeVL 10/1999 vp ja PeVL 55/2002 vp.

²⁵ PeVL 12/1995 vp ja PeVL 48/2006 vp.

²⁶ PeVL 35/1996 vp ja PeVL 13/2005 vp.

²⁷ PeVL 9/2002 vp, PeVL 9/2004 vp, PeVL 5/2006 vp, PeVL 34/2006 vp, PeVL 42/2006 vp, PeVL 53/2006 vp, PeVL 58/2006 vp ja PeVL 39/2009 vp.

²⁸ PeVL 24/1998 vp, PeVL 19/2006 vp, PeVL 5/2009 vp, PeVL 21/2010 vp ja PeVL 17/2011 vp.

²⁹ PeVL 19/2002 vp, PeVL 33/2005 vp, PeVL 47/2005, PeVL 56/2005 vp ja PeVL 4/2009 vp.

lausunnossa. Aineisto sisältää myös esimerkiksi seuraavia asiaryhmiä koskevia lausuntoja, joissa perustuslakivaliokunta on arvioinut lakiehdotuksen suhdetta perustuslain 19 §:n 3 momenttiin: lasten päivähoito sekä lasten kotihoidon tuki ja yksityisen hoidon tuki (3 lausuntoa)³⁰, julkiset terveystalvet (3 lausuntoa)³¹, vammaisille henkilöille tarkoitettut palvelut (2 lausuntoa)³², kuntoutusjärjestelmä (2 lausuntoa)³³, toimeentuloturvaetuuksiin liittyvät perhepoliittiset lisät ja korotukset (2 lausuntoa)³⁴, Suomessa asumista koskeva vaatimus eräiden Kansaneläkelaitoksen myöntämien etuuksien yhteydessä (2 lausuntoa)³⁵ sekä tartuntatautien ehkäisy ja hoito (2 lausuntoa)³⁶. Kuten aikaisemmin jo mainittiin, perustuslakivaliokunta on antanut lisäksi kaksi mietintöä, joissa on tarkasteltu oikeusasiamiehen kertomuksissa esiin tulleita asioita perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta.

Perustuslain 19 §:n 4 momentissa säädetään oikeudesta asuntoon. Julkisen vallan tulee sen mukaan ”edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asuminen omatoimista järjestämistä”. Säännös on ollut esillä 14:ssä aineistoon sisältyvässä perustuslakivaliokunnan lausunnossa. Varhaisin niistä koskee eräiden aravavuokratalojen ja aravavuokra-asuntojen käyttö- ja luovutusrajoituksia. Lausunto annettiin vuoden 1997 valtiopäivillä (PeVL 17/1997 vp). Tuorein lausunto on vuoden 2011 valtiopäiviltä. Siinä oli kysymys eläkkeensaajan asumistuen maksamisesta eräissä tapauksissa suoraan vuokranantajalle (PeVL 10/2011 vp). Ryhmään kuuluvissa lausunnoissa on arvioitu muiden asioiden ohella sosiaaliseen asuntotuotantoon liittyviä lakihankkeita (5 lausuntoa)³⁷, asumisoikeusjärjestelmää (PeVL 45/2002 vp), kiinteistövälitysliikkeiden ja vuokrahuoneiston välitysliikkeiden rekisteröitymisvelvollisuutta (PeVL 24/2000 vp), perheen sisäistä lähestymiskieltoa (PeVL 8/2004 vp) sekä asuntojen korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustuksia (PeVL 39/2005 vp).

Aineisto sisältää lisäksi seitsemän sellaista lausuntoa, joissa perustuslakivaliokunta on viitannut vain yleisesti perustuslain 19 §:ään erittelemättä tarkemmin niitä oikeuksia, joilla on merkitystä käsiteltävän asian kannalta.

³⁰ PeVL 11/1995 vp, PeVL 33/1996 vp ja PeVL 39/1996 vp.

³¹ PeVL 37/2000 vp, PeVL 20/2004 vp ja PeVL 41/2010 vp.

³² PeVL 30/2008 vp ja PeVL 31/2009 vp.

³³ PeVL 15/1995 vp ja PeVL 13/2005 vp.

³⁴ PeVL 12/1995 vp ja PeVL 17/1995 vp.

³⁵ PeVL 22/2004 vp ja PeVL 48/2006 vp.

³⁶ PeVL 6/2003 vp ja PeVL 26/2006 vp.

³⁷ PeVL 17/1997 vp, PeVL 48/1998 vp, PeVL 5/2003 vp, PeVL 19/2003 vp ja PeVL 14/2006 vp.

Varhaisin lausunto koskee opintotukilain muuttamista (PeVL 36/2000 vp) ja tuorein varojen jäädyttämistä terrorismin torjumiseksi (PeVL 38/2012 vp). Muissa ryhmään kuuluvissa lausunnoissa on tarkasteltu esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen hallinnon järjestämistä (PeVL 7/2001 vp) ja julkisen tietohallinnon ohjausta (PeVL 46/2010 vp). Nämä perustuslain 19 §:ään vain yleisesti viittaavat lausunnot jäävät seuraavan tarkastelun ulkopuolelle.

4 OIKEUS VÄLTÄMÄTTÖMÄÄN TOIMEENTULOON JA HUOLENPITOON (PL 19,1 §)

Kaikki sosiaalisten perusoikeuksien oikeusvaikutukset ovat olleet nimenomaisesti esillä perustuslain 19 §:n 1 momenttia koskevissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa, syrjäyttävää vaikutusta ja ohjeellista vaikutusta³⁸ kuitenkin lukuun ottamatta. Jo perusoikeusuudistuksen esitöissä korostettiin sitä seikkaa, että perustuslain 19 §:n 1 momentti (silloinen hallitusmuodon 15a §:n 1 momentti) perustaa, sanamuotonsa mukaisesti, jokaiselle kuuluvan *subjektiivisen oikeuden*, joka koskee välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon saamista.³⁹ Säännös poikkeaa tässä suhteessa muista sosiaalisia oikeuksia koskevista perusoikeussäännöksistä mutta rinnastuu sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan perustuslain 16 §:n 1 momenttiin, joka perustaa jokaiselle (subjektiivisen) oikeuden maksuttomaan perusopetukseen.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin subjektiivisen oikeuden perustavaan luonteeseen on viitattu myös perusoikeusuudistuksen jälkeisessä perustuslakivaliokunnan käytännössä. Tärkeä on tässä niin kuin monessa muussakin kyseistä säännöstä koskevassa suhteessa perustuslakivaliokunnan lausunto, joka liittyi toimeentulotukijärjestelmän kokonaisuudistukseen. Toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloturvaetus, joka toteuttaa tavallisen lain tasolla perustuslain tarkoittamaa oikeutta välttämättömään toimeentuloon. Sitä koskeva lainsäädäntö uudistettiin vuonna 1997 säätämällä laki toimeentulotuesta (1412/1997). Asian johdosta antamassaan lausunnossa (PeVL 31/1997 vp) perustuslakivaliokunta totesi, että perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittama oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolen-

³⁸ Koska perustuslain 19 §:n vahvistamat oikeudet on tarkoitettu oikeudellisesti sitoviksi, niiden merkitys ei voi Tuorin mukaan tyypistyä vain ohjeelliseen vaikutukseen. Jatkossa tähän oikeusvaikutusten tyyppiin ei kiinnitetä enää huomiota.

³⁹ PeVM 25/1994 vp.

pitoon on ”yksilöllinen subjektiivinen oikeus, joka koskee kaikkia ja on ehdoton”. Kyseinen perustuslain säännös on ”välittömästi sovellettavaa oikeutta, eli yksilö voi vedota siihen suoraan”. Tällä seikalla voi olla kuitenkin merkitystä vain poikkeuksellisesti, sillä oikeuden järjestämiseksi ”tarvitaan käytännössä alemmanasteista lainsäädäntöä, joka ... sisältää säännökset tukimuodoista, niiden saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista”. Perustuslaki velvoittaa lainsäätäjää järjestämään toimeentulotukijärjestelmää tai vastaavaa järjestelmää koskevan lainsäädännön sellaiseksi, että yksilöllä on ”riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa”.

