

TAMPEREEN YLIOPISTO

Oikeustieteiden laitos

Marja Hakomäki

Yhdenvertaisuuden toteutuminen sosiaalisessa luototuksessa

Pro gradu – tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2006

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto Oikeustieteiden laitos, julkisoikeus

Tekijä: HAKOMÄKI, MARJA

Tutkielman nimi: Yhdenvertaisuuden toteutuminen sosiaalisessa luototuksessa

Pro gradu – tutkielma: 93 sivua

Aika: Joulukuu 2006

Avainsanat: Kunnallinen itsehallinto, sosiaalinen luototus ja yhdenvertaisuusperiaate

Pro gradu -tutkielmani aiheena on yhdenvertaisuuden toteutuminen sosiaalisessa luototuksessa. Tutkin yhdenvertaisuusperiaatteen vaikutusta sosiaalisesta luototuksesta annettuun lakiin, sen ohella sosiaalisen luototuksen järjestämiseen kunnissa ja edelleen kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutumiseen sosiaalisessa luototuksessa. Teoreettisesti oleellista tutkimuksessani on yhdenvertaisuusperiaatteen ja kunnallisen itsehallinnon keskinäinen kollisio. Olen tutkinut tätä kollisiota oikeudellisen punninnan ja oikeuslähdeopin näkökulmista.

Tutkimukseni on pääasiassa oikeusdogmaattinen. Oikeussosiologisen näkökulman tutkielmaani tuo empiirinen tutkimukseni sosiaalisen luototuksen järjestämisestä Suomen kunnissa. Teoreettisen tutkimukseni ensisijaisena lähdeaineistona olen käyttänyt aiheeseen liittyvää kansallista lainsäädäntöä, lainvalmisteluaineistoa sekä oikeuskirjallisuutta. Keskeisessä asemassa tutkimustyössäni ovat sosiaalisesta luototuksesta annetun lain esityöt, Raimo Siltalan Oikeustieteen tieteenteoria – teos sekä sosiaali- ja terveysministeriön julkaisema Opas sosiaalisen luototuksen järjestäjälle.

Empiirinen tutkimukseni on kvantitatiivinen kokonaistutkimus. Tutkimukseni tarkoituksena on selvittää, kuinka yleistä sosiaalisen luototuksen järjestäminen on Suomen kunnissa. Sosiaalisen luototuksen toteuttamisen tutkiminen kuntatasolla osoittaa, onko perusteltua epäillä eri kuntien asukkaiden yhdenvertaisuuden toteutumista. Kohderyhmänäni muodostuu kaikista Suomen kunnista Ahvenanmaan maakunnan kuntia lukuun ottamatta. Tutkimusmenetelmänä olen käyttänyt www-kyselyä. Olen hyödyntänyt tutkimustyössäni myös Kuntatiedon keskuksen ja Suomen kuntien kotisivuja.

Yhdenvertaisuusperiaatteen, kunnallisen itsehallinnon ja sosiaalisesta luototuksesta annetun lain kollisio on ristiriitainen ja vaikeasti ymmärrettävä kokonaisuus. Yhdenvertaisuusperiaate ja kunnallinen itsehallinto nauttivat molemmat perustuslaillista suojaa. Yhdenvertaisuusperiaate velvoittaa kohtelemaan ihmisiä yhdenvertaisesti. Kunnilla on oikeus itsenäisesti päättää talousarviostaan ja edelleen muiden kuin erityistoimialaansa kuuluvien tehtävien järjestämisestä. Sosiaalinen luototus kuuluu kunnissa vapaaehtoisesti järjestettäviin palveluihin.

Kunnallisella itsehallinnolla on huomattavia vaikutuksia sosiaalisesta luototuksesta annettuun lakiin ja sen ohella sosiaalisen luototuksen järjestämiseen. Sosiaalinen luototus ei yleensä kuulu tai kuuluu harvoin Suomen kunnissa sosiaalihuollon palvelutarjontaan. Näin ollen on perusteltua todeta, että eri kuntien asukkaat ovat eriarvoisessa asemassa tässä suhteessa. Perustuslakivaliokunta on sosiaalisesta luototuksesta annettua lakia valmisteltaessa todennut, ettei sosiaalisen luototuksen järjestäminen vain osassa Suomen kuntia ole kansalaisten yhdenvertaisuutta loukkaavaa. Kunnilla on yhdenvertaisuusperiaatteen estämättä oikeus päättää sosiaalisen luototuksen järjestämisestä alueellaan. Yhdenvertaisuusperiaatteella ei näin ollen ole huomattavaa vaikutusta sosiaalisesta luototuksesta annettuun lakiin ja edelleen sosiaalisen luototuksen järjestämiseen.

