

---

# Oikeuden historiasta tulevaisuuden Eurooppaan

Pia Letto-Vanamo 60 vuotta

*Toimituskunta*  
Olli Mäenpää  
Dan Frände  
Päivi Korpisaari

*Kustannustoimittaja*  
Pipsa Kostamo

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

Kannen kuva: Roland Meinecke / Wikimedia Commons  
Kannen suunnittelu: Heikki Kalliomaa

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

ISSN 1458-0446  
ISSN-L 1458-0446  
ISBN 978-951-855-338-3

Hansaprint Oy, Vantaa 2014

# Sisällys

Pia Letto-Vanamo 60 vuotta. Prof. Pia Letto-Vanamo's 60th Anniversary .....	VII
<i>Per Andersen – Helle Vogt</i> Vrag, hvaler og kongelig overhøjhed. Forstrandsret i nordisk middelalder .....	1
<i>Lars Björne</i> Pohjoismaiset oikeustieteelliset aikakauskirjat ja toinen maailmansota ..	15
<i>Yifeng Chen</i> Legal Formalism, Justice and the Judiciary in China .....	29
<i>Ellen Eftestøl-Wilhelmsson – Anu Bask</i> Is a Harmonised Liability System a Necessary Prerequisite for European Multimodal Transport? The Finnish Logistics Service Providers' Point of View .....	41
<i>Kaijus Ervasti</i> Neuvotteleminen konfliktinratkaisumenettelynä .....	51
<i>Dan Frände</i> Åsa Larsson och det förflutna .....	69
<i>Jaakko Husa</i> Pohjolan oikeus – yhtä perhettä? .....	77
<i>Teemu Juutilainen – Emilia Korkea-aho</i> Professio ja legitimitetti – mitä virkaa eurooppalaisella juristilla? .....	89
<i>Jukka Kekkonen</i> Oikeushistoria huipulta huipulle .....	105
<i>Päivi Korpisaari – Anette Alén-Savikko</i> Tiedonsiirrosta aktiiviseen opiskeluun – tähtäimessä laadukas viestintäoikeuden opetus .....	119
<i>Toomas Kotkas</i> Suomalainen hyvinvointivaltio ja sosiaalisten oikeuksien lyhyt historia .....	135
<i>Matti Kunnas</i> Uudistunut valvontamenettely ja sen haaste asianajajan ammattietiikalle .....	153

<i>Anna-Laura Markkanen – Hannu Nieminen</i> A Crooked Balance of Interests? Comparing Users' Rights in Printed and Electronic Books .....	163
<i>Heikki E. S. Mattila</i> Oikeudellis-kiellellisen dominanssin jatkuvuudesta. Alankomaiden Itä-Intian ja itsenäisen Indonesian oikeus- ja kieliolojen tarkastelua .....	181
<i>Dag Michalsen</i> Frede Castberg and the Invention of State of Emergency in Norwegian Constitutional Law in the Twentieth Century .....	201
<i>Tuulikki Mikkola</i> Trust oikeusvertailun kohteena .....	213
<i>Kjell Å. Modéer</i> Elegi över 1938 års advokater. Om ett par advokater i finlandssvensk och svensk romanlitteratur .....	223
<i>Olli Mäenpää</i> Hallinto-oikeuden eurooppalainen kodifointi .....	239
<i>Johanna Niemi</i> Prosessioikeus ja metodin haaste .....	255
<i>Jaana Norio-Timonen</i> Harmonisaatio ja eurooppalaiset kuluttajavakuutusmarkkinat .....	261
<i>Kimmo Nuotio</i> Avustettu potilaan itsemurha ja eutanasia .....	277
<i>Elina Paunio – Suvi Sankari</i> Euroopan unionin tuomioistuin: oikeuden ja politiikan rajapinnassa ....	295
<i>Jørn Øyrehagen Sunde</i> ”Menneskerettigheter (...) stemmer med rettsfølelsens krav i vår tid”. Eit aktørperspektiv på Dei europeiske menneskerettane sin veg inn i norsk rett .....	311
<i>Kaarlo Tuori</i> Kansallinen ja ylikansallinen demokratia .....	327
<i>Kaius Tuori</i> Natseista ja emigranteista oikeustieteen historiassa .....	341
<i>Terttu Utriainen</i> Historia opettaa rikosoikeustieteilijöitä .....	359
Kirjoittajat – Authors .....	367

Toomas Kotkas

# Suomalainen hyvinvointivaltio ja sosiaalisten oikeuksien lyhyt historia

## 1 JOHDANTO

Länsimaisten hyvinvointivaltioiden muodostuminen liitetään tutkimuskirjallisuudessa vakiintuneesti *kansalaisten sosiaalisten oikeuksien* kehittymiseen. Tältä osin tavataan viitata brittiläisen sosiologin, T. H. Marshallin alun perin vuonna 1950 julkaistuun kirjoitukseen ”Citizenship and Social Class”, jossa hän erotti kansalaisuuden kolme ulottuvuutta: yksityiskansalaisuuden (*civil citizenship*), poliittisen kansalaisuuden (*political citizenship*) ja sosiaalisen kansalaisuuden (*social citizenship*). Marshallin mukaan sosiaalinen kansalaisuus syntyi ja vahvistui toisen maailmansodan jälkeisessä Yhdistyneessä Kuningaskunnassa valtion kansalaisilleen myöntämien sosiaalisten oikeuksien seurauksena.<sup>1</sup>

Myöhemmin esimerkiksi Gøsta Esping-Andersen otti Marshallin ajatuksen oman analyysinsä lähtökohdaksi hyvinvointivaltioregiimejä erittelevässä klassikkoteoksessaan *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Sosiaalinen kansalaisuus on seurausta sosiaalisista oikeuksista. Esping-Andersen kuitenkin kirjoitti, että sosiaalisten oikeuksien kattavuus ja taso vaihtelivat valtioittain. Hän jaottelikin hyvinvointivaltiot kolmeen regiimiin: liberaaliin, konservatiiviseen ja sosiaalidemokraattiseen. Esping-Andersenin mukaan sosiaalisten oikeuksien dekommodifioiva vaikutus oli voimakkainta sosiaalidemokraattista hyvinvointivaltioregiimiä edustaneissa Pohjoismaissa, joissa sosiaaliset oikeudet olivat universaaleja ja niiden taso oli korkea. Pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa kansalaiset olivat toisin sanoen vähiten riippuvaisia markkinoista.<sup>2</sup> Pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden tyypillisiksi piirteiksi onkin katsottu muun muassa kaikille kansalaisille (ei

<sup>1</sup> Marshall, T. H.: *Citizenship and Social Class*. Teoksessa *Class, Citizenship and Social Development*. New York 1964, s. 71–83. Marshall ei itse käyttänyt artikkelissaan käsitettä ”hyvinvointivaltio”.

