

EDUSKUNNAN
VALTIOVARAINVALIOKUNTA

Helsingissä

6 päivänä toukokuuta 1994

Lausunto n:o 2

Perustuslakivaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 15 päivänä helmikuuta 1994 hallituksen esityksen n:o 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että valtiovarainvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa perustuslakivaliokunnalle.

Valtiovarainvaliokunnan asettamassa sosiaali- ja työjaostossa, joka on valmistellut lausunnon valiokuntaa varten, ovat olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Viljanen oikeusministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Kari Välimäki, hallitusneuvos Aino-Inkeri Hansson, vanhempi hallitussihteeri Anja Kairisalo ja vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakkola sosiaali- ja terveysministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Juha Peltola työministeriöstä, opetusneuvos Matti Vatka opetusministeriöstä, budjettineuvos Rauno Lämsä valtiovarainministeriöstä, ylijohtaja Hannu Uusitalo Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksesta, kunnallistalousasiainpäällikkö Arto Laitinen Suomen Kuntaliitosta, lakimies Janne Metsämäki Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, pääekonomisti Matti Koivisto Toimihenkilökeskusjärjestö STTK:sta, varatuomari Hannu Rautiainen Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta, sihteeri Anja Salmi Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö TVY:stä, korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg, ylijohtaja K. J. Lång sekä professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi valtiovarainvaliokunta osallistui perustuslakivaliokunnan järjestämään yhteiskuulemistilaisuuteen 25.2.1994, jossa perusoikeusuu- distusta olivat esittelemässä kansliapäällikkö Teuvo Kallio, ylijohtaja K. J. Lång, lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Viljanen ja lainsäädäntöneuvos Heikki Karapuu oikeusministeriöstä sekä korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg.

Hallituksen esitys

Hallitus ehdottaa perustuslakien perusoikeussäännökset uudistettaviksi kokonaisuudessaan. Uudet perusoikeudet koottaisiin hallitusmuodon II lukuun. Samalla muutettaisiin eräitä niihin liittyviä hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen säännöksiä. Ehdotettu uudistus nykyaikaistaisi ja täsmentäisi Suomen perusoikeusjärjestelmän ja laajentaisi sen henkilöllistä soveltamisalaa.

Hallitusmuodossa turvataan jo nykyisin varsin kattavasti keskeiset vapausoikeudet. Ehdotuksessa vapausoikeuksia koskevia säännöksiä laajennettaisiin ja täsmennettäisiin. Hallitusmuodon yhdenvertaisuutta koskevaa sääntelyä täydennettäisiin syrjintäkiellolla sekä säännöksillä lasten yhdenvertaisesta kohtelusta ja sukupuolten tasa-arvosta. Perustuslakiin lisättäisiin keskeiset taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (TSS-oikeudet). TSS-oikeuksista hallitusmuodon nykyisessä perusoikeusluvussa on turvattu ainoastaan työvoiman suoja ja oikeus työhön. Tämän ohella hallitusmuodossa turvataan oikeus maksuttomaan kansakouluopetukseen.

Subjektivisia oikeuksia nyt ehdotettavista TSS-oikeuksista ovat 13 §:n 1 momentin säännös oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen ja vähimmäisturvasäännöksen luonteinen 15 a §:n 1 momentin säännös, joka takaa oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Muut TSS-oikeudet on kirjoitettu julkisen vallan turvaamiseksi edistämiseksi taikka lainsäätäjälle osoitetuksi perustuslailliseksi toimeksiannoksi. Oikeuden täsmällisempi sisältö edellyttää yleensä lailla toteutettavaa tarkempaa määrittelyä.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä ehdote- taan luovuttavaksi jäljellä olevilta toimeentulon

lakisääteistä perusturvaa koskevilta osin mahdollisuudesta jättää tavallinen lakiehdotus lepäämään yli valtiopäivien.

Valiokunnan kannanotot

Valtiovarainvaliokunta on lausuntoaan laatiessaan tarkastellut esitystä lähinnä taloudellisesta näkökulmasta.

Valiokunta pitää uudistusta kokonaisuudessaan merkittävänä ja myönteisenä. Kytkiessään yhteen perinteiset kansalaisoikeudet sekä taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet ehdotus luo lähtökohdan hyvän elämän perusedellytyksille. Perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi viime kädessä jää, miten tämä eri kohdissa toteutuu ja ovatko ehdotettavat perusoikeussäännökset hyvän elämän toteutumisen kannalta riittäviä. Valiokunta toteaa, että myös siirtyminen enemmistöparlamentarismin suuntaan ja kansainvälinen kehitys perustelevat uudistusta. Valiokunta katsoo, että siirtymäkauden järjestelyksi tarkoitettu perusturvaa koskevien lakiehdotusten lepäämäänjättämismahdollisuus voidaan hallituksen ehdottamalla tavalla poistaa, kun TSS-oikeuksia koskevaa sääntelyä on täydennetty.