Kysymys on siten paitsi subjektiivisen oikeuden perustavasta vaikutuksesta myös *toimeksiantovaikutuksesta*, joka kohdistuu lainsäätäjään.⁴⁰ Perustuslakivaliokunnan kannanotot koskivat, asiayhteydestä johtuen, erityisesti sitä säännöksen osaa, joka takaa oikeuden välttämättömään toimeentuloon, mutta ne ovat ulotettavissa koskemaan myös säännöksen toista eli oikeutta välttämättömään huolenpitoon turvaavaa osaa. Valiokunta tarkensi toimeksiantovaikutuksen sisältöä tilanteessa, jossa toimeentulotukijärjestelmän rinnalle ei ollut tarkoitus luoda muita, sitä korvaavia järjestelmiä: laissa tulee varmistaa toimeentulotukijärjestelmän riittävä kattavuus perusoikeussäännökseen nähden sekä huolehtia toimeentulotukisäännösten täsmällisyydestä. Viimeksi mainittuun asiaan liittyen valiokunta teki lakiehdotukseen useita valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia ja muita parannusehdotuksia, joissa se vaati lakiin otettavien säännösten tarkentamista.

Esimerkkeinä perustuslain 19 §:n 1 momenttiin liittyvästä *toimivaltavaikutuksesta* voidaan mainita kaksi lastensuojelulakia koskevaa perustuslakivaliokunnan lausuntoa⁴¹. Valiokunta viittasi niissä perustuslain jokaiselle turvaamaan oikeuteen välttämättömään huolenpitoon ja perusteli sen avulla mahdollisuutta säätää tavallisessa laissa rajoituksista, jotka kohdistuvat sijaishuollossa olevan lapsen perustuslaissa turvattuihin vapausoikeuksiin, kuten hänen henkilökohtaiseen vapauteensa ja koskemattomuuteensa (PL 7,1 §), liikkumisvapauteensa (PL 9 §) sekä yksityiselämän suojaansa ja luottamuksellisen viestin salaisuuteensa (PL 10 §). Vastaavanlainen perustelu sisältyy valiokunnan lausuntoon, joka koski potilasturvallisuuden varmistamista terveydenhuollon työtaistelun aikana. Laissa ehdotettiin

⁴⁰ Ks. myös PeVM 25/1994 vp.

⁴¹ PeVL5/2006 vp ja PeVL 58/2006 vp. Ensin mainittu koski tuolloin voimassa olleen lastensuojelulain (683/1983) muuttamista ja jälkimmäinen nykyisen lastensuojelulain (417/2007) säätämistä.

rajoitettavaksi terveydenhuollon ammattihenkilölle kuuluvia perusoikeuksia eli oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen (PL 7,1 §), ammatillista yhdistymisvapautta (PL 13,2 §) sekä elinkeinovapautta ja oikeutta työhön (PL 18 §).⁴² Lainsäätäjän valtaa rajoittaa lueteltuja perusoikeuksia perustelivat perustuslakivaliokunnan mukaan kaikissa mainituissa tapauksissa paitsi oikeus välttämättömään huolenpitoon myös jokaisen oikeus elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen (PL 7,1 §).

Perustuslakivaliokunta on joutunut ottamaan usein kantaa hallituksen ehdottamiin *heikennyksiin*, jotka ovat kohdistuneet perustuslain 19 §:n 1 momentin kannalta merkityksellisiin etuusjärjestelmiin. Heikennykset ovat koskeneet yleensä rahamääräisiä etuuksia, joten arvioitavana on ollut niiden suhde (vain) välttämättömään toimeentuloa koskevaan oikeuteen. Kysymys on lisäksi ollut yleensä turvan tasoon eikä esimerkiksi sen kattavuuteen kohdistuvasta heikennyksestä. Asiaa koskevien lausuntojen perusteella voidaan tehdä varovaisia päätelmiä siitä, miten valiokunta on näissä tapauksissa arvioinut heikennysten sallittavuutta.

Perustuslakivaliokunta näyttää lähteneen siitä, että perustuslain 19 §:n 1 momentti edellyttää sitä toteuttavilta järjestelmiltä tiettyä tasoa, jota ei voida alittaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä hyväksyttävällä lailla tai jonka alittamista ainakin koskevat tavanomaista tiukemmat edellytykset. Kun kysymys on oikeudesta välttämättömään toimeentuloon, valiokunta on tarkentanut perustuslain edellyttämän tason ”eksistenssiminimiksi”. Tämä on ”useimmissa tapauksissa” vähemmän kuin se ”sosiaalisesti hyväksyttävä elintaso”, joka on valiokunnan mukaan toimeentulotukijärjestelmän tavoitteena. Niin ikään toimeentulotuen perusosa on tarkoitettu kattamaan menoja ”laajemmin kuin ihmisarvon edellyttämää turvaa vastaava välttämättömän toimeentulo vaatii”.⁴³ Valiokunta on siten, kuten Tuorikin toteaa⁴⁴, omaksunut suppean tulkinnan, kun se on täsmentänyt sitä tasoa, jota perustuslain 19 §:n 1 momentti edellyttää toimeentuloturvajärjestelmiltä. Vastaavanlaisia tulkintoja välttämättömän huolenpidon sisällöstä tai tasosta ei löydy valiokunnan käytännöstä. Valiokunta ei näytä joutuneen arvioimaan tähän oikeuteen

⁴² PeVL 15/2007 vp. Valiokunta teki hallituksen esityksen (HE 153/2007 vp) johdosta kolme valtiosääntöoikeudellista huomautusta, joista kaksi koski ehdotettuja perusoikeusrajoituksia (työvelvollisuus). Lakiehdotus ei täyttänyt näiltä osin joka suhteessa perusoikeusrajoitukseen liittyviä suhteellisuus- ja tarkkarajaisuusvaatimuksia. Valiokunnan havaitsemat pulmat eivät siten koskeneet toimivaltavaikutuksen kannalta relevantin hyväksyttävyyssvaatimuksen täyttymistä.

⁴³ PeVL 31/1997 vp.

⁴⁴ Tuori 2011, s. 730.

ehdotettuja heikennyksiä, vaan oikeuden rooli on pelkistynyt valiokunnan tähänastisessa käytännössä toimivaltavaikutukseen.

Jotkin valiokunnan varhaiset arviot voidaan ymmärtää niin, ettei perustuslain 19 §:n 1 momentti aseta pidäkkeitä sitä konkretisoivan etuusjärjestelmän heikentämiselle, kunhan heikennykset eivät merkitse perustuslain suojaaman vähimmäistason alittamista. Jos tämä ehto täyttyy, heikennyksiä ei ole tarpeen arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden kannalta. Näin on mahdollista tulkita niitä valiokunnan kannanottoja, jotka koskivat uuteen toimeentulotukilakiin ehdotettuja, lapsiperheisin kohdistuvia vähimmäisturvan tason heikennyksiä (PeVL 31/1997 vp).

Samassa yhteydessä valiokunta arvioi myös toisentyypistä heikennys-ehdotusta eli lakiin perustuvaa mahdollisuutta alentaa toimeentulotuen perusosaa enintään 20 tai 40 prosenttia seuraamusluonteisesti tuen saajan työstä kieltäytymisen tai muun siihen rinnastuvan yhteistyöhaluttomuuden johdosta. Valiokunta tukeutui arviossaan perusoikeuksien yleisiin rajoitusperusteisiin ja etenkin hyväksyttävyy- ja suhteellisuusvaatimuksiin. Se tulkitsi heikennykset perusoikeusrajoituksiksi, vaikka se näyttää toisaalta lähteneen siitä, ettei kyse ollut perusoikeussäännöksen suojaaman vähimmäistason alittamisesta. Tuen alentamismahdollisuus ei merkinnyt valiokunnan mukaan näet suoranaista ristiriitaa perustuslain 19 §:n 1 momentin (silloisen hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin) kanssa. Kysymys oli pikemminkin potentiaalisesta ristiriidasta, jonka aktualisoitumista valiokunta pyrki torjumaan korostamalla perustuslain vahvistaman välttämättömän toimeentulon turvaamistarvetta jokaisessa yksittäistapauksessa. Tämän tuli tapahtua viime kädessä perusoikeusmyönteisen laintulkinnan avulla. Valiokunta viittasi tässä perusoikeussäännöksen *tulkintavaikutukseen*, joka ilmenee (perusoikeutta konkretisoivan) lain soveltamisvaiheessa. Lisäksi se ehdotti lakiin eräänlaista perälautasäännöstä, jonka tuli varmistaa se, ettei tuki laske konkreettisessa tapauksessa perustuslain edellyttämän vähimmäistason alapuolelle.⁴⁵

Perustuslakivaliokunnan käytännöstä on siten mahdollista saada tukea myös sille kannalle, että perusoikeutta toteuttavan etuusjärjestelmän heikennys merkitsee perusoikeuden rajoittamista ja että sen sallittavuutta tulee arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden valossa myös silloin, kun perusoikeuden suojaamaa vähimmäistasoa ei aliteta. Kanta saa tukea toimeentulotuen alentamista koskevista valiokunnan myöhemmistä

⁴⁵ Ks. tarkemmin PeVL 31/1997 vp ja samaan asiaan liittynyt sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö (StVM 33/1997 vp).

