

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Emma Rimmanen

**TALOUDELLISTEN, SOSIAALISTEN JA
SIVISTYKSELLISTEN OIKEUKSIEN VAIKUTUKSET
BUDJETTIVALTAAN**

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2013

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

RIMMANEN, EMMA: Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien vaikutukset budjettivaltaan.

Pro gradu -tutkielma, IX + 76 sivua

Julkisoikeus

Huhtikuu 2013

Tässä tutkielmassa selvitetään vastausta siihen miten taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet vaikuttavat budjettivaltaan. Tutkielma keskittyy tarkastelemaan eduskunnan sekä kunnan oikeutta päättää omasta talousarviostaan.

Tutkimusote on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen, sillä tutkielmassa selvitetään voimassa olevan oikeuden perusteella, mitä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttaminen vaatii julkiselta vallalta ja erityisesti julkistaloudelta. Lainopillisen tulkinnan kohteena ovat perustuslaki, laki valtion talousarviosta ja kuntalaki. Tutkielmassa käytetään myös oikeuspoliittista ja oikeustaloustieteellistä tutkimusotetta.

Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet lisättiin perustuslakiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Näillä oikeuksilla turvataan hyvinvointivaltion olemassa oloa säätämällä esimerkiksi julkisen vallan velvollisuudesta turvata oikeus välttämättömään toimeentuloon ja yksilön oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen. Tutkielmassa käsitellään budjettivallan käyttäjän toimenpiteitä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttamiseksi. Perustuslain 22 §:ssä asetetaan julkiselle vallalle perusoikeuksien turvaamisvelvoite. Tämä velvoite koskee myös budjettivallan käyttäjää.

Perustuslaki ei aseta perusoikeuksien toteuttamiselle mitään tiettyä tasovaatimusta eikä se sido oikeuksien toteuttamista tiettyihin etuusjärjestelmiin. Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien turvaamien etuuksien tasot elävät valtiontalouden vaihtelujen mukana. Euromaiden velkakriisi on pakottanut myös Suomen valtion leikkaamaan menojaan julkisen talouden tasapainottamiseksi. Tutkielmassa tarkastellaan onko valtiolla mahdollisuuksia leikata perusoikeuksien toteuttamiseen varattuja määrärahoja, ja jos on niin millä perusteilla.

Kunnan ja valtion välisessä suhteessa perusoikeuksien toteuttamisvastuu on jaettu perinteisesti niin, että kunta tuottaa palvelut ja valtio rahoittaa. Valtio on kuitenkin leikkanut viime vuosina kunnille maksettavia valtionosuuksia. Tämä on asettanut kunnat hankalaan tilanteeseen, sillä niillä on velvollisuus hoitaa lakisääteiset tehtävät vaikka määrärahoja ei olisi budjetoitu talousarvioon.

Sisältö

LÄHTEET	IV
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimuksen aihepiiri ja tärkeimmät käsitteet	1
1.2 Tutkimustehtävä	3
1.3 Tutkimusaiheen rajaus	4
1.4 Tutkimusmetodi ja tutkimusaineisto	5
2 TALOUDELLISTEN, SOSIAALISTEN JA SIVISTYKSELLISTEN OIKEUKSIEN OIKEUSVAIKUTUKSET	10
2.1 TSS-oikeuksien sisällyttäminen perustuslakiin	10
2.2 Taloudelliset oikeudet	12
2.3 Sosiaaliset oikeudet	16
2.4 Sivistykselliset oikeudet	19
2.5 Kansainväliset TSS-oikeuksia koskevat sopimukset	23
3 EDUSKUNTA BUDJETTIVALLAN KÄYTTÄJÄNÄ.....	26
3.1 Valtiontalouden sääntely	26
3.2 Valtion talousarvio	28
3.3 Lainsäädännön vaikutus eduskunnan budjettivaltaan.....	32
3.4 Finanssioikeudelliset peruseriaatteet.....	35
3.5 Valtiontalouden suunnittelu	39

4 KUNNAN OIKEUS PÄÄTTÄÄ OMASTA TALOUDESTAAN	43
4.1 Valtiontalouden vaikutus itsehallintoon perustuvaan kuntatalouteen.....	43
4.2 Kunnan talousarvio ja taloussuunnitelma	46
4.3 Valtionosuudet.....	49
5 TSS-OIKEUKSIEN TOTEUTTAMINEN JULKISTALOUDELLISESTA NÄKÖKULMASTA	53
5.1 Kunta–valtio–suhde ja TSS-oikeudet	53
5.2 TSS-oikeuksien toteutuminen.....	56
5.2.1 Kunta TSS-oikeuksien toteuttajana.....	58
5.2.2 TSS-oikeuksien valvonta	61
5.3 TSS-oikeuksien minimitaso ja heikennyskielto	63
5.4 TSS-oikeuksien näkyminen valtion talousarviossa ja hallitusohjelmassa	67
6 JOHTOPÄÄTÖKSET	72

LÄHTEET

KIRJALLISUUS

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Juva 1989.

Arajärvi, Pentti: Toimeentuloturvan oikeellisuus. Jyväskylä 2002.

Arajärvi, Pentti: Paremmivointiyhteiskunta. Vammala 2003.

Arajärvi, Pentti: Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet. Joensuu 2006.

Arajärvi, Pentti: Johdatus sosiaaioikeuteen. Hämeenlinna 2011.

Bruun, Niklas: Työelämän perusoikeuksista. Teoksessa Nieminen, Liisa (toim.): Perusoikeudet Suomessa. Helsinki 1999, s. 255–272. (Bruun 1999)

Hallberg, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. WSOYpro Oy 2011, s. 29–60. (Hallberg 2011)

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. 8., uudistettu painos. Liittua 2012.

Hidén, Mikael: Perusoikeuksien yleisiä kysymyksiä. Teoksessa Nieminen, Liisa (toim.): Perusoikeudet Suomessa. Helsinki 1999, s. 1–27. (Hidén 1999)

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. 2., uudistettu painos. Tampere 2008. (Husa – Mutanen – Pohjolainen 2008)

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. 2., uudistettu painos. Tampere 2008. (Husa – Pohjolainen 2008)

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Jyväskylä 2000.

Jyränki, Antero – Husa, Jaakko: Valtiosääntöoikeus. Hämeenlinna 2012.

Karapuu, Heikki: Perusasioita perusoikeuksista. Oikeustiede–Jurisprudentia XIX 1986, s. 67–124. (Karapuu 1986)

Karapuu, Heikki – Lavapuro, Juha: Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (PL 18 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin –

Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. WSOYpro Oy 2011, s. 671–710. (Karapuu – Lavapuro 2011)

Koskinen, Pirkko K.: Oikeusasiamies sosiaalisten perusoikeuksien valvojana. Lakimies 6-7/1998, s. 973–982. (Koskinen 1998)

Laakso, Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Helsinki 1990.

Länsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Jyväskylä 2002.

Meklin, Pentti: Valtiontalouden perusteet. 4., uudistettu painos. Helsinki 2002.

Miettinen, Tarmo: Tieteen vapaus. Jyväskylä 2001.

Myllymäki, Arvo – Uoti, Asko: Leikkaukset kuntien uhkana. Vaikeutuuko peruspalvelujen järjestäminen? Saarijärvi 1995.

Myllymäki, Arvo – Kalliokoski, Päivi: Valtio, kunta ja Euroopan unioni. Vammala 2006.

Myllymäki, Arvo: Finanssihallinto-oikeus. Valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta. 2., uudistettu painos. Juva 2007.

Myrsky, Matti: Valtiontalousoikeus. 3., uudistettu painos. Hämeenlinna 2010.

Nummela, Juhani: Kuntatalous murroksessa – miten käy kuntien palvelutuotannon? Kunnallistieteellinen aikakausikirja 1/03, s. 34–41. (Nummela 2003)

Sakslin, Maija: Suomen hallitusmuodon sosiaaliset perusoikeudet – osa kansallista ja EU:n jäsenvaltioiden yhteistä valtiosääntöperinnettä. Lakimies 5-6/1996, s. 885–908. (Sakslin 1996)

Saraviita, Ilkka: Eduskunnan perustuslakivaliokunnan rooli ja uusi perusoikeussäännöstö. Lakimies 5–6/1996, s. 770–787. (Saraviita 1996)

Saraviita, Ilkka: Perustuslakivaliokunnan rooli. Teoksessa Nieminen, Liisa (toim.): Perusoikeudet Suomessa. Helsinki 1999, s. 29–71. (Saraviita 1999)

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2000. Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle. Jyväskylä 2000.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. 2., uudistettu painos. Hämeenlinna 2011.

Scheinin, Martin: EMU ja Suomen valtiosääntö. Yhteiseen rahaan siirtyminen ja Suomen Pankin asema. Helsinki 1997.

Tolonen, Hannu: Oikeuslähdeoppi. Vantaa 2003.

Tuori, Kaarlo: Perusoikeuksien toteuttamisvastuun jakautuminen – kuntien asema. Lakimies 5–6/1996, s. 845–861. (Tuori 1996)

Tuori, Kaarlo - Kotkas, Toomas: Sosiaaioikeus. 4., uudistettu painos. Juva 2008.

Tuori, Kaarlo: Sivistykselliset oikeudet (PL 16 ja 123 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. WSOYpro Oy 2011, s. 605–629. (Tuori 2011)

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. WSOYpro Oy 2011, s. 89–137. (Viljanen 2011)

Wacker, Jani: Euroopan unionin talous- ja rahaliiton vaikutukset kansalliseen finanssivaltaan. Tampere 2009.

VIRALLISLÄHTEET

HaVM 19/2009 vp. Hallintovaliokunnan mietintö koskien hallituksen esitystä laiksi kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta, laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ja laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 192/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 155/1999 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lääninhallituslain 2 ja 4 §:n muuttamisesta.

HE 129/2007 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta.

HE 174/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ja laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 95/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2013.

K 7/1997 vp. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1996.

K 5/2012 vp. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2011.

K 9/2012 vp. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2011.

KM 1990:7. Perustuslaki ja valtiontalous. Perustuslakien valtionaloussäännösten uudistamiskomitean mietintö. Oikeusministeriö. Helsinki 1990.

KM 1992:3. Perusoikeuskomitean mietintö. Oikeusministeriö. Helsinki 1992.

Peruspalveluohjelma 2011–2014. Valtiovarainministeriön julkaisuja 21a/2010.

PeVL 13/2011 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtiovarainvaliokunnalle koskien hallituksen esitystä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2012.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Valtioneuvoston kanslian tiedonanto. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. 22.6.2011.

Valtioneuvoston päätös valtionalouden kehusehdotusten, talousarvioehdotusten sekä toiminta- ja taloussuunnitelmien laadintaperiaatteista. 24.4.2003.

VaVM 39/2012 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2013 sekä hallituksen esityksestä eduskunnalle vuoden 2013 talousarvioesityksen (HE 95/2012 vp) täydentämisestä.

VERKKOLÄHTEET

Suomen poliittinen järjestelmä – verkkokirja. Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos.

<<http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/>> (11.3.2013)

Valtiovarainministeriön internet sivut. Kunnan peruspalvelujen valtionosuus.

<http://www.vm.fi/vm/fi/15_kunta_asiat/01_kuntatalous/01_valtionosuudet/index.jsp> (19.3.2013)

SANOMALEHDET

Kuntien ongelma on tasainen velkaantuminen. Pääkirjoitus. Helsingin sanomat, 26.8.2012. (HS pääkirjoitus 26.8.2012)

Laita, Samuli: Kunnat ajautuvat yhä syvemmälle velkakierteeseen. Helsingin sanomat, 14.2.2013. (Laita 2013)

Sajari, Petri: Perusoikeudet on unohdettu. Helsingin sanomat, 13.3.2012. (Sajari 2012)

LYHENNELUETTELO

EU	Euroopan unioni
HaVM	hallintovaliokunnan mietintö
HE	hallituksen esitys
IMF	Kansainvälinen valuuttarahasto
KM	komiteanmietintö
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
TSS-oikeudet	taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
UNESCO	Yhdistyneiden kansakuntien kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestö
VaVM	Valtiovarainvaliokunnan mietintö
vp	valtiopäivät
YK	Yhdistyneet kansakunnat

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen aihepiiri ja tärkeimmät käsitteet

Tutkin työssäni Suomen perustuslakia, joka tunnettiin ennen vuoden 2000 perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudistusta nimellä Suomen hallitusmuoto. Hallitusmuoto oli yksi neljästä perustuslaista, jotka muodostivat yhdessä perusoikeusjärjestelmän. Vuonna 2000 astui voimaan yksi yhtenäinen Suomen perustuslaki. Tarkastelen erityisesti taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia eli niin sanottuja TSS-oikeuksia. Käytän tutkielmassani yleisesti perustuslain käsitettä puhuessani TSS-oikeuksia koskevista perusoikeuksista. Käsitellessäni selkeästi ennen vuotta 2000 tapahtuneita asioita pyrin käyttämään hallitusmuodon käsitettä.

Oikeus saavuttaa perusoikeuden aseman, jos riittävän monet päätöksentekijät pitävät oikeutta sillä tavoin perustavaa laatua olevana, että sille on annettava erityisasema. Hyvinvointivaltioilla on usein enemmän perus- ja ihmisoikeuksia. Yleensä niiden asema säilyy jos niistä on kerran sellaisia tehty. Talouden suhdannevaihtelut eivät vaikuta perusoikeuksien olemassa oloon, vaikka lamakauden aikana ei puuttune yrityksiä heikentää perusoikeuksia sisältäpäin säätämällä rajoituksista niitä täsmentävissä säännöksissä tai muuten vaikeuttamalla niiden toteutumista. Erityinen riski joutua heikennyksen kohteeksi on oikeudella, johon ei kohdistu kansainvälistä valvontaa.¹

Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (TSS-oikeudet) saivat perusoikeuksien aseman vuoden 1995 perusoikeusjärjestelmän uudistuksen yhteydessä. Niiden asemaan perusoikeuksina suhtauduttiin aluksi arkailevasti, koska TSS-oikeuksien toteutuminen vaati valtiolta aktiivisia toimenpiteitä ja selvää rahaa. Selvällä rahalla tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että perustuslain säännöksestä käy suoraan ilmi vaatimus rahasta, kuten esimerkiksi perustuslain 16.1 §:n oikeus maksuttomaan perusopetukseen. TSS-oikeuksien perusoikeusasemaa kritisoitiin myös siksi, että ne on määritelty epämääräisemmin kuin esimerkiksi vapausoikeudet ja, jotta yksityinen ihminen voisi vedota niihin, niitä on täydennettävä ja täsmennettävä alemmanasteisin säännöksin.

¹ Koskinen 1998, s. 975.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä TSS-oikeuksia verrattiin paljon klassillisiin vapausoikeuksiin, jotka katsottiin voitavan toteuttaa ilman valtion aktiivisia toimenpiteitä tai selvää rahaa.² Vapausoikeudet eivät ehkä vaadi selvää rahaa toteutuakseen, mutta on kuitenkin kiistatta selvää, että ilman määrärahoja ne jäisivät toteuttamatta. Esimerkkinä voidaan ottaa poliisin ylläpitäminen, jonka avulla turvataan oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (perustuslaki 7 §). Vasta muutama vuosi perusoikeusuudistuksen jälkeen todettiin, että vapausoikeudet vaativat toteutuakseen sekä julkisen vallan aktiivisuutta että TSS-oikeuksista huolehtimista³. Esimerkiksi sananvapauden käyttäminen vaatii lukutaitoa jota taas edesauttaa sivistyksellisten oikeuksien takaama oikeus ilmaiseen perusopetukseen. Voidaan siis katsoa, että TSS-oikeudet ovat alun arkailevan suhtautumisen jälkeen lunastaneet paikkansa muiden perusoikeuksien joukossa.

TSS-oikeudet käsittävät isoja oikeudellisia kokonaisuuksia, joiden avulla pyritään turvaamaan hyvinvointivaltion olemassa olo. TSS-oikeuksia koskevissa säännöksissä säädetään muun muassa työvoiman suojelusta ja asetetaan valtiolle velvollisuus turvata ihmisen oikeus välttämättömään toimeentuloon silloin, kun ihminen ei pysty siitä itse huolehtimaan. TSS-oikeudet sisältävät myös terveydenhuoltoa ja koulutusta koskevia säännöksiä. On sanomattakin selvää, että TSS-oikeudet vaativat toteutuakseen paljon taloudellisia voimavaroja. Taloudellisesti vaikeina aikoina niiden toteuttaminen koetaan vaikeaksi, mutta välttämättömäksi. TSS-oikeuksien määrärahojen leikkaaminen vaikuttaa eniten pienituloisten elämään. Toteutuuko hyvinvointivaltion käsite, jos taloudellisesti vaikeina aikoina leikataan niiltä, joilla on jo valmiiksi vaikeaa? Tuleeko julkisen vallan huomioida TSS-oikeudet tasapainottaessaan julkista taloutta? Kysymykset ovat ajankohtaisia nyt, kun Euroopassa vallitseva talouskriisi koskettaa myös Suomen taloudellista tilannetta.

Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet perustuvat perustuslain säädöksiin sekä kansainvälisiin sopimuksiin, joita Suomi on sitoutunut noudattamaan. Täydellisyysperiaatteen mukaisesti eduskunnan säätämät lait sitovat myös sitä itseään. TSS-oikeudet perustuvat lakiin ja ne tulee täydellisyysperiaatteen mukaisesti sisällyttää vuotuisiin menoarvioihin ennen harkinnanvaraisia menoja. TSS-oikeudet vaativat paljon määrärahoja ja niiden kattamiseksi vaadittavien tulojen tulee näkyä sekä valtion että kuntien talousarvioissa. Eduskunnalla on valtion budjettivallan käyttäjänä vastuu siitä, että se osoittaa talousarviossaan kunnille riittävästi taloudellista avustusta, jotta kunnilla on tosiasialliset mahdollisuudet suoriutua

² Koskinen 1998, s. 975.

³ Koskinen 1998, s. 975.

niille lailla annetuista tehtävistä. Budjettivallan käsitteellä tarkoitan työssäni sekä eduskunnan että kunnan oikeutta päättää omasta talousarviostaan.

1.2 Tutkimustehtävä

Tutkimustehtävänäni on tutkia, miten eduskunnan ja kuntien tulisi ottaa taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet huomioon käyttäessään perustuslain niille takaamaa budjettivaltaa. Selvitän miten TSS-oikeudet saavuttivat perusoikeuksien aseman ja tutkin miten ne rajoittavat eduskunnan ja kunnan taloudellista päätäntävaltaa. Pyrin löytämään ratkaisuja siihen, miten valtio ja kunta voivat tukea toisiaan TSS-oikeuksien toteuttamisessa ja rahoittamisessa. Selvitän ovatko TSS-oikeudet ehdottomia vai onko niiden toteuttamisessa mahdollista joustavuuteen. Tarkemmin tutkimukseni pyrkii vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- Miten subjektiiviset perusoikeudet eroavat muista TSS-oikeuksista taloudellisesta näkökulmasta katsottuna?
- Kuinka paljon taloudellisia voimavaroja vaaditaan, jotta TSS-oikeudet toteutuvat perustuslain turvaamalla tasolla?
- Onko TSS-oikeuksilla minimitasoa?
- Miten TSS-oikeudet on huomioitu valtion talousarviossa?

Tutkimusaiheeni koostuu kahdesta isosta kokonaisuudesta, perusoikeuksista ja budjettivallasta. Liitän tutkielmassani nämä kaksi perustuslain osa-aluetta yhdeksi yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. Kokonaisuuden voidaan katsoa nojaavan perustuslain 3 § 1 momenttiin, jonka mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Kokonaisuus nojaa myös perustuslain 22 §:ään, joka säättää julkisen vallan velvoitteesta turvata perusoikeuksien toteutuminen. Julkisen vallan käsitteen alle kuuluu myös kunta, jolla on merkittävä vastuu peruspalveluiden tuottamisesta.

Tarkastelen miten valtion ja kuntien tulee huomioida talousarvion laadinnassa TSS-oikeuksien turvaaminen. Tutkin perustuslain TSS-oikeuksien sisältöä tarkemmin, ja teen selvää miksi lainsäätäjät päätti lisätä ne perustuslakiin. Käsittelen työssäni eduskunnan asemaa budjettivallan käyttäjänä ja syvennyn tarkemmin valtiontalouden sääntelyyn. Otan huomioon kunnan aseman TSS-oikeuksien ensisijaisena toteuttajana ja selvitän kuntatalouden perusteita.

1.3 Tutkimusaiheen rajaus

TSS-oikeudet voidaan ajatella hyvin laajana kokonaisuutena. Useammalla perusoikeussäännöksellä voidaan katsoa olevan yhteyksiä niihin. Olen rajannut työssäni TSS-oikeuksia koskevat säännökset kattamaan neljä eri perustuslain pykälää. Tulen työssäni käsittelemään sivistyksellisiä oikeuksia (perustuslaki 16 §), oikeutta työhön (perustuslaki 18 §), oikeutta sosiaaliturvaan (perustuslaki 19 §) ja yliopistoja sekä muita opetuksen järjestäjiä (perustuslaki 123 §). Tarkastelen työssäni TSS-oikeuksia perustuslaillisesta näkökulmasta rajaten ihmisoikeusnäkökulman pois. Käsittelem hieman myös Suomea sitovia TSS-oikeuksia koskevia kansainvälisiä sopimuksia, mutta en syvenny niihin sen enempää, sillä tutkielmani perustuu kansalliseen oikeuteen ja ainoastaan sivuaa Suomea sitovia kansainvälisiä sopimuksia sekä Euroopan unionin jäsenyydestä johtuvia velvoitteita.

Keskityn talousarvioiden käsittelyssä tarkastelemaan valtion ja kunnan menoja. Erytishuomiota kohdistan niin sanottuihin sidottuihin menoihin. Tulen tarkastelemaan hieman talousarvion käsittelyä sekä eduskunnassa että kunnassa, mutta en syvenny siihen sen tarkemmin, koska olen rajannut lakeja sekä asetuksia alemman asteiset säädökset, kuten esimerkiksi eduskunnan työjärjestyksen, tarkasteluni ulkopuolelle. Varsinaisista talousarvioista tarkempaan tarkasteluun pääsee valtion tuorein talousarvio (talousarvio vuodelle 2013). Tämä sen vuoksi, että kunnat ovat keskenään hyvin erilaisia ja olisi hankalaa löytää sellaista kunnan talousarviota, jonka voisi yleistää koskemaan kaikkia kuntia. Lisäksi TSS-oikeuksien toteuttamiseen vaadittavat määrärahat tulevat pääasiassa valtion talousarviosta. Julkisella taloudella voidaan valtion ja kuntien lisäksi tarkoittaa myös välillisen julkishallinnon organisaatioita. Olen rajannut välilliseen julkishallintoon kuuluvat organisaatiot työni ulkopuolelle lukuun ottamatta Kansaneläkelaitosta, jonka toimintaa tulen käsittelemään lyhyesti.

TSS-oikeuksien toteuttaminen vaatii huomattavan määrän määrärahoja. Eduskunta on lainsäätäjänä sekä budjettivallan käyttäjänä viimekädessä vastuussa perusoikeuksien turvaamisesta. Eduskunta on asettanut lailla kuntien tehtäväksi useiden perusoikeuksien toteuttamisen. Kunnat ovat vastuussa niin sanottujen peruspalveluiden järjestämisestä. Valtio avustaa kuntia peruspalvelujen rahoittamisessa. Otin kunnat mukaan tutkimukseeni, koska koin, että kuntien rooli TSS-oikeuksien toteuttajina on niin merkittävä, että niitä ei voi rajata tutkielman ulkopuolelle. TSS-oikeudet vaikuttavat huomattavasti myös kuntien talousarvioon.

Valtio edistää kuntien järjestämisvastuun avulla TSS-oikeuksien toteutumista samantasoisina maan joka osassa.

Käsittelen tutkimuksessani lyhyesti eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin toimintakertomuksiin sisältyviä otteita perus- ja ihmisoikeuksien valvonnasta. Olen ottanut ne ikään kuin esimerkiksi siitä, miten perusoikeuksien valvontaa suoritetaan. En kuitenkaan ole omistanut perusoikeuksien valvonnalle kovin suurta osuutta työstä ja tämän vuoksi muun muassa perustuslakivaliokunnan suorittama etukäteisvalvonta on jäänyt vähemmälle huomiolle. Samoin olen jättänyt valtion- ja kuntatalouden tarkastuksen sekä valvonnan vähemmälle huomiolle. Painotan tutkielmassani ennen kaikkea talousarvion laadintaa ja sitä, miten hyväksytyssä talousarviossa on huomioitu lain asettamat vaatimukset.

1.4 Tutkimusmetodi ja tutkimusaineisto

Oikeustieteen osa-alueita ovat lainoppi, oikeushistoria, oikeussosiologia, oikeusfilosofia, vertaileva oikeustiede ja oikeuspolitiikka. Lainopin eli oikeusdogmatiikan keskeisenä tutkimusongelmana on selvittää, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö käsiteltävässä oikeusongelmassa. Lainoppi tutkii oikeusjärjestykseen kuuluvia sääntöjä ja tulkitsee niiden sisältöä. Lainoppi tuottaa siis tietoa voimassa olevasta oikeudesta. Oikeuspoliittisessa tutkimuksessa tutkitaan yhteiskunnallista tavoitteenasettelua ja suunnittelua oikeudellisesta näkökulmasta. Tutkimus voi olla esimerkiksi lainsäädännön vaikutusten arviointia.⁴ Koska tutkin tutkielmassani perusoikeuksiin kuuluvien TSS-oikeuksien vaikutusta eduskuntaan ja kuntaan budjettivallan käyttäjänä, voidaan katsoa, että tutkielmani metodeina ovat oikeusdogmatiikka ja oikeuspolitiikka. Tutkielmani on myös oikeustaloustieteellinen, sillä käsittelen työssäni TSS-oikeuksien taloudellisia vaikutuksia. Tutkimuksessa lainopillisen tulkinnan kohteina ovat pääasiassa perustuslaki, laki valtion talousarviosta ja kuntalaki. Oikeudenalajaottelun näkökulmasta tutkimukseni on valtiosääntöoikeudellinen ja finanssioikeudellinen.

Valtiollinen sääntely on yksi tärkeimmistä keinoista, jolla toteuttaa valtion tehtäviä modernissa yhteiskunnassa. Valtio voi puuttua yhteiskunnallisiin suhteisiin lainsäädännön, lakien soveltamisen, budjetti- ja finanssivallan sekä valtiollisen suunnittelun kautta. Oikeudellinen sääntely on keskeisin valtiollisen sääntelyn muoto, koska oikeus legitimoii yhteiskuntajärjestelmän perusteet ja antaa niille tietyn yleispätevyyden. Oikeudellisen

⁴ Husa – Mutanen – Pohjolainen 2008, s. 19–20.

sääntelyn neljä keskeisintä tehtäväaluetta ovat ristiriitojen ratkaiseminen, yhteiskuntaelämän ohjaus, julkisen palvelutuotannon järjestäminen ja julkisen vallankäytön organisointi. Näistä tehtäväalueista kolme viimeisintä ovat merkityksellisiä tutkielmani kannalta. Valtion toimenkuva ei enää rajoitu niin sanotun yövärtijavaltion rooliin, sillä nykyisin valtiolta edellytetään välitöntä ja välillistä puuttumista yhteiskunnallisiin suhteisiin. Tätä järjestelmää kutsutaan interventiojärjestelmäksi, ja se kuvaa yhteiskuntaelämän ohjauksen tehtäväaluetta. Oikeusnormit asettavat taloudellisten ja yhteiskunnallisten suhteiden muotoutumiselle toiminnan puitteet ja reunaehdot, kun taas ennen ne saivat vapaasti muotoutua itsesääntelevän systeemin pohjalta. Interventiojärjestelmää kuvastaa pyrkimys ohjata esimerkiksi verojen ja etuuksien avulla yhteiskuntaa ja taloutta haluttuun suuntaan. Intervention taustalla on tarkoitus toteuttaa tietty julkinen intressi. Julkisen palvelutuotannon järjestämisen tehtäväalue on syntynyt, koska yksityinen markkinamekanismi ei voi tuottaa kaikki yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeisiä hyödykkeitä ja palveluja.⁵

Julkisen palvelutuotannon oikeudellisen sääntelyn funktiona on tehtävien asettaminen hallintokoneistolle. Säädöksiin turvataan tarvittavat keinot ja resurssit viranomaisille tehtävien hoitamiseksi. Julkisen palvelutuotannon avulla pyritään toteuttamaan vaatimus sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta. Kaikille yhteiskunnan jäsenille on taattava tietty hyvinvoinnin taso. Kun palvelujen tuotannosta säädetään säännöksillä, pystytään ne tuottamaan kontrolloidusti ja sosiaalinen oikeudenmukaisuus voidaan saavuttaa. Julkisen vallankäytön organisoinnissa on kysymys tuomiovaltaa ja hallintovaltaa käyttävän julkisorganisaation luomisesta ja sen toiminnan sääntelystä. Hallintotoiminnan laajentumisen myötä kansalaisen ja viranomaiskoneiston välillä ei ole enää vastakkainasettelua. Alamaisajattelu on korvautunut hallinnon palveluperiaatteella.⁶

Suomen oikeusjärjestelmä on rakenteeltaan hierarkkinen normisysteemi. Normihierarkiassa ylemmän ja alemman normitason kesken vallitsee määrännäissuhde, joka tarkoittaa sitä, että jokainen normi saa oikeudellisen pätevyytensä sitä ylemmästä normista. Suomen oikeusjärjestyksessä normihierarkian ylimpänä on perustuslaki, jota seuraavat tavalliset lait, asetukset, valtioneuvoston päätökset, ministeriöiden päätökset ja muut säädökset.⁷ Oikeuslähteiden etusijajärjestyksen mukaan lakitekstillä on etusija kaikkiin muihin oikeuslähteisiin. Hierarkkisesti ylempi säädös syrjäyttää alemman säädöksen, esimerkiksi laki syrjäyttää asetuksen (*lex superior derogat legi inferiori*). Lain puuttuessa saa maantapa

⁵ Laakso 1990, s. 8–12.