Sisällysluettelo
Lähdeluettelo
Oikeustapaustuettelo
Lyhenneluettelo

1. Johdanto	1
1.1. Johdatus tutkimusaiheeseen	1
1.2. Tutkimusongelma ja tutkimuksen rajaukset	2
1.2.1. Oikeusdogmaattinen tutkimus.....	2
1.2.2. Empiirinen tutkimus.....	5
1.3. Tutkimusmetodi sekä lähdemateriaali	6
1.3.1. Oikeusdogmaattinen tutkimus.....	6
1.3.1.1. Tutkimusmetodi	6
1.3.1.2. Lähdeaineisto	8
1.3.2. Empiirinen tutkimus.....	10
1.3.2.1. Tutkimusmetodi	10
1.3.2.2. Tutkimusaineisto.....	10
1.4. Tutkimusprosessi	11
1.4.1. Oikeusdogmaattinen tutkimus.....	11
1.4.2. Empiirinen tutkimus.....	12
1.5. Katsaus aikaisempaan tutkimukseen.....	14
1.5.1. Sosiaalisen luototuksen kuntakokeilu	14
1.5.2. Johtopäätöksiä kuntakokeilusta.....	16
2. Sosiaalinen luototus	18
2.1. Käsite ja lainsäädännöllinen perusta.....	18
2.2. Sosiaalisen luototuksen toteuttaminen käytännössä	18
2.2.1. Myöntämismenettely.....	18
2.2.2. Luoton takaisinmaksu ja eräännyttäminen.....	21
2.3. Yksityishenkilön velkajärjestely ja sosiaalinen luototus vaihtoehtoisina taloudenhallintakeinoina	22
2.3.1. Soveltamisalat	22
2.3.2. Myöntämisen edellytykset	22
2.3.3. Menetelmien vaihtoehtoisuus	24
2.4. Sosiaalisen luototuksen suhde toimeentulotukeen.....	25
2.4.1. Sosiaalinen luototus osana sosiaalihuoltoa	25
2.4.2. Toimeentulokijärjestelmä	26
2.4.3. Toimeentulotuki laissa sosiaalisesta luototuksesta ja sen valmisteluaineistossa.....	27
2.5. Hallinnon oikeusturvajärjestelmä sosiaaliseen luototukseen soveltuvilta osin.....	29
2.5.1. Muutoksenhaun lainsäädännöllinen perusta ja toteuttaminen käytännössä.....	29
2.5.2. Muutoksenhaku lainvalmisteluaineistossa.....	31
3. Yhdenvertaisuusperiaate	33
3.1. Yhdenvertaisuus lainsäädännössä	33
3.1.1. Yhdenvertaisuus perusoikeutena.....	33
3.1.2. Yleinen yhdenvertaisuus	33
3.1.3. Syrjintäkielto ja positiivinen erityiskohtelu	34
3.1.4. Lasten tasa-arvoisuus ja sukupuolten välinen tasa-arvo	37
3.2. Yhdenvertaisuus hallintomenettelyssä.....	37
3.2.1. Hallintomenettelyn lainsäädännöllinen perusta	37
3.2.2. Yhdenvertaisuusperiaate yleisenä hallinto-oikeudellisena periaatteena.....	38
3.2.3. Tasapuolisen kohtelun vaatimus	39
3.2.4. Johdonmukaisen käytännön vaatimus.....	47