lausunnoista. Esimerkkinä voidaan mainita lausunto, joka koski maahanmuuttajien kotouttamista ja turvapaikan hakijoiden vastaanottoa⁴⁶. Ehdotetut säännökset kotouttamissuunnitelmasta ja sidonnaisuudesta siihen laajensivat niiden seikkojen piiriä, joihin liittyvä yhteistyöhaluttomuus saattoi johtaa toimeentulotuen alentamiseen. Valiokunta tarkasteli ehdotusta perusoikeusrajoituksena ja kiinnitti huomiota erityisesti hyväksyttävyyysvaatimukseen. Kun tuen alentamismahdollisuus oli kiinnitetty lakiehdotuksessa liian väljiin perusteisiin, valiokunta ehdotti alentamisperusteiden rajaamista ja täsmentämistä, ja asetti tämän ehdoksi tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käytölle: perusoikeutta välttämättömään toimeentuloon konkretisoivan turvan alentamismahdollisuus voitiin sitoa vain sellaisiin rajoitusperusteisiin, jotka ovat ”perustettavissa perusoikeussäännösten sisäisiin seikkoihin”. Valiokunta korosti toisaalta tässäkin yhteydessä sitä, että tukea ”ei saa alentaa niin paljon, että sen seurauksena henkilölle ei enää voida taata kyseisen perusoikeussäännöksen mukaista välttämätöntä toimeentuloa”. Tästä tuli huolehtia soveltamalla lakia perusoikeusmyönteisesti mutta myös ottamalla lakiin nimenomainen säännös asiasta.

5 PERUSTOIMEENTULON TURVA (PL 19,2 §)

Perustuslain 19 §:n 2 momentti velvoittaa lainsäätäjää takaamaan jokaiselle oikeuden perustoimeentulon turvaan luettelemissaan sosiaalisissa riskitilanteissa, joita ovat työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys, vanhuus, lapsen syntymä ja huoltajan menetys. Useimmissa säännöistä koskevissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on arvioitu tähän oikeuteen kohdistuvaa *heikennystä*. Kysymys on ollut aikaisemman heikennyksen ennallaan pysyttämistä esimerkiksi lainsäädäntöteknisen uudistuksen yhteydessä tai uudesta heikennyksestä, joka on kohdistunut perusoikeutta konkretisoivaan etuusjärjestelmään. Selvää vähemmistöä edustavat tässä ryhmässä ne lausunnot, joiden päähuomio on ollut perusoikeuden toteuttamisessa tai edistämisessä (*toimeksiantovaikutus*). Sellaisia lausuntoja, joissa perustoimeentulon turvaa koskevan perusoikeuden toteuttaminen olisi toiminut perusteena jonkin toisen perusoikeuden rajoittamiselle (*toimivaltavaikutus*), ei löydy aineistosta käytännössä lainkaan⁴⁷.

⁴⁶ PeVL 20/1998 vp. Ks. myös PeVL 44/2000 vp ja PeVL 34/2010 vp.

⁴⁷ Vrt. tosin työttömyysturvalain muutosta koskenut PeVL 28/2009 vp.

Esillä olleissa heikennyksissä on ollut yleensä kysymys turvan saamisedellytysten tiukentamisesta tai sen tason laskemisesta. Ensin mainittua edustavat vaatimukset uusista vastasuorituksista turvan saamisedellytyksenä sekä niihin liittyvät entistä ankarammat seuraamukset silloin, kun vastasuoritus laiminlyödään, samoin kuin turvan saamiseen liittyvien odotusaikojen pidentäminen. Esimerkkinä turvan tasoon kohdistuvista heikennyksistä voidaan mainita perusoikeutta konkretisoiviin etuuksiin kohdistetut indeksileikkaukset ja näistä johtuvien arvonmenetysten hyvittämättä jättäminen (indeksijäädytys).

Tärkeät tulkintalinjaukset sisältyvät tässäkin yhteydessä jo niihin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin, jotka annettiin pian perusoikeusuudistuksen jälkeen 1990-luvun puolivälissä talouslaman jälkimainingeissa. Lausunnot koskivat tarkasteltavan perusoikeuden kannalta tärkeitä etuusjärjestelmiä, kuten sairauspäivärahaa ja työttömyysturvaa⁴⁸. Linjaukset perustuivat keskeisiltä osilta perusoikeusuudistuksen esitöihin, ja ne ovat toimineet vuorostaan pohjana valiokunnan tuoreemmille tulkinnoille. Valiokunta on nojautunut varhaisiin kannanottoihinsa etenkin silloin, kun se on joutunut arvioimaan etuusjärjestelmiin ehdotettuja uusia heikennyksiä. Se on viitannut tällöin aikaisempiin tulkintoihinsa toistamalla niitä usein sanasta sanaan. Valiokunta on toisaalta myös kehittänyt ja täsmentänyt aikaisempia kantojaan mutta ei ole niitä yleensä juuri muuttanut tai arvioinut uudelleen.

Selvä painopiste tarkasteltavaa perusoikeutta koskevassa perustuslakivaliokunnan runsaassa lausuntokäytännössä on ollut kannan muodostaminen perusoikeuden kannalta relevanttien etuusjärjestelmien heikennyksiin ja niiden arviointi perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden valossa. Valiokunta ei ole tässä yhteydessä pyrkinyt määrittelemään perusoikeuden edellyttämän turvan vähimmäistasoa vaan on arvioinut turvan tasoon kohdistuvia heikennyksiä korostetun tapauskohtaisesti. Se on esimerkiksi todennut vain lyhyesti ja kantaansa perustelematta, että kansaneläkkeeseen jo ennen perusoikeusuudistusta tehdyn indeksileikkauksen hyvittämättä jättäminen ei laske eläkkeen tasoa perustuslaissa vaaditun tason alapuolelle (PeVL 12/1995 vp).

Valiokunta on pitänyt toisaalta vanhempiensa taloudessa asuvan ja työssäoloa täyttämättömän henkilön osittaista työmarkkinatukea paitsi kaavamaisena myös perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittamaa turvaa alhaisempana. Kannanottoon saattoi vaikuttaa merkittävästi se, että kyseisen tuen taso ei täyttänyt Kansainvälisen työjärjestön yleissopimukseen

⁴⁸ PeVL 15/1995 vp ja PeVL 17/1995 vp.

sisältyvää tasovaatimusta. Sellaisten työttömyysturvaetuuksien, jotka eivät perustu maksettuihin maksuihin tai aikaisempiin tötuloihin, tulee mainitun sopimuksen mukaan vastata ”vähintään 50 prosentin tasoa – korkeimman perusteen mukaan – lakisääteisestä vähimmäispalkasta tai tavallisen työläisen palkasta taikka tasoa, joka turvaa peruselinkustannusten kattamiseen tarvittavan vähimmäismäärän”.⁴⁹ Jotta lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, sitä tuli valiokunnan mukaan muuttaa sen vuoksi niin, että työmarkkinatuen alentaminen ”suhteutetaan työnhakijan todelliseen taloudelliseen tilanteeseen vanhempiin nähden, joiden taloudessa hän elää” (PeVL 46/2002 vp). Yleisen lapseneläkkeen jäämistä lapselle maksettavaa toimeentulotuen perusosaa pienemmäksi valiokunta ei ole pitänyt ”aivan asianmukaisena” mutta ei myöskään perusoikeuden vastaisena ottaen huomioon sen, että lapseneläkettä maksetaan myös työeläkelakien nojalla, minkä lisäksi lapsella voi olla perhesuhteidensa ja muiden seikkojen nojalla muutoinkin toimeentulon edellytykset (PeVL 48/2006 vp).

Ehkä perusteellisimmin valiokunta tarkasteli perustoimeentulon turvan tasoa lausunnossa, joka koski eräiden työttömyysturvaetuuksien indeksijäädystä (PeVL 34/1996 vp). Se piti perustuslain 19 §:n 2 momentin vastaisina ”ainakin” sellaisia muutoksia, jotka ”vaarantaisivat vähimmäistoimeentulon tai johtaisivat [perustuslain 19 §:n 1 momentissa] tarkoitettua välttämättömän toimeentulon turvaa heikompaan perustoimeentuloturvan mitoitukseen”. Vähimmäistoimeentuloa ei lausunnossa määritelty. Perustuslain suojaama perustoimeentulon turvan vähimmäistaso jää näin ymmärrettyä vaatimattomaksi. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan kyseinen turva merkitsee ”pidemmälle menevää” turvan tasoa kuin 19 §:n 1 momentin tarkoittama oikeus,⁵⁰ kun taas kyseisen lausunnon mukaan riittää, ettei se jää tätä heikommaksi. Ehdotettua indeksijäädystä arvioitiin lausunnossa perusoikeusrajoituksena. Valiokunta viittasi heikennyksen hyväksyttävään tavoitteeseen eli pyrkimykseen suunnata ja kehittää sosiaaliturvaa yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti sekä ottaa etuuksien tasoa mitoitettaessa huomioon ”kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila”. Se viittasi myös suhteellisuusvaatimukseen todeten, että perusoikeuden vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset muutokset, jotka merkitsisivät ”olennaista puuttumista” perustoimeentulon turvaan.⁵¹ Valiokunta näyttää siten olleen

⁴⁹ Työllisyyden edistämistä ja työttömyysturvaa koskeva ILO:n yleissopimus nro 168. Osittaisella työmarkkinatuella tarkoitettiin lakiehdotuksessa 60 prosentin suuruista tukea muutoin lasketusta tuen määrästä.