⁶ Laakso 1990, s. 13–15.

⁷ Laakso 1990, s. 4–5.

etuoikeuden muihin lähteisiin nähden. Maantapa on samassa asemassa kuin niin sanotut etuoikeudettomat eli sallitut oikeuslähteet. Maantavan jälkeen tulevat lainvalmistelutyöt, jotka ovat heikosti velvoittavia oikeuslähteitä. Seuraavana ovat vuorossa tuomioistuinratkaisut ja viimeisenä muut oikeuslähteet. Ratkaisevaa on lähteen perusteluvoima.⁸ Lainvalmistelutyöt ovat tutkielmassani näkyvässä roolissa. Ne selventävät lainsäätäjän tavoitteita ja antavat perusteluvoimaa voimassa olevan lainsäädännön säännöksille.

Lakiteksti ei yleensä yksin muodosta riittävää perustaa päätöksenteolle, jonka vuoksi oikeusyhteisöissä on muodostunut ja vakiintunut oikeuslähdeperiaatteiden joukko. Ne osoittavat oikeudellisesti relevantit oikeuslähteet ja niiden käyttöperusteet. Oikeuslähdeperiaatteet voivat sisältyä kirjoitettuun lakiin tai ne voivat olla kirjoittamattomia. Oikeuslähdeoppi ei perustu ulkoiseen näkökulmaan, vaan se voidaan tulkita normatiivisia vaatimuksia sisältäväksi periaatteistoksi, jonka mukaan oikeuslähteinä voidaan pitää sitä aineistoa, mitä päätöksenteossa pitää, yleensä tulee tai voidaan käyttää. Oikeussäännöt, oikeusperiaatteet ja säädösten esityöt kuuluvat kaikki oikeuslähteisiin. Oikeuslähteet voidaan jakaa auktoritatiivisiin oikeuslähteisiin ja muihin hyväksyttäviin päätösperusteisiin. Auktoritatiiviset oikeuslähteet ovat lähteitä joita pitää seurata tai jotka yleensä tulee ottaa huomioon päätöksenteossa. Auktoritatiiviset oikeuslähteet voidaan jakaa vielä legalisoituihin ja institutionalisoituihin oikeuslähteisiin. Legalisoiduista oikeuslähteistä esimerkkinä on kirjoitettu laki, ja institutionalisoiduista oikeuslähteistä lainsäädännön pohjalta hahmotettava lainsäätäjän tarkoitus. Kirjoitettu laki on vahvasti velvoittava oikeuslähde, johon päätöstilanteessa pitää vedota, kun taas hallituksen esitykset ovat heikosti velvoittavia eli niiden sivuuttaminen ei ole virkavirhe.⁹

Formaalisen oikeuslähdekäsitteen mukaan oikeuslähteellä on oltava aina oikeudellinen auktoriteetti. Materiaalisen oikeuslähteen kannalta oikeuslähteellä tulee olla institutionaalinen tuki. Formaalin oikeuslähde on siis pääsääntöisesti laki, kun taas oikeusperiaatteella (materiaalinen oikeuslähde) on oltava kiinnekohta oikeudellisessa systeemissä. Institutionaalinen tuki voi olla laki, oikeuskäytäntö, lain esityö tai oikeustiede. Oikeusperiaatteet ovat luonteeltaan väljiä ja harkinnanvaraisia. Sovellettaessa periaatteita käytetään usein oikeudellista harkintaa. Oikeudellinen harkinta muistuttaa luonteeltaan moraalista harkintaa. Oikeusperiaatteet ovat etupäässä oikeudenalakohtaisia. Ne ovat voimassaolevaa oikeutta väljemmin kriteerein kuin säännöt. Periaatteita tarvitaan

⁸ Aarnio 1989, s. 254–256.

⁹ Laakso 1990, s. 63–67.

käyttäytymistä ohjaavina standardeina, oikeudenmukaisuutta luovina ja ylläpitävinä maksiimeina sekä esitysteknisinä peukalosääntöinä.¹⁰

Oikeusperiaatteet ovat etupäässä oikeudenalakohtaisia, mutta on olemassa myös tärkeitä koko oikeusjärjestelmää koskevia periaatteita. Perustuslain perusoikeudet koskevat oikeusjärjestelmää yleisesti, ja esimerkiksi perustuslain 6 §:stä johdettava yhdenvertaisuuden periaate on normi, joka voi tulla sovellettavaksi kaikilla oikeuden aloilla. Oikeudenalakohtaisista periaatteista on esimerkkinä julkisoikeudelle tunnusomainen suhteellisuuden periaate tai budjettivallan käyttöä varten luodut budjettiperiaatteet.¹¹ Vaikka budjettiperiaatteiden vaikutus on vähentynyt eivätkä ne enää ole niin ehdottomia kuin ennen, on niillä siitä huolimatta oikeudellista merkitystä, kun budjettia luodaan. Budjettiperiaatteiden etusijajärjestyksessä ensimmäisenä ovat lakitekstiin perustuvat periaatteet. Loput periaatteet asettuvat järjestykseen perusteluvoimansa perusteella. Oikeusperiaatteista tutkielmaani vaikuttaa yhdenvertaisuuden periaatteen, suhteellisuuden periaatteen ja budjettiperiaatteiden lisäksi myös perustuslain 22 §:stä johdettava perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus.

Valtiontalouden hoitoon vaikuttavat oikeuslähdeopista tutut oikeusnormit, periaatteet ja arvot. Valtiontaloutta koskeva hierarkkisesti korkein säännöstö tulee perustuslaista. Perustuslaissa säädellään julkisten varojen käyttöä ja valvontaa. Materiaalisesti tärkeimmät oikeusnormit löytyvät kuitenkin laeista ja asetuksista. Näistä tärkeimpänä voidaan mainita laki valtion talousarviosta ja asetus valtion talousarviosta. Periaatteet ovat finanssihallinto-oikeuteen sisältyviä normatiivisia arvoja ja tavoitteita. Esimerkiksi yhdenvertaisuuden periaate tarkoittaa valtiontaloudellisessa päätöksenteossa sitä, että kansalaisia on kohdeltava yhdenvertaisella tavalla julkisten varojen käyttöä koskevassa päätöksenteossa. Valtion tulotalous taas perustuu pakkoperiaatteelle, joka toteutetaan verotuksella.¹²

Oikeuslähteiden etusijajärjestyksen mukaan lakitekstillä on etusija kaikkiin muihin oikeuslähteisiin. Hierarkkisesti ylempi säädös syrjäyttää alemman säädöksen, esimerkiksi laki syrjäyttää asetuksen (*lex superior derogat legi inferiori*). Lain puuttuessa saa maantapa etuoikeuden muihin lähteisiin nähden. Maantapa on samassa asemassa kuin niin sanotut etuoikeudettomat eli sallitut oikeuslähteet. Maantavan jälkeen tulevat lainvalmistelutyöt, jotka ovat heikosti velvoittavia oikeuslähteitä. Seuraavana ovat vuorossa tuomioistuinratkaisut ja

¹⁰ Tolonen 2003, s. 37–49.

¹¹ Tolonen 2003, s. 39.

¹² Myllymäki 2007, s. 37–38.

viimeisenä muut oikeuslähteet. Ratkaisevaa on lähteen perusteluvoima.¹³ Budjettiperiaatteiden etusijajärjestyksessä ensimmäisenä ovat lakitekstiin perustuvat periaatteet. Loput periaatteet asettuvat järjestykseen perusteluvoimansa perusteella.

Tutkielmani lähteinä käytän oikeussäädöksiä, oikeuskirjallisuutta ja lainvalmisteluaineistoa. Näiden lisäksi käytän oikeustieteellisiä artikkeleja sekä verkkolähteitä. Valtion talousarvio vuodelle 2013, Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelma sekä eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomukset kuuluvat myös lähdeaineistooni. Oikeuskäytäntöä en ole käyttänyt lähdeaineistona, koska Suomessa perustuslakien valvontaa suorittaa perustuslakivaliokunta, ja perusoikeuksien toteutumista valvovat ylimmät lainvalvojat; oikeusasiamies ja oikeuskansleri. Toki tuomioistuinratkaisuisakin käsitellään perusoikeuksien toteutumista, mutta niissä ei oteta kantaa siihen, onko eduskunta onnistunut budjettivallan käyttäjänä turvaamaan TSS-oikeuksien toteutumisen.

¹³ Aarnio 1989, s. 254–256.

2 TALOUDELLISTEN, SOSIAALISTEN JA SIVISTYKSELLISTEN OIKEUKSIEN OIKEUSVAIKUTUKSET

2.1 TSS-oikeuksien sisällyttäminen perustuslakiin

Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (TSS-oikeudet) lisättiin hallitusmuotoon (vuoden 1919 Suomen hallitusmuoto) vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Perustuslakien perusoikeussäännökset uudistettiin kokonaisuudessa ja lisättiin hallitusmuodon II lukuun. Hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) mukaan Suomen perusoikeusjärjestelmä on vanhentunut verrattaessa sitä kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja sotien jälkeiseen eurooppalaiseen valtiosääntökehitykseen. Ennen uudistusta TSS-oikeuksia säänneltiin hallitusmuodossa vain niukasti.¹⁴

TSS-oikeuksien puuttuminen hallitusmuodosta oli yksi keskeisimmistä valtiosäännön ongelmakohdista ja suurin perusoikeusjärjestelmän heikkous. Ihmisoikeusjärjestelmien laajentuminen ja Suomen liittyminen Euroopan unioniin kärjistikivät tilannetta. Uusissa kansainvälisoikeudellisissa järjestelmissä Suomen valtiosääntö joutui usein yksityiskohtaisen tarkastelun kohteeksi, koska yhä useammassa eurooppalaisissa valtiosäännöissä oli yksityiskohtaiset säännökset TSS-oikeuksista. Suomessa pelättiin, että TSS-oikeudet jäisivät ohjelman luontoisiksi tai muuten tehottomiksi, jolloin ne heikentäisivät hallitusmuodon legitimitettä. Sosiaaliturva ja koulutustaso olivat jo maailman huippua, eikä perusoikeussäännöksiä koettu voivan niitä enää entisestään vahvistavan. Saraviita katsoo, että ilmeisesti juuri kansainvälisen seurannan kohteeksi joutuminen sai lainsäätäjät lisäämään TSS-oikeudet valtiosääntöön.¹⁵

Perusoikeusuudistuksen tärkeimpänä tavoitteena oli yksilön oikeuksien perustuslaintasoisen turvan laajentaminen ja vahvistaminen. Perusoikeusturvaa kehitettiin muun muassa ottamalla TSS-oikeuksien säännökset mukaan hallitusmuotoon ja tiukentamalla perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä. Tavoitteena oli parantaa yksityisten ihmisten mahdollisuutta vedota oikeuksiensa tueksi välittömästi perusoikeussäännöksiin ja, että muut kuin ohjelmaluontoiset perusoikeudet olisivat mahdollisimman laajasti tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa

¹⁴ HE 309/1993 vp, s. 8–9.

¹⁵ Saraviita 2000, s. 166.

välittömästi sovellettavaa oikeutta. Hallituksen esityksessä otettiin huomioon myös tosiasialliset mahdollisuudet oikeuksien toteuttamiseen ja pyrittiin varmistumaan siitä, että ehdotukset soveltuisivat myös taloudellisten olosuhteiden muuttuessa.¹⁶

Perusoikeussäätelyn lähtökohtana on ollut yksilön vapauspiirin suojaaminen valtiovallan taholta tulevilta puuttumisilta. Perusoikeussäännökset määrittävät yksilön oikeuksien perusteet suhteessa julkiseen valtaan. Valtiovalta ei tarkoita tässä yhteydessä pelkästään valtion taholta tulevaa puuttumista, vaan Suomessa myös kunnat, Ahvenanmaan maakunta, evankelis-luterilainen kirkko ja välillisen julkishallinnon organisaatiot sekä julkisoikeudelliset yhdistykset toimivat aloilla joilla perusoikeussuoja on hyvin merkittävä. Perusoikeusuudistus on korostanut perusoikeussäännösten positiivisia, julkista valtaa aktiivisiin toimenpiteisiin velvoittavia ulottuvuuksia. Useat TSS-oikeuksia koskevat perusoikeussäännökset on kirjoitettu julkiseen valtaan kohdistuviksi toimintavelvoitteiksi tai tehtäväsäännöiksi kuten esimerkiksi Suomen perustuslain (731/1999) 16.2 §, 18.1-2 § ja 19.3-4 §.¹⁷

Valtioneuvosto asetti vuonna 1989 perusoikeuskomitean, jonka tehtävänä oli laatia uudistettavia perusoikeussäännöksiä koskeva esitys (komiteanmietintö 1992:3). Perusoikeuskomitea ehdotti Suomen perusoikeusjärjestelmän uudistamista kokonaisuudessaan. Uudistuksen myötä hallitusmuotoon lisättyjä kokonaan uusia perusoikeuksia olivat muun muassa oikeus toimeentulon perusturvaan, oikeus sosiaali- ja terveystalouteen, oikeus asuntoon, ammatin harjoittamisen vapaus ja elinkeinovapaus sekä suoja mielivaltaista työstä erottamista vastaan. Uudet perusoikeussäännökset on turvattu pääsääntöisesti kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville. Eräisiin sosiaalisiin etuuksiin on poikkeuksena asetettu määräytymisperusteeksi Suomessa työskentely tai asuminen.

TSS-oikeuksien lisääminen hallitusmuotoon sai osakseen myös kritiikkiä. Kaikki jotka jättivät eriävän mielipiteen perusoikeuskomitean mietintöön, olivat sitä mieltä, että perustoimeentulon turvan takaava säännös tulee lisätä hallitusmuotoon. Muut TSS-oikeudet aiheuttivat enemmän erimielisyyksiä lähinnä sen suhteen kuinka laajasti ja yksityiskohtaisesti ne tulee kirjata hallitusmuotoon. Eniten huolta aiheutti yhteiskunnan taloudellisen tilanteen vaikutukset perusoikeuksien toteutumiseen, sillä TSS-oikeudet vaativat toteutuakseen paljon taloudellisia voimavaroja.¹⁸ Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa laaditut taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet on kirjoitettu sellaiseen muotoon, että niitä ei ole suoraan kytketty

¹⁶ HE 309/1993 vp, s. 15 ja 36–37.

¹⁷ HE 309/1993 vp, s. 25–32.

¹⁸ Komiteanmietintö 1992:3, s. 419–451.

johonkin nykyiseen sosiaaliturvaetuksien järjestelmään. Tämän takana oli ajatus siitä, että säännöksillä olisi kyky sopeutua yhteiskuntakehityksen vaatimuksiin pitkälläkin aikavälillä. Hallituksen esityksessä lähtökohtana oli se, että perusoikeusuudistus ei itsessään aiheuta välittömiä lisämenoja valtiolle ja kunnille. Sivistyksellisiin oikeuksiin kuuluva oikeus maksuttomaan perusopetukseen turvattiin jo hallitusmuodossa ennen perusoikeusuudistuksen voimaantuloa eikä se siten aiheuta lisäkustannuksia. Maksuttoman perusopetuksen lisäksi perusoikeusuudistuksen myötä astui voimaan toinen TSS-oikeuksiin kuuluva subjektiivinen oikeus; oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Hallituksen esityksen mukaan säännös on siten toissijainen, että se tulee sovellettavaksi vain henkilön jäädessä muutoin vaille kaikkein välttämättömintä sosiaaliturvaa.¹⁹

Mittava perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudistus saatiin päätökseen vuonna 2000, kun 1. maaliskuuta astui voimaan Suomen perustuslaki. Siinä yhdistyivät Suomessa aikaisemmin voimassa olleet neljä erillistä perustuslakia; vuoden 1919 hallitusmuoto, vuoden 1928 valtiopäiväjärjestys, vuoden 1922 ministerivastuulaki sekä vuoden 1922 laki valtakunnanoikeudesta. Hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp) ehdotetaan, että vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa muutettuja perusoikeussäännöksiä ei olisi tarvetta sisällöllisesti muokata, vaan ne siirretäisiin sellaisenaan uuteen perustuslakiin²⁰. Voimaan astuneessa perustuslaissa taloudellisia ja sosiaalisia oikeuksia koskevat säännökset pysyivät sisällöllisesti muuttumattomina hallituksen esityksen mukaisesti, ja ainoastaan pykälien numerot vaihtuivat. Sivistyksellisiä oikeuksia muutettiin sen verran, että hallitusmuodon Helsingin yliopistoa ja kotiopetusta koskevat 77 § ja 82 § poistettiin kokonaan ja tilalle tuli kaikkia yliopistoja koskeva perustuslain 123 §.

2.2 Taloudelliset oikeudet

Suomen perustuslaki 18 § (11.6.1999/731) *Oikeus työhön ja elinkeinovapaus.*

Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta.

Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Oikeudesta koulutukseen säädetään lailla.

Ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä.

¹⁹ HE 309/1993 vp, s. 35..

²⁰ HE 1/1998 vp, s. 32.

Perustuslain 18 § 1 momentin suojelusäännöksen mukaan julkisella vallalla on velvollisuus huolehtia lainsäädännön avulla työolojen turvallisuudesta ja terveellisyydestä niin julkisilla kuin yksityisilläkin työpaikoilla.²¹ Velvollisuus koskee kaikkea Suomessa työskentelevää työvoimaa riippumatta työntekijän kansalaisuudesta.²² Julkisen vallan tulee julkisen rahoituksen avulla huolehtia työvoiman kuntouttamisesta. Suojelusäännöksen maininta 1 momentissa ilmentää ajatusta siitä, että työvoimaa on suojeltava katsomatta toimeentulomuotoon.²³ Hallituksen esityksessä ehdotettiin alun perin työvoiman suojelua koskevan säännöksen sijoittamista pykälän kolmanteen momenttiin.²⁴ Perustuslakivaliokunta otti mietinnössään kantaa tähän, ja totesi, että säännös sopisi lakisystemaattisesti paremmin 1 momenttiin. Perustuslakivaliokunta halusi tällä korostaa sitä, että työvoiman suojeleminen koskee kaikkia riippumatta siitä, minkä toimeentulomuodon he ovat valinneet.²⁵ Vuonna 1995 voimaan astunut uusi oikeutta työhön ja elinkeinovapautteen koskeva pykälä korvasi hallitusmuodon 6 § 2 momenttiin sisältyneen säännöksen työvoiman suojasta ja oikeudesta työhön.

Hallitusmuodossa käsiteltiin työhön liittyviä oikeuksia hyvin niukasti ennen perusoikeussäännöksiä koskevaa uudistusta. Työhön liittyvillä oikeuksilla on kuitenkin yksilön kannalta suuri merkitys silloin, kun suurin osa väestöstä saa toimeentulonsa työnteosta tai työnteolla ansaitulla sosiaaliturvalla. Uudella 18 § 1 momentilla haluttiin vahvistaa yksilön oikeutta itse valita oman toimeentulonsa lähde. Säännös kieltää julkista valtaa tai yksityisiä asettamasta esteitä toimeentulon hankkimiselle lailla säädettyjä esteitä lukuun ottamatta²⁶. Lailla voidaan asettaa työttömälle velvollisuus ottaa vastaan työtä tai osallistua koulutukseen perustoimeentuloturvaetuuden saamiseksi. Kieltäytyminen johtaa etuuden menetykseen. Tämä ehto rajaa merkittävästi lain takaamaa yksilön oikeutta valita vapaasti oma työnsä. Lain soveltajan tulee kunnioittaa mahdollisimman pitkälle työttömän omien edellytystensä ja mahdollisuuksiensa rajoissa tekemiä uravalintoja, jotta perustuslain 18 § 1 momentin säännös ei koskisi ainoastaan henkilöitä, jotka pystyvät hankkimaan toimeentulonsa ilman julkisen vallan tukea.²⁷ Säännöksellä vahvistetaan yrittämisen vapauden periaate, kun myös elinkeino on mainittu säännöksessä. Säännös koskee elinkeinon lisäksi myös sekä yksityisiä työpaikkoja että valtion virkoja. Vapautta solmia työsopimus tai tulla

²¹ Jyränki 2000, s. 320.

²² Bruun 1999, s. 262.

²³ Jyränki 2000, s. 320.

²⁴ HE 309/1993 vp, s. 71.

²⁵ PeVM 25/1994 vp, s. 10.

²⁶ Arajärvi 2011, s. 58.

²⁷ Saksliin 1996, s. 889.

nimitetyksi virkaan rajoittavat luonnollisesti eräät tosiasialliset seikat kuten esimerkiksi avoimien työpaikkojen tarjonta, työssä vaadittava koulutus sekä julkisten virkojen kelpoisuusvaatimukset. Elinkeinonharjoittajalla tulee olla kyky myydä palveluksiaan ja tuotteitaan niin, että hän kykenee ansaitsemaan sillä toimeentulonsa.²⁸

Vuoden 1919 hallitusmuotoon lisättiin vuonna 1972 säännös, jonka mukaan valtion tuli tarvittaessa järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä, mikäli laissa ei ole toisin säädetty. Taloudelliset tosiasiat johtivat kuitenkin käsitykseen siitä, ettei työttömyyttä voida pysyvästi poistaa kokonaan eikä valtio pysty järjestämään työtä jokaiselle sitä haluavalle. Tämän vuoksi säännös muotoiltiin uudelleen vähemmän sitovampaan muotoon, jonka mukaan valtion tulee edistää työllisyyttä ja turvata oikeus tehdä työtä.²⁹ Lain esitöissä viitattiin laajaan työttömyyteen, joka vallitsi siitä huolimatta, että kumottava säädös oli kirjoitettu valtiovaltaa velvoittavaan muotoon.³⁰ Säännöksen muuttamisesta tuli perusoikeusuudistuksen yhteydessä poliittisesti ja periaatteellisesti vaikea ongelma.

Muutoksen tavoitteena oli vahvistaa perusoikeusjärjestelmää ja siksi olisi ollut luontevaa säilyttää entisellään perustuslaissa jo oleva säännös, joka loi yksilölle vahvan oikeuden ja velvoitti valtiota takaamaan työpaikan kaikille. Säännös tuli voimaan aikana, jolloin Suomessa oli enemmän työttömiä kuin koskaan. Säännöksen muuttaminen vähemmän valtiota velvoittavaan suuntaan oli hyvä lähtökohta uudistukselle, jossa keskeisenä tavoitteena oli luoda laajalti käytännössä toteutuvat perusoikeussäännökset.³¹ Uusi säännös astui voimaan vuonna 1995 ja se on sisällytetty uuden perustuslain 18 § 2 momenttiin. Perustuslakivaliokunta korosti mietinnössään edistämismääräyksen osalta sitä tavoitetta, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostuminen.

Pykälän toisessa momentissa on myös maininta oikeudesta työllistävään koulutukseen, josta voidaan säätää erikseen lailla. Lailla määritellään edellytykset koulutukseen pääsemiseksi ja koulutuksen tavoitteet.³² Säännös luo oikeusperustaa työttömyysturvan erilaisille vastikkeille. Esimerkiksi koulutukseen osallistuminen on mahdollista asettaa lailla työttömyyskorvauksen ehdoksi.³³ Momentin tavoitteena on poistaa yhteiskunnasta sellainen työttömyys, joka johtuu koulutuksen puutteesta. Työllistävä koulutus ei kuitenkaan ole itsetarkoitus eikä siihen sisälly

²⁸ HE 309/1993 vp, s. 19 ja 67.

²⁹ Jyräki 2000, s. 321.

³⁰ Saraviita 2000, s. 164.

³¹ Karapuu – Lavapuro 2011, s. 672.

³² Saraviita 2000, s. 164.

³³ Arajärvi 2011, s. 58.

jatkuvaa oikeutta saada erilaisia koulutusjaksoja henkilön toiveiden mukaan. Perustuslain 18 § 3 momentti sisältää perusoikeussäännöstyössä harvinaisen positiivisen syrjintäsäännöksen. Säännös suojaa vain työsopimuksen heikompa osapuolta, jolla kuitenkin on varsin laaja irtisanoutumisoikeus. Laissa tulee mainita työsopimuksen irtisanomisen, purkamisen tai purkautumisen mahdollistavat syyt. Tällöin yhdenvertaisuussäännöksestä johdettavissa oleva mielivallan kielto sitoo myös lainsäätäjää. Kielto erottaa työstä ilman laillisia perusteita, sitoo kaikkia palvelussuhteen eri muotoja.³⁴ Säännös on kirjoitettu täsmälliseksi ja ehdottomaksi kielloksi.

Työn oikeuksiin liittyvät läheisesti ammatillisen järjestäytymisvapauden suoja (perustuslaki 13.2 §), oikeus toimeentulonturvaan työttömyyden aikana (perustuslaki 19.2 §) sekä elinkeinonharjoittamisoikeuteen liittyvä omistusoikeuden suoja (perustuslaki 15.1 §). Perustuslain 18 § sisältää velvoittavuudeltaan ja sisällöltään monen tyyppisiä säännöksiä. Pykälällä on välittömiä yksilön oikeusasemaa koskevia vaikutuksia. Se ei ole pelkästään ohjelmallinen tai muiden säännösten tulkintaan vaikuttava pykälä. Perustuslakivaliokunta ja tuomioistuimet ovat soveltaneet pykälää runsaasti. Yhteiskunnan muuttumisen myötä myös työ- ja elinkeinoelämä on kokenut muutoksia, jotka aiheuttavat jatkuvasti uusia vaatimuksia sille, miten perustuslaissa turvattua oikeutta työhön tulee kulloinkin tulkita. Esimerkiksi kansainvälistymisen myötä kasvanut työntekijöiden liikkuvuus maasta toiseen voi synnyttää sellaisia tapoja ansaita toimeentuloa, joiden oikeudellisesta merkitystä ei ole aiemmassa lainsäädännössä kyetty ottamaan huomioon. Lainsäätäjät eivät aina ota riittävästi huomioon ammatin ja elinkeinon harjoittamisen vapautta, jonka vuoksi perustuslakivaliokunta joutuu usein lausunnoissaan pohtimaan lain suhdetta perusoikeussäännökseen. Näin ollen lyhyeltä näyttävään säännökseen sisältyy monia eri ulottuvuuksia.³⁵

³⁴ Saraviita 2000, s. 164.

³⁵ Karapuu – Lavapuro 2011, s. 673, 676–677.

2.3 Sosiaaliset oikeudet

Suomen perustuslaki 19 § (11.6.1999/731) *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 terveystaloudelliset palvelut 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.

Osa perusoikeussäännöksistä on muotoiltu lainsäätäjän turvaamisvelvollisuuksiksi. Ne muodostuvat lainsäätäjään kohdistuvista perustuslaillisista toimeksiannoista eli lainsäätäjän positiivisista toimintavelvoitteista. Tällaiset säännökset ovat velvoittavuudeltaan säännöksistä tiukimpia. Perustuslailliset toimeksiannot poikkeavat yksilön oikeuden muotoon kirjoitetuista säännöksistä sikäli, että ne kohdistuvat vain lainsäätäjään eivätkä sellaisenaan ole sovellettavissa suoraan tuomioistuimissa tai muissa viranomaisissa. Tällaisia säännöksiä ovat esimerkiksi perustuslain 19 § 2 ja 3 momentti.³⁶

Ennen perusoikeusuudistusta sosiaalisia oikeuksia suojattiin hallitusmuodossa lähinnä vain valtiopäiväjärjestykseen sisältyvällä lakiehdotusten lepäämäänjättämissäännöstöllä. Valtiopäiväjärjestyksen 66 § 7 momentin (818/92) mukaan lakiehdotus voidaan panna lepäämään yli valtiopäivien, jos lakiehdotus heikentää toimeentulon lakisääteistä perustuvaa, eikä ehdotus koske verotusta tai valtiosopimukseen sisältyvien määräysten hyväksymistä.³⁷ Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakiin otettiin mukaan 19 § (silloinen hallitusmuodon 15 a §), joka kokoaa yhteen keskeiset sosiaaliturvaan liittyvät perusoikeussäännökset. Tämä säännös kumosi ennen uudistusta voimassa olleen lepäämäänjättämissäädöksen. Sosiaalilainsäädännöstä oli kuitenkin säädetty varsin kattavasti tavallisen lain tasolla, eikä uusi perusoikeussäännös edellyttänyt suoranaisia muutoksia nykyiseen lainsäädäntöön.

Perustuslain 19 § 1 momentissa turvataan jokaiselle oikeus ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon. Edellytyksenä on, että henkilö ei kykene hankkimaan tällaista toimeentuloa omalla toiminnallaan eikä hän saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä

³⁶ PeVM 25/1994 vp, s. 6.