<sup>2</sup> Esping-Andersen, Gøsta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge 1990, s. 21–23.

pelkästään työväestölle) taatut universaalit sosiaaliset oikeudet, tasa-arvo niin tulonjaossa kuin sukupuoltenkin välillä, julkisen vallan laaja vastuu sekä täystyöllisyystavoite.<sup>3</sup>

Suomessa moderni sosiaaliturvajärjestelmä ja sen myötä suomalainen hyvinvointivaltio muodostuivat 1960–1980-luvuilla, joiden kuluessa luotiin keskeiset toimeentuloturvan sosiaalivakuutusjärjestelmät sekä laajat sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut. Vaikka pakollista ansiosidonnaista työttömyysvakuutusjärjestelmää ei 1960-luvulla saatu aikaan, ansiosidonnaista työttömyysturvaa parannettiin perustamalla keskuskassa, joka tuki työttömyyskassojen toimintaa.<sup>4</sup> Lisäksi työttömyyskassojen rinnalle luotiin työttömyyskorvausjärjestelmä, jolla valtion varoista kassoihin kuulumattomille työttömille voitiin maksaa minimityöttömyyskorvausta.<sup>5</sup> Vuoden 1961 työntekijäin eläkelaila (395/1961) yksityisen työnantajan palveluksessa työskenteleville työntekijöille säädettiin oikeus vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeeseen. Vuonna 1964 voimaantulleella sairausvakuutuslailla (364/1963) vakuutetuille (käytännössä koko kansa) luotiin oikeus saada korvausta sairaanhoidon kustannuksista, päivärahaa sairaudesta johtuvasta työkyvyttömyydestä, korvausta raskaudesta ja synnytyksestä johtuvista kustannuksista sekä äitiysrahaa. Vuoden 1972 kansanterveyslailla (66/1972) luotiin puolestaan terveystakeskusjärjestelmä, jonka puitteissa kuntien tuli järjestää asukkailleen avosairanhoidon palveluita. Sosiaalihuollon palveluita oli puolestaan uudistettu 1960- ja 1970-lukujen kuluessa, ja viimein vuonna 1982 säädettiin sosiaalihuoltolaki (710/1982), joka velvoitti kunnat antamaan asukkailleen kyseisessä laissa määriteltyjä sosiaalipalveluita.

Voidaan siis perustellusti väittää, että suomalaisen hyvinvointivaltion rakentamisen vuosikymmeninä kansalaisten sosiaaliset oikeudet tunnustettiin laajalti luomalla moderni sosiaaliturvajärjestelmä. Se, että kansalaisille luotiin oikeus monenlaisiin sosiaalietuuksiin, ei kuitenkaan välttämättä tarkoita sitä, että uudistuksia perusteltiin yksilön sosiaalisilla oikeuksilla. Pohjoismaista hyvinvointivaltiota – Suomi mukaan lukien – on luonnehdittu ”kansalaisten tahdon ja poliittisen voiman aikaansaamaksi kollektiiviksi, joka ilmentää laaja-alaista solidaarisuutta ja halua huolehtia myös

<sup>3</sup> *Kosonen, Pekka*: Globalization and the Nordic Welfare States. Teoksessa Sykes, R. – Palier, B. – Prior, P. M. (eds.), *Globalization and the European Welfare States: Challenges and Change*. Hampshire – New York 2001, s. 153–172, s. 154–156.

<sup>4</sup> Ks. vuoden 1934 työttömyyskassalain muutos (328/1960).

<sup>5</sup> Ks. laki työttömyysavustuksista (126/1959), laki työttömyyskorvauksesta (322/1960) ja laki työttömyyskorvauksesta (332/1963).

huono-osaisista yhteiskunnan jäsenistä”.<sup>6</sup> Raija Julkunen kirjoittaa, että pohjoismaiseen hyvinvointimalliin ”on kuulunut pikemmin valtion kautta toteutettava yhteiskunnan kokonaisvastuu kansalaisten eri elämäntilanteissa kuin liberaali oikeuksia omistava, possessiivinen yksilö”.<sup>7</sup>

Pyrin artikkelissani vastaamaan kolmeen kysymykseen: 1) missä määrin edellä mainittujen 1960–1980-lukujen keskeisten lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä puhuttiin yksilön sosiaalisista oikeuksista? Aineistona on laeista annetut hallituksen esitykset sekä niiden taustalla vaikuttaneet komiteamietinnöt (2 luku). Jo pikainen vilkaisu aineistoon paljastaa, että puhe sosiaalisista oikeuksista oli lähes olematonta, mistä seuraakin toinen tutkimuskysymys: 2) milloin yksilöiden sosiaalisista oikeuksista sitten oikein alettiin puhua Suomessa (3 luku)? Artikkelissa muutos ajoitetaan ja kytketään ennen kaikkea perusoikeusuudistukseen. Lopuksi kysytään, 3) millä tavoin yleistynyt puhe yksilön sosiaalisista oikeuksista on muuttanut suomalaista hyvinvointivaltiota ja sosiaaliturvajärjestelmää (4 luku)?

## 2 MODERNIN SOSIAALITURVAJÄRJESTELMÄN SYNTY JA SOSIAALISIA OIKEUKSIA KOSKEVAN PUHEEN PUUTTUMINEN

Suomalaista työttömyysturvajärjestelmää alettiin kehittää 1960-luvun alussa. Työttömyyskassoista oli annettu laki (125/1934) jo vuonna 1934, mutta ammattiyhdistysten yhteydessä toimivien kassojen myöntämät avustukset jäivät pieniksi, sillä ne perustuivat yksinomaan työntekijöiden maksamiin vapaaehtoiseen työttömyysvakuutusmaksuihin. Maalaisliittolainen vähemmistöhallitus ehdottikin 1950- ja 1960-lukujen taitteessa pakollisen työttömyysvakuutusjärjestelmän luomista. Eduskunnalle annettiin asiaa koskeva lakiehdotus, mutta sitä ei hyväksytty sellaisenaan.<sup>8</sup> STK ja SAK nimittäin katsoivat, että pakollinen työttömyysvakuutus olisi hyödyttänyt maaseudun pienviljelijöitä teollisuustyöväestön kustannuksella. Pakollisen työttö-

<sup>6</sup> Anttonen, Anneli – Sipilä, Jorma: Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Tampere 2012, s. 20.

<sup>7</sup> Julkunen, Raija: Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki 2006, s. 190.

<sup>8</sup> Ks. HE 5/1960 vp: Hallituksen esitys työttömyysvakuutuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Samansisältöinen esitys oli jo annettu edellisenä vuonna, mutta eduskunta jätti sen lepäämään vaalien jälkeisiin valtiopäiviin; ks. HE 40/1959 vp: Hallituksen esitys työttömyysvakuutuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

myysvakuutuksen sijasta vuoden 1934 työttömyyskassalakea muutettiin (328/1960) säätämällä uudesta työttömyyskassojen keskuslaksasta, johon työnantajat maksoivat työttömyysvakuutusmaksuja ja joka maksoi puolestaan tukimaksuja yksittäisille työttömyyskassoille. Uudistuksen ansiosta työttömyyskassojen korvaukset nousivat uudelle tasolle. Maaseutuväestön työttömyysturvaa parannettiin puolestaan luomalla työttömyyskorvausjärjestelmä.<sup>9</sup>

Työttömyysturvajärjestelmän uudistamiseen liittyvistä virallisasiakirjoista saa turhaan etsiä puhetta yksilön sosiaalisista oikeuksista. Sen sijaan asiakirjoissa esiintyvät termit ”yhteiskunta” ja ”väestöryhmät”. Esimerkiksi hallituksen esityksessä työttömyysvakuutuslaiksi todettiin, että