⁵⁰ HE 309/1993 vp, s. 70/I.

⁵¹ Ks. myös PeVL 35/1996 vp ja PeVL 25/1997 vp.

haluton määrittelemään perustuslain suojaamalle perustoimeentulon turvalle täsmällistä vähimmäistasoa. Se on toisaalta tulkinnut perusoikeusrajoitukseksi ainakin sellaisen etuusjärjestelmän heikennyksen, jonka johdosta turvan taso uhkaa laskea lähelle perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittamaa välttämätöntä toimeentuloa.

Perusoikeuden vähimmäissisältöön kuuluu turvan tason ohella kysymyksen kattavuudesta. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentti edellyttää sosiaaliturvajärjestelmien laatimista siten kattaviksi, ettei niiden ulkopuolelle jää väliinpuotoajaryhmiä.⁵² Vaatimus on noussut usein esiin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Valiokunta vetosi siihen pian perusoikeusuudistuksen jälkeen, kun se arvioi ehdotettua heikennystä sairauspäivärahaan (PeVL 15/1995 vp). Hallitus ehdotti sairauspäivärahan muuttamista vain menetettyä ansiota korvaavaksi etuudeksi niin, että päivärahan vähimmäismäärästä luovuttaisiin ja päivärahan saaminen edellyttäisi henkilöltä määrätyn suuruisen vuositulon. Hallituksen esityksen johdosta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta viittasi perusoikeussäännökseen sisältyvään kattavuusvaatimukseen. Uudistus uhkasi synnyttää väliinpuotoajaryhmiä, jotka jäisivät vaille perustoimeentulon turvaa sairauden aikana eli perustuslain tarkoittamassa sosiaalisessa riskitilanteessa. Näitä henkilöitä olivat opiskelijat, varusmiehet, tulottomat ja vähätuloiset henkilöt. Koska perusoikeussäännös ei salli tällaisten ryhmien muodostumista, ehdotusta tuli muuttaa niin, että väliinpuotoamiset estetään. Tämä oli valiokunnan mukaan ehto sille, että ehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Toisentyypisiä turvan saamisedellytysten tiukennuksia on kohdistunut työttömyysturvaan. Ne ovat tarkoittaneet usein vastasuorituksen vaatimista tuen saajalta sekä seuraamusten vahvistamista sen varalle, että suoritus laiminlyödään. Seuraamukset ovat olleet korvauksettomia määrääikoja eli niin sanottuja karenseja. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslaki ei estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan tuen saamiselle. Ehdot voivat sosiaalisen riskitilanteen, tässä tapauksessa työttömyyden, luonteen huomioon ottaen ”hyvin rakentua sen varaan, että asianomainen itse aktiivisesti myötävaikuttaa sellaisiin toimiin, jotka viime kädessä ovat omiaan edistämään hänen työkykynsä ylläpitämistä ja työllistymistä”. Valiokunta asetti varhaisessa lausuntokäytännössään tällaiselle heikennykselle kaksi rajoitusta: asiayhteysvaatimuksen ja kattavuusvaatimuksen. Ensin mainittu tarkoitti, että vastasuorituksella tuli olla – työttömyysturvan ollessa kysees-

⁵² HE 309/1993 vp, s. 70/II.

sä – ”selvä asiayhteys työllistymisen yksilötason esteiden madaltamiseen”. Jälkimmäisellä vaatimuksella viitattiin väliinputoajaryhmien syntymisen ehkäisemiseen. Valiokunta toisti tulkintansa useassa 1990-luvun jälkipuolella ja vuosituhannen vaihteessa antamassaan lausunnossa, ja teki joitakin siihen liittyviä valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia.⁵³

2000-luvulla antamissaan lausunnoissa valiokunta on kehittänyt tulkintaansa tukeutumalla aikaisempaa selvemmin perusoikeuksien yleisiin rajoitusperusteisiin, kun se on arvioinut sitä, milloin perustuslaki sallii vastasuorituksen vaatimisen turvan saamisedellytyksenä ja kuinka ankaria seuraamuksia suorituksen laiminlyöntiin on mahdollista liittää. Asiayhteysvaatimuksen ja kattavuusvaatimuksen sijasta valiokunta arvioi tiukennusten perustuslainmukaisuutta nykyisin hyväksyttävyyssvaatimuksen ja suhteellisuusvaatimuksen pohjalta. Työttömyysturvan yhteydessä hyväksyttävänä on sen mukaan pidettävä sellaista vastasuoritusta, jolla toteutetaan julkisen vallan velvollisuutta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön (PL 18,2 §). Suhteellisuusvaatimuksen avulla valiokunta on arvioinut erityisesti vastasuorituksen laiminlyömiseen liittyvien sanktioiden perustuslainmukaisuutta. Kolmanneksi arviointiperusteeksi on muodostunut kielto kiertää perusoikeussäännöksen lainsäätäjälle vahvistamaa toimeksiantoa: ”Korvauksetta jääviä ajanjaksoja ei ... voi kehittää niin pitkiksi, että ne muodostuisivat perustuslaista aiheutuvan velvoitteen kiertämiseksi.”⁵⁴ Vaatimus muistuttaa läheisesti perusoikeuden ydinalueen koskemattomuusvaatimusta, joka on yksi perustuslakivaliokunnan muotoilemista perusoikeuksien yleisistä rajoitusperusteista. Sen sisältö on pelkistetty seuraavasti: ”Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.”⁵⁵

Perustuslakivaliokunta on viitannut muutaman kerran perustuslain 19 §:n 2 momentin *tulkintavaikutukseen*. Kysymys on ollut esimerkiksi tilanteesta, jossa lain sanamuoto ei turvaa valiokunnan arvion mukaan varmuudella kattavuusvaatimuksen toteutumista. Valiokunta on tällöin kehottanut lain soveltajaa huolehtimaan perusoikeusmyönteisen laintulkinnan avulla siitä, ettei lakia sovellettaessa muodostu perustuslain kieltämiä väliinputoajaryhmiä.⁵⁶ Kuriositeettina voidaan mainita, että myös *syrjäyttävä vaikutus* on noussut

⁵³ PeVL 17/1995 vp, PeVL 17/1996 vp, PeVL 20/1998 vp ja PeVL 44/2000 vp.

⁵⁴ PeVL 43/2001 vp, PeVL 46/2002 vp, PeVL 50/2005 vp ja PeVL 2/2012 vp.

⁵⁵ PeVM 309/1994 vp, s. 5/I. Ks. tarkemmin Viljanen 2001, s. 229–250 ja Viljanen 2011b, s. 160–162.

⁵⁶ PeV 46/2002 vp ja PeVL 35/2012 vp.

esiin sosiaalisia perusoikeuksia koskevassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Kysymys oli kuntien yleisestä kalleusluokituksesta annetun lain voimassaolon jatkamisesta. Koska monien toimeentuloturvaetuuksien suuruus oli vielä 2000-luvun alussa sidottu tähän luokitukseen, asialla oli merkitystä myös perustoimeentulon turvaa koskevan perusoikeuden kannalta. Syrjäyttävää vaikutusta ei liitetty tässä tapauksessa kuitenkaan ainakaan ensisijaisesti tähän perusoikeuteen vaan yhdenvertaisuusperusoikeuteen (PL 6 §). Arvosteltuaan kalleusluokituksen voimassaoloajan jatkamista etenkin yhdenvertaisuuden kannalta valiokunta totesi, että kalleusluokitukseen liittyvät yhdenvertaisuuden kannalta ongelmalliset seikat saattavat – ottaen huomioon myös perustuslain 19 §:n 2 momentti – muodostua merkittäviksi perustuslain 106 §:n näkökulmasta (PeVL 73/2002 vp). Kyseinen säännös velvoittaa tuomioistuinta antamaan etusijan perustuslain säännökselle tilanteessa, jossa tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ”ilmeisessä ristiriidassa” perustuslain kanssa.