Koska nimenomaan TSS-oikeudet olisivat uusia hallitusmuotoon otettavia perusoikeuksia, valtiovarainvaliokunta on keskittynyt taloudellisessa arvioinnissaan tähän perusoikeuksien ryhmään. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö myös perinteisillä vapausoikeuksilla, esimerkiksi henkilökohtaisen turvallisuuden ja omistusoikeuden suojalla, olisi taloudellisia vaikutuksia.

Hallituksen esitystä laadittaessa on pidetty silmällä säännösten kykyä sopeutua yhteiskuntakehityksen vaatimuksiin pitkällä aikavälillä. TSS-oikeuksia koskevat säännökset on laadittu siten, että niitä ei ole suoraan kytketty johonkin nykyiseen sosiaaliturvaetuuksien järjestelmään.

Välittömät taloudelliset vaikutukset

Ensimmäisen subjektiivisen oikeuden, oikeuden maksuttomaan perusopetukseen, turvaa myös hallitusmuodon nykyinen 80 §:n 2 momentti, jonka mukaan, kuten edellä on todettu, kansakouluopetus on oleva kaikille maksuton. Ehdotettu muutos ei siten tältä osin lisäisi menoja nykytilaan verraten. Säännös tarkoittaisi nykyisellään peruskouluopetusta. Perusopetuksen maksuttomuus merkitsee hallituksen esityksen

perustelujen mukaan sitä, että opetusta on voitava saada ilman opiskelijalle aiheutuvia kustannuksia. Opetuksen ohella on siten myös välttämättömien opetusvälineiden, kuten oppikirjojen, oltava ilmaisia. Valtiovarainvaliokunta katsoo, että perusopetuksen maksuttomuus tarkoittaa myös tällaisen opiskelijan oikeutta maksuttomiin koulukyYTEihin ja riittävään ravintoon.

Toista uudistukseen sisältyvää subjektiivista oikeutta, oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, takaavaa säännöstä ei hallitusmuotoon nykyisin sisälly. Säännös on luonteeltaan toissijainen siten, että se tulee sovellettavaksi vain, jos henkilö ei kykene itse hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Uuden säännöksen mahdolliset välittömät taloudelliset vaikutukset eivät ole yksiselitteiset.

Nykyisin voimassa olevaa sosiaalihuoltolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 102/1981 vp) perusteluissa esitettiin aikanaan toimeentulotuen tavoitteeksi kohtuullinen toimeentulo, kun nyt käsiällä olevassa ehdotuksessa puhutaan välttämättömästä toimeentulosta ja huolenpidosta. Perusturvan käsitteeseen on käytännössä jouduttu ottamaan kantaa useissa eri yhteyksissä ja useilla hallinnon tasoilla. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tuloa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan on ihmisiä, joiden toimeentulo on välttämättömäksi katsottavan tason alapuolella. Perusoikeusuudistus tulisi todennäköisesti lisäämään paineita näiden kaikkein vakavimpien ongelmien ratkaisemiseksi. 15 a §:n 1 momentissa tarkoitettuun tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen. Valiokunta katsoo, että yhtä tärkeää kuin käsitteiden mahdollisimman täsmällinen sisältö on se, että perusoikeuksien suoja ei ole suhdanteista riippuvainen.

Saadun selvityksen mukaan ehdotettu, välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaava 15 a § vastaa myös Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artiklan 1 kappaleen Suomelle asettamia velvoitteita. Suomi on velvollinen takamaan jokaiselle, jolta puuttuvat riittävät varat ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia varoja, subjektiivisena oikeutena riittävän avun ja sairaustapauksissa hoidon. Nyt puheena olevan säännöksen piiriin kuuluu muun muassa terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän asumisen järjestäminen. Elämän vähim-

mäisedellytykset eli ns. eksistenssiminimin takavalla 15 a §:n perusoikeussäännöksellä, joka on sopusoinnussa myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa, on hallituksen esityksen perustelujen mukaan erityisen läheinen kytkentä 6 §:n 1 momentin sisältämään oikeuteen elämään. Elämän vähimmäisedellytysten voidaan katsoa sisältävän myös muita elementtejä kuin välttämättömän toimeentulon. Valtiovarainvaliokunta esittääkin perustuslakivaliokunnan harkittavaksi, että ns. eksistenssiminimiä koskeva säännös otettaisiin perusoikeuskomitean esittämällä tavalla 6 §:n yhteyteen.