”[s]uorittamalla pienen työttömyysvakuutusmaksun, nekin *väestöryhmät*, joiden työttömyysriski on vähäinen, tulisivat tukemaan työttömyydelle alttiita työntekijöitä ja itse asiassa maksaisivat hyvitystä siitä, että *yhteiskunta* on heille voinut järjestää suhteellisesti turvatun toimeentulon [kurs. T. K.]”<sup>10</sup>

Hallitus päätyi esityksessään työttömyysvakuutuksen periaatekomitean vähemmistön kannalle. Komitean enemmistö oli sen sijaan ehdottanut muun muassa yrittäjien ja viljelijöiden rajaamista pakollisen työttömyysvakuutuksen ulkopuolelle.<sup>11</sup> Kuten edellä todettiin, hallituksen esitys pakollisesta työttömyysvakuutuksesta ei kuitenkaan toteutunut. Pakollisen työttömyysvakuutuksen sijasta päädyttiin vahvistamaan vapaaehtoista työttömyysvakuutusta sekä luotiin erillinen työttömyyskorvausjärjestelmä kassoihin kuulumattomille työntekijöille.

Ansiosidonnaisuudelle perustuva työntekijäin eläkelaki (395/1961) tuli voimaan helmikuussa 1962. Tämän kansaneläkelaista (347/1956) erillisen työeläkelain tarpeellisuutta perusteltiin sillä, ettei kansaneläke tasaeläkkeenä pystynyt turvaamaan palkansaajille riittävää eläketurvaa.<sup>12</sup> Eläkekomitean mietinnössä vuodelta 1960 todettiin, että

”[v]aikka komitea toimeksiantonsa mukaan rajoittuikin käsittelemään vain yksityisessä työsuhteessa olevien työntekijöiden eläkekysymystä, komitea haluaa silti periaatteellisena kantanaan huomauttaa siitä, että yhtäläinen

<sup>9</sup> Niemelä, Heikki – Salminen, Kari: Suomalainen sosiaaliturva. Helsinki 2006, s. 12–13.

<sup>10</sup> HE 5/1960 vp, s. 5.

<sup>11</sup> Työttömyysvakuutuksen periaatekomitean mietintö 1958:45. Helsinki, s. 68–69.

<sup>12</sup> Niemelä, Heikki: Kokonaiseläkejärjestelmän muotoutuminen Suomessa. Helsinki 1988, s. 123–145.



*oikeus* vanhuudenturvaan ja muihin sosiaalietuihin on tietenkin *kaikilla kansalaisryhmillä*. Muiden osalta eläkekysymys on kuitenkin harkittava eri yhteydessä [kurs. T. K.].<sup>13</sup>

Työntekijäin eläkelaki säädettiin lopulta työmarkkinajärjestöjen sopimukselle perustuvan yksityisen lakialoitteen pohjalta.<sup>14</sup> Lakialoitteessa toistettiin eläkekomitean mietinnössä esitetty kanta, jonka mukaan

”[k]unnollisen yleisen eläketurvan järjestäminen on sosiaaliturvajärjestelmämme kehittämässä ensiluokkaisen tärkeä ja kiireellinen tehtävä, varsinkin kun yhteiskuntarakenteen muuttuminen yhä suurempaa teollistumista kohti on jatkuvasti lisännyt niiden *väestöryhmien* lukumäärää, joissa palkallaan elävien henkilöiden on kätensä työllä turvattava oma ja perheensä toimeentulo ja työntekijää on alati uhkaamassa taloudellisen hädän vaara. Tietenkin on kaikilla *kansalaisryhmillä oikeus* vanhuudenturvaan ja muihin sosiaalisiin etuihin [kurs. T. K.]”

Ensimmäinen sairausvakuutuslaki (364/1963) tuli maassamme voimaan vuonna 1964. Sairausvakuutus kattoi koko kansan eli se perustui universaaliudelle, sillä Maalaisliitto oli jo itsenäisyyden alkumetreistä lähtien estänyt kaikki yritykset luoda pelkästään työväestön kattava järjestelmä.<sup>15</sup> Sairausvakuutuskomitean mietinnössä vuodelta 1959 viitattiin muun muassa Kansainvälisen työjärjestön sosiaaliturvan vähimmäistasoa koskevaan yleissopimukseen nro 102, jonka mukaan sopimukseen liittyvien valtioiden tulisi järjestää kansalaisilleen ja valtion alueella asuville turva vanhuuden, työkyvyttömyyden, perhehuoltajan menettämisen, sairauden, työtapaaturman, työttömyyden sekä äitiyden ajalta. Komiteamietinnössä todettiin, että Suomessa ”[j]ärjestämättä on siis sairausturvaa sekä perhe-eläkettä koskeva osa”.<sup>16</sup>

Vuoden 1963 sairausvakuutuslailla luotiinkin tuolloin pitkälti se sama sairausvakuutusjärjestelmä, joka on käytössä edelleenkin. Korvauksia alettiin maksaa lääkärin suorittamasta tutkimuksesta ja antamasta hoidosta, lääkärin määräämistä lääkkeistä sekä välttämättömistä matkakustannuksista. Sairausvakuutuslain perusteella maksettiin myös sairauspäivärahaa työky-

<sup>13</sup> Eläkekomitean mietintö 1960:11 (A). Helsinki, s. 7.

<sup>14</sup> Lakialoite 150/1961 (Kokkola ym.) ehdotus työntekijäin eläkelaiaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

<sup>15</sup> *Mattila, Yrjö*: Suuri käännekohtia vai tasaista kehitystä? Tutkimus Suomen terveydenhuollon suuntaviivoista. Helsinki 2011, s. 69–84, 113–124.

<sup>16</sup> Sairausvakuutuskomitean mietintö 1959:6. Helsinki, s. 19.

vyttömyyden ajalta sekä äitiysrahaa raskauden ja synnytyksen johdosta. Sairausvakuutuslakia koskeneessa hallituksen esityksessä lain tarpeellisuutta perusteltiin seuraavasti:

”Nykyaikaisessa yhteiskunnassa kuuluu *julkisen vallan tehtäviin* huolehtia siitä, että *jokaisen kansalaisen* toimeentulo on riittävässä määrin turvattu. Kaikissa kehittyneissä valtioissa onkin tätä tarkoitusta varten olemassa sosiaaliturvajärjestelmä, jonka toimesta suoritetaan korvausta tulojen menetyksestä, milloin se tapahtuu tapaturmasta, tilapäisestä tai pysyvästä sairaudesta, vanhuudesta, perheenhuoltajan kuolemasta, työttömyydestä tahi synnytyksestä [kurs. T. K.]”<sup>17</sup>

Keskeisten toimeentuloturvaan liittyvien modernien sosiaalivakuutusjärjestelmien tultua luoduksi 1960-luvulla oli seuraavina vuosikymmeninä sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmien kehittämisen vuoro. Sairaalalaitosta oli kehitetty aktiivisesti jo 1950-luvulta lähtien, ja koko maan kattava keskussairaalaverkko tulikin valmiiksi 1975.<sup>18</sup> Sairaaloissa annettu hoito ei kuitenkaan yksistään riittänyt kohentamaan kansanterveyden tilaa. Niinpä 1970-luvun alussa luotiin nykyaikainen kunnallinen terveydenhuoltojärjestelmä kansanterveyslaki (66/1972) säätämällä. Kuntien velvollisuudeksi tuli perustaa terveyskeskuksia, joissa annettiin maksuttomia avosairaanhoidon palveluita. Kansanterveyslakia koskeneessa hallituksen esityksessä kansanterveystyöllä tarkoitettiin