³⁷ HE 309/1993 vp, s. 18.

tai muilta henkilöiltä. Säännös on siis toissijainen säännös, joka tulee sovellettavaksi vasta silloin, jos henkilö ei kykene muulla tavoin hankkimaan toimeentuloa³⁸. Säännös on johdettavissa oikeutta elämään turvaavasta perustuslain säännöksestä (perustuslaki 7.1 §). Välttämättömällä toimeentulolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa, joka mahdollistaa ihmisarvoisen elämän. Avun saamisen edellytykset selvitetään yksilökohtaisella tarveharkinnalla. Välttämättömän toimeentulon järjestämisessä tarvitaan käytännössä alemmanasteista lainsäädäntöä.³⁹ Välttämätön toimeentulo turvataan pääsääntöisesti toimeentulolain säännöksillä. Toimeentulotuen avulla turvataan ihmiselle sellainen taloudellinen tuki, jonka avulla voidaan ylläpitää ihmisarvoista elämää.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain 19 § 1 momentin turvaamat oikeudet eivät ole sidottuja nimenomaan toimeentulotukijärjestelmään vaan säännöksen tarkoituksena on turvata sellaisen tukijärjestelmän olemassaolo, jonka avulla yksilö voi päästä sosiaalisiin oikeuksiinsa.⁴⁰ Tuen tason yleisistä perusteista päättää valtioneuvosto.⁴¹ Perustuslain 19 § 1 momentti on kirjoitettu niin sanotun subjektiivisen oikeuden muotoon eli välittömästi toteutettavana yksilöllisenä oikeutena. Säännös on ehdoton ja sen turvaamat oikeudet kuuluvat kaikille. Perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaan valtiovarainvaliokunta sekä sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta ovat ehdottaneet, että pykälän 1 momentin säännökset tulisi sijoittaa perustuslain 7 §:n (oikeus elämään) yhteyteen. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin samoilla linjoilla hallituksen esityksen kanssa ja pitää hyvänä asiana sitä, että sosiaalisen turvallisuuden perussäännökset sijoittuvat kokonaisuutena toistensa yhteyteen. Tämä selkeyttää tukimuotojen keskinäisiä suhteita.⁴²

Perustuslain 19 § 2 momentissa lainsäätäjällä on velvollisuus taata yksilölle perustoimeentulon turva tilanteissa, joissa yksilöllä ei ole mahdollisuutta itse hankkia toimeentuloa. Tällaisia tilanteita ovat tyypillisesti työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys, vanhuus, lapsen syntymä ja huoltajan menetys. Perustoimeentulon turva on pidemmälle menevää turvaa kuin 1 momentin mukainen oikeus välttämättömän toimeentulon turvaan. Perustoimeentulon turva eroaa välttämättömän toimeentulon turvasta siinä, että perustoimeentulon turvaa ei ole säädetty perustuslain tasoiseksi subjektiiviseksi oikeudeksi, vaan perustuslaki asettaa velvollisuuden säätää siitä lailla. Perustoimeentulon turvan myöntämisessä ei ole tarvetta käyttää niin paljon tarveharkintaa kuin välttämätöntä

³⁸ Jyränki 2000, s. 316–317.

³⁹ HE 309/1993 vp, s. 69.

⁴⁰ Jyränki – Husa 2012, s. 441.

⁴¹ HE 309/1993 vp, s. 69.

⁴² PeVM 25/1994 vp, s. 10.

toimeentulotukea myönnettäessä, koska perustoimeentulon turva on yhteydessä edellä lueteltuihin elämäntilanteisiin. Säännös ei kuitenkaan tarkoita sitä, että järjestelmiin ei voitaisi asettaa tarveharkintaa koskevia säännöksiä.

Valtiopäiväjärjestyksen lepäämäänjättämissäännöksessä käytetty toimeentulon lakisääteinen perusturva tarkoittaa hieman eri asiaa kuin nykyinen perustoimeentulon turva käsitteenä. Lepäämäänjättämissäännöksen tarjoama suoja rajoittui ainoastaan lainsäädäntövaiheeseen hidastamalla toimeentuloturvaa rajoittavien lakiehdotuksien käsittelyä. Nykyinen perustoimeentulon turvan käsite taas tarjoaa lainsäädäntömenettelyn ulkopuolellekin ulottuvaa suojaa ja velvoittaa julkista valtaa myös aktiiviseen toimintaan. Perustoimeentulon turvaamiseksi taataan kaikissa oloissa säännöksen tarkoittamia sosiaalisia riskitilanteita koskevat lakisääteiset turvajärjestelmät. Tämä edellyttää sitä, että sosiaaliturvajärjestelmät tulee laatia niin kattaviksi, ettei niiden ulkopuolelle jää väliinputoajaryhmiä. Perustuslain 19 § 2 momentti estää sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan. Lainsäätäjään kohdistuva toimintavelvoite mahdollistaa kuitenkin sen, että sosiaaliturvaa kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaan.⁴³ Perustuslakivaliokunta yhtyy mietinnössään sosiaali- ja terveyslakivaliokunnan lausuntoon siitä, että perustoimeentulon turva on itsenäinen etuus suhteessa 1 momentin säännökseen. Näin ollen edellä luetelluissa sosiaalisissa riskitilanteissa perustoimeentulojärjestelmä ei voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta.⁴⁴

Perustuslain 19 § 3 momentissa turvataan jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Säännöksessä ei määritellä tarkemmin palvelujen järjestämistapaa. Lainsäädännöllä tulee huolehtia palvelujen riittävästä järjestämisestä, mutta se ei kuitenkaan edellytä sitä, että julkisyhteisöt itse huolehtisivat palvelujen järjestämisestä. Palvelujen saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö, yksityiselämän suoja sekä uskonnon ja omatunnonvapaus. Palvelujen riittävyttä voidaan arvioida niin, että jokaisella ihmisellä tulee olla edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Kolmannen momentin mukaan julkisen vallan tulee myös suojata lapsen hyvinvointia kaikin tavoin. Päävastuu lapsen kasvusta ja kehityksestä kuuluu perheelle ja julkisen vallan puuttuminen perheen sisäiseen elämään on aina viimekätinen toimenpide.⁴⁵ Perustuslakivaliokunta korostaa mietinnössään perheen keskeistä asemaa lapsen

⁴³ HE 309/1993 vp, s. 70–71.

⁴⁴ PeVM 25/1994 vp, s. 10.

⁴⁵ HE 309/1993 vp, s. 71.

huolenpidossa. Valiokunnan ehdotuksesta 3 momentissa mainitaan erikseen perhe ja muut lapsen huolenpidosta vastaavat.⁴⁶ Perustuslain 19 § 3 momentti on velvoittava lainsäätäjää kohden, jonka vuoksi lainsäätäjän tulee huolehtia, ettei olemassa olevia turvajärjestelmiä heikennetä olennaisesti. Myöskään olennaisista muutoksista säätämistä ei saa delegoida alemmanasteiselle säädösten tasolle.⁴⁷

Julkisen vallan on perustuslain 19 § 4 momentin mukaan edistettävä oikeutta asuntoon. Tämä ei kuitenkaan ole subjektiivinen oikeus. Oikeutta asuntoon kaikille kuuluvana yksilöllisenä oikeutena ei ole Suomessa turvattu tavallisen lain tasolla, mutta erikoislainsäädännössä on muutamia poikkeuksia missä oikeus asuntoon on säädetty subjektiivisena oikeutena (esimerkkinä lastensuojelulaki ja vammaispalvelulaki). Säännöksessä kiinnitetään huomiota asumisen terveellisyyteen, mutta ei kuitenkaan aseteta erityisiä laatuvaatimuksia asumisen tasolle.⁴⁸ Suomen ilmasto-oloissa asunnottomuus voi kuitenkin olla suoraan riski elämälle ja terveydelle. Näin ollen julkisen vallan veloitteen edistää oikeutta asuntoon voidaan katsoa olevan osa suurempaa perusoikeuskokonaisuutta, sillä se saa normatiivista tukea muista perusoikeuksista kuten oikeudesta elämään (perustuslaki 7 §) sekä oikeudesta yksityiselämän ja kotirauhan suojaan (perustuslaki 10 §).⁴⁹ Sosiaaliset perusoikeudet korostavat yksilön omaa aktiivisuutta perusoikeuksien toteutumisessa. Perustuslain 19 § 4 momentin mukaan julkinen valta tukee omatoimista asumista, mutta säännöksen toteutuminen ei ole pelkästään julkisen vallan vastuulla.⁵⁰ Säännöksessä oli alun perin myös 5 momentti, joka antoi lainsäätäjälle mahdollisuuden säätää lailla etuuskien saamisen perusteeksi Suomessa työskentelyn tai asumisen. Kyseinen momentti kuitenkin poistettiin perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta.

2.4 Sivistykselliset oikeudet

Suomen perustuslaki 16 § (11.6.1999/731) *Sivistykselliset oikeudet*.

Jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla.

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisesti tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu.

⁴⁶ PeVM 25/1994 vp, s. 10.

⁴⁷ Jyräki 2000, s. 319.

⁴⁸ HE 309/1993 vp, s. 72.

⁴⁹ Jyräki – Husa 2012, s. 445.

⁵⁰ HE 309/1993 vp, s. 72.

Suomen perustuslaki 123 § (11.6.1999/731) *Yliopistot ja muut opetuksen järjestäjät*.

Yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Valtion ja kuntien järjestämän muun opetuksen perusteista samoin kuin oikeudesta järjestää vastaavaa opetusta yksityisissä oppilaitoksissa säädetään lailla.

Hallitusmuodon 80 §:ssä säädettiin oppivelvollisuudesta ja maksuttomasta kansakouluopetuksesta. Hallitusmuodon VIII luvussa oli varsin yksityiskohtaisia säännöksiä koskien opetusta, mutta käytännössä ainoa merkittävä säännös oli 80 §. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä säännökset tiivistettiin yhteen pykälään, josta tuli perustuslain sivistyksellisiä oikeuksia koskeva 16 § (silloinen hallitusmuodon 13 §). Muut hallitusmuodon luvun VIII säännökset kumottiin lukuun ottamatta Helsingin yliopistoa (hallitusmuoto 77 §) ja kotiopetusta (hallitusmuoto 82 §) koskevia säännöksiä. Vuoden 2000 perusoikeusuudistuksen yhteydessä kumottiin kotiopetusta koskeva pykälä, koska sen ei katsottu olevan sovitettavissa perustuslaissa säänneltäviä asioita koskeviin yleisiin ratkaisuihin. Samassa yhteydessä luotiin uusi perustuslain 123 § jossa säädetään yleisestä yliopistojen itsehallinnosta. Helsingin yliopistoa koskeva säännös kumottiin uudistuksen yhteydessä.⁵¹

Perustuslain 16 § 1 momentissa turvataan subjektiivisena oikeutena jokaiselle oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Maksuton opetus on kytköksissä oppivelvollisuuteen. Maksuttomuus merkitsee sitä, että opetusta tulee saada ilman oppilaalle aiheutuvia kustannuksia. Tämä koskee opetuksen ohella myös välttämättömiä opiskeluvälineitä kuten oppikirjoja. Perusopetusjärjestelmää voidaan tarvittaessa muuttaa, kunhan jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen säilyy muutoksesta huolimatta. Momentin toinen virke ei estä laajentamista tai kaventamista oppivelvollisuutta. Hallituksen esityksen mukaan perusopetuksiksi katsotaan se opetus, joka kuuluu oppivelvollisuuteen. Siten oppivelvollisuuden laajentaminen kasvattaa myös velvollisuutta antaa maksutonta perusopetusta.⁵² Maksuttoman perusopetuksen toteutuminen edellyttää alemman säädöstason sääntelyä, vaikka perustuslaissa ei sitä nimenomaisesti mainita. Viime kädessä oppivelvollisuus koskee oppilaan huoltajaa, jonka edellytetään valvovan, että oppilas

⁵¹ HE 1/1998 vp, s. 80 ja 177.

⁵² HE 309/1993 vp, s. 64.

osallistuu opetukseen.⁵³ Perustuslakivaliokunta toteaa mietinnössään, että maksuttomuuden tulee koskea myös tarpeellisia koulukuljetuksia ja riittävää ravintoa.⁵⁴

Perustuslain 16 § 2 momentissa säädetään oikeudesta muuhun opetukseen ja itsensä kehittämiseen. Säännös kattaa sekä muun yleissivistävän ja ammatillisen opetuksen että ylimmän opetuksen saatavuuden esikoulusta aikuiskoulutukseen asti. Säännös tunnustaa elinikäisen koulutuksen periaatteen. Oikeus ei ole subjektiivinen vaan siitä säädetään tarkemmin lailla. Säännös asettaa yleisen velvollisuuden huolehtia siitä, että varattomuus ei estä opetuksen saamista. Tällä ei välttämättä vaadita opetuksen maksuttomuutta tai nykymuotoisen opintotukijärjestelmän olemassa oloa, jos muulla tavoin huolehditaan siitä, että vähävaraisilla on tosiasiallinen mahdollisuus kouluttaa itseään. Yhtäläisiin mahdollisuuksiin opiskella eivät saa myöskään vaikuttaa yksilön asuinpaikka tai äidinkieli. Säännöksellä on siten yhteys perustuslain 14 §:ään, jossa asetetaan vaatimus suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhdenvertaisesta kohtelusta. Momentin toisessa virkkeessä mainitulla itsensä kehittämällä viitataan riittäviin kulttuuripalveluihin, kuten kirjastolaitokseen ja työväenopistoihin. Julkisen vallan velvollisuuksista säädetään tarkemmin lailla.⁵⁵

Perustuslain 16 § 3 momentissa turvatulla tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudella on kiinteä yhteys perustuslain 12 §:n sananvapauteen sekä perustuslain 11 §:n uskonnon ja omantunnon vapauteen. Omantunnon vapaus tarkoittaa oikeutta ajatella vapaasti ja oikeutta ilmaista oma vakaumus. Sananvapaus puolestaan turvaa mielipiteen vapaan ilmaisemisen ja muodostamisen.⁵⁶ Tieteenharjoittaja saa valita vapaasti tutkimusaiheensa ja –menetelmänsä sekä hänellä on oikeus julkaista tutkimustuloksensa. Yksittäisen tieteentekijän nauttimaan vapauten ei sen sijaan kuulu oikeutta saada taloudellista tukea tutkimussuunnitelmansa toteuttamisesta tai tutkimustulosten julkaisemisesta. Tieteentekijän vapautta rajoittavat muun muassa ihmisiin kohdistuvassa tutkimuksessa ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto (perustuslaki 7 §) ja yksityiselämän suoja (perustuslaki 10 §). Taiteessa vallitsee ilmaisun ja menetelmien vapaus.

Opetuksen vapaudella tarkoitetaan vapautta opiskella itseään kiinnostavia asioita ja vapauttaa opettaa haluamallaan menetelmällä. Termillä ”ylin opetus” on vakiintuneesti viitattu yliopistolliseen opetukseen, koska yliopistojen opetustoimen tarkoituksena on

⁵³ Jyränki 2000, s. 319.

⁵⁴ PeVM 25/1994 vp, s. 9.

⁵⁵ HE 309/1993 vp, s. 64.

⁵⁶ Miittinen 2001, s. 31–37.

tieteenharjoittaminen sekä tutkimukseen perustuvan uuden tiedon välittäminen, testaaminen ja arvioiminen⁵⁷. Opetuksen vapautta rajoittavat asianmukaiset säännöt ja määräykset. Opiskelun vapautta rajoittavat korkeakoulujen valintakokeet. Valintakokeet eivät kuitenkaan ole perustuslain vastaisia, jos ne järjestetään sen vuoksi, että kaikille hakijoille ei riitä koulutuspaikkoja. Säännöksessä mainitut vapaudet voidaan erottaa yksilöllisiksi ja institutionaalisiksi vapauksiksi. Perustuslaissa turvattu yliopistojen itsehallinto sekä sitä tarkemmin säätelevä yliopistolaki suojaavat tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapautta.⁵⁸

Yliopistoja ja muita opetuksen järjestäjiä koskevan perustuslain 123 § tavoitteena on vahvistaa itsehallinto yliopistojen perustuslailla suojatuksi hallinnon periaatteeksi. Yliopistolla tarkoitetaan tässä yhteydessä kaikkia tiede- ja taidekorkeakouluja, ei ammattikorkeakouluja tai maanpuolustuskorkeakoulua. Perustuslain 123 §:n voimaan astuminen vuonna 2000 kumosi Helsingin yliopiston itsehallintoa koskeneen erillissäännöksen (hallitusmuoto 77 §) asettaen yliopistot nyt tasavertaisiksi keskenään. Itsehallinnosta säädetään tarkemmin yliopistolaissa. Itsehallinnon myötä yliopistojen hallinnosta päättävät yliopistojen omat hallintoviranomaiset.⁵⁹ Yliopistoille taatulla itsehallinnolla niitä yritetään loitontaa hallintoon kohdistuvasta parlamentaarisesta valvonnasta. Tällä pyritään takaamaan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus. Vapauksien toteutuminen riippuu itsehallinnon laajuuden lisäksi siitä, että julkista rahoitusta on riittävästi, jolloin estetään tutkimustoiminnan alistaminen yksityisille kaupallisille intresseille.⁶⁰

Yliopistojen erityisasemaa valtionhallinnon toimielinten joukossa vahvistaa se, että perustuslain 16.3 §:n lisäksi on nähty tarpeelliseksi säätää erillinen yliopistojen itsehallintoa koskeva säännös, joka on sijoitettu perustuslaissa selvästi erilleen valtiohallinnon yleisistä organisointiperiaatteista.⁶¹ Perustuslain 123 § 2 momentin mukaan myös muusta opetuksesta tulee säätää lailla. Näitä lakeja ovat esimerkiksi perusopetuslaki, lukiolaki ja laki ammatillisesta opetuksesta. Mainitut opetukseen liittyvät lait ovat perusopetuslakia lukuun ottamatta neutraaleja sille, mitkä ovat lain nojalla toimivien oppilaitosten omistussuhteet.

⁵⁷ Miettinen 2001, s. 257.

⁵⁸ Tuori 2011, s. 622–625.

⁵⁹ HE 1/1998 vp, s. 177–178.

⁶⁰ Jyränki 2000, s. 305.

⁶¹ Miettinen 2001, s. 394.

Myös perusopetuksen järjestäminen yksityisissä oppilaitoksissa on mahdollista perusopetuslaissa säädetyin edellytyksin.⁶²

2.5 Kansainväliset TSS-oikeuksia koskevat sopimukset

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (TSS-sopimus) hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa vuonna 1966. Suomi liittyi sopimukseen vuonna 1976. Sopimukseen liittymisen myötä säännökset saatettiin asetuksella valtiosisäisesti voimaan. TSS-sopimus oli ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta saanut kasvavan merkityksen lainvalmistelussa, eduskunnan toiminnassa, lainvalvonnassa ja viranomaisissa sekä tuomioistuimissa. Tämä osaltaan edisti TSS-oikeuksien sisällyttämistä hallitusmuotoon.⁶³

Euroopan sosiaalinen peruskirja hyväksyttiin vuonna 1991 ja se uudistettiin vuonna 2002. Sosiaalisen peruskirjan artikkelit ovat täsmällisempiä kuin TSS-sopimuksen artikkelit. Sopimukseen sitoutuneet valtiot ovat pääsääntöisesti sitoutuneet takaamaan oikeudet vain sopimusvaltioiden kansalaisille.⁶⁴ Valtion sitoutuminen oikeuksiin ilmenee TSS-sopimuksessa tunnustamisena, kunnioittamisena, varmistamisena ja vakuuttamisena. Sosiaalisessa peruskirjassa valtio sitoutuu toteuttamaan tiettyjä toimenpiteitä, joiden tavoite on peruskirjassa kuvattu.⁶⁵ Vuoden 1995 uudistuksen jälkeen perusoikeusjärjestelmämme vastaa tarkoin kansainvälisiä sopimusvelvoitteita ja menee osin pitemmälle korostaen oikeuskulttuurimme erityispiirteitä.⁶⁶

Osa Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista kattaa sisällöllisesti saman alan kuin perustuslain perusoikeusluettelo. Siten nämä sopimukset voidaan lukea osaksi Suomen valtiosääntöä. Tulee kuitenkin pitää mielessä se, että sopimusten sisältö tai voimassaoloaika ei ole Suomen lainsäätäjän käsissä. Sopimukset eivät velvoita muuttamaan valtion perustuslain sisältöä tai sisällyttämään niitä perustuslakiin vaan ne pyrkivät yhtenäistämään sopimusvaltioiden lainsäädäntöä.⁶⁷ TSS-sopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja sisältävät tietyn laajuksen heikennyskiellon, josta voidaan kuitenkin poiketa taloudellisen tilanteen niin vaatiessa. Oikeuksien heikentämiselle tulee olla objektiivisesti hyväksyttävät perusteet.

⁶² Saraviita 2000, s. 570–571.

⁶³ HE 309/1993 vp, s. 8.

⁶⁴ Tuori – Kotkas 2008, s. 185 ja 189.

⁶⁵ Arajärvi 2011, s. 70–71.

⁶⁶ Hallberg 2011, s. 35–36.

⁶⁷ Jyränki 2000, s. 74–75.

Euroopan sosiaalikomitea on todennut heikennykset mahdolliseksi, mikäli ne eivät ole ideologisia tai syrjiviä eivätkä vie oikeutta alle oikeuden ydinsisällön. Heikennysten tulee johtua taloudellisista syistä ja niiden tulee olla suunnitelmallisia.⁶⁸

Kansainvälisten sopimusten tehokkuutta vähentävät niiden valvontamekanismit. Euroopan sosiaalisesta peruskirjasta on mahdollista tehdä joukkokantelu, mutta muutoin oikeuksien toteuttamisen valvonta perustuu molempien sopimusten osalta sopimusvaltioiden raportointivelvollisuuteen. Kansainvälisesti katsottuna sosiaalisten ihmisoikeuksien noudattamisen takeena on ainoastaan valvontaelinten kannanottojen arvovalta. Valtionsisäisesti ei ole olemassa erityisiä oikeudellisia järjestelyjä, jotka tehostaisivat sopimusmääräysten toimeksiantoja tai heikennyskieltoja.⁶⁹

Vaikka TSS-sopimus on Suomessa ratifioitu ainoastaan asetuksella, ei se tarkoita kuitenkaan sitä, että sopimuksesta voitaisiin poiketa. Ratifiointi sitoo itsessään Suomea, koska kyseessä on kansainvälinen sopimus ja tämän vuoksi edes perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ei voida poiketa sopimuksesta. Tällainen poikkeaminen on aina kansainvälisen velvoitteen rikkomus. TSS-sopimuksen 4 artiklan mukaan valtio voi laissa säädetyllä tavalla rajoittaa sopimusvaltiossa tunnustettuja oikeuksia, kunhan rajoitukset ovat sopusoinnussa oikeuksien luonteen kanssa ja niiden tarkoituksena on edistää yleistä hyvinvointia yhteiskunnassa. Euroopan sosiaalinen peruskirja sallii rajoitukset ainoastaan silloin, kun ne ovat lailla säädettyjä ja ne ovat välttämättömiä muiden yksilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi tai yleisen edun, kansallisen turvallisuuden tai kansan terveyden suojelemiseksi.⁷⁰

TSS-sopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja eivät ole ainoat kansainväliset sopimukset, jotka ovat vaikuttaneet Suomen perustuslain perusoikeussäännöksiin. Perusoikeussäännöksiin ovat vaikuttaneet edellä mainittujen lisäksi muun muassa kansainvälisen työjärjestön sopimukset, YK:n lapsen oikeuksien sopimus, UNESCO:n yleissopimus syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Perustuslain TSS-oikeuksia koskevat säännökset on kirjoitettu niin, että niillä on sisällöllisesti yhtymäkohtia Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten

⁶⁸ Arajärvi 2011, s. 72.

⁶⁹ Tuori – Kotkas 2008, s. 194–195.

⁷⁰ Arajärvi 2011, s. 72–73.

kanssa. Kansainvälisten sopimusten tulkintakäytännöllä on huomattava merkitys tulkittaessa perusoikeussäännöksiä, jotka ovat aineellisesti samankaltaisia kansainvälisten säännösten kanssa.⁷¹

⁷¹ Komiteanmietintö 1992:3, s. 155–156.

3 EDUSKUNTA BUDJETTIVALLAN KÄYTTÄJÄNÄ

3.1 Valtiontalouden sääntely

Vuodesta 1919 lähtien eduskunnan tärkeimmät valtuudet ovat olleet finanssivalta ja lainsäädäntövalta. Edellä mainitut valtuudet on kirjattu Suomen perustuslain 3 § 1 momenttiin. Eduskunnan finanssivalta voidaan jakaa budjettivaltaan, verotusvaltaan ja valvontavaltaan. Kuten jo johdannossa totesin, keskityn tutkielmassani ainoastaan budjettivaltaan ja jätän muut finanssivallan muodot vähemmälle huomiolle. Budjettivallalla tarkoitetaan valtaa päättää verotuksella koottujen varojen käytöstä. Merkittäviä valtiontaloutta koskevia ratkaisuja ei tehdä talousarvion käsittelyn yhteydessä vaan menoja lailla sidottaessa. Perustuslain 3 § 1 momentin eduskunnalle takaamat valtuudet ovat siis molemmat yhteydessä valtiontaloudelliseen päätöksentekoon. Vaikka perustuslain mukaan finanssivalta kuuluu eduskunnalle, on tilanne käytännössä toinen. Valtiontalouden hoitoa koskeva matala säädöstaso ja käytännön järjestelyt ovat saaneet vaikutteita yleisistä finanssi- ja talouspoliittisista suuntauksista, jonka vuoksi eduskunnan budjettivalta on tosiasiallisesti haurastunut viime vuosikymmeninä. On kiistatta selvää, että todellisuudessa finanssivallankäyttäjä on eduskunnalle poliittisesti vastuunalainen valtioneuvosto.⁷²

Suomen perustuslain (731/1999) 7 luvussa säädetään valtiontaloudesta. Perustuslaki sisältää lähtökohta normit varainkäytön oikeudellisesta säätelystä. Perustuslain ohella merkittävimmät valtiontaloutta koskevat säännökset löytyvät laista (423/1988) ja asetuksesta valtion talousarviosta (1243/1992). Perustuslain valtiontaloutta koskevia säännöksiä ei liiemmin muutettu vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa. Säännökset ovat peräisin vuoden 1991 perustuslakijärjestelmän osauudistuksesta, jolloin vuoden 1919 hallitusmuodon valtiontaloutta koskevat säännökset päivitettiin vastaamaan nykyistä valtiokäytäntöä. Sääntely on pääosin osoittautunut käytännössä toimivaksi eikä merkittäviä sisällöllisiä muutoksia ole siten ollut tarpeen tehdä.

Valtioneuvosto asetti vuoden 1991 perustuslain osauudistusta varten komitean, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus (komiteanmietintö 1990:7) uusista valtiontaloussäännöksistä. Komitean tavoitteena oli turvata, vahvistaa ja selkeyttää eduskunnan budjettivaltaa, huomioida valtion taloudenhoidossa tapahtunut kehitys ja turvata kehityksen mahdollisuus myös tulevaisuudessa sekä lisätä kansanedustajien talousarviota koskevaa aloiteoikeutta.

⁷² Jyränki – Husa 2012, s. 260.

Palvelutasovaatimusten voimistuminen sekä valtiolle kuuluvien tehtävien monipuolistuminen ovat lisänneet tarvetta valtion taloudenhoidon joustavuuteen. Perustuslain osauudistuksen yhteydessä valtionaloutta koskevat säännökset ajanmukaistettiin terminologisesti ja kielellisesti. Käsitteet valtion tulo- ja menoarvio sekä lisäys tulo- ja menoarvioon muutettiin valtion talousarvioksi ja lisätalousarvioksi. Käsite raha-asia-aloite muutettiin talousarvioaloitteeksi.⁷³

Perustuslain 7 luku sisältää säännöksiä muun muassa valtion veroista ja maksuista, valtion talousarviosta ja keskeisistä budjettiperiaatteista, Suomen pankista, valtion lainanotosta, valtioneuvoksesta ja -takuusta, valtion liiketoiminnasta sekä valtiotalouden tarkastuksesta. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä luvusta poistettiin Suomen rahaa koskeva säännös. Valtionaloutta koskevia perustuslainsäännöksiä on kritisoitu siitä, että ne ovat ilmaisuiltaan liian yleisluonteisia eikä niistä jokaista ole täsmennetty tavallisen lain tasolla⁷⁴. Tutkielmani kannalta merkittävimmät perustuslain valtionaloutta koskevat säännökset ovat ne, jotka koskevat valtion talousarviota. Kyseiset säännökset on täsmennetty valtion talousarviosta annetussa laissa. Oikeusnormien lisäksi valtionalouden sääntelyyn vaikuttavat myös talousarvioon ja budjettiin sisältyvät hallinnollisen ohjauksen muodot, jotka saattavat olla tehokkuudeltaan ja sitovuudeltaan hyvin merkittäviä.

Oikeusnormien lisäksi valtionalouden sääntelyyn vaikuttavat arvot ja periaatteet. Valtiopäiville kokoontuva eduskunta vastaa Suomen valtionalouden hoidosta, joka perustuu edustukselliseen kansanvaltaan. Eduskunta muodostuu poliittisista puolueista, joilla kaikilla on omat poliittiset arvonsa. Kovin kilpailu puolueiden välillä käydään hallitusvallasta. Puolueiden poliittiset arvot tulevat konkreettisimmin esille valtioneuvoston hallitusohjelmasta.⁷⁵ Hallitusohjelma on käynyt viime vuosina yhä tärkeämmäksi asiakirjaksi ja sen merkitys hallituskauden talousarvioiden sisällön määrääjänä on kasvanut.⁷⁶ Monet valtionaloudelliset päätökset perustuvat näin ollen poliittisiin arvoihin, jolloin ideologiset arvot muuntuvat osaksi oikeusjärjestystä. Julkistalouden arvoperustan keskeisin tavoite on hyvinvointiyhteiskunnan turvaaminen. Valtiosäännön keskeinen arvolähtökohta voidaan johtaa perustuslain 1 § 2 momentista, jonka mukaan valtiosääntö edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa.⁷⁷ Oikeudenmukaisuuden edistämiseen voidaan vaikuttaa noudattamalla yhdenvertaisuuden periaatetta, joka on yksi finanssihallinto-oikeuteen sisältyvistä

⁷³ Komiteamietintö 1990:7, s. 10–14.

⁷⁴ Jyränki – Husa 2012, s. 260.

⁷⁵ Myllymäki 2007, s. 5.

⁷⁶ Jyränki 2000, s. 183.

⁷⁷ Myllymäki 2007, s. 5-6.

periaatteista. Budjettivaltaan liittyvät läheisesti niin sanotut budjettiperiaatteet, joista lisää alaluvussa 3.4.