6 RIITTÄVÄT SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUT, VÄESTÖN TERVEYDEN EDISTÄMINEN JA LAPSIPERHEIDEN TUKEMINEN (PL 19,3 §)

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa voidaan erottaa kolme toisiinsa kytköksissä olevaa sosiaalista perusoikeutta: 1) julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ”sen mukaan, kuin lailla tarkemmin säädetään”; 2) julkisen vallan velvollisuus edistää väestön terveyttä sekä 3) julkisen vallan velvollisuus tukea ”perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu”. Oikeudet on kirjoitettu toimeksiantojen muotoon. Ensimmäinen niistä kohdistuu erityisesti lainsäätäjään ja kaksi muuta yleisemmin julkiseen valtaan eli lainsäätäjän lisäksi hallintoviranomaisiin ja tuomioistuimiin.

Perustuslain 19 §:n 3 momenttiin liittyvät perustuslakivaliokunnan lausunnot jakautuvat melko tasaisesti mainittujen oikeuksien kesken. On myös useita sellaisia lausuntoja, joissa on mainittu samanaikaisesti kaksi tai kolme lainkohdan sisältämää perusoikeutta. Joissakin lausunnoissa on viitattu vain yleisesti kyseiseen lainkohtaan erittelemättä tarkemmin sen tarkoittamia oikeuksia. Aineisto sisältää myös kaksi perustuslakivaliokun-

nan mietintöä, jotka koskivat kumpikin perustuslain 19 §:n 3 momentin vahvistamia oikeuksia⁵⁷.

Perustuslakivaliokunta on joutunut vain muutamassa lausunnossa arvioimaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin oikeuksiin kohdistuvia *heikennyksiä*. Ero perustoimeentulon turvaa koskeviin lausuntoihin on tässä suhteessa selvä. Heikennyksiin liittyvät lausunnot ajoittuvat pääosin 1990-luvun puoliväliin eli talouslamaa välittömästi seuranneeseen aikaan. Yhdessä niistä valiokunta viittasi yleisesti lapsiperheiden tukemista koskevan perusoikeuden ”vähimmäistasoon” ja korosti tarvetta ottaa huomioon kaikki henkilön käytössä olevat tukijärjestelmät silloin, kun arvioidaan sitä, merkitseekö heikennys tämän tason alittamista (PeVL 12/1995 vp). Lapsilisän indeksileikkausta ja -jäädystä koskevassa tuoreessa lausunnossa valiokunta toisti kantansa kokonaisarvion tekemisen tarpeellisuudesta. Lapsilisäjärjestelmän ”merkittävä heikentäminen ilman muita kompensoivia toimenpiteitä” olisi sen mukaan ongelmallista perustuslain kannalta. Heikennyksen tavoite säästää valtion menoja laskusuhdanteessa oli hyväksyttävä. Lapsilisien tasoon voidaan puuttua tällä perusteella ”jossain määrin”, mutta puuttuminen ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa julkiselle vallalle asetettua lapsiperheiden tukemisvelvoitetta (PeVL 25/2012 vp). Kysymys oli siten perusoikeuteen kohdistuvasta rajoituksesta, vaikka perusoikeuden vähimmäistasoa – mikä se tässä tapauksessa onkin – ei alitettu.

Monet muut tarkasteltavaa perusoikeussäännöstä koskevat lausunnot sisältävät punninta-asetelman, jossa vastakkain ovat olleet säännöksessä vahvistettu julkisen vallan turvaamis- tai edistämistehtävä ja jonkin toisen perusoikeuden rajoittaminen, ja jossa ensin mainittua on käytetty jälkimmäisen perusteluna (*toimivaltavaikutus*). Etenkin julkisen vallan velvollisuus edistää väestön terveyttä ja toisaalta julkisen vallan velvollisuus tukea lapsen huolenpidosta vastaavia ovat toimineet lausuntokäytännössä sellaisina hyväksyttävinä tavoitteina, joiden avulla on ollut mahdollista perustella muihin perusoikeuksiin puuttumista. Rajoitettavat perusoikeudet ovat olleet enimmäkseen vapausoikeuksia.

Esimerkkinä voidaan mainita tupakoinnin vähentämiseen tähtäävät toimenpiteet ja perustuslakivaliokunnan niitä koskevista lakiehdotuksista antamat lausunnot.⁵⁸ Kysymys on ollut muun ohessa tupakoinnin rajoittamisesta ravitsemusliikkeiden asiakastiloissa ja majoitusliikkeiden ravintola- ja ruokai-

⁵⁷ PeVM 5/2006 vp ja PeVM 7/2006 vp. Ks. edellä alaviite 11.

⁵⁸ PeVL 24/1998 vp, PeVL 19/2006 vp, PeVL 5/2009, PeVL 21/2010 vp ja PeVL 17/2011 vp.

lutiloissa, tupakkatuotteiden ja niiden tavaramerkkien esilläpidon kieltämisestä vähittäismyymälöissä sekä eräiden omaan käyttöön tarkoitettujen tupakkatuotteiden tuonnin ja hallussapidon rajoittamisesta. Toimenpiteet sisälsivät perustuslakivaliokunnan mukaan rajoituksia henkilökohtaiseen vapauteen (PL 7 §), yksityiselämän suojaan (PL 10 §), sananvapauteen (PL 12 §), omaisuuden suojaan (PL 15 §) ja elinkeinovapauteen (PL 18 §). Niitä perusteltiin painavalla yhteiskunnallisella intressillä sekä muiden perusoikeuksien edistämisellä. Edistettäviä perusoikeuksia olivat oikeus elämään (PL 7,1 §), julkisen vallan velvollisuus huolehtia työvoiman suojelusta (PL 18,1 §) ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön (PL 20,2 §) sekä julkisen vallan velvollisuus edistää väestön terveyttä (PL 19,3 §).

Terveyden edistämisellä on perusteltu lausuntokäytännössä myös esimerkiksi tartuntatautilain (583/1986) säännöksiä pakollisista rokotuksista sekä henkilöiden ja tavaroiden määräämisestä karanteeniin⁵⁹, elintarvikelain (23/2006) säännöksiä elintarvikehuoneistojen ja elintarvikenäytteitä tutkivien laboratorioiden ennakkovalvonnasta⁶⁰, lääkelain (395/1987) säännöksiä lääkemarkkinoiden sääntelystä⁶¹, säteilylain (592/1991) säännöksiä solariumpalvelujen rajoittamisesta⁶² sekä asuntojen korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustuksista annetun lain (1184/2005) säännöksiä kotirauhan piiriin ulottuvista viranomaisen tarkastusvaltuuksista⁶³. Luetelluilla toimilla on puututtu moniin perustuslain suojaamiin oikeuksiin, kuten henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden suojaan (PL 7 §), yksityiselämän suojaan (PL 10 §), kotirauhan suojaan (PL 10 §), omaisuuden suojaan (PL 15 §) ja elinkeinovapauteen (PL 18,1 §).

Lastensuojelulaissa tarkoitetut sijaishuollon aikana sovellettavat rajoitukset ovat puolestaan esimerkki sellaisista perusoikeusrajoituksista, joiden hyväksyttävyyttä on perusteltu lausuntokäytännössä paitsi lapsen oikeudella välttämättömään huolenpitoon (PL 19,1 §) myös julkisen vallan velvollisuudella tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (PL 19,3 §).⁶⁴ Samaan ryhmään kuuluvat ulosottokaareissa (705/2007)

⁵⁹ PeVL 6/2003 vp ja PeVL 26/2006 vp.

⁶⁰ PeVL 37/2005 vp.

⁶¹ PeVL 49/2005 vp, PeVL 56/2005 vp, PeVL 19/2002 vp ja PeVL 33/2005. Ks. myös PeVL 4/2009 vp, joka koski valtioneuvoston kirjelmää (U 9/2009 vp) ehdotuksesta lääkehuollon uudistamiseksi (ns. lääkepaketti).

⁶² PeVL 5/2012 vp.

⁶³ PeVL 39/2005 vp.