”*yksilöön* ja hänen elinympäristöönsä *kohdistuvaa* terveydenhoitoa ja yksilön sairaanhoitoa sekä niihin liittyvää toimintaa, jonka tarkoituksena on *väestön* terveydentilan ylläpitäminen ja edistäminen [kurs. T. K.]”<sup>19</sup>

Sosiaalihuoltojärjestelmä uudistettiin 1970- ja 1980-lukujen kuluessa.<sup>20</sup> Uudistustyötä ohjasi sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö, joka valmistui vuonna 1971. Periaatekomitea korosti sosiaalihuollon keskeisinä lainsäädäntöperiaatteina perusoikeuksien loukkaamattomuutta sekä oikeusturvan toteutumista eli kansalaisten yhdenvertaisuutta ja ratkaisujen ennustettavuutta ja valvottavuutta. Mutta perusoikeuksilla ei viitattu sosiaalisiin perusoikeuksiin vaan klassisiin vapausoikeuksiin, kuten it-

<sup>17</sup> HE 129/1962 vp: Hallituksen esitys sairausvakuutuslaiksi, s. 1.

<sup>18</sup> Mattila 2011, s. 91–102, 155–158.

<sup>19</sup> HE 98/1971 vp: Hallituksen esitys kansanterveystyöstä ja sen voimaannpanosta annettaviksi laeiksi, s. 2. Määritelmä otettiin sellaisenaan kansanterveyslain 1 §:ään.

<sup>20</sup> Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus. Helsinki 2008, s. 95–100.

semääräämisoikeuteen ja ruumiilliseen koskemattomuuteen. Ongelmana pidettiin erityisesti tahdosta riippumattomien hoitokeinojen laajaa käyttöä laitoksissa. Periaatekomitean mietinnössä viitattiin kyllä YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan yleissopimukseen, jonka ratifiointi oli juuri tuolloin kesken<sup>21</sup>, mutta korostettiin, ettei komitea halunnut ottaa kantaa sosiaalisia oikeuksia koskevaan kysymykseen, koska niiden sisällyttäminen Suomen perusoikeusjärjestelmään oli tuolloin valtiosääntökomitean tutkittavana<sup>22</sup>.

Vuonna 1984 voimaan tullut sosiaalihuollon yleislaki, sosiaalihuoltolaki (710/1982), merkitsi selkeää irtiottoa vanhasta köyhäinhoidollisesta perinteestä. Sosiaalihuollon palveluiden nähtiin nyt koskevan väestöä kokonaisuudessaan, ei pelkästään huono-osaisia. Sosiaalihuoltolakia koskevassa hallituksen esityksessä sosiaalihuollon yleistavoitteiksi määriteltiin

”väestön sosiaalisen turvallisuuden ja suoriutumisen ylläpitäminen ja edistäminen. Näiden tavoitteiden toteuttamisesta huolehtii *yhteiskunta* kasvavassa määrin perheen ja muiden lähiyhteisöjen rinnalla. Toisaalta on nähtävä, ettei tavoitteita voida saavuttaa pelkästään yhteiskunnan toimesta palvelujärjestelmiä tehostamalla ja taloudellista tukea lisäämällä, vaan samanaikaisesti on myös muilla keinoin tuettava ihmisen itsenäistä selviytymistä vaikeuksista sekä pyrittävä vahvistamaan *kansalaisten solidaarisuutta* ja vastuuntuntoa. [...] Sosiaalihuollon tavoitteeksi on aiempaa selkeämmin asetettu pyrkimys *yhteiskunnalliseen oikeudenmukaisuuteen* ja *tasa-arvoisuuteen* [kurs. T. K.]”<sup>23</sup>

Edellä esitellyistä lainauksista käy ilmi, että suomalaisen hyvinvointivaltion luomisen vuosikymmenillä ei vielä juurikaan puhuttu kansalaisten tai yksilöiden ”sosiaalisista oikeuksista”. Lainvalmisteluaineistossa esiintyvät sen sijaan sellaiset käsitteet kuin ”väestö”, ”kansalaisryhmän oikeus”, ”kansalaisten solidaarisuus” ja ”yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus ja tasa-arvo”. Termi ”kansalainen” kyllä esiintyy aineistossa, mutta vain harvakseltaan. Lisäksi on syytä muistuttaa, että kansalaisuudella ei vielä 1960-luvun sosiaalipolitiikassa ollut yksilöön kiinnittyvää eetosta, vaan se viittasi pikemminkin kansaan. Hyvästä esimerkistä käy Pekka Kuusen vuonna 1961 ilmestynyt teos *60-luvun sosiaalipolitiikka*, jossa hän kirjoitti, että ”kansalaisen paras” oli asetettava yhteiskuntapolitiikan ylimmäksi

<sup>21</sup> Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö 1971:A 25, s. 10.

<sup>22</sup> Ibid., s. 31.

<sup>23</sup> HE 102/1981 vp: Hallituksen esitys sosiaalihuoltolaiksi, s. 5

tavoitteeksi. Kansalaisen parhaalla Kuusi tarkoitti kansalaisten elintason yleistä kohoamista, mikä tapahtui kansantuloa kartuttamalla ja tasoittamalla.<sup>24</sup> Kansalaisuus ei Kuusen ajattelussa ollut siten yksilökansalaisuutta, vaan kansankunnan kollektiiviseen (taloudelliseen) etuun kiinnittyvää kansalaisuutta. Kuusen näkemystä kritisoiitiinkin heti tuoreeltaan tietyyppisestä autoritaarisuudesta ja jopa totalitarismista, sillä yksilö valjastettiin yksioikoisesti taloudellisen kasvun edistäjäksi.<sup>25</sup>

Yksilön sosiaalisia oikeuksia koskevan diskurssin olemattomuutta suomalaisen hyvinvointivaltion rakentamisen vuosikymmeninä voidaan selittää pohjoismaisille hyvinvointivaltioille tyypillisen eetoksen kautta. Sakari Hännisen mukaan pohjoismaisen hyvinvoinnin (Suomi mukaan lukien) eetos on luonteeltaan ennen kaikkea poliittista. ”Tämä eetos on kehkeytynyt kamppailutilanteissa, joiden osapuolet ovat voineet erimielisyyksistään huolimatta kommunikoida keskenään tunnustamalla toisensa molemminpuolisesti.”<sup>26</sup> Pohjoismaiselle hyvinvoinnin eetokselle on siten tyypillistä solidaarisuus, jossa kaikille suodaan mahdollisuus antaa oma panoksensa ja kokea ylpeyttä ilman erityistä kiitollisuudenvelkaa hyväosaisia kohtaan. Hänninen viittaaakin pohjoismaisten sosiaaliturvajärjestelmien syntyyn eri väestöryhmien, poliittisten puolueiden sekä työmarkkinajärjestöjen välisen kamppailun ja kompromissien tuloksena. Hänninen määrittelee poliittisuuden Jacques Rancièren filosofisen ajattelun mukaisesti. Tässä ajattelussa todellisen politiikan (ja demokratian) mahdollisuus ei määrity yksilön oikeuksien, vaan kamppailun ja erimielisyyden kautta.<sup>27</sup>