Suomen jäsenyys Euroopan unionissa ja erityisesti jäsenyytemme Euroopan talous- ja rahaliitossa on rajoittanut Eduskunnan budjettivaltaa merkittävästi. Liittyessään jäseneksi Suomi sitoutui luovuttamaan kansallisten orgaaniensa finanssivaltaa ylikansallisille orgaaneille. Suomi siirsi unionille suoraa verotusvaltaa, sitoutui vuotuisiin rahasuorituksiin unionille ja rahoitti omien orgaaniensa valtaa päättää julkistalouden suurista linjoista. Luopuminen omasta valuutasta merkitsi luopumista mahdollisuudesta käyttää valuuttakurssipolitiikkaa talouspolitiikan välineenä. Liittyminen yhteiseen valuuttaan toi kuitenkin mukanaan riippumattomuuden valtion ulkopuolisista voimista, jotka voisivat pyrkiä vaikuttamaan valuuttakurssipolitiikkaan. Talous- ja rahaliiton jäsenenä Suomella on oikeudellinen velvoite välttää liiallista valtiontalouden alijäämää.⁷⁸

3.2 Valtion talousarvio

Perustuslain 83 § 1 momentin mukaan eduskunta päättää varainhoitovuodeksi kerrallaan valtion talousarviosta. Perustuslain 83 § 2 momentin mukaan hallituksen esitys valtion talousarvioksi ja siihen liittyvät muut esitykset tulee antaa eduskunnalle hyvissä ajoin ennen varainhoitovuoden alkua. Muilla esityksillä tarkoitetaan erityisesti niin sanottuja budjettilakeja. Valtion talousarvio hyväksytään täysistunnossa ainoassa käsittelyssä sen jälkeen, kun valtiovarainvaliokunta on antanut siitä mietintönsä (perustuslaki 83.4 §). Talousarvioesityksen käsittelystä eduskunnassa säädetään tarkemmin eduskunnan työjärjestyksessä. Eduskunnan hyväksymä valtion talousarvio on julkisten asioiden hoidossa merkittävä asiakirja. Budjetti asettaa oikeudelliset rajat hallituksen ja sen alaisten viranomaisten taloudenhoidolle. Budjetti on kalenterivuoden toimintasuunnitelma siinä missä hallitusohjelma on koko hallituskauden mittainen toimintasuunnitelma.⁷⁹

Talousarvio ei ole laki. Se ei sisällä oikeussääntöjä, mutta sillä on silti oikeudellista merkitystä. Talousarvio ei perusta ulkopuolisille saamisoikeuksia valtiolta, vaan se sitoo oikeudellisesti ainoastaan talousarviota soveltavia viranomaisia ja laitoksia⁸⁰. Budjetin kolme perustehtävää ovat perustuslaillinen, hallinnollinen ja poliittinen tehtävä. Eduskunta toteuttaa perustuslaillisen tehtävän hyväksymällä vuotuisen talousarvion, jolloin se käyttää

⁷⁸ Jyränki – Husa 2012, s. 55 ja 261.

⁷⁹ Jyränki 2000, s. 183.

⁸⁰ Komiteanmietintö 1990:7, s. 44.

merkittävintä valtiosääntöistä valtaoikeuttaan. Valtion varoista maksettaviin menoihin sitoutuminen edellyttää eduskunnan suostumusta. Suostumus ilmenee useimmiten laissa tai budjetin perusteluissa myönnettynä valtuutena. Valtion talousarviosta säädetyn lain 8 §:n mukaan talousarvion perustelut ovat sitovia, ellei eduskunta toisin päättä. Eduskunta voi käyttää talousarviopäätöksen yhteydessä laajaa hallinnollista ohjausta, kun se asettaa rajoja ja antaa toimintavapauksia virastojen ja laitosten toiminnalle. Poliittinen tehtävä toteutuu, kun hallitus harjoittaa finanssipolitiikkaa talousarvion avulla. Talousarvio ilmentää myös hallitusohjelman poliittisia tavoitteita. Suomen liittyminen talous- ja rahaliittoon poisti mahdollisuuden harjoittaa itsenäistä rahapolitiikkaa, jolloin finanssipoliittisten tarpeiden tärkeysjärjestykseen asettaminen korostui entisestään.⁸¹ Budjetissa ratkaistaan finanssipoliittisesti valtion tarpeiden tärkeysjärjestys.

Perustuslain 84 § 1 momentin mukaan valtion talousarvion tulee sisältää arvio vuotuisiin menoihin tarvittavista määrärahoista sekä määrärahojen käyttötarkoitukset. Määrärahapäätökset sisältävät valtuuden käyttää määrärahoja asianomaisiin tarkoituksiin. Määrärahapäätöksiin sisältyy tavallaan oikeudellinen velvollisuus, jonka mukaan talousarvion soveltajan tulee määrärahan käytöstä päätettäessä pyrkiä toteuttamaan eduskunnan määrärahalle osoittaman tavoitteen saavuttamiseen. Eduskunnan tahto käy ilmi talousarvion perusteluista. Jos tavoite voidaan saavuttaa arvioitua pienemmillä kuluilla, on talousarvion soveltajalla velvollisuus jättää määräraha osittain tai kokonaan käyttämättä. Talousarvion taustalla vaikuttaa kuitenkin useita oikeudellisia säädöksiä joiden vuoksi esimerkiksi useimmat määrärahat ovat jo ennalta sidottu tiettyihin tarkoituksiin.⁸²

Sidotut menot on otettava sellaisenaan mukaan budjettiin. Sidottuja menoja ovat lakisääteiset menot sekä muut sidotut menot, jotka perustuvat alempiasteisiin oikeusnormeihin tai sopimuksiin. Sidotut menot muodostavat budjetin perustan, johon eduskunta ei pysty vaikuttamaan.⁸³ Täydellisyysperiaatteen mukaan säädöksiin sidotut menot on otettava mukaan talousarvioon, jotta voidaan arvioida kuinka paljon määrärahoja säädös vaatii toteutuakseen. Säädöksiin sitomattomien määrärahojen käyttö on eduskunnan vapaassa harkinnassa. Tällöin eduskunnan todellinen sisällöllinen budjettivalta tulee esiin. Olivat määrärahat sitten sidottuja

⁸¹ Myllymäki 2007, s. 57–58.

⁸² Jyränki 2000, s. 188.

⁸³ Myllymäki 2007, s. 79.

tai ei, tulee eduskunnan aina budjetista päätettäessä huomioida perusoikeussäännöstö ja erityisesti siihen sisältyvät hyvinvointioikeudet.⁸⁴

Valtion talousarviolaki täydentää perustuslaillista sääntelyä. Valtion talousarviolain 6 §:n mukaan menot tulee ryhmitellä hallinnonaloittain pääluokkiin, ja pääluokat jaetaan edelleen lukuihin sekä momentteihin. Valtion talousarvioasetuksen 4 ja 5 §:ssä säädetään menojen ryhmityksestä tarkemmin. Momentteihin jaon perusteena voidaan käyttää tehtäväkohtaista jaottelua. Tehtävien mukaan budjetoitu määräraha on tarkoitettu käytettäväksi kaikkiin kyseisestä toiminnasta aiheutuviin menoihin. Momentteihin jaon vaihtoehtoisena perusteena voidaan käyttää myös jaottelua laadun mukaan, jota hyödynnetään erityisesti yhteiskunnallisessa tutkimuksessa. Laadun mukaan menot jaetaan kulutusmenoihin, siirtomenoihin, sijoitusmenoihin sekä muihin menoihin (asetus valtion talousarviosta 5 §).⁸⁵ Valtion talousarvio koostuu kahdesta perusosasta; taulukko-osasta, jossa on luettelot määrärahoista ja tuloista sekä perusteluosista, jotka sisältävät perusteluja määrärahoille ja tuloille laskelmina ja verbaalina tekstinä esitettynä. Perustelut kertovat miksi päätetynlaisia menoja ja tuloja on. Valtion talousarvio alkaa yleisperusteluilla joita seuraa taulukko-osa, ja lopuksi vielä yksityiskohtaiset perustelut.⁸⁶

Määrärahojen käyttöä on rajoitettu monin tavoin. Määrärahat tulee käyttää vain niille osoitettuihin käyttötarkoituksiin eikä niitä saa ylittää tai siirtää varainhoitovuodesta toiseen ellei sitä ole talousarviossa erikseen sallittu.⁸⁷ Perustuslain 85 § 1 momentin mukaan määrärahat otetaan valtion talousarvioon kiinteinä määrärahoina, arviomäärärahoina tai siirtomäärärahoina. Arviomäärärahaa saa ylittää ja siirtomäärärahaa siirtää käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen sen mukaan kuin lailla säädetään. Kiinteää määrärahaa ja siirtomäärärahaa ei saa ylittää eikä kiinteää määrärahaa siirtää, ellei sitä ole lailla sallittu. Toimintayksikön on suunniteltava saamiensa määrärahojen käyttö niin, että määräraha riittää koko vuodelle ja toiminta pystytään sopeuttamaan määrärahan puitteisiin. Siirtomäärärahojen ja kiinteiden määrärahojen ylittäminen on mahdollista ainoastaan eduskunnan lisätalousarviossa antaman päätöksen perusteella. Arviomäärärahan saa ylittää asianomaisen

⁸⁴ Jyränki 2000, s. 188.

⁸⁵ Myllymäki 2007, s. 64.

⁸⁶ Meklin 2002, s. 121–126.

⁸⁷ Komiteanmietintö 1990:7, s. 45.

ministeriön luvalla. Arviomäärärahojen ylittäminen on huomattavasti yleisempää kuin kiinteiden ja siirtomäärärahojen.⁸⁸

Perustuslain 86 § 1 momentin mukaan eduskunnalle voidaan antaa hallituksen esitys lisätalousarvioksi, jos talousarvion muuttamiseen on perusteltua tarvetta. Valtion talousarviolain 11 §:n mukaan annettaessa eduskunnalle esitys lisäyksistä ja muutoksista talousarvioon on samassa esityksessä osoitettava myös varat ehdotettavan menojen lisäyksen ja tulojen vähennyksen kattamiseen. Lisätalousarvioesityksen käsittelyyn eduskunnassa sovelletaan samoja päätöksentekosääntöjä kuin varsinaisen talousarvion kohdalla. Mahdollisuus lisätalousarvion esittämiseen on hyödyllinen siksi, että talousarvio valmistellaan pääosin edellisen vuoden kevään ja kesän aikana. Virastot ja laitokset joutuvat jo ennen valmistelun alkua ilmoittamaan omat määrärahatarpeensa, joka tarkoittaa sitä, että tarpeet tulisi osata ennakoida melkein kahdeksi vuodeksi eteenpäin. Tämä ei aina ole mahdollista.⁸⁹

Valtion talousarvio laaditaan valtioneuvoston vahvistamien valtionalouden kehysten mukaisesti. Kehysbudjetoinnilla tarkoitetaan talousarvion laatimista määrärahakehysten puitteissa. Kehysten ulkopuolelle jätetään joukko menoja kuten esimerkiksi finanssisijoitusmenot, valtionvelan korkomenot ja menot, joilla kompensoidaan veroperusteiden muutoksista muille veronsaajille aiheutuvia vaikutuksia. Valtionalouden kehusehdotuksen laadinta ja siitä päättäminen on talousarvioesityksen valmistelun ensimmäisiä vaiheita. Kehusehdotuksen laadinnassa hyödynnetään ministeriöiden, virastojen ja laitoksien toiminta- ja taloussuunnitelmasta saatuja tietoja (toiminta- ja taloussuunnittelusta lisää alaluvussa 3.5).⁹⁰

Valtioneuvosto laatii kehusehdotuksensa ministeriöiden tekemien hallinnonalakohtaisten kehusehdotusten pohjalta. Ministeriöiden laatimat kehusehdotukset sisältävät peruslaskelman, joka kertoo jo päätettyjen määrärahojen tason. Ministeriöt esittävät myös arvion kehysten ulkopuolelle jäävistä menoista ja tuloista. Hallinnonalakohtaiset kehusehdotukset laaditaan edellisen kehyspäätöksen pohjalta seuraavaksi nelivuotiskaudeksi. Kehysvalmistelun lopuksi valtioneuvosto tekee kehyspäätöksen, joka sisältää kokonaisuudessaan myös kehysten ulkopuoliset tulot ja menot. Kehyspäätös sisältää valtioneuvoston päätöksen määrärahaehyksistä seuraavaksi nelivuotiskaudeksi. Kehyspäätöksen tekemisen jälkeen

⁸⁸ Meklin 2002, s. 147 ja 186.

⁸⁹ Komiteanmietintö 1990:7, s. 136–137.

⁹⁰ Myrsky 2010, s. 59–65.

hallitus antaa selontekona budjettikehykset eduskunnalle, jonka vastaus perustuu valtiovarainvaliokunnan mietintöön. Vastaamalla selontekoon eduskunta sitoutuu poliittisesti ennakolta tulevaan budjettiesitykseen.⁹¹ Tämän jälkeen talousarvioesityksen valmistelu jatkuu talousarvioehdotusten laadinnalla. Virastot ja laitokset toimittavat talousarvioehdotuksensa perusteluineen asianomaiselle ministeriölle. Ministeriö toimittaa hallinnonalaansa koskevan ehdotuksen valtiovarainministeriölle. Valtiovarainministeriö laatii ehdotuksen eduskunnalle annettavaksi talousarvioesitykseksi. Valtiovarainministeriön laatima esitysehdotus käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa (asetus valtion talousarviosta 1 § ja 1 a §).

3.3 Lainsäädännön vaikutus eduskunnan budjettivaltaan

Eduskunta käyttää budjettivaltaansa paljolti lainsäädäntövaltansa kautta säätämällä lakeja, joilla on välittömiä budjettivaikutuksia. Budjettivaikutteisten lakien säätämistä on arvioitava perusoikeuksien näkökulmasta kuten lakeja yleensäkin. Budjettivalta ei kuitenkaan ole kokonaisuudessaan palautettavissa eduskunnan lainsäädäntövaltaan.⁹² Vuoden merkittävimmät yhteiskuntapoliittiset päätökset tehdään talousarvion käsittelyn yhteydessä säädettävänä niin sanottuina budjettilakeina. Esimerkiksi eduskunnan hyväksymät menolait määrittelevät suurelta osalta valtion talousarvion sisältöä sitomalla määrärahoja lainsäädännöllä tiettyyn tarkoitukseen. Taloutta koskevia lakeja voidaan toki säätää eduskunnassa läpi istuntokauden, mutta valtionaloudellisesti keskeiset lait säädetään kuitenkin talousarvion käsittelyn yhteydessä. Näin ollen tärkeimmät valtionaloutta koskevat ratkaisut tehdään talousarvion käsittelyn sijasta lainsäädäntötoimin.⁹³

Budjetti ja laki eroavat toisistaan monella tavalla. Budjetin on pysyvä lain rajoissa eikä sillä saa tehdä muutoksia lakiin. Budjetti säädetään aina varainhoitovuodeksi kerrallaan, kun taas laki säädetään yleensä toistaiseksi voimassa olevaksi. Budjetti on lakiin nähden huomattavasti joustavampi, sillä talousarvioon voidaan varainhoitovuoden aikana tehdä muutoksia (lisätalousarviot) ja määrärahoja voidaan budjetoida esimerkiksi arviomäärärahoina. Eduskunnalla on toimivalta sekä lainsäädännön että budjetin hyväksymisen osalta, jonka lisäksi tasavallan presidentillä on muodollisia valtaoikeuksia lainsäädäntöprosessissa, mutta ei budjetin hyväksymisessä.⁹⁴

⁹¹ Myrsky 2010, s. 60–64.

⁹² Viljanen 2011, s. 123.

⁹³ Komiteamietintö 1990:7, s. 43.

⁹⁴ Myllymäki 2007, s. 78.

Ristiriitatilanteessa laki on aina etusijalla talousarvioon nähden. Tämä etusija perustuu perustuslain 88 §:n säännökseen, jonka mukaan jokaisella on oikeus talousarviosta riippumatta saada valtiolta se, mitä laillisesti hänelle kuuluu. Jokaisella on oikeus saada valtiolta lailliset saatavat ja suoritukset riippumatta talousarvion menomomenteista ja perusteluista. Säännös on ensisijaisesti periaatteellinen, sillä budjetti sitoo oikeudellisesti vain valtion talousarviota soveltavia viranomaisia, virastoja ja laitoksia. Tämän vuoksi yksilöllä ei ole saamisoikeutta tiettyyn määrärahaan, joka talousarviossa on osoitettu jonkun hyväksi. Säännöksen tarkemmasta sisällöstä, kuten esimerkiksi valtioon kohdistetusta vahingonkorvausvaatimuksesta ja lain vastaisesti maksuunpannusta verosta, säädetään tavallisen lain tasossa. Perustuslain säännöksessä ei säädetä käytettävästä menettelytavasta, saatavien sisällöstä eikä perusteesta.⁹⁵

Hallitus voi antaa hyvissä ajoin ennen varainhoitovuoden alkua eduskunnalle esityksiä niin sanotuiksi budjettilaeiksi. Budjettilait ovat lakeja, joilla on välitöntä vaikutusta tulevan varainhoitovuoden tuloihin tai menoihin. Budjettilaki vaikuttaa valtion talousarvion luvun tai momentin päätösoosan sisältöön ja sillä on vaikutusta tuloarvion tai määrärahan suuruuteen. Budjettilait lähetetään niiden aihealueen mukaan asianomaisiin erikoisvaliokuntiin käsiteltäviksi. Huomattava osa budjetin menoista lyödään lukkoon jo valiokuntakäsittelyn jälkeen, kun budjettilait hyväksytään eduskunnan täysistunnossa. Budjettilait ovat eduskunnan lainsäädäntövallan ja valtionaloudellisen päätösvallan rajapinnalla, koska niitä on vaikea määritellä vain toiseen kuuluvaksi. Budjettilait ovat lakeja, joiden vaikutus liittyy pääasiassa valtionalouteen. Mikäli jonkin budjettilain esityksen antaminen myöhästyy tai lakiehdotus hylätään, sitä sitovana ennakoineen talousarvioesityksen kohdat on ennen lopullista talousarvion hyväksymistä muutettava. Jos valtionalouden menopuoleen vaikuttava budjettilaki hyväksytään ennen talousarviota, päätös sitoo talousarviopäätöksen sisällön.⁹⁶

Budjettilait voivat olla tulolakeja, menolakeja tai säästölakeja. Tulolait säätävät verojen ja maksujen tasosta eli valtion suurimpien tulojen kertymisperusteista. Menolaeilla säädetään valtionalouden sidottujen menojen muutoksista tai perustetaan kokonaan uusi sidottu meno talousarvioon. Muutos voi kohdistua suoraan lailla säädettyyn euromääräiseen tukeen (esimerkiksi opintotuki) tai tuen määräytymisen kriteereihin (esimerkiksi valtionavut kunnille). Kokonaan uusi sidottu meno voidaan perustaa säätämällä laki, joka edellyttää valtion varoja toteutuakseen. Säästölait kerryttävät säästöjä valtiolle pienentämällä sen

⁹⁵ Saraviita 2011, s. 758.

⁹⁶ Myrsky 2010, s. 84; Saraviita 2011, s. 726–727

menoja. Säästölakeja säädettäessä tulee pitää mielessä, että ne eivät saa olla ristiriidassa perustuslain turvaamien perusoikeuksien kanssa.⁹⁷ Säästölaeilla pyritään muun muassa menojen maksatuksen lykkäämiseen, määrärahojen käyttämättä jättämiseen, tulevien vuosien säästötarpeen ennakoimiseen ja priorisointeihin. Säästölakien säätäminen on poliittisessa mielessä hankalaa, koska puolueet ovat usein hyvin eri mieltä siitä, mistä menoista tulee leikata määrärahoja. Sosiaali- ja terveystoimi sekä opetustoimi vaativat eniten kohdennettuja valtion määrärahoja toteutuakseen, ja siksi myös säästölaeilla pyritään helposti leikkaamaan näiden alueiden määrärahoja. Kyseessä ovat kuitenkin sellaiset alueet joiden leikkaukset vaikuttavat eniten sellaisten ihmisten asemaan, jotka kykenevät kaikkein heikoimmin yhteiskunnalliseen osallistumiseen.⁹⁸

Hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) mukaan hallituksen tulee ottaa perustuslaki huomioon käyttäessään budjettivaltaansa, koska perusoikeuksilla on huomattava merkitys kohdennettaessa valtion varojen käyttöä. Hallituksen esitystä laadittaessa on kiinnitetty huomiota ehdotettujen perusoikeuksien tosiasiallisiin toteutumismahdollisuuksiin. Tämä on vaikuttanut perusoikeussäännösten muotoiluun. TSS-oikeudet eivät ole ainoat perusoikeussäännökset, jotka vaativat paljon taloudellisia voimavaroja. Myös vapausoikeudet ja kielelliset oikeudet vaativat paljon budjetissa niille kohdennettuja varoja toteutuakseen. Tästä esimerkkinä muun muassa poliisilaitokset, jotka turvaavat ihmisten oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (perustuslaki 7 §). Perusoikeussäännösten vaikutus talousarvioon näkyy ensi sijassa eduskunnan päättäessä käytettävissä olevien taloudellisten voimavarojen kohdentamisesta.⁹⁹

Suomen liittyminen Euroopan unionin talous- ja rahaliiton (EMU) kolmanteen vaiheeseen¹⁰⁰ sitoi Suomen noudattamaan kansainvälisiä säännöksiä, jotka vaikuttavat olennaisesti eduskunnan budjettivaltaan. Scheinin on nostanut esille kysymyksen siitä, rajoittaako EMU:ssa edellytettävä tiukka budjettikuri sellaisten perusoikeuksien toteutumista, jotka erityisesti edellyttävät julkisen vallan taloudellisten voimavarojen kohdentamista. Näistä hyvänä esimerkkinä ovat TSS-oikeudet. Liittymissopimuksen hyväksymisen yhteydessä ei otettu kantaa siihen vaikuttavatko talous- ja rahaliiton velvoitteet perusoikeuksien

⁹⁷ Wacker 2009, s. 50–52.

⁹⁸ Myllymäki 2007, s. 79–80.

⁹⁹ HE 309/1993 vp, s. 28 ja 35.

¹⁰⁰ Euroopan unionin talous- ja rahaliiton kolmas vaihe alkoi 1.1.1999. Kolmanteen vaiheeseen osallistuvat valtiot sitoutuivat yhteisvaluutta euron käyttöönottoon. Kolmannen vaiheen alkaessa euroalueeseen kuuluvien jäsenvaltioiden valuuttojen vaihtokurssit sidottiin toisiinsa ja euroon. Euromääräiset setelit ja kolikot laskettiin liikkeeseen 1.1.2002.

toteutumiseen. Vaikka jäsenvaltioiden tulee välttää liiallista alijäämää, ei se tarkoita sitä, että jäsenvaltioiden tulisi kohdistaa leikkaukset perusoikeuksien toteuttamista tarkoittaviin etuuksiin ja järjestelmiin.¹⁰¹ Velvoite välttää liiallista alijäämää ja velvoite toteuttaa perustuslaista seuraavia velvoitteita eivät ole toisensa pois sulkevia. Jäsenvaltioiden tulee organisoida taloudellisten voimavarojensa käyttöä uudelleen, mikäli näiden kahden velvoitteen samanaikainen toteuttaminen näyttää ongelmalliselta.

3.4 Finanssioikeudelliset peruseriaatteet

Budjettiperiaatteilla on keskeinen merkitys eduskunnan budjettivallan kannalta: ne on tarkoitettu budjettivallan suojaksi. Eduskunnan budjettivaltaa turvaa osaltaan valtiosääntöisten budjettiperiaatteiden mahdollisimman laaja noudattaminen. Budjettiperiaatteet ovat yleisiä maksiimeja, joista eräät ovat kytköksissä voimassa olevaan lainsäädäntöön kun taas toiset joko eivät lainkaan tai eivät ainakaan ehdottomina kuulu Suomen oikeuteen.

Budjettiperiaatteiden voidaan katsoa kuuluvan valtionalousoikeuden yleisiin oppeihin. Budjettiperiaatteet ovat lähtöisin Ranskasta ja ne otettiin käyttöön Suomessa itsenäistymisen jälkeen. Budjettivallan siirryttyä kansanedustajalaitokselle alettiin kiinnittää enemmän huomiota julkisten varojen käytön laillisuuteen.¹⁰² Alkuperäiset budjettiperiaatteet eivät ole kestäneet sellaisenaan koko 1900-lukua. Keskeisenä prinssiippinä 1900-luvun alkupuolella toiminut talousarvion tulojen sitominen tiettyihin menoihin elää voimakasta uusrenessanssia Euroopan unionin talousarviosta osoitettavien tukien vuoksi. Myös affektaatioperiaatteen oikeudellinen merkitys kasvaa jatkuvasti.¹⁰³

Budjettiperiaatteet muodostavat harkintavallan laillisuuskehän, jonka ulkopuolelle ei voi valtionaloudellista päätösvaltaa käytettäessä mennä. Periaatteet vaikuttavat eduskunnan perustuslakivaliokunnan, oikeuskanslerin sekä budjetin valmistelijoiden ja soveltajien tekemiin valtiosääntötulkintoihin.¹⁰⁴ Budjettiperiaatteet ovat finanssihallinto-oikeuden peruseriaatteita, jotka lähtökohdiltaan ilmenevät perustuslain seitsemännen luvun oikeussäännöksissä tai valtion talousarviolaisissa. Yhteiskunnan kokonaiskehityksessä yhä suuremman osan ovat saaneet valtionalouden kasvu ja julkisten varojen käytön tuloksellisuusvaade. Tämä on heikentänyt budjettiperiaatteiden tehokkuutta. Budjetti on

¹⁰¹ Scheinin 1997, s. 127–128.

¹⁰² Myrsky 2010, s. 92–93.

¹⁰³ Myllymäki 2007, s. 59.

¹⁰⁴ Myrsky 2010, s. 93.

nykyisin joustava julkistalouden ohjaamisen väline. Budjettiperiaatteet ovat työntyneet takalalle, kun budjettia käytetään talouselämän tasapainovälineenä ja tulonsiirtojen toteuttajana. Yleisen talouspolitiikan merkityksen kasvu on johtanut siihen, että budjettiperiaatteet ovat muuntuneet oikeusnormeiksi ja periaatteisiin liittyvät poikkeukset ovat lisääntyneet.¹⁰⁵

Valtiontalouden hoito perustuu vahvasti valtiosääntöoikeudellisiin oikeusnormeihin. Eduskunnan tulee budjettivaltaa käyttäessään noudattaa hallinnon lainalaisuuden periaatetta (perustuslaki 2.3 §), koska kyse on julkisen vallan käytöstä. Valtiontaloudelliseen päätösvaltaan liittyvät myös muut julkisoikeudelliset oikeusperiaatteet kuten tarkoituksenmukaisuusharkinta, suhteellisuusperiaate ja harkintavallan rajoitusperiaate. Valtiontaloudelliseen päätösvaltaan liittyvät oikeusperiaatteet juontavat juurensa oikeusjärjestyksen kantavista ideologisista arvoista. Perusoikeuksiin nojaava ja julkisyhteisöjen finanssivallalla pääosin toteutettava hyvinvointivaltion puolustaminen on esimerkki tästä. Euroopan unioniin liittyminen on tuonut mukanaan uusia periaatteita, jotka vaikuttavat eduskunnan budjettivaltaan. Suomen ja unionin väliset varainsiirrot perustuvat lojaliteettiperiaatteeseen. Lojaliteettivelvoite kaventaa jäsenvaltion itsenäistä finanssivaltaa.¹⁰⁶

Budjettiperiaatteet muodostavat ikään kuin kiintopisteen, josta käsin voimassaolevia, kumottuja ja suunnitteilla olevia säännöksiä voidaan tarkastella. Perustuslakivaliokunnan kannanotoilla on näiden oppien edelleen kehittäjänä ja selventäjänä suuri merkitys. Budjettiperiaatteet vaikuttavat merkittävästi eduskunnan budjettivaltaan. Ne on tarkoitettu budjettivallan suojaksi. Niin sanottuna pääperiaatteena voidaan ajatella olevan eduskunnan mahdollisuus ottaa päätöksillään kantaa paitsi valtion tuloihin myös menoihin.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Myllymäki 2007, s. 59 ja 63.

¹⁰⁶ Myllymäki 2007, s. 38–40.

¹⁰⁷ Myrsky 2010, s. 92–93.

Budjettiperiaatteina on yleensä pidetty seuraavia periaatteita:

- talousarvion täydellisyysperiaate
- talousarvion vuotuisuusperiaate
- talousarvion bruttoperiaate
- talousarvion tasapainoperiaate
- talousarvion yleiskatteisuusperiaate
- talousarvion julkisuusperiaate
- talousarvion yhtenäisyysperiaate
- talousarvion luotettavuusperiaate
- talousarvion tulojen sitomattomuus- eli nonaffektaatioperiaate
- talousarvion selvyysperiaate
- talousarvion ennakkollisuusperiaate
- talousarvion erittelyperiaate.¹⁰⁸

Täydellisyysperiaatteen mukaan kaikki ennakoitavissa olevat valtion tulot ja menot on otettava kokonaisuudessaan tulo- ja menoarvioon. Eduskunnan budjettivalta on sitä suurempi, mitä laajemmin tulot ja menot sisältyvät tulo- ja menoarvioon.¹⁰⁹ Täydellisyysperiaatteeseen liittyy budjetin sidonnaisuus lakiin. Eduskunnan säätämät lait sitovat myös sitä itseään. Lakiin sidotut menot on sisällytettävä vuotuisiin menoarvioihin ennen harkinnanvaraisten menojen sisällyttämistä.¹¹⁰ Bruttoperiaatteella tarkoitetaan tulojen ja menojen ottamista valtion talousarvioon täysimääräisesti, jolloin tuloista ei saa vähentää menoja eikä menoista saa vähentää tuloja.¹¹¹ Valtion talousarviosta säädetyn lain 3 § 2 momentin mukaan valtiolle liikaa perityn tulon palautus voidaan ottaa huomioon tulonvähennyksenä palautuksen suoritusvuonna. Talousarviolain 3a §:ssä säädetään muista poikkeuksista joissa myös voidaan käyttää nettobudjetointia edellä mainitun 2 momentin lisäksi.

Talousarviosta säädetyn lain 6 a § 1 momentin mukaan tulo tai meno kohdennetaan valtion talousarviossa siihen varainhoitovuoteen, jolle se lähinnä kuuluu siten, että kunkin varainhoitovuoden talousarvioon otetaan tuloarvioina kaikki tiedossa olevat varainhoitovuoden tulot ja määrärahat kaikkiin tiedossa oleviin varainhoitovuoden menoihin. Vuotuisuusperiaate merkitsee sitä, että talousarvion oikeusvaikutukset rajoittuvat vain

¹⁰⁸ Myrsky 2010, s. 93.