⁶⁴ PeVL 5/2006 vp ja PeVL 58/2006 vp.

ulosottomiehelle säädetty velvollisuus ilmoittaa määrättyissä tapauksissa alaikäisestä velallisesta holhousviranomaiselle sekä poliisille alkoholilaissa (1143/1994) annettu valtuus tehdä alaikäiselle henkilölle henkilöntarkastus laittomien alkoholijuomien löytämiseksi ja pois ottamiseksi. Ulosottomiehen ilmoitusvelvollisuudella rajoitettiin lapsen, ja mahdollisesti myös hänen perheenjäsenensä, yksityiselämän ja perhe-elämän suojaa (PL 10 §), kun taas poliisin tarkastusoikeus merkitsi puuttumista tarkastuksen kohteeksi joutuvan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen (PL 7 §). Perustuslakivaliokunta perusteli kumpaakin rajoitusta julkisen vallan viimekätisellä vastuulla lapsen hyvinvoinnin ja yksilöllisen kasvun turvaamisesta.⁶⁵ Perusteluksi poliisin oikeudelle tehdä henkilötarkastus esitettiin myös julkisen vallan velvollisuus edistää väestön terveyttä.

Aineistoon sisältyy lisäksi muutamia sellaisia perustuslakivaliokunnan lausuntoja, jotka koskevat perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen oikeuksien turvaamista ilman, että samanaikaisesti olisi jouduttu suorittamaan (ainakaan eksplisiittistä) punnintaa niiden ja muiden perusoikeuksien kesken (*toimeksiantovaikutus*). Varhaista esimerkkiä edustaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja koskeva lausunto (PeVL 8/1999 vp). Hallituksen ehdottamaa lakiin otettavaa maksukattoa eli henkilöltä perittävien maksujen vuotuista enimmäismäärää voitiin perustella lausunnon mukaan perustuslain 19 §:n 3 momentilla (silloisella hallitusmuodon 15a §:n 3 momentilla), sillä ”riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamisessa jokaiselle on merkittävänä ulottuvuutena se, että asiakasmaksut eivät suuruutensa takia saa siirtää kyseisiä palveluja niitä tarvitsevien tavoittamattomiin”.⁶⁶

Tuore esimerkki koskee vanhuspalvelulakia (980/2012). Perustuslakivaliokunta viittasi sen johdosta antamassaan lausunnossa perustuslain julkiselle vallalle osoittamaan tehtävään turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvelut sekä edistää väestön terveyttä (PeVL 36/2012 vp). Se viittasi myös perusoikeusuudistuksen esitöihin, joiden mukaan perustuslaki ei määrittele palvelujen järjestämistapaa vaan velvoittaa julkista valtaa turvaamaan niiden saatavuuden. Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeudet, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto sekä oikeus elämään. Palvelujen riittävyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle

⁶⁵ PeVL 42/2006 vp ja 53/2006 vp. Jälkimmäisessä lausunnossa valiokunta totesi ehdotetut henkilöntarkastuksen edellytykset suhteellisuusperiaatteen kannalta liian väljiksi ja asetti niiden tiukentamisen ehdoksi tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämiselle.

⁶⁶ Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut olivat esillä myös lausunnoissa PeVL 39/1996 vp ja PeVL 10/2009 vp.

edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä.⁶⁷ Valiokunnan mukaan vanhuspalvelulaki toteuttaa ikääntyneen väestön ja iäkkäiden henkilöiden osalta julkiseen valtaan ja lainsäätäjään perustuslaissa kohdistettua toimeksiantoa.

Vanhuspalvelulakia koskeva lausunto sisälsi myös perusoikeuksien välistä punnintaa, kun siinä otettiin kantaa säännösehdotuksiin, jotka koskevat iäkkään henkilön palvelutarpeesta ilmoittamista. Ehdotukset merkitsivät puuttumista yksityiselämän suojaan (PL 10,1 §). Niillä pyritään lausunnon mukaan varmistamaan, että iäkäs henkilö saa tarvitsemansa huolenpidon silloinkin, kun hän ei itse ymmärrä tai osaa sitä pyytää. Koska kyseisille säännöksille oli painavat perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momenttiin liittyvät perusteet ja koska muutkin perusoikeuden yleiset rajoitusperusteet täyttyivät, ehdotus voitiin näiltä osin käsitellä lausunnon mukaan tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

7 OIKEUS ASUNTOON (PL 19,4 §)

Perustuslain 19 §:n 4 momentti sisältää sekin julkiseen valtaan kohdistuvan toimeksiannon: julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Säännös ei turvaa oikeutta asuntoon subjektiivisena oikeutena. Perusoikeusuudistuksen esitöissä viitataan toisaalta sosiaalilainsäädäntöön, jossa oikeus asumiseen on säädetty eräissä erityistilanteissa edellytykset täyttävän henkilön subjektiiviseksi oikeudeksi.⁶⁸ Yksi esimerkki tällaisesta lainsäädännöstä on laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987) eli niin sanottu vammaispalvelulaki.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt asumista koskevaa perusoikeutta 14 lausunnossa. Kysymys on ollut yleensä joko tähän perusoikeuteen kohdistuvasta *heikennyksestä* tai punnintatilanteesta sen ja jonkin toisen perusoikeuden välillä, jolloin jälkimmäiseen kohdistuvaa rajoitusta on perusteltu asumisperusoikeuden edistämisellä (*toimivaltavaikutus*). Asumisperusoikeuden edistäminen sellaisenaan, so. ilman muuhun perusoikeuteen kohdistuvaa rajoitusta, (*toimeksiantovaikutus*) on ollut esillä muutamassa lausunnossa ja *tulkintavaikutus* ainakin yhdessä lausunnossa.

⁶⁷ HE 309/1993 vp, s. 71.

⁶⁸ HE 309/1993 vp, s. 72.

Asumisperusoikeuteen – sitä toteuttavaan alemmanasteiseen lainsäädäntöön – on kohdistunut sisällöltään vaihtelevia heikennyksiä. Kyse on ollut muun ohella asumisen hallintamuotojen muutoksista, joilla on arvioitu olevan negatiivisia vaikutuksia vuokralaisen tai asumisoikeuden haltijan asemaan,⁶⁹ perheen sisäisestä lähestymiskiellosta⁷⁰, Suomessa asumista koskevasta vaatimuksesta eläkkeensaajan asumistuen yhteydessä⁷¹ sekä eläkkeensaajan asumistuen maksamisesta eräissä tapauksissa suoraan vuokranantajalle⁷². Perustuslakivaliokunta on arvioinut heikennyksiä perusoikeusrajoituksina ja kiinnittänyt huomiota varsinkin rajoituksen hyväksyttävään tavoitteeseen ja oikeasuhtaisuuteen.

Esimerkiksi perheen sisäistä lähestymiskielloa koskevassa lausunnossaan valiokunta arvioi lähestymiskiellolla puututtavan merkittävästi kiellon kohteen yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan (PL 10,1 §), liikkumisvapauten (PL 9 §) ja omaisuuden suojaan (PL 15 §) (PeVL 8/2004 vp). Koska kyseinen lähestymiskielto voi aiheuttaa kohteelleen ainakin tilapäisesti asunnottomuuden uhan, se myös merkitsee hänelle perustuslain 19 §:n 4 momentissa turvatu oikeuden rajoittamista. Ehdotettua rajoitusta tarkasteltiin lausunnossa rajoituksen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden, tavoitteen hyväksyttävyyden, suhteellisuusvaatimuksen sekä oikeusturvajärjestelyjen riittävyyden kannalta, ja ehdotuksen arvioitiin yleisesti ottaen täyttävän nämä vaatimukset. Valiokunta antoi toisaalta lainsoveltajalle tässä yhteydessä tavanomaista perusteellisemmat ohjeet perusoikeusnäkökohtien huomioon ottamisesta yksittäisessä soveltamistilanteessa. Se korosti perusoikeuspunninnan merkitystä: lähestymiskieltoa harkittaessa on kiinnitettävä asianmukaisesti huomiota ”kiellon luonteeseen paitsi itsensä uhatuksi tuntevan henkilön perusoikeuksia suojaavana myös kieltoon määrättävän henkilön perusoikeuksia rajoittavana toimenä”. Tämä korostaa lausunnon mukaan päätöksen huolellisen perustelemisen merkitystä samoin kuin velvollisuutta noudattaa suhteellisuusperiaatetta silloin, kun päätetään kiellon voimassaoloajasta ja mahdollisesta uudistamisesta. Valiokunta viittasi ehdotuksen perusteluihin, joiden mukaan paikkakuntaakohtaisesti tulee huolehtia siitä, että kiellon määrävällä viranomaisella on tarvittavat tiedot, jotta se voi ohjata kieltoon määrätyn hakemaan tarvittaessa apua asumisen järjestämiseksi. Valiokunta

⁶⁹ PeVL 45/2002 vp, PeVL 5/2003 vp ja PeVL 14/2006 vp.

⁷⁰ PeVL 8/2004 vp.

⁷¹ PeVL 22/2004 vp ja PeVL 48/2006 vp.

⁷² PeVL 10/2011 vp.

ehdotti lakiin nimenomaista säännöstä viranomaisen ohjaustehtävästä, kuten sitten meneteltiin⁷³.