Eräs huomautus on kuitenkin vielä paikallaan, ennen kuin siirrytään tarkastelemaan sosiaalisia oikeuksia koskevan diskurssin läpimurtoa Suomessa. Vaikka lainvalmistelusiakirjoissa ei 1960- ja 1970-luvuilla vielä puhuttukaan yksilön sosiaalisista oikeuksista, itse lainsäädännössä toki käytettiin termiä ”oikeus”. Esimerkiksi vuoden 1961 työntekijäin eläkelain 4 §:ssä säädettiin, että ”[t]yöntekijällä on *oikeus* vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeeseen tämän lain mukaisesti [kurs. T. K.]”. Vuoden 1963 sairausvakuutuslain 4 §:ssä säädettiin puolestaan, että ”[v]akuutetulla on *oikeus* saada sairauden perusteella korvausta tarpeellisen sairaanhoidon kustannuksista

<sup>24</sup> *Kuusi, Pekka*: 60-luvun sosiaalipoliittikka. Helsinki 1963 (4. painos), s. 17–28.

<sup>25</sup> Kuusen kirjan saamista vastaanotosta ks. *Eräsaari, Risto*: Pekka Kuusi ja kiista kunnan kansalaisesta 50 vuotta sitten. *Tiede & edistys* 3/2011, s. 241–251.

<sup>26</sup> *Hänninen, Sakari*: Pohjoismaisen hyvinvoinnin poliittinen eetos. *Tiede & edistys* 1/2001, s. 19–33, s. 29–30.

<sup>27</sup> Ks. *Rancière, Jacques*: *Erimielisyys*. Helsinki 2009.

ja sairaudesta johtuvasta työkyvyttömyydestä päivärahaa sekä raskauden ja synnytyksen perusteella korvausta niistä johtuvista tarpeellisista kustannuksista ja äitiysrahaa [kurs. T. K.]” Kyse ei kuitenkaan ole abstrakteista toimeentuloturva- tai terveyttä koskevista sosiaalisista oikeuksista, vaan oikeudesta tiettyyn konkreettiseen sosiaalietuuteen.

### 3 SOSIAALISIA OIKEUKSIA KOSKEVAN DISKURSSIN LÄPIMURTO

Sosiaalisia oikeuksia koskeva puhe ilmestyi suomalaista sosiaalilainsäädäntöä koskevaan lainvalmisteluaineistoon vasta 1990-luvulla. Sosiaalisista perusoikeuksista puhuttiin kyllä jo 1970-luvun lainvalmisteluaineistossa, mutta se tapahtui sosiaalilainsäädännön ulkopuolella. Sosiaaliin perusoikeuksiin viitattiin ennen kaikkea valtiosääntökomiteoiden mietinnöissä. Esimerkiksi ensimmäisen valtiosääntökomitean välimietinnössä vuodelta 1974 todettiin, että taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien ”miltei täydellinen puuttuminen perustuslaeista on epäkohta, joka on korjattava”. Välimietinnössä todettiin myös, että

”[taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien] toteutuminen onkin kansalaisten hyvinvoinnille ja elämisen laadulle aivan yhtä tärkeää kuin esimerkiksi poliittisten perusoikeuksien turvaaminen.”<sup>28</sup>

Sosiaalisina perusoikeuksina valtiosääntökomitea mainitsi oikeuden ihmisarvoiseen elämään, oikeuden toimeentulon turvaan, oikeuden asuntoon sekä oikeuden terveydensuojaan ja sairaanhoitoon. Valtiosääntökomitean kanta ja sen mainitsemat sosiaaliset perusoikeudet toistettiin toisen valtiosääntökomitean mietinnössä.<sup>29</sup>

Kesti kuitenkin kaksi vuosikymmentä, ennen kuin suomalainen perusoikeusjärjestelmä uudistettiin. Vuonna 1992 asetetun perusoikeuskomitean kannat eivät poikenneet sosiaalisten oikeuksien osalta juurikaan valtiosääntökomiteoiden esittämistä näkemyksistä. Perusoikeusuudistus koettiin edelleen tarpeelliseksi muun muassa siksi, että kansallinen perusoikeusjärjestelmä oli vanhentunut verrattuna kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

<sup>28</sup> Valtiosääntökomitean välimietintö 1974:27. Helsinki, s. 124.

<sup>29</sup> Toisen valtiosääntökomitean mietintö 1975:88. Helsinki, s. 121.

Erityisesti sosiaalisten perusoikeuksien lisäämistä perustuslakiin pidettiin tarpeellisena. Perusoikeuskomitean mietinnössä todettiin, että

”[p]ohjoismaiseen hyvinvointiyhteiskuntaan ja -valtioon kuuluu *kaikkien maassa asuvien oikeus* turvalliseen elämään riippumatta heidän asemastaan työelämässä, perhesuhteistaan ja sosiaalisesta asemastaan tai muista vastaavista tekijöistä [kurs. T. K.]”<sup>30</sup>

Perusoikeuskomitea viittasi sekä toimeentuloturvaan että sosiaali- ja terveyspalveluja koskevien perusoikeussäännösehdotustensa yhteydessä Suomea velvoittaviin YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan yleissopimukseen (SopS 6/1976), Kansainvälisen työjärjestön sopimukseen sekä Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan (SopS 44/1991).<sup>31</sup> Myöhemmin myös perusoikeusuudistuksesta annetussa hallituksen esityksessä viitattiin sosiaalisten perusoikeuksien yhteydessä samoihin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.<sup>32</sup>

Sosiaalisia oikeuksia koskevan diskurssin voimistuminen näkyi sosiaaliturvalainsäädäntöä koskevassa lainvalmisteluaineistossa ensimmäisenä sosiaali- ja terveydenhuoltolainsäädännön alalla. Esimerkiksi jo vuoden 1992 potilaslakia koskeneessa hallituksen esityksessä korostettiin lain yhteyttä kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, joissa sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden nauttia mahdollisimman hyvästä ruumiin- ja mielenterveydestä.<sup>33</sup> Potilaslaissa säädetään potilaan oikeudesta hyvään hoitoon ja kohteluun, potilaan tiedonsaantioikeudesta ja itsemääräämisoikeudesta. Vuonna 2011 voimaan tulleesta terveydenhuoltolaista (1326/2010) annetussa hallituksen esityksessä on jo kokonaan oma lukunsa sosiaalisten perusoikeuksien merkityksestä terveydenhuollossa. Esityksessä todettiin, että perustuslain (731/1999) 19.1 §:ssä jokaiselle turvattu oikeus huolenpitoon tarkoittaa sosiaali- ja terveyspalveluita, joiden tulee olla perustuslain 19.3 §:n mukaan riittävät.