¹⁰⁹ Komiteanmietintö 1990:7, s. 50–52.

¹¹⁰ Myllymäki 2007, s. 60.

¹¹¹ Komiteanmietintö 1990:7, s. 53.

asianomaiseen varainhoitovuoteen. Vuotuisuusperiaate merkitsee myös sitä, ettei virastojen ja laitosten määrärahojen mahdollista säästöä ole voinut käyttää enää seuraavana varainhoitovuonna.¹¹² Talousarviolain 7 § 3 momentin mukaan siirtomäärärahan saa siirtää käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen enintään kahden seuraavan varainhoitovuoden aikana sen mukaan kuin talousarviossa päätetään.

Tasapainoperiaatteen mukaan talousarvioon otettujen tulojen tulee kattaa siinä olevat määrärahat. Talousarvioon merkittyjen tulojen on oltava vähintään yhtä suuret kuin määrärahojen yhteismäärä. Talousarvio ei saa missään olosuhteissa olla alijäämäinen. Sen sijaan talousarvio saa olla ylikatteinen. Määrärahoja saa näin ollen olla vähemmän kuin tuloja arvioidaan kertyvän. Ylikatteisuudelle ei ole säädetty ylärajaa. Tasapainoperiaatteen avulla pyritään takaamaan se, että budjetoitujen menojen maksamiseen on käytettävissä riittävästi varoja.¹¹³ Tasapainoperiaate on ehdoton ja varmistamalla perusedellytykset budjetin toimeenpanolle se turvaa eduskunnan budjettivaltaa. Tasapainoperiaate perustuu perustuslain 84 § 2 momenttiin, jonka mukaan talousarvioon otettavien tuloarvioiden on katettava siihen otettavat määrärahat. Myös Euroopan unionin budjetilta vaaditaan tasapainoperiaatteen noudattamista. Näin pystytään parhaiten tukemaan talous- ja rahaliiton vakautta, kun sekä unioni että jäsenvaltiot noudattavat budjettiensa suunnittelussa tasapainoperiaatetta.¹¹⁴

Yleiskatteisuusperiaatteen mukaan talousarvion tuloja ei voi sitoa tiettyjen menojen maksamiseen. Bruttoperiaate voidaan näin ollen nähdä yleiskatteisuusperiaatteen ilmentymänä. Yleiskatteisuusperiaatetta hyvin läheisesti muistuttaa tulojen sitomattomuusperiaate eli nonaffektaatioperiaate. Nonaffektaatioperiaate tarkoittaa sitä, että tuloerän käyttäminen tietyn menoerän maksamiseen on kiellettyä. Affektaatiolla tarkoitetaan tietyn tulon käyttämistä tietyn meno suorittamiseen. Eduskunnalla on budjettivallan nimissä oikeus määrätä menojen käyttötarkoituksesta, mutta eduskunta ei voi budjetissa määrätä, minkä menon maksamiseen mikäkin tulo on käytettävissä. Kaikkien valtion tulojen tulee mennä yhteiseen kassaan josta ne käytetään kaikkien valtion menojen kattamiseen.¹¹⁵ Suomessa nonaffektaatio ei ole kuitenkaan voimassa olevaa oikeutta. Affektaatio voidaan

¹¹² Komiteanmietintö 1990:7, s. 55.

¹¹³ Myllymäki 2007, s. 59; Myrsky 2010, s. 110–111.

¹¹⁴ Myllymäki 2007, s. 59.

¹¹⁵ Myrsky 2010, s. 111–113.

toteuttaa lailla ja budjetin yksityiskohtaisilla perusteilla. Tästä hyvä käytännön esimerkki on veikkausvoittovarojen sidottu käyttötarkoitus.¹¹⁶

Budjetin julkisuusperiaatteen tarkoituksena on, että talousarviota voidaan soveltaa vasta sen jälkeen, kun se on julkaistu säädöskokoelmassa. Talousarvion yhtenäisyysperiaatteella tarkoitetaan sitä, että budjetti tulee yhtenäisenä kokonaisuutena sisällyttää parlamentin samassa käsittelyssä päätettävään budjettiasiakirjaan. Näin mahdollistetaan se, että budjetista saa selville tulojen ja menojen välisen suhteen. Talousarvion luotettavuusperiaatteen mukaan tulo- ja menoerät otetaan budjettiin niin täsmällisesti kuin on mahdollista. Talousarvion selvyysperiaatteen mukaisesti talousarvio tulee laatia niin selväpiirteisesti, ettei sen soveltamisessa tapahdu väärinkäsityksestä johtuvia erehdyksiä eikä sen soveltamisen valvonta muodostu liian hankalaksi. Ennakollisuusperiaatteen mukaisesti talousarvio tulee säännönmukaisesti saada hyväksytyksi ennen asianomaisen varainhoitovuoden alkua. Erittelyperiaatteella tarkoitetaan sitä, että tuloarviot ja määrärahat tulee eritellä eri tarkoituksiin. Tällöin eduskunta voi käyttää tehokkaasti budjettivaltaansa ja valtioneuvosto sekä ministeriöt voivat ohjata talousarviosta tulevaa rahoitusta.¹¹⁷

3.5 Valtiontalouden suunnittelu

Taloussuunnitelma luo pohjan suunnittelukauden ensimmäistä varainhoitovuotta koskevan talousarvioesityksen laadinnalle. Toiminta- ja taloussuunnittelua koskeva säännös lisättiin talousarviolakiin vuonna 1988. Tätä ennenkin suunnittelua oli harjoitettu, mutta sitä ei säännelty laintasolla. Talousarviolain 12 § 1 momentin mukaan ministeriöiden, virastojen ja laitosten on suunniteltava toimialansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja hallinnonalansa taloutta ja tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Suunnittelun on tuotettava talousarvion valmistelussa ja valtiontalouden suunnittelussa tarvittavat tiedot. Talousarviolain 12 §:n säännöksestä säädetään tarkemmin talousarvioasetuksen 10 §:ssä. Taloussuunnittelun avulla luodaan perusteita vuotuisen tulo- ja menoarvioesitykseen. Se auttaa myös laatimaan kattavaa koko valtiontaloutta koskevaa suunnitelmaa. Taloussuunnitelmilla on suuri merkitys eduskunnan budjettipäätösten sisältöön. Toiminta- ja taloussuunnitelmassa selvitetään

¹¹⁶ Myllymäki 2007, s. 62.

¹¹⁷ Myrsky 2007, s. 111–114.

vaihtoehtoja eri toiminnoille ja lasketaan niille lähivuosien rahoitustarve, jonka jälkeen vuotuisen talousarvioon otetaan määrärahat valittujen vaihtoehtojen toteuttamiseksi¹¹⁸.

Ennen vuoden 2000 perustuslakiuudistusta perustuslaissakin oli julkisen talouden monivuotista suunnitelmaa koskeva säännös (hallitusmuoto 66.2 §). Sen mukaan valtioneuvosto voi antaa selontekona tai tiedonantona eduskunnan käsiteltäväksi julkisen talouden monivuotisen suunnitelman. Tällä tavoin pyrittiin antamaan eduskunnalle enemmän vaikutusvaltaa julkisen talouden kehittämisen suuntaviivoihin. Tavoitteena oli valtiontalouden kokonaisvaltainen tarkastelu eduskunnassa, jolloin virastojen ja laitosten toiminta- ja taloussuunnitelmia ei olisi tarpeen erikseen saattaa eduskunnan tietoon.¹¹⁹ Vuonna 2000 voimaan astuneesta perustuslaista säännös kuitenkin poistettiin, koska hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) mukaan valtiontalouden monivuotisia suunnitelmia ei ollut annettu eduskunnalle ja uuden perustuslain myötä ne voidaan antaa selontekoa ja tiedonantoa koskevan yleissäännöksen (perustuslaki 44 §) nojalla.

Taloussuunnittelu perustuu lisääntyneeseen tarpeeseen ohjata kansantalouden kehitystä eri suhdannevaiheissa finanssipolitiikan keinoin. Suomen jäsenyys Euroopan talous- ja rahaliitossa on entisestään korostanut tätä tarvetta. Taloussuunnittelulla on poliittisesti yhteys hallitusohjelman luomiseen ja toteuttamiseen. Taloussuunnitelman avulla pystytään paremmin mitoittamaan virastojen ja laitosten toimintaa. Valtiontalouden rahoitusongelmat ovat lisänneet vaatimuksia siitä, että julkisen vallan tehtävät tulee hoitaa mahdollisimman taloudellisesti, jotta yksilön perusoikeudet pystyttäisiin uskottavasti toteuttamaan ja suomalainen hyvinvointivaltio säilyttämään.¹²⁰

Toiminta- ja taloussuunnittelun syvin olemus ei ole sen juridisessa luonteessa. Sen avulla pyritään varmistumaan siitä, että verovaraille tulee riittävä vastike. Taloussuunnittelu on luonteeltaan jatkuvaa. Valtioneuvoston antaman toiminta- ja taloussuunnitelmien laadintaperiaatteita koskevan päätöksen¹²¹ mukaan suunnittelukausi on pääsääntöisesti neljä vuotta. Suunnittelukauden ensimmäinen vuosi on talousarviovuosi. Suunnittelun jatkuvuus tulee esille siinä, että tietyn vuoden toiminta ja talous käsitellään useana vuonna ennen talousarviopäätöstä. Tämä mahdollistaa perusteellisen keskustelun ideoista ja niiden muotoilemiseen sekä hiomiseen on käytettävissä monta vuotta. Valtion talousarvio on saanut

¹¹⁸ Meklin 2002, s. 119.

¹¹⁹ Komiteanmietintö 1990:7, s. 140 ja 178.

¹²⁰ Myllymäki 2007, s. 46.

¹²¹ Valtioneuvoston päätös 24.4.2003, s. 1.

kritiikkiä siitä, ettei siitä käy selville, mitä rahoilla todellisuudessa saadaan aikaan. Talousarviosta käyvät ilmi eri toimintojen rahoitus, mutta itse toiminnasta se ei kerro mitään. Toiminta- taloussuunnittelun tarkoituksena on antaa perusteltuja ehdotuksia itse toiminnasta ja sen vaikutuksista. Suunnitelma kertoo, mitä valtion talousarviossa toimintoihin varatuilla rahoilla saadaan aikaiseksi pitemmällä aikavälillä.¹²²

Julkinen valta pyrkii talouspoliittisin keinoin turvaamaan kansantalouden tasapainoisen kehityksen. Voimavarojen tehokas allokaatio vaatii markkinavoimien lisäksi myös julkisen vallan toimenpiteitä. Tärkeimmät tavoitteet ovat taloudellisen kasvun turvaaminen, suhdanteiden tasoittaminen, työllisyyden turvaaminen, tulonjaon tasoittaminen, vakaa rahanarvo ja tasapainoinen vaihtotase. Tavoitteet täsmentyvät voimassa olevassa hallitusohjelmassa ja talousarvioesityksen yleisperusteluissa. Talouspoliittisista keinoista merkittävin on finanssipolitiikka, jolla tarkoitetaan julkisyhteisöjen tuloja ja menoja koskevaa päätöksentekoa.¹²³ Valtion budjetti on finanssipolitiikan väline, jolla eduskunta voi vaikuttaa kansantalouden suhdannevaihteluihin. Finanssipolitiikalla tarkoitetaan yleisesti julkisten talouksien avulla harjoitettavaa talouspolitiikkaa. Julkiseen talouteen kuuluvat valtiontalous, kunnallistalous ja lakisääteiset sosiaalirahastot. Finanssipolitiikka tarkastelee sitä, miten julkiset tulot hankitaan ja mihin julkiset menot kohdennetaan. Valtiontaloutta koskevassa finanssipolitiikassa muodollisesti korkein päätösvalta on eduskunnalla, joka hyväksyy talousarvion ja säätää budjettilait, kun taas valmisteluvalta on pääosin valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön käsissä.¹²⁴

Budjettipolitiikka on osa finanssipolitiikkaa, ja sillä tarkoitetaan julkisten talouksien toimesta harjoitettua politiikkaa sekä vaikuttamista talousarvion välityksellä. Valtion budjettipolitiikalla tarkoitetaan niitä valintoja ja päätöksiä, joita joudutaan tekemään talousarvion laadinnan yhteydessä. Muodostettaessa esimerkiksi valtiontalousarvion määrärahojen rakennetta ja ratkaistaessa määrärahojen keskinäisiä suhteita, on kyse budjettipolitiittisista päätöksistä.¹²⁵ Valtio pyrkii budjettipolitiikan avulla tasaamaan suhdanteita. Noususuhdanteessa vähennetään menoja ja lisätään veroja, jolloin budjetista muodostuu ylijäämäinen. Laskusuhdanteessa pyritään lisäämään kansalaisten käytettävissä olevaa rahamäärää keventämällä verotusta ja kasvattamalla menoja. Suhdannepolitiikan

¹²² Meklin 2002, s. 115–118.

¹²³ Myrsky 2010, s. 14–15.

¹²⁴ Wacker 2009, s. 43.

¹²⁵ Wacker 2009, s. 43.

taustalla on ajatus valtiotalouden käyttämisestä kokonaiskysynnän sääntelyssä. Keynesiläisen ajattelutavan mukaan lamasta on mahdollista nousta kokonaiskysyntää lisäämällä.¹²⁶

Hallitus on linjannut omia talouspoliittisia tavoitteitaan hallitusohjelmassa (hallitusohjelmasta lisää alaluvussa 5.4). Hallituksen talouspolitiikalla tähdätään talouden kasvupotentiaalin vahvistamiseen kestäväällä tavalla, työllisyysasteen nousuun, kotitalouksien ostovoiman kasvamiseen sekä kansainvälisen kilpailukyvyn parantamiseen. Hallitus turvaa hyvinvointivaltion olemassa oloa harjoittamalla aktiivista, kansantalouden kasvumahdollisuuksia ja työllisyyttä tukevaa finanssipolitiikkaa. Talouden kasvu turvataan vahvistamalla rahoituspohjaa, jolloin julkinen talous saadaan kestäväälle pohjalle. Julkisen talouden kestävyys ja terve valtionalous ovat hyvinvointivaltion edellytys. Hallitusohjelman mukaan hallitus rakentaa kehyspäätöksensä siten, että hallitusohjelmaan kirjatut talouspolitiikan tavoitteet toteutuvat ja Suomen valtion nykyinen luottoluokitus säilyy.¹²⁷ Hallitusohjelman talouspoliittiset linjaukset vaikuttavat siis kehyspäätösten kautta suoraan vaalikauden aikana laadittaviin valtion talousarvioihin.

¹²⁶ Myrsky 2010, s. 15.

¹²⁷ Hallitusohjelma 22.6.2011, s. 9.

4 KUNNAN OIKEUS PÄÄTTÄÄ OMASTA TALOUDESTAAN

4.1 Valtiontalouden vaikutus itsehallintoon perustuvaan kuntatalouteen

Suomen perustuslain 121 § 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslaki estää lainsäätäjää puuttumasta tavallisella lainsäädännöllä kunnan itsehallinnon ominaispiirteisiin. Ominaispiirteet, jotka tekevät kunnan itsehallinnosta merkityksellisen, ovat kuntien valtiosta riippumaton päätösvalta, kunnallinen demokratia, kuntien oma tehtäväpiiri ja taloudellinen itsenäisyys.¹²⁸

Perustuslain turvaama itsehallinto ei kuitenkaan estä valtiota antamasta lainsäädännöllä kunnille tehtäviä, jotka niiden tulee hoitaa. Kunnan taloudellinen itsenäisyys perustuu verotusoikeuteen ja oikeuteen päättää omasta varainkäytöstään. Eduskunta säätää vaihteluvälin, jonka sisällä kunta voi itsenäisesti päättää omasta kiinteistöverokannastaan. Kunnallisverolle ei sen sijaan ole asetettu erityisiä rajoituksia. Edellä mainittujen verotulojen lisäksi kunta saa myös eduskunnan päättämän osuuden yhteisöveron tuotosta. Verotulot muodostavat useimmiten suurimman osan kunnan tuloista.¹²⁹ Tuloveroprosentista, kiinteistöveroprosentista sekä muiden verojen perusteista päätetään talousarvion hyväksymisen yhteydessä (kuntalaki 66 §). Kuntalain 8 § 1 momentin mukaan valtiovarainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta ja pitää huolen siitä, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa.

Yli puolet julkisyhteisöjen talouden volyyymista muodostuu kuntien ja kuntayhtymien talouksista. Kuntalain (365/1995) 2 § 1 momentin mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Itsehallintoon kuuluvat tehtävät muodostavat kunnan yleisen toimialan, ja erityislainsäädäntöön perustuvat tehtävät erityistoimialan. Kunta voi itsenäisesti asettaa kunnallistaloudellisia tavoitteita, jotka painottavat paikallisella tasolla tärkeäksi koettuja asioita. Kunnan asettamien tavoitteiden ei tule kuitenkaan olla ristiriidassa valtion asettamiin taloudellisiin tavoitteisiin nähden. On kuitenkin epätodennäköistä, että tavoitteet eivät olisi yhdenmukaisia, koska kunnan tulee hoitaa sille lainsäädännöllä asetetut tehtävät huolimatta siitä kuinka paljon se on varannut

¹²⁸ Husa – Pohjolainen 2008, s. 270–271.

¹²⁹ Myrsky 2010, s. 24.

resursseja itsehallinnollisten tehtävien hoitamista varten. Erityislainsäädännöllä säädettyjä pakollisia tehtäviä varten kunnalla on oikeus saada valtionavustuksia, joista lisää alaluvussa 4.3. Erityistoimialan kautta kunnat toteuttavat valtion asettamia tavoitteita, jolloin julkistalouden tavoitteet ovat yhteisiä kunnille ja valtiolle.¹³⁰

Kuntien ja valtion välisissä neuvottelusuhteissa pääpaino on viime vuosina ollut taloudessa. Valtion pyrkii kaikin keinoin tasapainottamaan julkista taloutta leikkaamalla menoja ja vähentämällä valtion lainanottoa. Kunnille tämä on näkynyt valtionosuuksien leikkauksena ja valtion vetäytymisenä kuntien vastuulla olevien perusoikeuksia takaavien palvelujen rahoituksesta. Vaikka kunnilla on aiempaa suurempi vastuu rahoituksen riittävydestä, tulee valtion edelleen huolehtia rahoitusperiaatteen mukaisesti siitä, että kunnilla on edellytykset hoitaa niille kuuluvat tehtävät (rahoitusperiaatteen käsitteestä lisää alaluvussa 5.2.1).¹³¹ Alkuvuodesta 2013 julkaistut kuntien tilinpäätösarviot ennustavat uusien kriisikuntien syntymistä. Kunnat joutuvat turvautumaan lainarahaan, kun omat rahat eivät enää riitä palvelujen tuottamiseen. Kuntaliitto on ehdottanut kuntatalouden tasapainottamiseksi veropohjan laajentamista ja valtionosuuksien leikkauksista pidättäytymistä. Kuntien velvollisuuksia suhteessa niiden rahoitusmahdollisuuksiin tulisi arvioida uudelleen. Kuntien rahoitusongelmia on pyritty ratkaisemaan uudistamalla palvelujen tuotantorakennetta ja tekemällä kuntaliitoksia. Kuntien määrä on jo vähentynyt viime vuosien aikana ja tulee vähenemään tulevaisuudessakin. Kuntaliitokset ovat kasvattaneet kuntien keskikokoja. Hallinto- ja kuntaministeri Virkkunen (tilanne huhtikuussa 2013) on korostanut, että kuntien tulee jatkossakin tuottaa keskeiset peruspalvelut.¹³²

Kunnille lailla säädettyjen tehtävien hoidon rahoittaminen perustuu pitkälti valtion vuotuisen talousarvioon. Valtion vuotuinen talousarvio on luonnollisesti voimassa vain kyseisen varainhoitovuoden ajan, kun taas lait (perustuslaki ja erityislainsäädäntö), jotka säätelevät tehtäviä kuntien hoidettavaksi ovat voimassa toistaiseksi. Kuntien tehtävien ja näiden tehtävien rahoituksen välinen tasapaino on näin ollen jatkuvassa epävarmuuden tilassa. Tätä epävarmuutta on pyritty poistamaan peruspalveluohjelman avulla.¹³³

Peruspalveluohjelmamenettelystä säädetään kuntalaissa (kuntalaki 8 a §). Peruspalveluohjelmamenettely muodostuu peruspalveluohjelmasta ja peruspalvelubudjetista.

¹³⁰ Myllymäki 2007, s. 27–29.

¹³¹ Harjula – Prättälä 2012, s. 6–8.

¹³² Laita 2013 ja Husa – Pohjolainen 2008, s. 274.

¹³³ Harjula – Prättälä 2012, s. 6–8.

Peruspalveluohjelma ja -budjetti laaditaan valtiovarainministerin johtamassa ministerityöryhmässä johon osallistuvat kunnallishallinnon kannalta keskeiset ministeriöt, pääasiassa valtiovarainministeriö yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön, opetusministeriön ja tarvittaessa muiden ministeriöiden kanssa. Suomen Kuntaliitto osallistuu ministerityöryhmään pysyvänä asiantuntijana. Kuntalain 8a § 2 momentin mukaan peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön ja palvelujen kysynnän muutokset, kuntatalouden kehitys ja kuntien tehtävien muutokset sekä tehdään ohjelma tulojen ja menojen tasapainottamisen edellyttämistä toimenpiteistä. Peruspalvelubudjetissa arvioidaan kuntatalouden kehitys sekä valtion talousarvioesityksen vaikutukset kuntatalouteen (kuntalaki 8 a § 3 mom.). Peruspalveluohjelma annetaan eduskunnalle valtionalouden kehysten yhteydessä, koska ohjelma on osa kehysmenettelyä. Peruspalvelubudjetti tulee osaksi valtion talousarvion yleisperusteluja ja se laaditaan valtion talousarvioesityksen yhteydessä.¹³⁴

Hallituksen esityksen (HE 129/2007 vp) mukaan peruspalveluohjelman kuntatalouslinjauksista ei voida valtion ja kuntien välisissä neuvottelu- ja yhteistyömenettelyissä valtiosääntöoikeudellisista syistä tehdä valtiota ja kuntia oikeudellisesti sitovia sopimuksia. Valtioneuvosto ei voi tehdä Suomen Kuntaliiton kanssa sopimuksia eduskunnan lainsäädäntö- ja budjettivaltaan kuuluvissa asioissa. Tällaiset sopimukset olisivat perustuslain vastaisia sekä oikeudellisesti merkityksettömiä myös siksi, että Suomen Kuntaliitolla ei ole toimivaltaa tehdä perustuslaissa säädettyä itsehallintoa nauttivien kuntien puolesta niitä oikeudellisesti sitovia sopimuksia.

Kuntalain 8 b § 1 momentin mukaan valtion ja kunnan välisiä asioita käsitellään valtiovarainministeriön yhteydessä toimivassa kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa. Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta sekä peruspalveluohjelmamenettely muodostavat kokonaisuuden, jota kutsutaan valtion ja kuntien neuvottelumenettelyksi. Valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä käsitellään kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kunnallishallinnon ja -talouden asioita sekä valtion- ja kunnallistalouden yhteensovittamista (kuntalaki 8.3 §).

Edellä mainittujen yhteisten tehtävien lisäksi neuvottelukunnan tehtäviin kuuluvat peruspalveluohjelmaan sisältyvän kuntatalouden kehitysarvion valmistelu ja peruspalveluohjelman tavoitteiden toteutumisen tarkastelu. Neuvottelukunta seuraa, miten peruspalveluohjelma otetaan huomioon eri hallinnonaloilla kuntia koskevan lainsäädännön ja

¹³⁴ Harjula – Prättälä 2012, s. 188–190.

päätöksien valmistelussa. Valtioneuvosto päättää puolet neuvottelukunnan jäsenistä ja Suomen Kuntaliitto nimittää toisen puolen. Neuvottelukunnassa on edustus sekä budjetti- että kuntaosastosta.¹³⁵

4.2 Kunnan talousarvio ja taloussuunnitelma

Kuntalain 65 § 1 momentin mukaan valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma vähintään kolmeksi vuodeksi. Talousarviovuosi on suunnittelukauden ensimmäinen vuosi. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan (Kuntalaki 65.2 §). Kuntalaki uudistettiin kokonaisuudessaan vuonna 1995 (luvut 8 ja 9 tulivat poikkeuksellisesti voimaan vasta vuonna 1997), jolloin talousarvion käsittelyä, hyväksymistä, velvoittavuutta, sisältöä ja rakennetta koskevat säännökset koottiin samaan pykälään¹³⁶.

Hallituksen esityksen mukaan (HE 192/1994 vp) kunnan tulee tehdä taloussuunnitelma sen vuoksi, että talousarviovuosi saattaa olla liian lyhyt ajanjakso menotalouden sopeuttamiseksi tuloihin. Taloussuunnitelmalla tasapainotetaan kunnan kokonaistaloutta ja arvioidaan ovatko kunnan sitoumuksiin liittyvät riskit oikeassa suhteessa kunnan voimavaroihin. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Kuntalain 65 § 4 momentin mukaan talousarviossa tulee olla käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa. Taloussuunnitelmassa käytetään samoja rakenneosia. Lähtökohtana on, että talousarvio, taloussuunnitelma ja tilinpäätös ovat rakenteeltaan samankaltaiset. Käyttötalousosa sisältää toimielinten rahoitustarpeen ja sen kattamisen. Tuloslaskelmaosassa esitetään miten keskeiset tuloerät riittävät kattamaan peruspalvelumenot ja muut menot. Investointiossa sisältää hankkeiden kustannusarviot sekä niiden sijoittumisen suunnitteluvuosille ja rahoitussuunnitelma kertoo kuinka kunnan menot rahoitetaan.¹³⁷ Määrärahan ja tuloarvion käsitteitä ei ole määritelty laissa. Määrärahalla tarkoitetaan valtuuston toimielimille myöntämää valtuutusta käyttää tietty euromääräinen rahasumma tavoitteiden saavuttamiseksi, kun taas tuloarviolla tarkoitetaan toimielimelle asetettua tulotavoitetta. Määrärahan ja tuloarvion muutoksista päättää valtuusto.¹³⁸

¹³⁵ HE 129/2007 vp, s. 13–14.

¹³⁶ HE 192/1994 vp, s. 109.

¹³⁷ Myllymäki 2007, s. 208.

¹³⁸ Harjula – Prättälä 2012, s. 546.

Taloussuunnitelma on kunnan tulevia talousarviovuosia valmisteleva asiakirja, jossa asetetaan taloudelliset tavoitteet lähivuosille. Taloussuunnitelma ei ole valituskelpoinen päätös, koska se koskee vain valmistelua, eikä itse varsinaista päätöstä eli talousarvion hyväksymistä.¹³⁹ Suunnitelman hyväksyminen on periaatepäätös samalla tapaa kuin taloussuunnitelmaa edeltänyt kuntasuunnitelma.¹⁴⁰ Hallituksen esityksen mukaan taloussuunnitelman avulla voidaan aikaisempaa suunnitteluvaihetta enemmän selvittää mahdollisuuksia, ratkaista ongelmia, ideoita erilaisia toteuttamismahdollisuuksia ja sopeuttaa toimintaa kunnan talousperustaan. Kuntalaki ei sisällä yksityiskohtaista säännöstä taloussuunnitelman toteuttamisesta, koska poliittisen arvokeskustelun herättäminen ja sen pohjalta lähtevien tavoitteiden ja strategioiden määrittely ei edellytä lakiin perustuvaa ohjausta.¹⁴¹ Taloussuunnitelmaa voi ajatella samalla tavalla poliittisena asiakirjana kuin eduskunnan hallituksen hallitusohjelmaa. Taloussuunnitelmassa linjataan valtuustokauden poliittiset arvot ja priorisoidaan tavoitteet, jotka pyritään toteuttamaan mahdollisimman hyvin talousarvion puitteissa.

Kunnanhallitus valmistelelee taloussuunnitelman valtuuston päätettäväksi. Hyväksyessään taloussuunnitelman valtuusto samalla sitoo omaa budjettivaltaansa. Kuntien budjettivallan painopiste on siirtynyt lähemmäksi valmisteluvaihetta, ja talousarviosta on tullut yhä enemmän taloussuunnittelun käytännön toteuttamisasiakirja. Talousarvio konkretisoi taloussuunnitelmassa priorisoidut tavoitteet. Talousarviolla voidaan katsoa olevan kaksi tehtävää; kunnallispoliittinen ja hallinnollinen tehtävä. Talousarvion kunnallispoliittinen tehtävä on ilmentää enemmistövaltaa ja sen tahdon toteutumista itsehallinnollisessa päätöksenteossa. Toimielimien ja viranhaltijoiden oikeus toimia ja toisaalta niiden toimivaltuuksien rajaaminen on talousarvion hallinnollinen tehtävä. Yhdeksi keskeiseksi hallinnolliseksi tehtäväksi voidaan katsoa myös talousarvion toimiminen tulosoikeuden välineenä.¹⁴²

Kunnan talousarvion sitovuudesta säädetään laissa (kuntalaki 65.5 §). Talousarvion sitovuudella on tarkoitus turvata valtuuston valta ohjata kunnan taloutta ja asettaa tavoitteita sekä rajoitteita alemmille toimielimille. Kunnan toiminnassa ja taloudessa tulee noudattaa talousarviota. Talousarvio ei kuitenkaan sido valtuustoa itseään, koska talousarviovuoden aikana talousarvion tehtävistä lisäyksistä ja muutoksista päättää valtuusto. Talousarvion

¹³⁹ Myllymäki 2007, s. 209.

¹⁴⁰ Harjula – Prättälä 2012, s. 545.

¹⁴¹ HE 192/1994 vp, s. 49–50.