Asumista koskevan perusoikeuden toteuttamisella on perusteltu lausun- tokäytännössä ainakin omaisuuden suojaan (PL 15 §), kotirauhan suojaan (PL 10 §), elinkeinovapauteen (PL 18,1 §) ja oikeusturvaperusoikeuteen (PL 21 §) kohdistuvia rajoituksia. Esimerkki omaisuuden suojaan puuttumisesta on lausunto, jossa oli kyse eräitä aravavuokrataloja ja aravavuokra-asun- toja koskevien käyttö- ja luovutusrajoitusten voimassaolon jatkamisesta (PeVL 17/1997 vp).⁷⁴ Perustuslakivaliokunta arvioi ehdotettuja rajoituksia perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden valossa. Rajoituksilla pyrittiin turvaamaan valtion rahoittamien sosiaalisten vuokra-asuntojen käyttäminen mahdollisimman laajasti niiden alkuperäiseen tarkoitukseen. Pyrkimys oli samansuuntainen asumista koskevan perusoikeuden kanssa ja sellaisena hyväksyttävä. Koska kysymys oli samalla tärkeästä yhteiskunnallisesta intressistä, suhteellisuusvaatimuskin täyttyi, ja lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Asumisperusoikeuden toimeksiantovaikutusta kuvanee parhaiten kiin- teistöverolain (654/1992) muutosta koskenut perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 51/2005 vp). Pääkaupunkiseudun ja sen kehysalueen kunnat veloitettiin muutoksella määräämään kunnan rakentamattomalle rakennuspaikalle veroprosentti, joka on vähintään yhden prosenttiyksikön yleistä kiinteistöveroprosenttia korkeampi, kuitenkin enintään kolme pro- senttia. Tavoitteena oli lausunnon mukaan edistää asuntorakentamiseen kaavoitetun rakennusmaan saamista asuntotuotannon käyttöön mainitulla alueella. Ehdotus toteutti näin julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 4 mo- mentissa vahvistettua tehtävää edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Toimeksiantovaikutukseen yhdistyi tässäkin tapauksessa toimivaltavaikutuksen piirteitä, sillä ehdotus merkitsi eri kunnissa kiinteistöjä omistavien henkilöiden asettamista eri asemaan ja siten vähintään jännitteistä suhdetta yhdenvertaisuusperusoikeuteen (PL 6 §). Hyväksyttävän tavoitteen ja perusoikeusrajoituksen vähäisyyden johdosta ehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä ei ollut kuitenkaan perustuslakivaliokunnan mukaan estettä.

⁷³ PeVL 8/2004 vp. Ks. myös LaVM 2/2004 vp ja laki lähestymiskiellosta (898/1998) 8,3 §.

⁷⁴ Lausuntoa on kommentoinut myös Viljanen 2011b, s. 154. Omaisuuden suojan ja asu- mista koskevan perusoikeuden välisestä punninnasta ks. myös PeVL 45/2002 vp ja PeVL 19/2003 vp. Asumisperusoikeuden ja jonkin toisen perusoikeuden välistä punnintaa sisältävät lausunnot PeVL 24/2000 vp, PeVL 39/2005 vp ja PeVL 33/2006 vp.

8 PÄÄTELMÄT

Artikkelissa on tarkasteltu sosiaalisia perusoikeuksia ja erityisesti niiden oikeusvaikutuksia perustuslakivaliokunnan käytännössä. Tarkastelu on perustunut valiokunnan lausunnoista kerättyyn aineistoon, joka kattaa ajanjakson perusoikeusuudistuksen voimaantulosta (1.8.1995) vuoden 2012 loppuun. Perusoikeussäännösten oikeusvaikutuksia on eritelty oikeuskirjallisuudessa. Lähtökohtana ovat olleet tällöin perusoikeussäännösten sanamuodot, mutta erittelyihin ovat vaikuttaneet myös näitä säännöksiä soveltavien toimielinten ja viranomaisten käytännöt. Perustuslakivaliokunnan lausunnoilla ja niiden sisältämällä tulkinnoilla on siten ollut oma merkityksensä jo sille oikeusvaikutusten ryhmittelylle, jonka Kaarlo Tuori on esittänyt sosiaalisia perusoikeuksia koskevassa artikkelissaan ja joka on toiminut tämän artikkelin lähtökohtana.

Kun analysoitavana on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö, kiinnostaviksi sosiaaliin perusoikeuksiin liittyvistä oikeusvaikutuksista osoittautuvat erityisesti toimivaltavaikutus, toimeksiantovaikutus ja heikennyskieltovaikutus. Toimivaltavaikutus kohdistuu ensisijaisesti (tai jopa yksinomaan) lainsäätäjään. Toimeksianto- ja heikennyskieltovaikutukset koskevat periaatteessa kaikkia julkista valtaa edustavia tahoja. Perustuslain 19 §:n sanamuodon mukaan lainsäätäjä on kuitenkin yksin vastuussa siitä, että jokaiselle taataan lailla oikeus perustoimeentulon turvaan pykälän 2 momentin luettelemissa sosiaalisissa riskitilanteissa. Niin ikään lailla tulee huolehtia riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisesta jokaiselle. Sikäli kuin heikennyskieltovaikutus ymmärretään toimeksiantovaikutuksen kääntöpuoleksi, senkin voidaan katsoa koskevan ensisijaisesti lainsäätäjää silloin, kun kysymys on perustoimeentuloa turvaavasta tai riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluja koskevasta perusoikeudesta.

Toimivaltavaikutus on ollut usein esillä sosiaalisia perusoikeuksia koskevassa perustuslakivaliokunnan käytännössä. Se on liittynyt etenkin terveyden edistämistä ja lapsiperheiden tukemista koskeviin julkisen vallan tehtäviin mutta myös välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa, riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluja sekä oikeutta asuntoon koskeviin perusoikeuksiin. Perustoimeentulon turvaa koskevalle perusoikeudelle tämä oikeusvaikutus ei näytä olevan sitä vastoin tyypillinen. Toimivaltavaikutus ilmenee yleensä perusoikeuksien välisessä punnintatilanteessa, jolloin yhden perusoikeuden edistäminen toimii argumenttina toisen perusoikeuden rajoittamiselle. Tällaiset tilanteet ovat aineiston valossa melko tavallisia, mikä kertoo perusoi-

keussäätelyn kattavuudesta sekä siitä, että monella lainsäädäntöasialla on yhteyksiä useampaan kuin yhteen perusoikeuteen.

Vaikka punnintatilanteiden tarkempi analyysi jää tämän artikkelin ulkopuolelle, muutama näkökohta asiasta voidaan esittää. Perusoikeuksien välinen punninta näyttäytyy perustuslakivaliokunnan käytännössä perusoikeusrajoituksena ainakin silloin, kun punnittavina ovat sosiaalisen perusoikeuden edistäminen ja (yhden tai useamman) vapausperusoikeuden rajoittaminen. Ensin mainittu toimii tällöin sellaisena hyväksyttävänä perusteena, jota vapausperusoikeuden rajoittaminen edellyttää. Tämä on sinänsä sopusoinnussa perusoikeuksien yleisiä rajoitusperusteita koskevan vakiintuneen tulkinnan kanssa. Näitä perusteita tulee *Veli-Pekka Viljasen* mukaan arvioida perusoikeusjärjestelmän kannalta: ”Siten ainakin lähtökohtaisesti toisten yksilöiden perusoikeuksien turvaamistavoite muodostaa hyväksyttävän perusteen rajoittaa perusoikeutta.” Perustuslakivaliokunnan käytännössä on Viljasen mukaan annettu merkitystä sille, liittyykö rajoitus jonkin toisen perusoikeuden turvaamisen tai perusoikeussäännöksen tarkoittamaan julkisen vallan toimintavelvoitteeseen.⁷⁵ Analysoitu aineisto tukee tätä johtopäätöstä.