Välilliset taloudelliset vaikutukset

Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, useat ehdotetut perusoikeudet ovat riippuvaisia käytettävistä taloudellisista voimavaroista. Tällaisia ovat tyypillisesti muut kuin edellä todetut yksilölliset TSS-oikeudet. Muiden kuin subjektiivisten oikeuksien oikeusvaikutukset rajoittuvat lähinnä toimeksianto- ja/tai ohjelmalliseen vaikutukseen. Näillä säännöksillä ei siten ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Vaikutukset voivat olla jopa erisuuntaiset riippuen siitä, miten perusoikeuksia tullaan tulkitsemaan. Välilliset taloudelliset vaikutukset riippuvat, kuten edellä on todettu, myöhemmistä lainsäädännöllisistä ratkaisuista. Toimeksiantovaikutuksen ja lakiviittauksen sisältävät TSS-oikeussäännökset jättävät tavallisen lain säätäjän harkittavaksi etuuskien täsmällisen tason samoin kuin niiden tuottamis- ja jakelujärjestelmät. Samoin ne jättävät avoimeksi, onko tavallisen lain säätäjän taattava etuudet subjektiivisina oikeuksina. Ratkaisevassa asemassa ovat myös valtion ja kuntien budjetitiratkaisut.

Perusoikeussäännöksiin liittyviä etuuksia koskeva kustannusten jakaminen ratkaistaan kussakin tapauksessa erikseen. Julkisen vallan turvaamis- ja edistämiselvöllisyys ulottaa useiden perusoikeussäännösten velvoitteet kohdistuviksi valtion lisäksi myös kuntiin. Tämän tulee luonnollisesti tapahtua siten, että velvoitteet ovat sopusoinnussa hallitusmuodon 51 §:n sisältämän kuntien itsehallinnon kanssa.

Hallitusmuodon 13 §:n 2 momentin sisältämää yhtäläistä mahdollisuutta saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä ei turvataisi subjektiivisena oikeutena. Valiokunta katsoo, että viittaus yhtä-

läiseen mahdollisuuteen saada myös muuta kuin perusopetusta tarkoittaa, että asuinpaikka ja koulukuljetuksen maksullisuus eivät saa muodostaa estettä koulutukseen hakeutumiselle. Itensä kehittämisen mahdollisuus edellyttää, että julkinen valta huolehtii esimerkiksi riittävien kirjasto- ja muiden kulttuuripalvelujen tukemisesta.

Hallitusmuodon 15 §:n 2 momenttiin ehdotettavan säännöksen mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Useissa Suomen ratifioimissa kansainvälisissä sopimuksissa tunnustetaan täystyöllisyystavoite. Valiokunta toteaa, että täystyöllisyyden saavuttaminen on käytännössä hyvin vaikeaa ja se edellyttää kaikkien tahojen saumatonta yhteistyötä ja ennakkoluulottomuutta keinovalikoiman suhteen. Valiokunnan mielestä täystyöllisyystavoitteesta ei tule luopua. Erityinen huomio tulee kiinnittää siihen, ettei maahan muodostu pysyvästi työtä vailla olevien ryhmä. Pelkkä taloudellinen kasvu ei tähän riitä, vaan tarvitaan muun muassa koulutuksellisia ja työvoimapolitiittisia erityistoimia.

15 a §:n 2 momentissa tarkoitettu perustoimeentulon turva tarkoittaa korkeampaa turvan tasoa kuin 1 momentin välttämätön toimeentulo. Säännös edellyttää siinä määrin kattavien lakisäätteisten turvajärjestelmien säätämistä ja ylläpitämistä, ettei niiden ulkopuolelle jää väliinputoajaryhmiä. Hallituksen esityksessä ei ole lähdetty siitä, että kyse olisi tältä osin subjektiivisesta oikeudesta. Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momenttia voi kuitenkin valiokunnan saaman asiantuntijalausunnan mukaan tulkita myös siten, että perustoimeentulo säännöksessä mainittujen riskitilanteiden — työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen — varalta on tavallisen lain säännöksin turvattava subjektiivisena oikeutena.