¹⁴² Myllymäki 2007, s. 209–212.

sitovuus koskee kunnan omia toimielimiä ja henkilöstöä, mutta esimerkiksi kunnassa toimivalla yhteisöllä ei ole oikeutta pelkän talousarviossa sille varatun rahasumman perusteella vaatia sille osoitettua avustusta. Yhteisön oikeus sille varattuun rahasummaan syntyy vasta kunnan toimivaltaisen viranomaisen talousarvioon perustuvalla päätöksellä.¹⁴³ Kunnan talousarviosta käy konkreettisimmin ilmi kunnan pyrkimys edistää kuntalaisten hyvinvointia.

Vaikka kunnalla on velvollisuus noudattaa talousarviota, ei velvoittavuuteen sisälly kuitenkaan toimintapakkoa. Talousarvio antaa oikeuden määrärahan käyttämiseen valtuuston osoittamaan käyttötarkoitukseen, mutta määrärahaa ei ole kuitenkaan pakko käyttää mikäli asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa muutenkin.¹⁴⁴ Taloussuunnitelma on lähinnä toiminnallisesti ja poliittisesti sitova. Suunnitelmassa ei voida antaa valtuutusta käyttää toimintaan osoitettuja määrärahoja. Kunnan toimielimillä ja viranhaltijoilla on velvollisuus toimia taloussuunnitelman mukaisesti ja niiden tulee tarvittaessa antaa valtuustolle selvitys siitä, miksi suunnittelutavoitteet eivät ole toteutuneet. Talousarvio on vuosien saatossa kehittynyt oikeudelliseen sitovuuteen perustuvasta määrärahaseurannasta kohti tavoite- ja tulohajaukseen perustuvaa määrärahojen jakoa. Vuoden 1976 kunnallislakiin tehtiin muutos vuonna 1990, jonka mukaan valtuusto voi jakaa määrärahat laajoina kokonaisuuksina toimielimille entisen yksityiskohtaisen määrärahaohjauksen sijaan. Toimielimillä on talousarviovuoden aikana oikeus muuttaa toimintojen painotuksia ja jakaa voimavaroja uudelleen. Uudistuksen myötä toimielimet saivat enemmän taloudellista päätösvaltaa. Valtuusto jakaa talousarviossa määrärahat ja tuloarviot kunnanhallitukselle sekä lautakunnille, jotka jakavat käyttösuunnitelmilla ne osamäärärahoiksi. Talousarvio voi siis nykyisin olla varsin yleispiirteinen asiakirja.¹⁴⁵

Valtiontaloudesta tutut budjettiperiaatteet vaikuttavat myös kuntatalouteen, tosin huomattavasti pienemmällä painoarvolla. Budjettiperiaatteet vaikuttavat kunnan talousarviota koskevien varsin väljien normien tulkintaan. Periaatteilla on kuntataloudessa pienempi painoarvo sen vuoksi, että kunnan talousarvio on harvemmin oikeudellisen tarkastelun kohteena ja siitä valitetaan harvoin. Kunnan talousarvioon eniten vaikuttavat täydellisyysperiaate, tasapainoperiaate, vuotuisuusperiaate, yhtenäisyysperiaate sekä kehysbudjetointiperiaate. Muut periaatteet ovat tuttuja valtiontaloudesta, mutta kehysbudjetointiperiaate on lähinnä kuntia koskeva finanssioikeudellinen peruseriaate.

¹⁴³ Harjula – Prättälä 2012, s. 554–555.

¹⁴⁴ HE 192/1994 vp, s. 46.

¹⁴⁵ Harjula – Prättälä 2012, s. 544–546.

Kehysbudjetointiperiaatteen mukaan valtuustolla on laaja harkintavalta päättää määrärahakokonaisuuksista siten, että toiminnan tavoitteet ja niiden saavuttamiseen varatut varat ovat yhdistettävissä talousarviossa. Useimmiten valtuusto asettaa määrärahan tehtäväkohtaisesti, mutta joskus kehysajattelussa voidaan mennä niin pitkälle, että valtuusto asettaa esimerkiksi lautakunnalle kokonaismäärärahan useiden eri tehtävien hoitamiseen. Valtuuston tulee huolehtia siitä, ettei kehysajattelun liian pitkälle vieminen tee talousarviosta niin yleispiirteistä, ettei valtuuston voida enää katsoa käyttävän sille kuuluvaa talousarviovaltaa (kuntalaki 13 §) hyväksyessään kunnan talousarvion. Valtuuston voidaan tällöin katsoa siirtäneen toimivaltaansa kuntalain 14 §:n vastaisesti alemmille toimielimille.¹⁴⁶

Kunnan talousarvion käsittelystä säädetään kuntalain sijasta kunnan hallintosäännössä. Kuntalaissa säädetään ainoastaan, että kunnanhallitus vastaa kunnan taloudenhoidon valmistelusta ja valtuusto hyväksyy talousarvion (kuntalaki 13 ja 23 §). Talousarvion valmistelun yksityiskohdat vaihtelevat kuntien välillä. Kunnan keskushallinto valmistelee alkuvuoden aikana seuraavaa talousarviovuotta varten talousarviokehukset, jotka kunnanhallitus hyväksyy yhdessä talousarvion laadintaohjeiden kanssa. Toimielimet laativat talousarvioehdotuksena ja käyttösuunnitelmansa kunnanhallituksen vahvistamien laadintaohjeiden perusteella. Valtuusto päättää talousarvion määrärahoista ja tuloarviosta.¹⁴⁷ Jos valtuusto ei hyväksy talousarviota ensimmäisessä käsittelyssä, palautuu se hallituksen uudelleen valmisteltavaksi. Valtuuston käsittelyille ei ole asetettu enimmäismäärää. Hallituksen mielestä käsittelykertoja ei ole tarpeen rajoittaa, koska kunnan talousarvion käsittely on yksinkertaistunut vähentyneiden määrärahojen ja päätöksenteossa vaadittavan yksinkertaisen enemmistön vuoksi. Valtuuston on hyväksyttävä talousarvio vuoden loppuun mennessä. Talousarvion hyväksymisen viivästyisestä ei säädetä kuntalaissa.¹⁴⁸ Kunnan välttämättömät menot on kuitenkin tällöinkin suoritettava ja tulot kannettava.

4.3 Valtionosuudet

Kuntien välisiä taloudellisia eroja tasoitetaan valtionosuusjärjestelmällä eli valtion kunnille myöntäminä valtionosuuksina joiden tarkoituksena on helpottaa kuntia rahoittamaan peruspalveluiden järjestäminen.¹⁴⁹ Valtionavustuslain 1 § 2 momentin (688/2001) mukaan

¹⁴⁶ Harjula – Prättälä 2012, s. 548–551.

¹⁴⁷ Harjula – Prättälä 2012, s. 559.

¹⁴⁸ HE 192/1994 vp, s. 109.

¹⁴⁹ Myrsky 2010, s. 24.

valtionavustuslakia sovelletaan valtion talousarvioon otetusta määrärahasta myönnettävään valtionavustukseen. Valtionavustuksella tarkoitetaan lain mukaan tuenluonteista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi (valtionavustuslaki 1.1 §). Valtionavustuslain mukaista valtionapua voidaan kuntien lisäksi myöntää myös esimerkiksi julkisille yhteisöille, elinkeinoelämälle ja kotitalouksille. Kuntien saamista valtionosuuksista säädetään laissa kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta. Valtionavustuslakia sovelletaan kuntiin siltä osin kuin erikoislainsäädännössä näin säädetään (valtionavustuslaki 3 §). Valtionavut ovat vastikkeettomia rahasuorituksia joita myönnetään yleisen edun nimissä. Valtionavuilla edistetään valtion tehtävien, erityisesti hyvinvointiyhteiskunnan, toteuttamista. Rahoitusvastuu kuntien ja valtion välillä jakautuu lähtökohtaisesti siten, että valtio rahoittaa omat tehtävänsä itse ja kunta huolehtii itsehallintotehtävien rahoituksesta. Kunnan erityistoimialatehtävien (esimerkiksi terveydenhuolto) rahoitusvastuu jakautuu molemmille osapuolille. Kunnat tarvitsevat valtionavustuksia eniten lakisääteisten tehtävien hoitamiseen, koska kuntien omat tulonlähteet ovat hyvin rajallisia eikä veroprosenttia voi korottaa vuodesta toiseen.¹⁵⁰

Kuntien valtionapujärjestelmällä on pitkä historia, jonka aikana järjestelmää on uudistettu usein. Vuonna 1973 säädettiin valtionosuuksia koskeva laki, joka koettiin kuitenkin liian yksityiskohtaisesti ohjaavaksi, jonka vuoksi laki uudistettiin perusteellisesti vuonna 1993 (kuntien valtionosuuslaki 688/92). Vuonna 1973 säädetyin lain mukaan valtionavut myönnettiin kustannusperusteisesti ja tehtäväsidoonaisesti, kun taas vuonna 1993 siirryttiin laskennalliseen järjestelmään.¹⁵¹ Laskennallisen järjestelmän myötä kunnat saivat itse päättää valtionosuuksien kohdentamisesta eri käyttötarkoituksiin. Valtionosuuksien laskentaperusteet eivät enää sitoneet niiden käyttöä eivätkä kunnat voineet omilla toimillaan vaikuttaa valtionosuuksiensa määrään. Kunnat saivat enemmän joustavuutta omaan taloussuunnitteluunsa ja niiden kustannustietoisuus lisääntyi, kun lakisääteiset tehtävät tuli toteuttaa käytettävissä olevalla rahoituksella. Vuonna 1993 voimaan tulleeseen valtionosuuslakiin on tehty rakenteellisia muutoksia vuosina 1996 ja 1997, jolloin esimerkiksi kuntien kantokykyluokituksesta luovuttiin ja se korvattiin kuntien verotuloihin perustuvalla valtionosuuksien tasauksella.¹⁵² Vaikka laskennallisen järjestelmän myötä kunnilla on mahdollisuus käyttää vapaasti tehtäväkohtaiset valtionosuudet, ei harkinnanvaraa todellisuudessa ole juuri ollenkaan. Perustuslakiin kuuluvien subjektiivisten perusoikeuksien

¹⁵⁰ Myllymäki 2007, s. 262–263.

¹⁵¹ Myrsky 2010, s. 25–26.

¹⁵² HaVM 19/2009 vp, s. 3.

ja muiden hyvinvointipalveluiden toteuttaminen sitoo tehtäväkohtaisten valtionosuuksien käyttöön.¹⁵³

Vuoden 2010 alussa kuntien valtionosuusjärjestelmä uudistui jälleen, kun voimaan astui laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009), joka kumosi aikaisemman kuntien valtionosuuslain (1147/1996). Uudistus tuli tarpeelliseksi kunta- ja palvelurakennemuutoksen eli niin sanotun PARAS-hankkeen myötä. Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain 11 §:n mukaan kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä uudistetaan tavoitteena yksinkertainen ja läpinäkyvä järjestelmä. Vanhassa valtionosuusjärjestelmässä kunnan peruspalvelujen valtionosuudet kuuluivat kolmen eri ministeriön hallinnonalaan; valtiovarainministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön. Vuoden 2010 uudistuksen yhteydessä valtionosuudet keskitettiin pieniä poikkeuksia lukuun ottamatta valtiovarainministeriön hallinnonalaan. Hallituksen mukaan uudistuksen tavoitteena on ollut lisätä valtionosuuksia koskevan valtion talousarviovalmistelun poikkihallinnollisuutta ja turvata peruspalveluiden järjestämisen rahoitus erityisesti harvaan asutuissa kunnissa, saaristokunnissa ja saamelaiden kotiseutualueen kunnissa. Uudistuksen myötä on pyritty vähentämään kuntien riippuvuutta harkinnanvaraisesta valtionavustuksesta. Uudistuksen tarkoituksena ei ole ollut valtionosuuksien määräytymisperusteiden muuttaminen. Valtionosuuksien määräytymisperusteita ei muutettu sen vuoksi, että monen kunnan kohdalla muutoksen aiheuttama valtionosuuksien pieneneminen olisi ollut liian huomattava, kun otetaan huomioon vallitseva haasteellinen taloudellinen tilanne. Hallitus toteaa esityksessään, että määräytymisperusteet tulee päivittää ajan tasalle valtiontalouden vakauduttua.¹⁵⁴

Suomen valtionosuusjärjestelmä koostuu kustannus- ja tarve-erojen kompensatiosta sekä tulopohjan tasauksesta. Valtionosuusjärjestelmän merkittävin osa on kunnan peruspalvelujen valtionosuus. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen sisältyvät sosiaali- ja terveydenhuolto, esi- ja perusopetus, kirjastot, yleinen kulttuuritoimi sekä asukasperustainen taiteen perusopetus. Peruspalvelujen valtionosuudella on tarkoitus tukea peruspalveluohjelmaa ja sen tavoitteita sekä toteutusta. Peruspalvelujen valtionosuus perustuu kunnan palvelutarpeeseen eikä siihen vaikuta se, millä tavoin kunta palvelutoimintansa järjestää. Peruspalvelujen valtionosuus lasketaan siten, että kunnan laskennallisesta perusteesta vähennetään kunnan omarahoitusosuus, joka on kaikissa kunnissa yhtä suuri. Omarahoitusosuus lasketaan kunnan

¹⁵³ Myllymäki 2007, s. 298.

¹⁵⁴ HE 174/2009 vp, s. 8, 45 ja 47.

asukasta kohden. Peruspalvelujen valtionosuudessa otetaan huomioon myös yleinen osa, valtionosuuteen tehtävät vähennykset ja lisäykset, järjestelmämuutoksen tasaus, verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus sekä erityisen harvan asutuksen, saaristokunnan ja saamelaisten kotiseutualueen lisäosat, joiden tarkoituksena on vähentää vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevien kuntien riippuvuutta harkinnanvaraisesta valtionosuuden korotuksesta. Kunnat voivat erillisellä hakemuksella hakea valtionosuuden harkinnanvaraista korotusta. Harkinnanvaraisen korotuksen suuruus vaihtelee valtiontalouden tilan mukaan.¹⁵⁵

¹⁵⁵ http://www.vm.fi/vm/fi/15_kunta_asiat/01_kuntatalous/01_valtionosuudet/index.jsp

5 TSS-OIKEUKSIEN TOTEUTTAMINEN

JULKISTALOUDELLISESTA NÄKÖKULMASTA

5.1 Kunta–valtio–suhde ja TSS-oikeudet

Kuntien ja valtion välillä ei ole olemassa selkeää jakoa sen suhteen, mitkä tehtävät kuuluvat kuntien ja mitkä valtion hoidettavaksi. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä otettiin käyttöön uusi käsite ”julkinen valta”, jolla tarkoitetaan sekä valtion että kuntien viranomaisia. Julkisen vallan perinteisen määritelmän mukaan julkinen valta on sopimukseen perustumatonta yksipuolista määräämistä yksityisen eduista, oikeudesta tai velvollisuudesta¹⁵⁶. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuden ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tällä korostetaan sitä, että perustuslaki ei ota kantaa siihen kuka turvaa TSS-oikeuksien ja muiden perusoikeuksien toteutumisen.

Eduskunta säätelee perusoikeuksien sisältöä ja määrittelee niiden velvoittavuuden eri toimijoille. Jos velvoitetta ei ole erikseen määritelty, sen katsotaan koskevan valtiota tai asettavan lainsäätäjälle velvoitteen säätää toimijasta. Jos velvoite on asetettu julkiselle vallalle ilman muuta määritettä, koskee perusoikeuden toteuttamisvelvollisuus lainsäätäjää, jolla on täten lainsäädäntövelvoite.¹⁵⁷ Esimerkiksi perustuslain mukaan julkisen vallan tulee turvata jokaiselle oikeus sosiaali- ja terveystalouteen (perustuslaki 19.3 §). Säännös asettaa lainsäätäjälle velvoitteen tällaista turvaa koskevan lainsäädännön laatimiselle. Lainsäätäjän valtaan kuuluu myös oikeus määrätä sosiaali- ja terveystaloutteen järjestäminen esimerkiksi kunnan tehtäväksi. Säättämällä kyseisen oikeuden jonkun viranomaisen (tässä tapauksessa kunnan) tehtäväksi, lainsäätaja turvaa perusoikeuden toteutumisen. Tämän seurauksena yksilö voi suunnata vaateensa kunnalle, joka on saanut käskyn toteuttaa perusoikeuden turvaama oikeus.¹⁵⁸

Perusoikeuksien turvaamisvelvoite (perustuslaki 22 §) asettaa julkisyhteisölle velvoitteen aktiivisin toimin toteuttaa perusoikeuksia ja suojata niitä sekä pidättäytyä perusoikeuksia luvattomasti rajoittavista toimista. Turvaamisvelvoite koskee kaikkia julkisyhteisön organisaation tasoja aina eduskunnasta alimpaan hallintoportaaseen asti. Aktiivinen toiminta sisältää lainsäädäntötoimet, talousarvioratkaisut ja tosiasialliset sekä harkinnanvaraiset hallintotoimet. Lainsäätäjän tulee suojata perusoikeuksia pitämällä huolta, ettei olemassa

¹⁵⁶ Husa – Pohjolainen 2008, s. 74.

¹⁵⁷ Arajärvi 2006, s. 55.

¹⁵⁸ Arajärvi 2002, s. 88–89.

oleva tai uusi laki ole ristiriidassa perusoikeuksien kanssa. Eduskunta on ainoa viranomainen, jolla on oikeus purkaa tai muuttaa perustuslain säännöksiä. Tilanteesta erikoisen tekee se, että eduskunnalla on lainsäätäjänä oikeus tehdä muutoksia perustuslakiin, mutta samalla sen oikeuksiin kuuluu valvoa, että muutos tai purkaminen ei riko perustuslain 22 §:n mukaista perusoikeusvelvoitetta. Valvonta tapahtuu ensi sijassa perustuslakivaliokunnan välityksellä.¹⁵⁹ Toinen asia on kuitenkin se, että ei ole olemassa toimivia oikeudellisia pakotteita sille, että lainsäätäjät täyttävät kaikki ne velvoitteet joita perustuslaki sille asettaa jotta perusoikeudet toteutuisivat.¹⁶⁰

Mitä ovat kunnan peruspalvelut ja mitä niihin sisältyy? Kysymys on suhteellisen hankala, ja siihen on vaikea vastata tyhjentävästi. Hallituksen esityksessä (HE 155/1999 vp) todetaan, että peruspalveluiksi on määritelty palvelut, jotka pääasiassa koskevat suurta määrää ihmisiä ja vaikuttavat kansalaisten jokapäiväiseen elämään ja joiden puuttuminen aiheuttaa merkittäviä ongelmia. Erityisryhmien, kuten vammaisten ja psykiatrista hoitoa tarvitsevien, palvelut voidaan myös katsoa peruspalveluiksi, vaikka ne eivät suuria ihmismääriä koskisikaan.¹⁶¹ Peruspalveluohjelmassa peruspalveluilla tarkoitetaan kaikkia erityislainsäädäntöön perustuvia kuntien järjestämisen- ja rahoitusvastuulla olevia palveluita.¹⁶² Peruspalvelujen yhtenä kriteerinä voidaan pitää myös sitä, että ne ovat valtakunnalliseen lainsäädäntöön perustuvia palveluja, joiden rahoittamiseen valtio osallistuu.

Väestön ikääntyminen asettaa suuria haasteita peruspalvelujen saatavuudelle. Suuret ikäluokat ovat jäämässä eläkkeelle työelämästä ja heidän tilalleen tulee saada uutta työvoimaa. Vanheneva väestö tarvitsee lisää hoitopaikkoja ja hoitopaikkoihin tulee saada henkilökuntaa. Kuntasektorilla on hankaluuksia löytää riittävästi taloudellisia voimavaroja uusien vanhainkotien perustamiselle ja työvoiman kasvattamiselle entisestään. Kokonaisvastuu julkisen talouden kestävydestä kuuluu valtiolle. Kestävyysvaje vaikuttaa kuitenkin myös kuntiin, koska ikäsidonnaisten julkisten palvelujen kasvupaineesta lähes puolet kohdistuu kuntien järjestelyvastuulla oleviin hoito- ja hoivapalveluihin. Eduskunnan tulee budjettivallan käyttäjänä tehdä suurimmat päätökset, jotta julkisen talouden kestävyysongelma saadaan ratkaistuksi. Kunnat voivat osallistua ongelmanratkaisuun tehostamalla hyvinvointipalvelujen tuottavuutta.¹⁶³

¹⁵⁹ Jyränki – Husa 2012, s. 392–393.

¹⁶⁰ Hidén 1999, s. 18–20.

¹⁶¹ HE 155/1999 vp, s. 4.

¹⁶² Peruspalveluohjelma 2011–2014, s. 19.

¹⁶³ Peruspalveluohjelma 2011–2014, s. 24–26.

Kuntien kiristynyt taloustilanne uhkaa horjuttaa kuntien itsehallintoa. Jos kuntien rahoitusosuus kasvaa verrattuna valtion rahoitusosuuteen, on kunta pakotettu hankkimaan perusoikeuksien toteuttamiseen vaadittavan puuttuvan rahoituksen muualta. Kunnilla on itsehallinnon nojalla oikeus säädellä tulorahoitustaan kunnallisveron korotuksella, mutta mikäli näin joudutaan toimimaan siksi, että lakisääteiset tehtävät saadaan rahoitetuksi, ei kunta tällöin päästä itsenäisesti verotusoikeutensa käyttämisestä. Tämä voi johtaa kuntatottelemattomuuteen, jolloin alijäämä kasvaa ja asukkaiden hyvinvointioikeuksien toteuttaminen vaarantuu. Vaikka valtio on viime kädessä vastuussa TSS-oikeuksien toteuttamisesta, kantaa kunta tosiasiallisen vastuun harteillaan. Jos kunta ei huolehdi sille annetun subjektiivisen oikeuden toteuttamisesta, kohdistaa subjektiivisen oikeuden turvaamaan palvelun tai edun saamiseen oikeutettu taho vaatimuksensa etuuden saamiseksi kuntaan. Kunta on edun toteuttamisen lisäksi vastuussa myös toteuttamisesta aiheutuvista kustannuksista. Subjektiivisten perusoikeuksien toteuttaminen ei ole budjettivallan alaista, sillä kunnan on toteutettava ne talousarviosta ja sen määrärahoista riippumatta.¹⁶⁴

Valtio on ottanut hoidettavakseen harvoja TSS-oikeuksiin liittyviä tehtäviä. Sosiaaliturvaan liittyvässä palvelujärjestelmässä valtio ylläpitää oikeastaan vain niitä tehtäviä, jotka liittyvät tilanteisiin joissa tarvitsee turvautua käyttämään pakko- ja turvaamiskoneistoa (esimerkiksi vankimielisairaalat ja koulukodit). Muiden tehtävien käytännön toimeenpanon valtio on uskonut kunnille ja välilliselle julkishallinnolle. Tehtävien rahoitus sen sijaan kuuluu laajassa mitassa valtiolle.¹⁶⁵ TSS-oikeuksien kannalta merkittävin välillisen julkishallinnon toimija on Kansaneläkelaitos (Kela), joka huolehtii muun muassa työttömyysturvan, sairausvakuutuksen, opintotuen ja kansaneläkkeen maksamisesta. Valtio kustantaa budjettirahoituksella yli puolet Kelan rahoituksesta. Mitä julkisen vallan yhteisvastuu perusoikeuksien toteuttamisesta siis tarkoittaa? Juridisesti vastuu on yhteinen, mutta käytännössä valtio harjoittaa kuntiin kohdistuvaa valtionvalvontaa toimimalla lainsäätäjänä ja valtiollisen budjettivallan käyttäjänä päättäen näin valtionosuuksista ja muista kunnille maksettavista rahasuorituksista sekä antamalla niille lakisääteisiä tehtäviä¹⁶⁶. Pelkistetysti voidaan ajatella, että valtio rahoittaa ja kunta toteuttaa peruspalvelut.

Valtion tulee huolehtia siitä, että lakisääteiset peruspalvelut voidaan tarjota maan kaikissa osissa suurin piirtein samantasoisina. Kuntien kustantamien palvelujen tietoisena tarkoituksena on ollut palvelujen saatavuuden turvaaminen koko maassa. Taloudellisesti

¹⁶⁴ Myllymäki – Kalliokoski 2006, s. 203–204.

¹⁶⁵ Arajärvi 2002, s. 91.

¹⁶⁶ Aimo Rynnänen teoksessa Suomen poliittinen järjestelmä – verkkokirja. <<http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/>>

katsottuna voidaan sanoa, että palvelujen suurtuotanto on ainakin yleisesti kustannustehokkaampaa kuin pientuotanto. Tämä taloudellinen lainalaisuus ei kuitenkaan päde esimerkiksi koulutuksessa ja terveydenhuollossa. Julkisen vallan tuottamille palveluille on tyypillistä se, että niiden avulla pyritään ehkäisemään jotain tai tuottamaan palveluja mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Ehkäisevistä toiminnoista ei yleensä edes periaatteessa voi periä yksilöltä maksua. Tällaisista toimista tai palveluista hyvä esimerkki on ehkäisevä terveydenhuolto. Varhaisessa vaiheessa tuotetut palvelut ovat usein myös hieman edullisempia.¹⁶⁷

Jos kuntien uusista tehtävistä säätävässä laissa ei ole mainintaa valtionosuuksista tai muista toimista, jotka takaavat edellytykset, laki saattaa olla ristiriidassa perustuslaissa turvatun kunnallisen itsehallinnon kanssa.¹⁶⁸ Lause viittaa siihen, että hallituksen esityksessä on vaatimus siitä, että kunnille tehtäviä annettaessa on huolehdittava, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistä. Viranomaisella joka toteuttaa TSS-oikeuden järjestämisen, on oikeus saada tehtävään tarvittavat varat. Lainsäätäjä turvaa perusoikeuksien rahoitusta lain avulla säätämällä esimerkiksi verotuksesta tai maksuista. Tällöin perusoikeuksien turvaa nauttivat henkilöt rahoittavan perusoikeuksiensa toteutumisen¹⁶⁹.

5.2 TSS-oikeuksien toteutuminen

Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen (HE 234/1992 vp) valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta kesäkuussa 1992. Samalla eduskunta vaati hallitusta antamaan perusoikeuskomitean mietinnön pohjalta laaditun esityksen, joka koskee TSS-oikeuksien uudistamista. Oikeusministeriö asetti syyskuussa 1992 työryhmän (perusoikeustyöryhmä 1992), jonka tehtävänä oli laatia tarkistettu ehdotus perusoikeuksia koskeviksi perusoikeussäännöksiksi. Sekä perusoikeustyöryhmän että perusoikeuskomitean tuli kiinnittää esitystä laatiessaan ja säännöksiä muotoiltaessa erityistä huomiota ehdotettujen oikeuksien tosiasiallisiin toteutumismahdollisuuksiin valtionaloutta vaarantamatta. Perusoikeustyöryhmän esitys vastasi sisällölliseltä kattavuudeltaan perusoikeuskomitean mietintöä. Perusoikeustyöryhmä muotoili TSS-oikeudet julkisen vallan turvaamis- ja edistämismahdollisuuksiksi. Poikkeuksena olivat oikeus maksuttomaan perusopetukseen (hallitusmuoto 13.1 §, perustuslaki 16.1 §) ja oikeus välttämättömään huolenpitoon ja turvaan (hallitusmuoto 15a.1 §, perustuslaki 19.1 §), jotka turvattaisiin yksilöllisinä oikeuksina. Näillä

¹⁶⁷ Arajärvi 2003, s. 66.

¹⁶⁸ Tuori 1996, s. 860.

¹⁶⁹ Arajärvi 2002, s. 89.

ratkaisuilla pyrittiin turvaamaan se, että säännökset säilyisivät reaalisesti toteuttamiskelpoisina taloudellisista suhdannevaihteluista riippumatta.¹⁷⁰

Hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp) todetaan, että TSS-oikeuksia koskevat säännökset eivät suoraan sääntele säännösten tarkoittamien etuuksien ja palvelujen tuottamistapaa. TSS-oikeutta koskeva säännös ei sisällä perustuslainsäätäjän kannanottoa siihen, miten kyseessä oleva edun tai oikeuden saatavilla olo turvataan. Palvelujen järjestämistavasta voidaan säätää tavallisella lainsäädännöllä. Lainsäätäjän on kuitenkin huolehdittava siitä, että oikeuksien saatavilla olo todella turvataan tavallisella lainsäädännöllä. Ei tule tyytyä tilanteeseen, jossa perustuslain takaama oikeus ei toteudu perustuslaissa edellytetyllä tavalla ja jossa sen toteutumista voitaisiin parantaa lainsäädäntöä kehittämällä. Oikeuksien saatavilla olo voidaan turvata säätämällä asia kokonaan esimerkiksi valtion tai kunnan hoidettavaksi. Tärkeintä on se, että perusoikeuden subjektille turvataan ne edut ja oikeudet mitä perustuslaissa edellytetään.¹⁷¹

Kysymys siitä, miten perusoikeussäännöksiin liittyvien etuuksien kustannukset jaetaan, ratkaistaan kussakin tapauksessa erikseen. Kunkin perusoikeuksien toteutumiseen liittyvän lainsäädäntöhankkeen yhteydessä tulee tapauskohtaisesti selvittää hankkeen toteuttamisen edellyttämät taloudelliset voimavarat. Hallituksen esityksen mukaan perusoikeusuudistuksen lähtökohtana on ollut se, että uudistus ei itsessään aiheuta välittömiä kustannusten lisäyksiä valtiolle tai kunnille.¹⁷² Eduskunnalla on velvollisuus budjettivallan käyttäjänä osoittaa asianmukaiset resurssit perusoikeuksien toteuttamiseen.¹⁷³

Uusista TSS-säännöksistä syntyy julkiselle vallalle selkeä velvoite aktiivisin toimenpitein varmistaa säännösten osoittamien etuuksien oleminen yksilön saatavilla. TSS-oikeuksia koskevien perusoikeussäännösten lisäksi hallitusmuotoon lisättiin uudistuksen yhteydessä julkisen vallan velvoite turvata perusoikeuksien toteutuminen (hallitusmuoto 16 a §, perustuslaki 22 §). Perusoikeusuudistuksen tavoitteena on ollut vahvistaa perusoikeuksien välitöntä sovellettavuutta. Tällä tarkoitetaan erityisesti perusoikeuksien soveltamista viranomaisen toiminnassa.¹⁷⁴ TSS-oikeudet turvaavat olemassa olollaan toinen toistensa toteutumisen. TSS-oikeuksien turvaamisen ajatellaan helposti tarkoittavan lainsäädäntöä ja riittäviä taloudellisia voimavaroja. Taloudelliset kustannukset eivät rajoitu kuitenkaan

¹⁷⁰ HE 309/1993 vp, s. 38.