Perusoikeuspunninnan näkökulmasta yhden perusoikeuden edistäminen ei ole kuitenkaan vielä riittävä peruste rajoittaa toista perusoikeutta, vaan lisäksi tarvitaan edistämiseen ja toisaalta rajoittamiseen liittyvien etujen ja haittojen monipuolista vertailua. Kysymys on muun ohella suhteellisuusperiaatteesta, jonka noudattaminen onkin vakiintuneen tulkinnan mukaan yksi perusoikeuksien yleinen rajoitusedellytys. Tutkitussa käytännössä suhteellisuusperiaatteeseen on kyllä viitattu, mutta näin ei ole tapahtunut läheskään aina silloin, kun perusoikeusrajoitusta on perusteltu sosiaalisen perusoikeuden edistämisellä. Sosiaalisten perusoikeuksien kannalta tämä on tarkoittanut sitä, ettei oppi niihin liittyvästä toimivaltavaikutuksesta ole päässyt juurikaan kehittymään perustuslakivaliokunnan käytännössä. Kun valiokunta ei ole ottanut kantaa siihen, minkä sisältöistä ja minkä ”vahvuisista” toimivaltavaikutusta eri sosiaalisilla perusoikeuksilla eri tilanteissa on, vaan on tyytynyt usein vain viittaamaan näiden oikeuksien edistämiseen muiden perusoikeuksien hyväksyttävänä rajoitusperusteena, sosiaaliset perusoikeudet ja niihin liittyvä toimivaltavaikutus ovat jääneet hahmottomiksi ja perusoikeuksien – ehkä erityisesti vapausperusoikeuksien – yleisiä rajoitusedellytyksiä koskevan tulkinnan varjoon.

⁷⁵ Viljanen 2011b, s. 154.

Toimeksiantovaikutus liittyy kaikkiin perustuslain 19 §:n vahvistamiin oikeuksiin ja näin ollen myös välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa koskevaan oikeuteen, vaikka tämä ei ilmenekään pykälän 1 momentin sanamuodosta. Tähän nähden perustuslakivaliokunnan käytännöstä löytyy yllättävän vähän tätä oikeusvaikutusta kuvaavia esimerkkejä. Yksi syy lienee se, että toimeksiantovaikutus ja toimivaltavaikutus kytkeytyvät käytännössä usein yhteen. Kaikki ne tapaukset, jotka on esitetty edellä esimerkkinä sosiaalisten perusoikeuksien toimivaltavaikutuksesta, kuvaavat myös toimeksiantovaikutusta. Niissä on ollut kyse sosiaalisen perusoikeuden edistämisestä tavalla, joka on samalla merkinnyt puuttumista johonkin toiseen perusoikeuteen. Siitä huolimatta voidaan sanoa, ettei perustuslakivaliokunta ole valvonut kovin aktiivisesti sosiaalisia perusoikeuksia koskevien, lainsäätäjään kohdistuvien toimeksiantojen noudattamista. Tätä ei kumoa kokonaan se, että valiokunnan tulee käsitellä vain sen arvioitaviksi lähetetyt lakiehdotukset ja muut asiat, mikä kaventaa luonnollisesti sen mahdollisuuksia toimia oma-aloitteisesti. Mikään ei toisaalta estäne sitä sopivassa asiayhteydessä kiinnittämästä huomiota lainsäätäjän mahdollisiin laiminlyönteihin sanotussa suhteessa.

Hyvä esimerkki on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, josta säädetään perustuslain 19 §:n 1 momentissa. Säännöksen on katsottu edellyttävän käytännössä lainsäädäntöä, joka sisältää määräykset tukimuodoista, niiden saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista. Lainsäädäntö tulee järjestää sellaiseksi, että yksilöllä on riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa (edellä). Tämä perustuslakivaliokunnan muotoilema tulkinta koski asiayhteydestä johtuen perustuslain tarkoittamaa oikeutta välttämättömään toimeentuloon, mutta se on ulotettavissa koskemaan myös mainitun säännöksen sitä osaa, jossa säädetään oikeudesta välttämättömään huolenpitoon. Etenkin sosiaalipalveluja koskeva lainsäädäntö on näiltä osin monin kohdin puutteellinen, kuten eräät asumispalveluja koskevat oikeusasiamiehen ratkaisutkin osoittavat⁷⁶. Perustuslakivaliokunta ei ole kuitenkaan kiinnittänyt asiaan huomiota, vaikka siihen olisi ollut tilaisuus esimerkiksi tuoreen vanhuspalvelulain käsittelyn yhteydessä. Iäkkään henkilön oikeudesta sosiaalipalveluihin säädetään kyseisessä laissa tulkinnanvaraisesti. Asiaa koskevassa säännöksessä viitataan toisaalta suoraan oikeutta välttämättömään huolenpitoon koskevaan perusoikeuteen⁷⁷. Perustuslain tavalliselle laille

⁷⁶ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2001, s. 171–173 ja 182–184.

⁷⁷ Vanhuspalvelulain 18,1 §:n mukaan kunnan on ”tehtävä päätös iäkkään henkilön kiireel-

tässä suhteessa asettamia täsmällisyys- tai muita vaatimuksia ei tarkasteltu vanhuspalvelulakia koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa, kuten ei sitäkään, toteuttaako sosiaalipalveluja koskeva lainsäädäntö muilta – esimerkiksi kehitysvammaisille tarkoitettuja palveluja tai päihdehuollon palveluja koskevilta – osilta perustuslain 19 §:n 1 momentin lainsäätäjälle vahvistamaa toimeksiantoa.

Perustuslakivaliokunta on joutunut ottamaan usein kantaa sellaisiin heikennysehdotuksiin, jotka kohdistuvat sosiaalisia perusoikeuksia konkretisoiviin etuusjärjestelmiin. Se ei ole tällöin viitannut suoraan heikennyskieltovaikutukseen, eikä sen käytännöstä ole muutoinkaan helppo päätellä sitä, miten heikennysten suhdetta perustuslain 19 §:ään tulee arvioida. Tulkinnat asiasta ovat olleet tapauskohtaisia ja näyttävät perustuneen jossain määrin toisistaan poikkeaville lähtökohdille. Valiokunta on ollut varsin haluton määrittelemään sosiaalisille perusoikeuksille sellaista minimisisältöä tai -tasoa, johon ei voida puuttua tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Tästä on joitakin poikkeuksia, kuten valiokunnan kannanotto, joka koski eksistenssiminimiä välttämättömä toimeentuloa tarkoittavan perusoikeuden suojaamana vähimmäistasona. Valiokunta ei ole toisaalta muodostanut selvää kantaa siihenkään, miten on arvioitava muiden eli ylipäätään tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä toteutettavissa olevien heikennysten sallittavuutta. Pitääkö heikennyksen läpäistä aina perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden muodostama testi vai koskeeko tämä vaatimus vain niitä heikennyksiä, jotka merkitsevät tietyn perusoikeuden suojaaman tason alittamista? Tämä taso on tietenkin toinen kuin se minimitaso, jonka alittaminen on joko kokonaan kielletty tai vaatii perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttämistä.

Useimmissa tapauksissa perustuslakivaliokunta on tarkastellut heikennysehdotuksia perusoikeusrajoituksina ja arvioinut niiden sallittavuutta perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden kannalta. Se ei ole kiinnittänyt tällöin yleensä huomiota siihen, merkitseekö heikennys perusoikeuden mahdollisesti suojaaman tason alittamista vai ei. Kahdesta Kaarlo Tuorin muotoilemasta tulkinnasta käytäntö on siten lähempänä sitä vaihtoehtoa, jonka mukaan perusoikeussäännös ei sido sosiaalisten oikeuksien toteuttamista oikeuden palvelun saamiseen. Asiaan ei ole otettu kantaa säännöksen perusteluissa. Ks. HE 160/2012 vp, s. 28–29 ja 47–48.

lisesti tarvitsemien sosiaalipalvelujen myöntämisestä kirjallisen tai suullisen hakemuksen johdosta ja järjestettävä myönnetty palvelut viipymättä siten, ettei iäkään henkilön oikeus välttämättömään huolenpitoon vaarannu”. Sanamuodon tulkinnanvaraisuudesta huolimatta säännöksen voidaan katsoa perustavan edellytykset täyttävälle henkilölle subjektiivisen oikeuden palvelun saamiseen. Asiaan ei ole otettu kantaa säännöksen perusteluissa. Ks. HE 160/2012 vp, s. 28–29 ja 47–48.

jolloin kaikki heikennykset jo saavutettuun tasoon ovat kiellettyjä (edellä). Tutkituissa tapauksissa heikennyksiä ei ole pidetty kuitenkaan täysin kiellettyinä vaan on lähdetty yleensä siitä, että ne ovat toteuttavissa, kunhan yleiset rajoitusedellytykset täyttyvät. ”Jo saavutettu taso” viittaa sosiaalisten perusoikeuksien yhteydessä oikeuksia konkretisoiviin etuusjärjestelmiin ja näitä järjestelmiä koskevaan, perustuslakia normihierarkkisesti alemmanasteiseen lainsäädäntöön. Valiokunnan omaksuma käytäntö näyttää siten tarkoittavan sitä, että sosiaalisten perusoikeuksien sisältö määräytyy heikennyskieltovaiikutuksen yhteydessä ainakin osaksi tämän lainsäädännön nojalla⁷⁸.

⁷⁸ Kiitän anonymia refereetä huomioni kiinnittämisestä tähän seikkaan.