Ehdotuksen 15 a §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Tämäkään säännös ei sitoisi sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä suoraan nykyiseen lainsäädäntöön. Säännös merkitsee vaatimusta palvelujen riittävästä tarjonnasta maan eri osissa asuville sekä sitä, että palvelut ovat tarvitsevien saatavilla ilman sellaisia kustannuksia, jotka tosiasiallisesti tekisivät mahdottomaksi palveluihin turvautumisen. Säännöksessä ei oteta kantaa palvelujen maksullisuuteen eikä tuottamistapaan, eikä se edellytä valtion tai kuntien itse tuottavan kaikkia säännöksen tarkoitta-

mia sosiaali- ja terveystalvveluja, vaan huolehti-
van niiden saatavilla olosta.

Hallitusmuodon 15 a §:n 3 momenttiin on
otettu erityinen säännös, jonka mukaan julkisen
vallan on tuettava lapsen huolenpidosta vastaa-
vien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi
ja yksilöllinen kasvu. Säännös ilmaisee periaat-
teen, jonka mukaan päävastuu lapsen kehitykses-
tä ja kasvatuksesta kuuluu perheelle, erityisesti
lapsen vanhemmille tai muille lapsen huollosta
lain mukaan vastaaville. Julkisen vallan tehtävä
on ensi sijassa tukea lapsen huolenpidosta vas-
taavia. Tukijärjestelmä kattaa esimerkiksi päivä-
hoidon, lastensuojelulain mukaisen toiminnan
sekä lapsiperheiden aineellisen ja henkisen tuke-
misen. Perheen keskeinen rooli lapsen oikeuksien
turvaajana näkyy TSS-oikeuksia koskevan kan-
sainvälisen yleissopimuksen vaatimuksesta avun
antamiseksi perheelle niin kauan kuin se on vas-
tuussa vajaavaltaiten lasten huollosta ja kasva-
tuksesta. Valiokunta katsoo, että perusoikeusuu-
distuksen hengen mukaista on tukea kaikkia niitä
toimia, jotka auttavat perhettä selviytymään sille
edellä ajatelluista tehtävistä.

Sosiaaliset oikeudetkin on ajateltu saadun sel-
vityksen mukaan erältä osin toteutuviksi ensisi-
jaisesti ihmisten omatoimisuuden kautta, mikä
ilmenee esimerkiksi 15 a §:n 4 momenttiin kirja-
tun, asumista koskevan säännöksen sanamuod-
osta. Valiokunta kiinnittää perustuslakivalio-

kunnan huomiota niihin omatoimisuuden rajoit-
teisiin, joita esimerkiksi työttömyys saattaa ai-
heuttaa; tulotason aleneminen saattaa joissakin
tapauksissa merkitä myös asunnon menettämis-
tä.

Yhteiskunnan heikoimmassa asemassa olevil-
le jäsenilleen takaamaa turvaverkkoa tulee tar-
kastella kokonaisuutena yksilön ja perheen kan-
nalta. Myös kansainvälisten sopimusten tulkin-
nassa on kiinnitetty huomiota oikeuksien koko-
naisuuteen yksittäisten oikeuksien sijasta. Edellä
todetun toimeksiantovaikutuksen kääntöpuole-
na on pidetty ns. heikentämiskieltoa eli kieltoa
huonontaa jo saavutettua oikeuksien toteutta-
mistasoa. Perusoikeussäännösten vaikutus nä-
kyy eduskunnan päättäessä talousarvion sisällös-
tä ensi sijassa käytettävissä olevien taloudellisten
voimavarojen kohdentamisessa. Hallitusmuo-
toon ehdotetut perusoikeussäännökset voivat
toimia tässä mielessä eräänlaisena prioriteettijär-
jestyksenä. Taloudellisista syistä välttämättömis-
sä julkisten menojen leikkauksissa myös ihmisoi-
keusmääräyksillä on relevanssia säästöjen koh-
dentamisessa.

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvalio-
kunta esittää kunnioittaen lausuntonaan,

*että perustuslakivaliokunta ottaisi mie-
tintöä laatiessaan huomioon, mitä tässä
lausunnossa on esitetty.*

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa
ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Saari, varapu-
heenjohtaja Luttinen, jäsenet Alaranta, Heikki-
nen (osittain), Hämäläinen, Jokiniemi, Laakso-
nen, Lahtinen, Lahti-Nuutila, Luukkainen,

Malm, Mäki-Hakola, Ranta (osittain), Rynnä-
nen, Turunen (osittain), Törnqvist, Vihriälä ja
Vähäkangas sekä varajäsenet Enestam (osittain)
Linnainmaa, Näsi (osittain), Renko, T. Roos,
Saastamoinen (osittain) ja Savela.