¹⁷¹ Hidén 1999, s. 19–20.

¹⁷² HE 309/1993 vp, s. 35–38.

¹⁷³ Hidén 1999, s. 20.

¹⁷⁴ Hidén 1999, s. 18–20.

pelkästään tarkasteltavana olevaan oikeuteen. Esimerkiksi perusopetuksen järjestämiseksi tarvitaan koulutettua henkilökuntaa huolehtimaan opetuksesta. Perusoikeus turvaa yksilölle oikeuden koulutukseen sekä oikeuden ilmaiseen perusopetukseen, jolloin nämä perusoikeudet turvaavat toistensa olemassa oloa. Arvioitaessa TSS-oikeuksien vaatimia voimavaroja, tulisi pystyä hahmottamaan suurempi kokonaisuus yksittäisen säännöksen sijasta.¹⁷⁵

5.2.1 Kunta TSS-oikeuksien toteuttajana

TSS-oikeudet vaikuttavat merkittävästi lainsäätäjän, tuomioistuinten ja viranomaisten toimintaan. Lainsäätäjä on velvollinen pitämään voimassa TSS-oikeuksia koskevat lait ja tarvittaessa säätämään uusia lakeja turvatakseen perusoikeuksien toteutumisen. Usein nämä lait asettavat velvoitteita kunnille. Tuomioistuimilla on oikeus todeta esimerkiksi kunnallinen sääntö perusoikeuksien vastaiseksi. Tuomioistuimien tulee jättää soveltamatta säännös, joka on perustuslain kanssa ristiriidassa. Kunnallisten viranomaisten (toki myös muiden viranomaisten) tulee kiinnittää huomiota päätöksensä perustuslainmukaisuuteen ja siihen, että tulkinnat ovat perusoikeusmyönteisiä.¹⁷⁶ Kunnan toiminnan sisällöstä suurin osa tähtää TSS-oikeuksien toteuttamiseen. Tyypillisiä julkisiin palveluihin kuuluvia subjektiivisia oikeuksia ovat peruskoulu, päivähoito, akuutti laitoshoido ja lääkäriapu. Niiden voidaan katsoa olevan yhteiskuntapoliittisesti keskeisimmät tavoitteet. Subjektiiviset oikeudet koskettavat eniten sellaisia yksilöitä, joiden etuuksien ja oikeuksien varmistaminen on erityisen tärkeää julkisen vallan tuella. Usein heillä (esimerkiksi lapset ja kehitysvammaiset) ei ole riittävän vahvoja poliittisia puolestapuhujia.¹⁷⁷

Vaikka perustuslaki turvaa subjektiivisina oikeuksina oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja oikeuden maksuttomaan perusopetukseen, tulee niistä silti säätää tarkemmin tavallisella lainsäädännöllä. Ilman tarkempaa sääntelyä ei kunta voi huolehtia siitä, että jokainen saa hänelle subjektiivisina oikeuksina turvatut perusoikeudet, koska kunnan tehtävistä tulee säätää lailla, ja perustuslain termistä ”julkinen valta” ei käy suoraan ilmi tarkoitetaanko sillä kuntaa vai valtiota (”julkinen valta” käsitteestä lisää alaluvussa 5.3). Perustuslaissa voidaan myös velvoittaa säätämään tavallisella lailla subjektiivisesta oikeudesta (esimerkiksi perustuslaki 19.2 §) tai velvoittaa turvaamaan oikeuden toteutuminen tarkemmin säädettävällä lailla, jolloin säännökset voivat olla kunnan yleiseen järjestämisvelvollisuuden muotoon säädettyjä. Jälkimmäinen keino turvata TSS-oikeuksien

¹⁷⁵ Arajärvi 2006, s. 53.

¹⁷⁶ Harjula – Prättälä 2012, s. 61–62.

¹⁷⁷ Myllymäki – Kalliokoski 2006, s. 202.

toteutuminen on talouden kannalta kaikkein joustavin ja silloin palveluiden taso on eniten riippuvainen käytettävissä olevista määrärahoista. Perustuslaki voi asettaa julkiselle vallalle myös edistämismääräyksen (esimerkiksi perustuslaki 18.2 § ja 19.4 §), jolloin kaikki sääntelyn tyypit ovat lähtökohtaisesti käytettävissä.¹⁷⁸

Euroopan neuvostossa laaditusta Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjasta tuli osa Suomen oikeusjärjestystä lokakuussa vuonna 1991. Peruskirja ilmaisee yleisen eurooppalaisen käsityksen kunnallisen itsehallinnon periaatteista. Se määrittelee paikallisen itsehallinnon paikallisviranomaisten oikeudeksi ja kelpoisuudeksi säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja katsoo, että kunnilla on pikemminkin oikeus kuin velvollisuus toteuttaa perusoikeuksia. Kunnat pystyvät parhaiten huomioimaan oman alueensa erityisolosuhteet sosiaali-, terveys- ja opetustoimen palvelujen järjestämisessä. Palvelujen tuottamisen järjestämisellä kunnat voivat osoittaa olevansa kykeneväisiä tulokselliseen toimintaan ja sen vuoksi ei ole perusteltua asettaa lainsäädännöllä liian tarkkoja toimintavelvoitteita. Julkisen vallan sisäinen työnjako sosiaalisten etuuksien tuottamisessa on melko selkeä. Valtio tuottaa rahamääräisiä etuuksia ja kunnat palveluluonteisia etuuksia.¹⁷⁹

Rahoitusperiaatteen määritelmä voidaan johtaa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9.2 artiklasta, jonka mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa. Nykyinen perustuslaki on vahvistanut kunnan itsehallinnollista asemaa säätämällä kunnan verotusoikeudesta ja periaatteesta, jonka mukaan kunnan tehtävistä säädetään lailla. Perustuslain merkittävänä puutteena voidaan pitää rahoitusperiaatteen jättämistä pois siitä.¹⁸⁰

Perustuslakivaliokunta korosti mietinnössään perusoikeusuudistuksesta (PeVM 25/1994 vp), että säädettäessä lailla kunnille aiheutuvista uusista tehtävistä on myös huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistä. Tällä haluttiin korostaa sitä, että valtio ei voi vapautua perusoikeuksien toteuttamisvastuustaan vain siirtämällä lailla perusoikeuksien toteutumiseen vahvasti liittyvät tehtävät kunnille. Perusoikeussäännökset itsessään eivät ota kantaa siihen, miten kustannukset tulisi jakaa valtion ja kuntien välillä. Nykyisessä valtiosuusjärjestelmässä kunnan hyvinvointipalveluihin käyttämän rahoituksen

¹⁷⁸ Harjula – Prättälä 2012, s. 63–64.

¹⁷⁹ Myllymäki – Uoti 1995, s. 33–38.

¹⁸⁰ Aimo Ryynänen teoksessa Suomen poliittinen järjestelmä – verkkokirja. <<http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/>>

ja valtiolta saatavan rahoituksen välillä ei ole suoraa riippuvuussuhdetta. Rahoitusperiaate ei näin ollen tarkoita sitä, että kunnalle lailla säädetty uusi tehtävä suurentaisi suoraan valtion tukea. Rahoitusperiaate tarkoittaa nykyisin sitä, että kunnalle säädettyjä tehtäviä ja niiden vaatimaa rahoitusta tulee arvioida yhtenä kokonaisuutena. Perustuslakivaliokunta on ottanut lausunnoissaan kantaa rahoitusperiaatteen toteutumiseen ja edellyttänyt, että kuntien voimavarat tulee turvata lailla eikä alemmanasteisella sääntelyllä.¹⁸¹

Valtio voi vaikuttaa kunnan itsehallintoon erikoislainsäädännön kautta asettamalla kunnille tehtäviä, jotka niiden on pakko toteuttaa. Näin valtio ikään kuin tuo oman mielipiteensä esille kunnan itsehallinnossa. Helpottaakseen kuntien kykyä suoriutua lailla säädettyjen tehtävien hoitamisesta, valtio on säätänyt kunnille oikeuden valtiosuoksiin. Erityisesti Suomen köyhimmille kunnille ne ovat elintärkeä apu tulonmuodostuksessa. Näiden kuntien kohdalla talousperusta muodostuu epäitsenäiseksi suhteessa valtioon, mikä ei ole tavoiteltavaa puhuttaessa itsehallinnosta, joka perustuu oikeuteen päättää itsenäisesti omasta varainkäytöstään. Myllymäki¹⁸² toteaa tilanteen olevan paradoksi. Perustuslain tasolla on säädetty kuntien itsehallinnosta, mutta todellisuudessa kunnille velvoitteita asettavan erityislainsäädännön vuoksi todellinen itsehallinto, ja siihen sisältyvä oikeus päättää omasta varainkäytöstään on kaventunut uhkaavasti. Kuntien nykytilan vahva velvoitteiden ja tulopohjan valtiosidonnaisuus syrjii itsehallintoon kuuluvia omavastuisuuden ja yhteisöllisyyden piirteitä¹⁸³.

Kunta ei voi vapautua vastuustaan TSS-oikeuksien toteuttajana, vaikka se ei ottaisikaan talousarvioon TSS-oikeuksien toteutumiseen vaadittavaa määrärahaa. Kunnan tulee huolehtia subjektiivisten perusoikeuksien ja lakiin perustuvien perusoikeuksien toteutumisesta siitä huolimatta, kuinka paljon talousarviossa on varattu niille määrärahoja. TSS-oikeuksien turvaamisesta aiheutuva vastuu ei aina ole sopusoinnussa kunnan talousrealiteettien kanssa. TSS-oikeuksien turvaaminen on erittäin vaikea tehtävä niin ylimmille valtioelimille kuin kunnallisen itsehallinnon päätöksentekijöillekin TSS-oikeuksien toteutumiseen vaadittavien merkittävien talousresurssien vuoksi.¹⁸⁴ TSS-oikeuksien sisältämät toimintavelvoitteet on toteutettava lailla, mutta ne eivät ole kiinnittyneet erityisesti tiettyihin sosiaalilainsäädännön instituutioihin. Vaikka TSS-oikeudet toteutetaan useimmiten kunnan järjestämin peruspalveluin, ei valtio voi koskaan vapautua velvollisuuksistaan huolehtia perusoikeuksien

¹⁸¹ Harjula – Prättälä 2012, s. 50.

¹⁸² Myllymäki 2007, s. 196.

¹⁸³ Nummela 2003, s. 40.

¹⁸⁴ Myllymäki 2007, s. 6 ja 207.

toteutumisesta viittaamalla abstraktiin lainsäädäntöön, jolla tehtävät on annettu kunnille. Valtion ja kuntien tulee yhdessä huolehtia siitä, että kunnille järjestetään riittävät taloudellisten voimavarat, jotta perusoikeus velvoite toteutuu lain edellyttämällä tavalla.¹⁸⁵

5.2.2 TSS-oikeuksien valvonta

Suomessa lakien perustuslainmukaisuuden valvontaa harjoittaa eduskunnan perustuslakivaliokunta. Perustuslainmukaisuuden valvonta on niin sanottua etukäteisvalvontaa, jossa valvonta suoritetaan lainsäätämisvaiheessa. Tuomioistuimilla ei vakiintuneen tulkinnan mukaan ole oikeutta tutkia lain perustuslainmukaisuutta. Edellä esitetty perustuslainmukaisuuden valvonta koskee perustuslain kanssa ristiriidassa olevien säännöksiä kumoamista. TSS-oikeuksien kohdalla merkitystä on kuitenkin sillä, että valvovatko viranomaiset millään tavalla sitä, että perustuslaissa yksilölle luvatut oikeudet ja etuudet todella toteutuvat. TSS-oikeuksista säädetään tarkemmin erikoislainsäädännöllä, jonka myötä valtio voi antaa kunnille tehtävän huolehtia oikeuksien toteutumisesta. TSS-oikeuksien konkreettista toteutumista valvovat aluehallintovirastot. Aluehallintovirastoista säädetyn lain (896/2009) 2 §:n mukaan aluehallintovirastot edistävät alueellista yhdenmukaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla.

TSS-oikeuksien lisääminen perustuslakiin on tuonut mukanaan muutoksia perusoikeuksien valvontaan, koska nyt valvonnassakin tulee kiinnittää huomiota näiden ulottuvuuksien toteutumiseen. Hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp) esitetään yhdeksi ratkaisuvaihtoehdoksi niin kutsutun kertomusmenettelyn kehittämistä perusoikeusvalvonnan välineeksi. Perustuslakivaliokunta tarkensi hallituksen esityksen ehdotusta mietinnössään (PeVM 25/1994 vp) toteamalla, että valtioneuvoston, oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tulee tehtävänsä hoitaessaan valvoa erityisesti perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Edellä mainittujen lainvalvojien tulee sisällyttää vuosittaisiin toimintakertomuksiin oma jakso perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi, että tarkoituksena ei ole ollut lisätä ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltaa, vaan pikemminkin haluttiin korostaa perus- ja ihmisoikeuksien merkitystä laillisuusvalvonnassa¹⁸⁶. Eduskunnan oikeusasiamies toteaa vuoden 1996 toimintakertomuksessaan, että TSS-oikeudet korostuvat laillisuusvalvonnassa

¹⁸⁵ Jyränki – Husa 2012, s. 442.

¹⁸⁶ Koskinen 1998, s. 974.

uudella tavalla perusoikeusuudistuksen myötä. Aikaisemmin tyydyttiin arvioimaan lähinnä menettelytapojen laillisuutta, kun taas esimerkiksi sosiaaliturvan laatua ja riittävyyttä ei haluttu nähdä samalla tavalla laillisuuskysymyksenä.¹⁸⁷

Eduskunnan oikeusasiamies on kertomuksessaan vuodelta 2011 (K 5/2012 vp) kertonut hyvin kattavasti perusoikeuksien toteutumisesta maassamme. Oikeusasiamies on kertomuksensa alkupuolella muistuttanut tiiviisti, mitä perustuslaissa oikein luvataan perusoikeuksien kohdalla. Tämän jälkeen kertomukseen on koottu kattava kuvaus perusoikeuksien laillisuusvalvonnasta ja siinä ilmenneistä ongelmista. Eduskunnan oikeusasiamies käy asiaryhmittäin läpi kunkin asiaryhmän eniten kanteluja aiheuttaneita toimia ja muita laillisuusvalvonnassa ilmenneitä ongelmia.

Valtioneuvoston oikeuskansleri on omistanut vuoden 2011 kertomuksessaan (K 9/2012 vp) perus- ja ihmisoikeuksien valvonnalle yhden luvun, jossa hän käy läpi vuoden aikana tekemiään ratkaisuja. Oikeuskanslerille osoitettujen kantelujen tutkinnassa tutkitaan myös sitä, onko perus- ja ihmisoikeuksia loukattu kyseisessä asiassa. Oikeuskansleri valvoo perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista myös oma-aloitteisesti, esimerkkinä vuonna 2010 aloitettu koulu- ja terveydenhuollon tilanteen selvittäminen sekä apulaisoikeuskanslerin vuonna 2008 aloittama tutkimus sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan pitkistä käsittelyajoista. Apulaisoikeuskansleri on painottanut sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaa koskevan asian yhteydessä, että perustuslain mukaista oikeutta ei voi jättää toteuttamatta sen vuoksi, että tarkoitukseen ei ole varattu riittävästi varoja¹⁸⁸. Pirkko K. Koskinen toteaa artikkelissaan, että jos ylempi laillisuusvalvoja tehtävänsä hoitaessaan havaitsee, etteivät toimenpiteet riitä sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamiseksi, siitä on turha moittia sosiaaliviranomaisia, jotka eivät voi säännöksille mitään. Sen sijaan on kiinnitettävä huomiota säännösten tai muiden järjestelyjen puutteellisuuteen.¹⁸⁹ Ylempien laillisuusvalvojien kertomuksien avulla saadaan tiivistetty kokonaiskuva perus- ja ihmisoikeuksien tilasta yhteiskunnassa. Kertomuksissa esiin nousseisiin epäkohtiin tulee puuttua järjestelmällisesti, jotta perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen yhteiskunnassa ei vaarannu.

Merkittävä puute perusoikeuksien ja ennen kaikkea TSS-oikeuksien valvonnassa on se, että ylimpien lainvalvojien valvonnan avulla ei voida turvata riittäviä resursseja TSS-oikeuksien toteuttamiseksi. Valtion talousarvio sekä kuntien talousarviot eivät tule automaattisesti

¹⁸⁷ K 7/1997 vp, s. 45.

¹⁸⁸ K 9/2012 vp, s. 82.

¹⁸⁹ Koskinen 1998, s. 981.

perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.¹⁹⁰ Perustuslakivaliokunta voi kuitenkin antaa valtiovarainvaliokunnalle lausunnon budjetin perustuslainmukaisuudesta, mikäli se katsoo sen tarpeelliseksi. Syksyllä 2011 perustuslakivaliokunta antoi valtiovarainvaliokunnalle lausunnon (PeVL 13/2011 vp) koskien hallituksen esitystä vuoden 2012 talousarvioksi (HE 59/2011 vp). Lausunnossaan perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että talousarvioesityksen mukaan tuomioistuinten rahoitustilanne tulee heikkenemään vuonna 2012 verrattuna vuoteen 2011. Perustuslakivaliokunnan mukaan tämä heikentää tuomioistuinten edellytyksiä huolehtia oikeusturvan saatavuudesta, jolloin oikeusturvan taso ei vastaa perustuslain vaatimuksia. Valiokunta ehdotti, että tuomioistuinten toiminnan rahoittamiseen tarkoitettua määrärahaa kasvatetaan kahdella miljoonalla eurolla. Valtion talousarviosta vuodelle 2012 käy ilmi, että perustuslakivaliokunnan lausunto on huomioitu lisäämällä tuomioistuinten määrärahoja vaaditulla kahdella miljoonalla eurolla.

Vaikka oikeusturva ei kuulu TSS-oikeuksiin, on kyseinen perustuslakivaliokunnan lausunto osoitus siitä, että myös talousarvion perustuslainmukaisuutta valvotaan ja siihen voidaan tarpeen vaatiessa ottaa kantaa ennen sen voimaan astumista. Oikeusturva on osa perusoikeuksia siinä missä taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudetkin ovat. Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri voivat ottaa kantaa määrärahojen riittävyyteen mikäli perusoikeuksien toteutumisessa havaitaan ongelmia.

5.3 TSS-oikeuksien minimitaso ja heikennyskielto

TSS-oikeudet reagoivat valtion talouden muutoksiin sekä joustavasti että joustamattomasti. Jo lain valmisteluvaiheessa korostettiin sitä, että TSS-oikeuksia ei ole kytketty mihinkään voimassa olevaan etuusjärjestelmään, vaan säännösten laadinnassa on pyritty pitämään yllä säännösten kykyä sopeutua yhteiskunnan kehitykseen. TSS-oikeudet asettavat kehykset poliittiselle ja talouspoliittiselle päätöksenteolle. Oikeuksien joustavuus ja joustamattomuus tulee esille siinä, että TSS-oikeuksien suhde demokraattiseen päätöksentekoon ja käytettävissä oleviin resursseihin joudutaan jatkuvasti arvioimaan uudelleen. Perusoikeuksien turvaama suoja ei saa olla suhdanteista riippuvainen. Perusoikeudet toimivat eräänlaisena prioriteettijärjestyksenä päätettäessä talousarvion yhteydessä käytettävissä olevien voimavarojen kohdentamisesta.¹⁹¹ TSS-oikeudet joustavat taloudellisten suhdanteiden mukana, koska niiden takaamille etuuksille ei ole perustuslaissa asetettu tarkkoja rahamääriä.

¹⁹⁰ Saraviita 1999, s. 71.

¹⁹¹ Sakslin 1996, s. 899–900.

Ne ovat kuitenkin myös joustamattomia, koska valtion on suhdanteista riippumatta pystyttävä turvaamaan perustuslaissa säädetyt oikeudet eikä TSS-oikeuksien turvaamia etuuksia voida sen vuoksi lakkauttaa ilman perustuslain muutoksia.

Yhteiskunnan taloudelliset voimavarat vaikuttavat TSS-oikeuksien tavoitetasoon. Esimerkiksi perustoimeentulon tavoitetaso voi nousta, kun yhteiskunta vaurastuu, ja vastaavasti laskea yhteiskunnan köyhtyessä. Perustoimeentulon tavoitetason lasku voi kuitenkin olla vain hyvin vähäistä ja sitä tulee pyrkiä välttämään. Perustuslain 19 §:n taustalla on ajatus siitä, että perustuslaillisen toimeksiannon perusteella säädetyt sosiaalilainsäädännön kumoaminen on kielletty. Myös sosiaalilainsäädännön muuttaminen on kielletty, mikäli muutoksen tuloksena perustoimeentulo olennaisesti heikentyy. Tätä kieltoa kutsutaan heikennyskielloksi. Heikennystä arvioitaessa on otettava huomioon muutoksen tai korvaamisen kohteena olevan lainsäädännön lisäksi myös se lainsäädäntö, jota ollaan hyväksymässä muutetun tilalle tai se voimassa oleva lainsäädäntö, joka korvaa muutoksen.¹⁹² TSS-oikeuksia koskevaa lainsäädäntöä muuttaessa tulee huomioida se, ettei pääse syntymään niin kutsuttuja väliinpuotoajaryhmiä, joiden kohdalla perusoikeuksien toteutuminen ei toteudu toivotulla tavalla. Kun TSS-oikeuksien minimitasoa arvioitiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä, otettiin lähtökohdaksi uudistusta edeltänyt taso¹⁹³.

TSS-sopimuksen 2 artikla asettaa sopimusvaltioille kehittämisvelvollisuuden, jonka mukaan valtion tulee lainsäädäntötoimenpitein toteuttaa yleissopimuksen tunnustamat oikeudet asteittain kokonaan. Kehittämisvelvollisuudesta voidaan johtaa heikennyskiellon vaatimus. Artiklan mukaan TSS-oikeuksien tavoitetasoa tulee nostaa mikäli valtion voimavarat ja mahdollisuudet lisääntyvät. Voimavarojen vähetessä tulee tarkoin harkita, onko alenevalle tasolle siirtyminen välttämätöntä. Lähtökohtana tulee olla perusoikeuksien suojaaminen mahdollisimman korkealla tasolla.¹⁹⁴

TSS-oikeuksien turvaama palvelutaso on lainsäädännön perusteella riippuvainen kuntien päätöksistä. Kuntien on talousarviopäätöksissään huolehdittava siitä, että palvelujen taso pysyy riittävän korkealla, sillä kunnat eivät saa laskea palvelutasoa minimitason alle.¹⁹⁵ TSS-oikeuksien heikennyskieltovaikutus asettaa kunnille velvollisuuden toteuttaa TSS-oikeudet vain lain vähimmäistasoon. TSS-oikeuksien tavoitetason nostaminen vaatii usein eduskunnan

¹⁹² Jyränki – Husa 2012, s. 442–443.

¹⁹³ Saraviita 1996, s. 786.

¹⁹⁴ Arajärvi 2006, s. 39.

¹⁹⁵ Tuori 1996, s. 859.

toimenpiteitä sekä lainsäätäjän että budjettivallankäyttäjän roolissa. Valtio ei saa vaarantaa kuntien taloudellista itsehallintoa tai kaventaa sitä huomattavasti, antaessaan niille lakisääteisiä tehtäviä. Vaikka vastuu TSS-oikeuksien toteutumisesta on viime kädessä valtiolla, ei kunta saa edes itsehallintonsa turvin toimia siten, että se heikentää TSS-oikeuksien toteutumista.¹⁹⁶

Kehittämismallin perusteella voidaan katsoa, että jo saavutettua tasoa ei saa alentaa. Heikentämiskieltoa voidaan ajatella olennaisen puuttumisen kieltona. Sillä tarkoitetaan kieltoa alentaa tavallisen lainsäädännön tasolla jo toteutetun perusoikeuden soveltamisalaa, tasoa, kattavuutta tai muuta ulottuvuutta. Tason voidaan katsoa tarkoittavan perusoikeuden kattavuutta ja etuuden suuruutta. Heikennyskielto luo lainsäädännön laatimiseen periaatevaikutuksen, jonka vuoksi lainsäädännön lähtökohtana on se, että perusoikeuksia ei heikennetä. Heikennyksiin voidaan kuitenkin soveltaa rajoittamisperiaatteita varsinkin välttämättömyyden, hyväksyttävyyden ja suhteellisuuden suhteen.¹⁹⁷ Heikennyskielto on niin kutsuttua kirjoittamatonta oikeutta, koska siitä ei säädetä suoraan laissa.

Saavutetun tason ylläpitämiseen vaikuttavat käytettävissä olevat voimavarat. Taloudelliset toteuttamisedellytykset voivat mahdollistaa sekä TSS-oikeuksien kehittämisen että rajoittamisen. Subjektiiiviset oikeudet tulee toteuttaa aina riippumatta siitä, kuinka paljon niiden toteuttamiseen on varattu määrärahoja. Harkinnanvaraisten etuuksien kohdalla voidaan harkita niiden toteuttamatta jättämistä, vaikka kyseiseen tarkoitukseen olisikin varattu määrärahoja. Perusoikeudet tulee kuitenkin tällöinkin toteuttaa vähimmäistason edellyttämällä tasolla.¹⁹⁸ Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain 19 § 2 momentissa (oikeus perustoimeentulon turvaan) lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen mukaista olisi, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaan.¹⁹⁹ Tällä perusteella etuuksia voidaan heikentää talouden niin vaatiessa. Vastaavasti etuuksia tulee myös kehittää kansantalouden ja julkisen talouden tilan kohentuessa.²⁰⁰

Yhteiskunnan tai sen jäsenten hyvinvointia voidaan tarkastella myös talouden näkökulmasta. Tällöin huomio kiinnitetään niukkojen tuotantomahdollisuuksien käyttöön ja hyödykkeiden jakamiseen. Tutkijat ovat pyrkineet määrittelemään tilan, jossa hyvinvointi on optimissa. Tästä tunnetuin esimerkki on pareto-optimina tunnettu tila, jossa muutoksia tuotannossa tai

¹⁹⁶ Arajärvi 2006, s. 55.

¹⁹⁷ Arajärvi 2002, s. 106–109.

¹⁹⁸ Arajärvi 2002, s. 108.

¹⁹⁹ PeVM 25/1994 vp, s. 10.

²⁰⁰ Arajärvi 2002, s. 252.

hyödykkeiden jaossa ei voida tehdä ilman, että siitä joku kärsii. Tällöin optimissa ovat tuotanto- ja kulutustehokkuus sekä tuotevalikoiman tehokkuus. Tuotantotehokkuudella tarkoitetaan palvelujen tuottamista mahdollisimman tehokkaalla tavalla. Kulutus- ja tuotevalikoimatehokkuudella tarkoitetaan hyödykkeiden, avustusten ja verojen oikeaa kohdistumista, jolloin missään ei ole tarjolla liikaa palveluja samanaikaisesti kun jossain muualla on palveluista puutetta.²⁰¹

Vähimmäisetuuksien tason asettaminen ei ole yksinkertaista. Ihmisten elämänolosuhteet ovat niin erilaisia, että yksi tietty taso ei ole koskaan oikea kaikissa tapauksissa. Vähimmäisetuuden tasoon tulisi korottavana tekijänä yhdistää kannustavuus, jolloin yksilön etuuden taso nousisi, jos hän esimerkiksi pyrkisi aktiivisesti työelämään tai koulutukseen. Tämä edellyttäisi sitä, että etuus sisältäisi elementtejä, joiden avulla pystyttäisiin helpottamaan koulutukseen suuntautumista. Työelämään siirtymistä kannustaisi myös se, jos etuuden taso olisi sitä korkeampi, mitä lyhytkestoisemmasta tuesta on kyse. Perustoimeentulon turva voi koostua useammasta etuudesta.²⁰²

Taloustilanteen kiristyessä saatetaan joutua tilanteeseen, jossa toimintoja on pakko supistaa. Menojen supistaminen on priorisoinnin ja oikeudenmukaisuuden kysymys. Perustuslain 1 § 2 momentin mukaan Suomen valtiosääntö edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Tämän perusteella kaikkein vaikeimmissa ja haavoittavimmissa oloissa elävien etuuksista ei tingitä. Heillä on usein heikoimmat mahdollisuudet puolustaa itseään ja heidän hyvinvointinsa on yleisen inhimillisyyden perusteella yhteinen vastuu. Talousahdingossa on kuitenkin välttämätöntä puuttua TSS-oikeuksiin niiden vaatimien suurien määrärahojen vuoksi. Tällöin tärkeintä on, että toimintojen supistukset ja muut toimet tehdään aiheuttaen mahdollisimman vähän vahinkoa ja kohdistuen niihin henkilöihin, jotka parhaiten kykenevät taloudellisesti ja muissa suhteissa rasitukset kantamaan.²⁰³

Helsingin sanomat on käsitellyt artikkelissaan TSS-oikeuksien toteutumista taloudellisesti vaikeassa tilanteessa. Artikkelin koskee Kreikan valtiota, mutta sama voisi tapahtua myös Suomessa, ja sen vuoksi käytän tapausta havainnollistamaan sitä, miten taloudellisesti hankalat ajat uhmaavat TSS-oikeuksien heikennyskieltoa ja koettelevat TSS-oikeuksien toteuttamista kansainvälisessä ympäristössä. Suomalaiset oikeustieteilijät ovat sitä mieltä, että eurovaltioiden ja kansainvälisen valuuttarahaston IMF:n vaatimat säästöt loukkaavat Kreikan

²⁰¹ Meklin 2002, s. 30–31.