Myös sosiaalihuoltoa koskevassa lainvalmisteluaineistossa viittaukset yksilöiden sosiaalisiin ihmis- ja perusoikeuksiin ovat yleistyneet. Esimer-

<sup>30</sup> Perusoikeuskomitean mietintö 1992:3. Helsinki, s. 333.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> HE 309/1993 vp: Hallituksen esitys perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, s. 8–9, 18–19. Sosiaalisten ihmisoikeuksien rantautumisesta Suomeen ks. *Hyttinen, Sanna*: Sosiaaliset oikeudet ja Suomi – sitomattomista tavoitteista Euroopan ihmisoikeussopimuksen varjoon. Teoksessa *Muuttuva sosiaalioikeus*. Helsinki 2013, s. 273–296.

<sup>33</sup> HE 185/1991 vp: Hallituksen esitys laiksi potilaan asemasta ja oikeuksista, s. 5–6.

kiksi hallituksen esityksessä laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) viitattiin kattavasti hallitusmuodon (94/1919) 15 a §:ään (nykyisin perustuslain 19 §) sekä Suomea velvoittaviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Myös tuoreessa sosiaalihuollon uudistamistyöryhmän loppuraportissa sosiaalihuolto ankkuroidaan sosiaalisiin perusoikeuksiin. Vaikka raportissa mainitaan myös solidaarisuus ja yhteisvastuu, siinä todetaan, että

”[h]yvin toimiva sosiaalihuolto ja siihen liittyvä palvelujärjestelmä ovat keskeinen osa ihmisten hyvinvoinnin ja perusoikeuksien toteuttamista. Sosiaalihuollon järjestämisen perusta on perustuslaissa, erityisesti sen 19 §:ssä. Se turvaa jokaiselle oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ja asettaa julkiselle vallalle veloitteen riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämiseen.”<sup>34</sup>

Yksilön sosiaalisia oikeuksia koskevan puheen yleistymisen sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevassa lainvalmisteluaineistossa viestii paternalistisen ajattelutavan ja hoitoideologian väistymisestä.<sup>35</sup> Asiakas ei ole enää viranomaistoimien ”kohde”, vaan hänellä on oikeus hyvään sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä oikeus osallistua hoidon suunnitteluun ja määrittelyyn itsemääräämisoikeuden perusteella.

Viittaukset jokaiselle kuuluviin sosiaalisiin (perus)oikeuksiin ovat siten tulleet pysyväksi osaksi sosiaalilainsäädännön lainvalmisteluaineistoa. On tosin huomautettava, että kun 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä uudistettiin toimeentuloturva koskevaa lainsäädäntöä, se tapahtui ilman viittauksia sosiaalisiin perusoikeuksiin. Työttömyysturvalakia (1290/2002), sairausvakuutuslakia (1224/2004), työntekijän eläkelakia (395/2006) ja kansaneläkelakia (568/2007) koskevissa hallituksen esityksissä ei viitata sosiaalisiin perusoikeuksiin. Tämä selittyy sillä, että kyseinen kokonaisuudistus oli pitkälti lakitekninen. Uudistuksella tyydyttiin lähinnä selkiyttämään toimeentuloturva koskevia säännöksiä ja sääntelyä puuttumatta juurikaan oikeuksien sisältöön.

<sup>34</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:21. Helsinki, s. 11.

<sup>35</sup> Ks. *Tuori – Kotkas* 2008, s. 409.

## 4 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Voidaan siis väittää, että suomalainen hyvinvointivaltio tuli rakennetuksi ja kansalaisten sosiaaliset oikeudet tunnustetuiksi 1960–1980-lukujen kuluessa ilman, että erikseen ja nimenomaisesti olisi puhuttu kansalaisten tai yksilön sosiaalisista perus- ja ihmisoikeuksista. Minkälaisia muutoksia 1990-luvulla läpi lyönyt eksplisiittinen puhe sosiaalisista perusoikeuksista on sitten tuonut mukanaan? Mitä siitä on seurannut? Yleisellä tasolla – ei siis pelkästään sosiaalisia perusoikeuksia koskien – perusoikeuksien merkityksen kasvun vaarana on pidetty ylikonstitutionalisoitumista. Termillä tarkoitetaan yhtäältä politiikan oikeudellistumista ja toisaalta oikeuden politisoitumista.<sup>36</sup>

Voidaan siis ensiksikin kysyä, onko kansallinen *sosiaalipolitiikka oikeudellistunut* sosiaalisia perusoikeuksia koskevan diskurssin voimistuttua. Ainakin sosiaalilainsäädäntöä koskevassa lainvalmisteluaineistossa viitataan tänä päivänä tavallisesti yksilöiden sosiaaliin perus- ja ihmisoikeuksiin, sen sijaan että argumentoitaisiin (ainoastaan) sosiaalisella oikeudenmukaisuudella, solidaarisuudella ja tulonjakovaikutuksilla. Kuten esimerkiksi edellä siteeratussa sosiaalihuollon uudistamistyöryhmän loppuraportissa todettiin, ”sosiaalihuollon järjestämisen perusta on perustuslaissa, erityisesti sen 19 §:ssä.” Vaikka puhe yksilöiden sosiaalisista oikeuksista onkin voimistunut, se ei kuitenkaan vielä tarkoita, että sosiaalipolitiikka olisi välttämättä oikeudellistunut. Tuleekin kysyä edelleen, ovatko sosiaaliset oikeudet alkaneet rajoittaa lainsäätäjän valintoja sosiaalipolitiikan alalla.

Tähän kysymykseen voidaan yrittää vastata esimerkiksi tarkastelemalla perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä perustuslain 19 §:ää koskevissa asioissa. Raija Huhtanen on tuoreessa artikkelissaan analysoinut, minkälaisia oikeusvaikutuksia perustuslakivaliokunta on antanut perustuslain 19 §:n säännöksille perusoikeusuudistuksen voimaantulosta saakka.<sup>37</sup> Huhtasen analyysin perusteella voidaan väittää, että huoli sosiaalipolitiikan oikeudellistumisesta on jokseenkin aiheeton. Perustuslakivaliokunta on sosiaalisia

<sup>36</sup> Ks. *Tuori, Kaarlo*: Tuomarivaltio – uhka vai myytti? *Lakimies* 6/2003, s. 915–943, s. 916.

<sup>37</sup> *Huhtanen, Raija*: Sosiaaliset perusoikeudet perustuslakivaliokunnan käytännössä. Teoksessa *Muutuva sosiaalioikeus*. Helsinki 2013, s. 161–191. Huhtasen analyysi kattaa kaikki lausunnot ja mietinnöt, joissa perustuslakivaliokunta on viitannut perustuslain 19 §:ään ajanjaksolla 1.8.1995–31.12.2012. Tällaisia lausuntoja on 119 ja mietintöjä kaksi.



perusoikeuksia koskevissa lausunnoissaan edustanut melko varovaista linjaa. Se on esimerkiksi välttänyt määrittelemästä perustoimeentuloturvan vähimmäistasoa ja tyytynyt arvioimaan perustoimeentuloturvan tasoon tehtäviä leikkauksia tapauskohtaisesti. Yleensä ehdotetut leikkaukset ovat edellyttäneet vain esitettyjen säännösten täsmentämistä, jotta lait on voitu säätää tavallisessa lainsäätämisyksessä.<sup>38</sup>