²⁰² Arajärvi 2003, s. 67–69.

²⁰³ Arajärvi 2003, s. 104–105.

kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksia. Valtiosääntöoikeuden professori Veli-Pekka Viljanen toteaa Kreikalta vaadittujen toimien johtavan väistämättä siihen, että maassa on suuria ongelmia TSS-oikeuksien toteuttamisessa. Ongelmaa korostaa se, että valtiolle myönnetty rahoitus heikentää kansalaisten oikeuksien toteutumista, sillä nyt rahoitetaan ensisijaisesti Kreikalle lainaa myöntäneitä sijoittajia. Eurovaltiot ovat sanelleet ehtoja Kreikalle rahoitusavun saamiseksi. Akatemiaprofessori Kaarlo Tuori nostaa esille sen epäkohdan, että yhdessäkään sopimuspaperissa ei puhuta TSS-oikeuksista yhtään mitään. Professori Niklas Bruun kiinnittää huomionsa siihen, että Kreikan valtio on rikkonut Euroopan sosiaalista peruskirjaa kävelemällä työehtosopimusten ylitse. Eurovaltioiden ja IMF:n tiukat vaatimukset ovat pakottaneet Kreikan muun muassa leikkaamaan palkkoja, jonka vuoksi vähimmäispalkat ovat laskeneet köyhyysrajalle. Vaatimuksien toteuttaminen on vaatinut jättämään perusoikeuksien kunnioittamisen taka-alalle.²⁰⁴

Euroopan unionin rahaliiton lähtökohtana oli, että jäsenvaltioilla on finanssipolitiikassa itsemääräämisoikeus eli valta päättää talousarviosta. Eurovaltioiden velkakriisin aikana itsemääräämisoikeus on kuitenkin vaarantunut sekä rahoitusta vastaanottavissa valtioissa että sitä antavissa.²⁰⁵ Artikkelin osoittaa hyvin sen, kuinka suuri merkitys rahoituksella on perusoikeuksien toteuttamisessa. Kreikan jouduttua turvautumaan kansainväliseen rahoitusapuun, se tuli samalla sitoneeksi oman budjettivaltansa rahoittajien vaatimuksiin. Suomen hallitus on asettanut tavoitteekseen hyvinvointiyhteiskunnan ylläpitämisen. Perusoikeuksien toteutuminen on yksi hyvinvointiyhteiskunnan keskeisimmistä periaatteista. Suomen tulee siis pitää julkinen talous vakaana, jolloin ei ole vaaraa ajautua samanlaiseen tilanteeseen missä Kreikan valtio on tällä hetkellä, jolloin vaarantuisi sekä suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan olemassa olo että TSS-oikeuksien toteutuminen perustuslain vaatimalla tasolla.

5.4 TSS-oikeuksien näkyminen valtion talousarviossa ja hallitusohjelmassa

Valtion talousarviossa konkretisoituvat hallitusohjelmassa linjatut poliittiset tavoitteet. Jokainen istuva hallitus laatii itselleen hallitusohjelman vaalikaudeksi. Hallitusohjelma on hallitukseen osallistuvien puolueiden hyväksymä hallituksen toimintasuunnitelma.

²⁰⁴ Sajari 2012.

²⁰⁵ Sajari 2012.

Hallitusohjelmasta käy ilmi hallituksen keskeisimmät tehtäväalueet. Hallitusohjelman seuraamisesta vastaa valtioneuvoston kanslia.

Jyrki Kataisen hallituksen kolme keskeistä kokonaisuutta ovat:

- köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentäminen
- julkisen talouden vakauttaminen
- kestävän talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukyvyn vahvistaminen.

Nämä kolme kokonaisuutta yhdistävät hallituksen toimintaa ja kaikkea päätöksentekoa. Näistä kokonaisuuksista jokaisen voidaan katsoa olevan kytköksissä TSS-oikeuksiin. Kuten aikaisemmin on jo käynyt ilmi, TSS-oikeuksien toteuttaminen vaatii julkiselta vallalta paljon taloudellisia voimavaroja, ja siksi julkisen talouden vakauttamisen voidaan katsoa koskettavan myös TSS-oikeuksia. Julkisen talouden vakauttamisella pyritään estämään valtion lisääntyvä velkaantuminen, ja tällöin tarvitaan säästöjä, jotka tarkoittavat sitä, että määrärahoja on leikattava. Köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentäminen voidaan johtaa suoraan perustuslain 19 §:n vaatimuksista. Työllisyyden vahvistaminen viittaa taas perustuslain 18 §:ään ja kilpailukyvyn vahvistamiseen vaikuttaa osaava työvoima, jonka perusteena on perustuslain 16 §.

Työ on parasta sosiaaliturvaa ja korkea työllisyysaste on yhteiskunnan hyvinvoinnin perusta. Syrjäytyminen ja köyhyys eivät saa olla enää sukupolvelta toiselle periytyviä. Yhteiskunnan vastuun lisäksi on tärkeä tukea myös ihmisten omaa vastuuta itsestään, perheestään ja yhteisöstään. Hallitus on asettanut itselleen tavoitteen kaventaa tulo-, hyvinvointi- ja terveyseroja. Peruspalveluita vahvistetaan, ikäihmisiin panostetaan enemmän, toimeentuloturvaa parannetaan ja pyritään ennaltaehkäisemään sosiaalisten ja terveydellisten ongelmien syntyä. Väestön ikääntyminen on edesauttanut julkisen talouden epävakautta. Julkisen talouden vakauttamiseksi mahdollisimman monen työkäisen tulee käydä töissä. Hallituksen tavoitteena on kääntää valtion velkasuhde laskuun vaalikauden loppuun mennessä lisäämällä kotimaista kysyntää, pidentämällä työuria, lisäämällä verotuloja ja vähentämällä menoja. Hallitus edistää suomalaisen työn ja yrittämisen kilpailukykyä avoimilla maailmanmarkkinoilla luomalla houkuttelevan ympäristön yrityksille ja panostamalla koulutukseen ja tutkimukseen.²⁰⁶

²⁰⁶ Hallitusohjelma 22.6.2011, s. 7–8.

Hallitusohjelman linjausten mukaan tutkintoon johtava koulutus perusasteella, toisella asteella ja korkea-asteella säilytetään maksuttomana. Jokaisella tulee syntyperän, taustan ja varallisuuden rajoittamatta olla yhtäläiset mahdollisuudet ja oikeudet sivistykseen ja laadukkaaseen maksuttomaan koulutukseen. Hallitus turvaa hyvinvointipalveluja varmistamalla työvoiman saatavuuden koulutus-, terveys- ja hyvinvointipalveluissa. Hallitus turvaa myös koulutuksen saatavuuden ja sivistyksellisen yhdenvertaisuuden maan kaikissa osissa. Hallitus takaa päivähoidon säilymisen subjektiivisena oikeutena.²⁰⁷ Hallituksen esitys (HE 95/2012 vp) toistaa pitkälti samoja tavoitteita kuin hallitusohjelmakin. Jyrki Kataisen hallitusohjelmaa on jo toteutettu vuoden 2012 talousarviossa, ja vuoden 2013 talousarvio jatkaa samoilla linjoilla. Hallituksen esityksen mukaan alueiden erilaistumista pidetään haasteena tasa-arvoisten palveluiden ylläpitämiseksi maanlaajuisesti. Suomalaisten koulutustasoa kehitetään niin, että vuonna 2020 suomalaiset ovat maailman osaavin kansa, joka tarkoittaa sitä, että tavoitevuonna 30-vuotiaista 94 prosenttia olisi suorittanut perusasteen jälkeisen tutkinnon ja 42 prosenttia korkeakoulututkinnon. Kulttuurin taloutta vahvistetaan kehittämällä ja laajentamalla kulttuurin rahoitus- ja tietopohjaa.²⁰⁸ Valtion talousarviosta vuodelle 2013 (959/2012) käy ilmi tarkat rahamääräiset summat ja tarvittaessa ehdot siitä, mihin määrärahaa saa käyttää. Esimerkiksi yksi keino saavuttaa hallituksen kova tavoite saada suomalaiset maailman osaavimmaksi kansaksi on perusopetuksen kasvaneiden opetusryhmäkokojen pienentäminen. Tätä tarkoitusta varten on talousarviossa myönnetty 60 000 000 euron määräraha. Mahdollisuutta koulutukseen varallisuuden sitä estämättä tuetaan opintotukijärjestelmällä, jolle on myönnetty lähes 800 000 000 euroa.

Työmarkkinoiden rakennemuutoksiin sekä työelämän muutostilanteisiin tulee pystyä reagoimaan työllisyys-, elinkeino- ja koulutuspolitiikan toimilla nopeasti sekä ennakoivasti. Tarvitaan uusia toimia, joiden avulla voidaan reagoida nopeasti suhdannemuutoksiin ja pystytään purkamaan rakennetyöttömyyttä. Työpaikkansa menettävää työntekijää autetaan löytämään uusi työpaikka tai pyritään estämään työttömyyden pitkittyminen. Nuorten työnsaantia ja syrjäytymisen estämistä turvataan toteuttamalla nuoren yhteiskuntatakuu (nuorten yhteiskuntatakuu astui voimaan vuonna 2013).²⁰⁹ Ennusteiden mukaan työvoiman kysyntä tulee hieman heikkenemään vuodesta 2012. Toimialojen välillä on suuria eroja talousnäkymässä. Lähiaikoina työllisyyttä Suomessa tulee tukemaan ennen kaikkea palvelusektori.²¹⁰ Julkisille työvoimapalveluille on myönnetty vuoden 2013 talousarviossa

²⁰⁷ Hallitusohjelma 22.6.2011, s. 31–32.

²⁰⁸ HE 95/2012 vp, s. 313–316.

²⁰⁹ Hallitusohjelma 22.6.2011, s. 45–46.

²¹⁰ HE 95/2012 vp, s. 536.

546 miljoonaa euroa. Tästä määrärahasta tulee maksaa myös nuorten yhteiskuntatakuusta aiheutuvat kulut. Eduskunta pyrkii näin toteuttamaan perustuslain 18 § 2 momentissa säädetyn julkisen vallan velvollisuuden edistää työllisyyttä.

Sosiaaliturvan kehittämisessä pääpaino on palveluiden laadun, saatavuuden ja vaikuttavuuden parantamisessa sekä etuuksien kehittämisessä niin, että jokaisen toimeentulo tulisi turvatuksi. Julkisten palvelujen avulla voidaan taata tasa-arvoisuus ja yhdenvertaisuus palveluissa. Väestön terveyttä ja hyvinvointia edistetään sekä kannustetaan kansalaisia vastuulliseen terveystyöskentelyyn. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuu säilytetään kunnilla. Peruspalvelujen turvaaminen edellyttää kuntarakenteen uudistamisen jatkamista, koska laadukkaiden palvelujen varmistamiseksi tarvitaan vahvoja peruskuntia. Iäkkäiden henkilöiden oikeuteen saada laadukasta ja tarpeenmukaista hoivaa kiinnitetään erityistä huomiota väestön vanhetessa.²¹¹ Verotuksen, maksujen, sosiaalietuuksien, tulonsiirtojen ja palvelujen tulee muodostaa kokonaisuus, joka kannustaa työntekoon ja varmistaa, että työntekijä voi terveenä siirtyä eläkkeelle.²¹² Kuten jo aikaisemmin totesin, on Kansaneläkelaitoksella suuri rooli sosiaaliturvan maksajana valtion ja kuntien rinnalla. Vuodelle 2013 valtion on myöntänyt Kansaneläkelaitokselle 159 miljoonaa euroa määrärahaa sosiaaliturvan yleisrahaston ja palvelurahaston toimintakuluihin. Tämän lisäksi valtio osallistuu muun muassa asumistuen, työttömyystuen, kansaneläkkeen ja jo aiemmin mainitun opintotuen rahoitukseen.

Ennusteen mukaan kuntatalous tulee kiristymään lähivuosina huomattavasti. Kansantalouden heikot kasvunäkymät ja valtiontalouden sopeutustoimet hidastavat valtionosuuksien kasvua. Näin ollen kuntien tulee supistaa menojaan pitääkseen kuntatalouden tilan vakaana. Mikäli menojen supistaminen ei onnistu, on uhkana velkaantumisen lisääntyminen nopealla tahdilla ja kunnallisveroprosenttien tuntuvat korotukset. Kunnat saavat valtionapuja vuodelle 2013 yhteensä 10,7 miljardia euroa.²¹³ Kuntatalouden vakauttamiseksi vaaditaan valtiolta saatavien määrärahojen lisäksi myös kunnilta itseltään tiukkaa menokuria. Kuntien tulee tehostaa toimintojaan, jotta menojen kasvu pysyy tulokehityksen asettamissa rajoissa. On täysin perusteltua, että kunnat osallistuvat myös julkisen talouden tasapainottamiseen, koska kunnat ovat keskeinen osa julkista taloutta.²¹⁴ Mainitsin aikaisemmin siitä, miten peruspalvelujen tehokas toteuttaminen vaatii kuntarakenteen muutosta. Valtio on myöntänyt talousarviossaan

²¹¹ Hallitusohjelma 22.6.2011, s. 55–60.

²¹² HE 95/2012 vp, s. 623.

²¹³ HE 95/2012 vp, s. Y80 ja Y94.

²¹⁴ VaVM 39/2012 vp, s. 4.

kuntien yhdistymisen taloudelliselle tuelle määrärahaa 67 miljoonaa euroa. Tällä tuella pyritään kannustamaan kuntia yhdistymiseen ja korvataan yhdistymisestä mahdollisesti johtuvia taloudellisia menetyksiä.

Vaikka hallitusohjelmassa ei suoraan puhuta TSS-oikeuksista, tulee hallituksen pyrkimys toteuttaa TSS-oikeudet parhaalla mahdollisella tavalla hyvin esille. Hallitus on asettanut monia tavoitteita, jotka toteuttamalla Suomi säilyy hyvinvointiyhteiskuntana. Monet näistä tavoitteista ovat liitettävissä perustuslain TSS-oikeuksia koskeviin perusoikeussäännöksiin. Hallituksen tavoitteena on kehittää TSS-oikeuksia tai vähintäänkin ylläpitää oikeuksia samantasoisina kuin ne olivat edellisen hallituksen aikana. Olen tässä luvussa tarkastellut sitä, miten vahvasti hallitusohjelma ja valtion talousarvio ovat kytköksissä toisiinsa. Valtion talousarviota koskevan hallituksen esityksen (HE 95/2012 vp) perusteluissa toistuvat useasti hallitusohjelman tavoitteet. Tämä osoittaa sen, että hallitus kunnioittaa TSS-oikeuksia huomioimalla ne hallitusohjelmassa ja toteuttamalla asettamia tavoitteita budjetoimalla määrärahoja TSS-oikeuksien toteuttamista varten.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielmani tarkoituksena oli selvittää TSS-oikeuksien vaikutuksia eduskunnan ja kunnan budjettivaltaan. Yleisellä tasolla voidaan todeta, että TSS-oikeuksilla on merkittäviä vaikutuksia budjettivaltaan. Nämä vaikutukset johtuvat TSS-oikeuksien toteuttamiseksi vaadittavista julkisen vallan aktiivisista toimenpiteistä. Aktiivisilla toimenpiteillä tarkoitetaan valtion velvollisuutta säätää tavallisella lailla tarkemmin TSS-oikeuksien toteutumisesta sekä velvollisuutta budjetoida määrärahoja, joiden avulla turvataan perusoikeuksien toteutuminen. Valtion on kunnioitettava perustuslakia niin lainsäätäjänä kuin budjettivallan käyttäjänäkin. Myös kunnalla on luonnollisesti velvollisuus kunnioittaa perustuslain säännöksiä. Valtio ja kunta eivät saa antaa talousarvion vaikuttaa TSS-oikeuksien turvaamiseen. Suomalaiset arvostavat hyvinvointiyhteiskunnan olemassa oloa, ja ovat siksi valmiita maksamaan korkeita veroja. Julkisen vallan tulee ylläpitää hyvinvointiyhteiskuntaa viimeiseen asti. Määrärahojen leikkauslistalla perusoikeudet pitävät viimeistä sijaa.

Karapuu on ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta todennut, että TSS-oikeudet eivät ole oikeudellisesti velvoittavia. Hän perustaa tulkintansa Thomas Kuhnin perusoikeusparadigman käsitteeseen. Kuhn tarkoittaa tieteellisen paradigman käsitteellä kokoelmaa tutkijayhteisössä vallitsevia uskomuksia, arvostuksia ja periaatteita, joiden asettamissa rajoissa niin sanotun normaalitieteen harjoittaminen tapahtuu. 1980-luvulla perusoikeusparadigman vallitsevin elementti oli valtion velvoittaminen passiivisuuteen. Perusoikeuden ajateltiin koskevan kansalaisen ja valtion välistä suhdetta ja se oli yksilön oikeus. Vaikka perusoikeus oli perustuslailla turvattu oikeus, voitiin sitä rajoittaa tavallisella lailla tai poikkeuslailla. Valtion passiivisuusvelvoitteesta johtuen perusoikeuksien toteuttamisen katsottiin olevan ilmaista ja niiden voimaansaattaminen saattoi tapahtua välittömästi. Perusoikeus oli täydellisesti toteutettu jos valtio ei missään suhteessa rajoittanut sitä.²¹⁵

Vanhan perusoikeusparadigman mukaan TSS-oikeudet eivät voi olla oikeudellisesti sitovia, koska niiden toteutumista ei voi vaatia tuomioistuimessa eikä niitä voida toteuttaa täydellisesti. Lisäksi ne vaativat valtion aktiivisuutta ja taloudellisia voimavaroja toteutuakseen. Saksin on pohtinut vuonna 1996 Lakimies -lehden artikkelissa sitä, elääkö

²¹⁵ Karapuu 1986, s. 71-73.

paradigma vielä perusoikeusuudistuksen jälkeen.²¹⁶ Vaikka TSS-oikeudet sisältävät perusoikeusparadigman kanssa ristiriidassa olevia elementtejä, ovat ne siitä huolimatta oikeudellisesti sitovia. Sakslinin pohdintaan voidaan katsoa vastauksen olevan se, että vanha perusoikeusparadigma ei ole enää elossa.

Nykyinen voimassa oleva perustuslaki korostaa valtion aktiivisuutta, ja se sisältää paljon lakivaroja, jotka turvaavat TSS-oikeuksien toteutumisen. Se että, mahdollisuus säätää perusoikeuksia koskevia poikkeuslakeja poistettiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä, on korostanut perusoikeuksien pysyvyyttä ja sitä, että niiden olemassa oloa kunnioitetaan. On totta, että kaikkia TSS-oikeuksia ei ehkä voida toteuttaa täydellisesti. Tämä johtuu siitä, että etuuskien tasoa on mahdotonta säätää jokaiseen tilanteeseen sopivaksi. TSS-oikeudet kyllä toteutetaan, ja niille varataan talousarvioissa määrärahoja, mutta se mitä niiden täydellinen toteuttaminen tarkoittaa, on vaikea määrittellä. Yksilön kannalta suurin epäkohta on se, että TSS-oikeuksien toteutumista ei voida vaatia suoraan tuomioistuimelta. Yksilön oikeuksien turvaaminen jää siis TSS-oikeuksien kannalta pitkälti lainsäätäjän ja budjettivallan käyttäjän käsiin.

Julkiselle vallalle asetettu perusoikeuksien toteuttamisvelvollisuus koskee myös veloitteen toteuttamiseen tarvittavien resurssien osoittamista. Julkinen valta on myös budjettivallan käyttäjänä sidottu perusoikeuksien sisältämiin velvoitteisiin. Jos lainsäädäntövallan käyttäjä ei saa edistää perusoikeuksien loukkaamista, ei sitä saa tehdä myöskään budjettivallan käyttäjä. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi määrärahojen myöntämistä rotusyrjintää palvelemaan tarkoitukseen tai vastaavasti määrärahojen leikkaamista perustoimeentulon turvaavalta etuusjärjestelmästä.²¹⁷ Sekä eduskunnan että kunnan tulee ottaa TSS-oikeudet huomioon laatiessaan vuotuista talousarviotaan. Niiden voidaan katsoa rikkovan perustuslakia, mikäli näin ei tapahdu. Julkisella vallalla ei ole missään tilanteessa oikeutta loukata kansalaisten perusoikeuksia.

Talousarvio sisältää paljon sidottuja määrärahoja, jotka perustuvat lakeihin, ja tällöin ne on lain mukaan maksettava. Sidottujen määrärahojen suuri osuus on vähentänyt itsenäisen budjettipäätöksen merkitystä. Talousarviolla ei voida asettaa velvollisuutta määrärahapäätöksen toteuttamiseen ellei sitten kyseessä ole sidottu määräraha, jolloin

²¹⁶ Sakslin 1996, s. 888.

²¹⁷ Hidén 1999, s. 20–21.

toteuttamisvelvollisuus perustuu lakiin eikä talousarvioon.²¹⁸ Eduskunnan säätämät lait sitovat sen omaa budjettivaltaa. Kunnan budjettivaltaa sitoo lakien lisäksi suuri riippuvuus eduskunnan myöntämistä valtionosuuksista. Juridisen harkinnan laajimmalla alueella todellinen budjettivalta, niin sanottu valtiontaloudellinen liikkuma-ala, on siis varsin rajallinen²¹⁹.

Kunnat syyllistävät vaikeasta taloudellisesta tilanteestaan helposti valtiota. Valtio säätää helposti kunnille yhä uusia lakisääteisiä velvoitteita, muttei anna vastaavasti valtionapua velvoitteiden hoitamiseen. Voi käydä myös niin, että uuden lakisääteisen velvoitteen kustannukset arvioidaan alakanttiin ja tilanne tarkastetaan vasta usean vuoden jälkeen. Tämä tekee kuntien tilanteesta entistä tuskaisemman. Kunnat ovat pakotettuja suorittamaan lakisääteiset tehtävänsä valtionosuuksista huolimatta.²²⁰

Kunta rahoittaa peruspalvelujen tuottamisen lainarahalla tai veroprosenttia nostamalla, mikäli kunnalle myönnetty valtionosuudet loppuvat kesken. Tämä heikentää kunnan perustuslakiin nojautuvaa itsehallintoa. Valtion ja kuntien tulee löytää yhteinen sävel peruspalvelujen rahoittamiselle ilman, että kunnan itsehallintoa rajoitetaan turhan paljon. Kunta tuntee oman alueensa parhaiten ja sen tehtävienmukaista on käyttää omaa harkintavaltaansa sen suhteen, miten oman alueen asukkaiden tarpeet toteutetaan parhaiten. Merkittävä riippuvuus valtiontaloudesta rajoittaa juuri tätä harkintavaltaa. On uhkana, että Suomen kunnat alkavat muistuttaa toinen toisiaan ja juuri kuntien erilaisuuden tuoma rikkaus häviää. Kuntien hankala taloustilanne nostaa esiin myös kysymyksen siitä, voiko velkarahalla turvata TSS-oikeuksien toteutumista. En näe asiassa ongelmaa niin kauan kuin velkataakka ei kasva liian suureksi. Mikäli lainojen korkojen osuus menokehyksessä kasvaa liian suureksi, on aika selvittää vaihtoehtoisia tapoja turvata kuntien mahdollisuudet suoriutua lakisääteisistä tehtävistään. Näitä tapoja voivat olla esimerkiksi kuntien veropohjan uudistaminen tai valtoinosuusjärjestelmän kehittäminen.

Perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden (perustuslaki 22 §) sisältö riippuu olennaisesti siitä, mistä perusoikeudesta on kysymys sekä millaisessa toimintaympäristössä ja ratkaisutilanteessa asiaa kulloinkin arvioidaan. Vaikka turvaamisvelvollisuus on jätetty hyvin avoimeksi ja joustavaksi säännökseksi, ei sen perusteella kuitenkaan voida tehdä sellaista johtopäätöstä, että kyseinen velvollisuus olisi normatiivisesti heikko tai ohjeellinen suhteessa

²¹⁸ Komiteanmietintö 1990:7, s. 45–46 ja Myllymäki 2007, s. 79.

²¹⁹ Myllymäki 2007, s. 79.

²²⁰ HS pääkirjoitus 26.8.2012.

lainsäätäjään. Valtiovallan tulee jatkuvasti seurata yhteiskunnallista kehitystä ja pitää huolta siitä, etteivät ulkopuoliset uhkatekijät pääse loukkaamaan yksilön perusoikeuksia. Perusoikeuksien toteutumisen valvonnassa on keskitytty lähinnä ehkäisemään perusoikeuksien negatiivisiin ulottuvuuksiin kohdistuvia liiallisia rajoituksia. Valvonnassa tulisi kuitenkin enemmän keskittyä tarkastelemaan sitä, täyttääkö julkinen valta positiiviset velvoitteensa turvata yksilöiden perusoikeuksien toteutuminen. Valvonnassa tulisi erityisesti pyrkiä varmistamaan se, riittämätön tai vanhentunut lainsäädäntö vaaranna perusoikeuksien toteutumista, jolloin syntyy alisääntelyn ongelma.²²¹

Turvaamisvelvoitetta toteutetaan lainsäädännön tehokkaan toimeenpanon lisäksi pitämällä huolta siitä, että taloudellisia ja muita resursseja on käytettävissä riittävästi. Talousarvion laatimisprosessia tulisi kehittää niin, että esityksen perusoikeusvaikutukset tulisivat päätöksenteossa täysipainoisesti huomioonotetuiksi. Budjetin laatijoiden tulisi saada riittävän täsmälliset tiedot lainvalvojien ja tuomioistuinten toiminnassa esiin nousseista perusoikeusongelmista. Budjetin avulla voidaan pyrkiä ratkaisemaan näitä ongelmia, joiden taustalla on usein yhtenä tekijänä taloudellisten resurssien niukkuus. Se on toki totta, että TSS-oikeuksien toteuttamiseen liittyvät ongelmat eivät johdu pelkästään taloudellisesta ahdingosta, vaan niihin vaikuttavat myös henkilöstön pätevyys, normiohjauksen laatu sekä yleinen toimintakulttuuri hallinnossa ja lainkäytössä.²²²

Länsinevan ehdottamaan viranomaisten yhteistyön lisäykseen on jo reagoitu valtioneuvoston hallinnossa. Lainvalvojien vuosittaisiin toimintakertomuksiin lisättiin jo vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä TSS-oikeuksien toteutumista koskeva osio. Osio oli aluksi hyvin suppea, mutta on vuosien saatossa laajentunut kattavaksi näkemykseksi TSS-oikeuksien tilasta. Perustuslakivaliokunta otti myös kantaa vuoden 2012 talousarvioon sen valmisteluvaiheessa toteamalla, että tuomioistuimille on myönnetty liian vähän määrärahoja. Määrärahoja korotettiin valiokunnan lausunnon mukaisesti. Tämä osoittaa mielestäni sen, että ylimmät lainvalvojat kiinnittävät yhä enemmän huomiota perusoikeuksien turvaamiseen ja erityisesti siihen, miten määrärahat vaikuttavat niiden toteuttamiseen.

Eduskunnalla on oikeus huomioida valtionaloudelliset tekijät ja näkökohdat määritellesään TSS-oikeuksien vaatimia määrärahoja. On täysin luonnollista, että valtionalouden ankarat ajat vaikuttavat myös TSS-oikeuksien toteutumiseen. Budjettivallan käyttäjällä ei ole

²²¹ Länsineva 2002, s. 100–101.

²²² Länsineva 2002, s. 102.

kuitenkaan oikeutta täysin vapaasti päättää TSS-oikeuksien toteuttamistasoa. Budjettivallan käyttäjän tulee arvostaa perustuslainsäätäjän tahtoa ja asettaa perusoikeudet arvojärjestyksessä etusijalle. Perustuslaista johtuvan arvojärjestyksen vuoksi TSS-oikeuksia ei voida säästämispaineissa kohdella yhtä kovalla kädellä kuin menoja, joita ei voida nojata perustuslain säännöksiin.²²³

Suomen valtiontalous ei voi välttyä vaikutteilta, jotka johtuvat kansainvälisten taloussuhdanteiden vaihteluista. Tämä johtuu ennen kaikkea Suomen jäsenyydestä Euroopan yhteisessä talous- ja rahaliitossa. Eurovaltioiden velkakriisi näkyy valitettavasti myös Suomessa. Liittyminen euroon on tuonut mukanaan valtiontalouteen vaikuttavat Euroopan unionin säännökset. Nämä lait asettavat mielenkiintoisia haasteita budjettivallan käytölle, mikä ilmenee hyvin Kreikan valtion kohtaamien perusoikeuksien turvaamisongelmien myötä. Kreikan esimerkki on saanut suomalaiset oikeustieteilijät heräämään siihen tosiasiaan, että nykypäivänäkin on mahdollista, että perustuslain turvaamia oikeuksia loukataan. En väitä, että näin olisi käymässä Suomessa, mutta mielestäni Kreikan tilanne on hyvä pitää varoittavana esimerkkinä. Suomessa on viime aikoina keskusteltu siitä, tulevatko TSS-oikeudet toteutetuksi riittävän korkealla tasolla. Erityistä huomiota on kiinnitetty lastenhuollossa ja vanhusten kohtelussa ilmenneisiin ongelmiin. Usein ongelmien takana yksi merkittävä syy on taloudellisten voimavarojen riittämättömyys. Julkisen talouden resurssit tulevat aina olemaan rajalliset eikä kaikkia peruspalveluja voida koskaan toteuttaa täydellisesti. Hyvinvointiyhteiskunnan on kuitenkin ensisijaisesti pidettävä pienempien ja heikompiensaisten puolia. Perustuslain turvaamat oikeudet tulee budjettia valmistellessa asettaa sellaiseen arvojärjestykseen, ettei mediassakin käsiteltyjä kauhukertomuksia perusoikeuksien loukkaamisesta tule enää koskaan tapahtumaan. Onhan Suomi sentään hyvinvointivaltio.

²²³ Hidén 1999, s. 20–21.