Entä sitten ylikonstitutionalisoitumisen toinen ulottuvuus, oikeuden politisoituminen? Kysymys on ennen kaikkea tuomiovallan tunkeutumisesta lainsäädäntövallan alueelle. Missä määrin kansalliset *toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnat, vakuutus-oikeus ja hallintotuomioistuimet ratkaisevat kysymyksiä, joista päättäminen kuuluisi sosiaalipoliittiseen päätöksentekoon*? Sosiaalisia oikeuksia koskevassa teoreettisessa keskustelussa on toisinaan väitetty, että sosiaalisista oikeuksista päättämisen ei tulisi kuulua lainkaan tuomioistuimille. Esimerkiksi Conor Gearty on kirjoittanut, että

”kaikkien tehottomin tapa varmistaa sosiaalisten oikeuksien toteutuminen on niiden ylenmääräinen keskittäminen tuomioistuimiin; näiden oikeuksien konstitutionalisoituminen on erityisen katastrofaalista, missä ikinä sitä tapahtuu.”<sup>39</sup>

Gearty luettelee useita argumentteja sitä vastaan, että sosiaalisia oikeuksia koskevaa päätösvaltaa annettaisiin tuomioistuimille. Se olisi ensinnäkin epädemokraattista ja loukkaisi valtiollisen vallanjaon peruseriaatteita. Toisekseen sosiaaliset perusoikeudet ovat yleensä määritelty perustuslaeissa liian yleisluontoisesti, jotta niiden täytäntöönpano tuomioistuimissa olisi mahdollista. Niitä koskevien juttujen ajaminen viranomaisia vastaan tuomioistuimissa olisi aikaa vievää ja kallista. Kolmanneksi tuomioistuimilla ei – ainakaan yleisillä tuomioistuimilla – ole valmiuksia ja asiantuntemusta käsitellä sosiaalisten oikeuksien täytäntöönpanoon liittyviä resurssi- ja priorisointikysymyksiä. Sosiaalisia oikeuksia koskevilla yksittäisillä ratkaisuilla

<sup>38</sup> Ibid., s. 175–178. En suinkaan tarkoita sitä, etteivätkö perustuslakivaliokunnan toiminnassa oikeudelliset ja poliittiset näkökohdat sekoittuisi keskenään. Kuten Sakari Hänninen on havainnollistanut, perustuslakivaliokunta joutuu sosiaalisiin perusoikeuksiin liittyviä lakiehdotuksia käsitellessään väistämättä ottamaan kantaa sosiaalipoliittisiin kysymyksiin. Ks. *Hänninen, Sakari: Tosiasioiden merkityksestä Suomen sosiaalioikeuden laillisuusvalvonnan*. Teoksessa *Muuttuva sosiaalioikeus*. Helsinki 2013, s. 193–215, s. 199–206. Väitän ainoastaan, että sosiaalisten perusoikeuksien lisääminen perustuslakiin ei ole toistaiseksi liiemmin oikeudellistanut kansallista sosiaalipoliittista päätöksentekoa.

<sup>39</sup> *Gearty, Conor – Mantouvalou, Virginia: Debating Social Rights*. Oxford and Portland, Oregon 2008, s. 1.

olisi usein laajempia sosiaali- ja talouspoliittisia vaikutuksia.<sup>40</sup> Gearty ei halua kiistää sosiaalisten oikeuksien merkitystä, mutta korostaa, että niistä päättäminen kuuluu poliittiselle areenalle. Sosiaalisia oikeuksia koskevassa teoreettisessa keskustelussa on toki esitetty myös vastakkaisia näkemyksiä. On esimerkiksi väitetty, että kaikissa oikeuksissa – myös vapaus- ja poliittisissa oikeuksissa – on aina kyse resurssienjaosta ja että kaikki oikeudet ovat luonteeltaan ”sosiaalisia”.<sup>41</sup>

Jotta olisi mahdollista vastata oikeuden politisoitumista koskevaan kysymykseen, tulisi tutkia kattavasti ja johdonmukaisesti toimeentuloturvajärjestelmän muutoksenhakulautakuntien, vakuutus-oikeuden, hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöjä. Tästä näkökulmasta ei tietääkseni ole tehty tutkimusta, ja sosiaaliturvan muutoksenhakua on muutenkin tutkittu varsin vähän.<sup>42</sup> Olen itse analysoinut korkeimman hallinto-oikeuden lainkäyttöä niiden ratkaisujen osalta, joissa se on perusteluissaan vedonnut sosiaalisiin perusoikeuksiin eli perustuslain 19 §:ään. Kaiken kaikkiaan tällaisia ratkaisuja on perusoikeusuudistuksen jälkeen annettu varsin vähän. Ainakaan näiden ratkaisujen perusteella ei voida väittää, että korkein hallinto-oikeus olisi omaksunut itselleen sosiaalipoliittista roolia. Esimerkiksi muutamissa terveydenhuollon palveluiden priorisointia koskevissa ratkaisuissaan se on välttänyt ottamasta laajempaa kantaa kuntien tekemiin priorisointilinjauksiin. Korkein hallinto-oikeus on sen sijaan kiinnittänyt ratkaisuissaan huomiota siihen, etteivät priorisointilinjaukset saa loukata perustuslain 6 §:n ja potilaslain 3 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäännöksiä. Priorisointi on sallittua, jos sille on olemassa hyväksyttävät syyt ja jos palveluiden hakijoiden yksilökohtainen tarve tulee otetuksi huomioon.<sup>43</sup>

Monissa muissa maissa korkeimmat tuomioistuimet sekä alueellisten ja kansainvälisten organisaatioiden omat tuomioistuimet ja valvontaelimet

<sup>40</sup> Ibid., s. 58–69.

<sup>41</sup> Ks. Barak-Erez, Daphne – Gross, Aeyal M.: Introduction: Do We Need Social Rights? Questions in the Era of Globalisation, Privatisation, and the Diminished Welfare State. Teoksessa Barak-Erez, Daphne – Gross, Aeyal M. (eds.), *Exploring Social Rights: Between Theory and Practice*. Oxford and Portland, Oregon 2011, s. 1–8.

<sup>42</sup> Pajukoski, Marja: Turvaako muutoksenhaku sosiaalisten oikeuksien toteutumista? Teoksessa *Muuttuva sosiaalioikeus*. Helsinki 2013, s. 239–269.

<sup>43</sup> Toukokuun 2013 loppuun mennessä tällaisia ratkaisuja oli Finlex- ja Edilex-tietokantoihin tehtyjen hakujen perusteella annettu yhteensä 19 kappaletta, joista 15 oli vuosikirjaratkaisua ja neljä muuta ratkaisua. Ks. Kotkas, Toomas: Perustuslain 19 §:n sosiaaliset perusoikeudet korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä. Teoksessa *Muuttuva sosiaalioikeus*. Helsinki 2013, s. 217–237.

ovat sen sijaan aktiivisesti edistäneet sosiaalisia ihmis- ja perusoikeuksia muutaman viimeisen vuosikymmenen aikana.<sup>44</sup> Sosiaalisille ihmis- ja perusoikeuksille oikeuskäytännössä annettu rooli kuitenkin vaihtelee maittain ja oikeusjärjestyksittäin. Malcolm Langfordin mukaan vaihtelua voidaan selittää ainakin neljällä seikalla, jotka ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Ensimmäisenä Langford mainitsee yhteiskunnallisten toimijoiden järjestyneisyyden tason. Mitä vahvempia ja aktiivisempia kansalaisliikkeet (*social movements*) ovat, sitä todennäköisempää on, että sosiaalisia oikeuksia vaaditaan myös tuomioistuinteitse. Toinen seikka liittyy siihen, onko sosiaalisia oikeuksia kyetty edistämään poliittisen järjestelmän kautta. Tuomioistuimet ovat ”vastaanottavaisempia” sosiaalisia oikeuksia koskeville vaateille, jos lainsäätäjät ja valtio ovat epäonnistuneet niiden toteuttamisessa. Kolmas seikka koskee tuomioistuin kulttuuria. Jos jonkin valtion tuomioistuinlaitoksella on ennestään vahvat perinteet kansalais- ja poliittisten oikeuksien edistämisessä, sitä todennäköisemmin se myös edistää ”uudempia” sosiaalisia ihmis- ja perusoikeuksia. Neljäs seikka liittyy puolestaan kunkin yhteiskunnan yleisempään ihmisoikeuskulttuuriin; siihen miten yhteiskunnan (viranomais)toimijat suhtautuvat sosiaalisiin ihmisoikeuksiin liittyviin arvoihin sekä ihmisoikeusloukkauksiin.<sup>45</sup>

Miten tilannetta Suomessa tulisi arvioida näiden tekijöiden osalta? En ota tässä kantaa kansalaisliikkeiden asemaan nykypäivän suomalaisessa yhteiskunnassa, mutta sen sijaan totean yleisellä tasolla, että kansalaisyhteiskuntaa ja valtiota ei Suomessa – kuten muissakaan Pohjoismaissa – ole perinteisesti nähty toisilleen vastakkaisina toimijoina.<sup>46</sup> Valtiosta irrallisten ja sille vastakkaisten sosiaalisten kansalaisliikkeiden perinne on Suomessa siksi ohut. Mitä tulee sosiaalisten oikeuksien turvaamiseen lainsäädännössä ja käytännössä, selvää lienee, että suomalaisen sosiaaliturvan taso on kansainvälisesti tarkastellen ollut varsin korkea viimeistään 1980-luvulta lähtien. Sosiaalisten oikeuksien toteutumista ei siten ole tarvinnut vaatia tuomioistuimissa. Suomalaista tuomioistuin kulttuuria on puolestaan tavallisesti luonnehdittu varsin legalistiseksi. Korkeimman hallinto-oikeuden ”legalis-

<sup>44</sup> Ks. esim. Malcolm Langford (ed.): *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*. Cambridge 2009.

<sup>45</sup> *Langford, Malcolm: The Justiciability of Social Rights: From Theory to Practice*. Teoksessa Langford, Malcolm (ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*. Cambridge 2009, s. 9–11.

<sup>46</sup> ”Valtion” ja ”yhteiskunnan” käsittehistoriallisesta analysistä ks. *Kettunen, Pauli: Yhteiskunta*. Teoksessa Hyvärinen, Matti et al. (toim.), *Käsitteet liikkeessä. Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*. Tampere 2003, s. 167–212, s. 169–174.

tisen pidättyvää ja niukkaa” perustelulinjaa on ohjannut pyrkimys välttää ratkaistavien tapausten tosiasia-aineistosta irtaantuvia, liian periaatteellisia kannanottoja.<sup>47</sup> Tätä taustaa vasten ei olekaan yllättävää, että korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöstä ei löydy ”korkean profiilin” sosiaalisia ihmis- ja perusoikeuksia koskevia juttuja. Ja tuskin niitä löytyy vakuutus-oikeudenkaan oikeuskäytännöstä. Neljännen tekijän – yleisen ihmisoikeuskulttuurin – osalta voidaan todeta, että tilanne ei Suomessa ole kaikilta osin tyydyttävä. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies raportoi vuosittain lukuisista perusoikeus- ja ihmisoikeusloukkauksina pidettävistä virheistä ja laiminlyönneistä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnon alalla.<sup>48</sup> Näiden loukkauksien taustalla tuskin vaikuttaa tietoisien kriittinen suhtautuminen perus- ja ihmisoikeuksiin, kyse on pikemminkin tietämättömyydestä. Viranomaisten tietoisuutta perus- ja ihmisoikeuksista onkin perusoikeusuudistuksesta lähtien pyritty aktiivisesti kasvattamaan. Viimeisimpänä toimena on vuonna 2011 eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen perustettu Ihmisoikeuskeskus, jonka tehtävänä on edistää perus- ja ihmisoikeuksia ja laatia selvityksiä niiden toteutumisesta.

Yhteenvetona on todettava, että luetelluista neljästä tekijästä erityisesti suomalaisen sosiaaliturvan suhteellisesti korkea taso sekä ”legalistinen” tuomioistuinkulttuuri ovat vaikuttaneet siihen, ettei tuomioistuinten ole Suomessa tarvinnut tehdä sosiaalipoliittisia linjauksia. Huoli oikeuden (sosiaali)politisoitumisesta on siten jokseenkin aiheeton.

Mitä merkitystä sosiaalisia oikeuksia koskevan puheen voimistumisella sitten lopulta on ollut, kun kerran mikään ei näytä viittaavan ylikonstituti-onalisoitumiseen? Ehkä kaikkein merkittävintä muutos on ollut laillisuusvalvonnan alueella. Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet ovat tarjonneet eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille uuden käyttökelpoisen työkalun hallinnon laillisuusvalvontatyössä. Kummankin tehtäviin kuuluu nimenomaisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta.<sup>49</sup> Tältäkin osin konkreettisten vaikutusten arvioiminen lienee kuitenkin vielä liian aikaista. Raija Julkusen mukaan yksilön sosiaalisia

<sup>47</sup> Ks. kootusti *Määttä, Tapio*: Havainnot KHO:n sosiaali- ja terveydenhuoltoasioita koskevien vuosikirjapäätösten perusteluista. Teoksessa *Miettinen, Tarmo – Muukkonen, Matti* (toim.), *Juhlakirja Pentti Arajärvi 1948 – 2/6 – 2008*. Joensuu 2008, s. 391–411, s. 405–407. Ks. myös *Lavapuro, Juha*: Uusi perustuslakikontrolli. Helsinki 2010, s. 124.

<sup>48</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2012 s. 102–104. Ks. myös Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2012, s. 93–94.

<sup>49</sup> Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 193/2000, 4.2 §; laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 197/2002, 3.2 ja 12.1 §.



oikeuksia koskevan puheen voimistuminen on joka tapauksessa siirtänyt suomalaista sosiaalidemokraattista hyvinvointivaltiota lähemmäksi kohti brittiläistä sosiaaliliberalistista mallia, jossa sosiaaliset oikeudet ovat jotakin, mitä yksilöt ikään kuin omistavat.<sup>50</sup> Ehkä voimmekin abstraktilla tasolla puhua suomalaisen hyvinvoinnin perinteisen eetoksen siirtymästä. Tuo eetos ei ole enää yksinomaan poliittinen, vaan yhä enenevässä määrin myös juridinen.

---

<sup>50</sup> *Julkunen* 2006, s. 191.