3.2.5. Yhdenvertaisuuskysymyksestä talous- ja velkaneuvonnassa	49
4. Kunnallinen itsehallinto ja sosiaalinen luototus.....	51
4.1. Kunnallinen itsehallintoperiaate	51
4.2. Kunnallisen itsehallinnon suhde yhdenvertaisuuteen	53
4.3. Punnintatilanteesta	54
4.3.1. Oikeudellisen punninnan näkökulmasta	54
4.3.1.1. Oikeussäännöt ja oikeusperiaatteet oikeudellisessa punninnassa	54
4.3.1.2. Perusoikeuskeskeinen laintulkintaoppi	58
4.3.1.3. Oikeusperiaatteiden punnintamalli	61
4.3.1.4. Pohdintaa.....	62
4.3.2. Oikeuslähdeopin näkökulmasta	63
4.3.2.1. Suomalaisesta oikeuslähdeopista	63
4.3.2.2. Oikeuslähdeopin mallintamisen osatekijät.....	65
4.3.2.3. Oikeudellisten ratkaisuperusteiden merkitys	66
4.3.2.4. Pohdintaa.....	66
4.4. Toimenpide-ehdotuksia.....	67
5. Yhdenvertaisuuskysymys sosiaalisessa luototuksessa.....	70
5.1. Yhdenvertaisuuden toteutuminen lainvalmisteluaineistoissa	70
5.1.1. Lainvalmisteluaineiston merkityksestä	70
5.1.2. Hallituksen esitys	70
5.1.3. Perustuslakivaliokunnan lausunto.....	72
5.1.4. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö	73
5.1.5. Pohdintaa.....	74
5.2. Yhdenvertaisuusperiaatteen vaikutukset sosiaalisen luototuksen järjestämiseen.....	74
5.2.1. Yhdenvertaisuus lainsäätäjää sitovana periaatteena	74
5.2.2. Lainsäätäjä punnintatilanteessa.....	76
5.2.3. Positiivisen erityiskohtelun vaikutukset sosiaalisen luototuksen järjestämiseen.....	77
5.3. Sosiaalisen luototuksen järjestäminen Suomen kunnissa	77
6. Kokoavia päätelmiä.....	81

Lähdeluettelo

Kirjallisuus:

Bruun, Niklas – Koskinen, Pirkko K: Tasa-arvolaki. 2. uudistettu painos. Helsinki 1997.

Ervasti, Kaijus: Empiirinen oikeustutkimus. Teoksessa Lindfors, Heidi (toim.):
Empiirinen tutkimus oikeustieteessä, oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64, s. 9. Helsinki 2004.

Hannus, Arno – Hallberg, Pekka: Kuntalaki. Juva 1997.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. Helsinki 2001.

Heikkilä, Tarja: Tilastollinen tutkimus. 5. uudistettu painos. Helsinki 2004.

Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryyänen, Aimo: Kunnallinen itsehallinto - kunnallisoikeuden perusteet. Helsinki 2001.

Iivari, Juhani – Piirainen, Keijo – Siltaniemi, Aki: Sosiaalinen luototus – toteutus ja ratkaisut. Saarijärvi 2000.

Iivari, Juhani – Piirainen, Keijo – Siltaniemi, Aki: Sosiaalinen luototus – vaikuttavuus- ja kokonaisarviointi. Helsinki 2002.

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Jyväskylä 2000.

Korkea-aho, Emilia: Empiirisen oikeustutkimuksen käytäntö. Teoksessa Lindfors, Heidi (toim.):
Empiirinen tutkimus oikeustieteessä, oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64, s. 83 - 85. Helsinki 2004.

Koulu, Risto: Johdatus insolvenssioikeuden perusteisiin. Helsinki 2004.

Laakso, Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta erityisesti julkisoikeuden alalla. Helsinki 1990.

Lindfors, Heidi: Empiirinen tieto insolvenssioikeudessa. Teoksessa Lindfors, Heidi (toim.):
Empiirinen tutkimus oikeustieteessä, oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64, s. 80. Helsinki 2004.

Ojanen, Tuomas: Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsinki 2003.

Saraviita, Ilkka: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Jyväskylä 2005.

Scheinin, Martin: Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto. Teoksessa Pekka Hallberg - Heikki Karapuu - Martin Scheinin - Kaarlo Tuori - Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet, oikeuden perusteokset, s. 234 – 240. Juva 1999.

Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 234. Vammala 2003.

Sosiaalinen luototus: Opas luototuksen järjestäjälle. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2003:6. Helsinki 2003.

Tuori, Kaarlo: Sosiaaliset oikeudet. Teoksessa Pekka Hallberg - Heikki Karapuu - Martin Scheinin - Kaarlo Tuori - Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet, oikeuden perusteokset, s. 605. Juva 1999.

Tuori, Kaarlo: Sosiaalioikeus. 3. uudistettu painos. Porvoo 2004.

Ylhäinen, Marjo: Oikeussosiologia lainopin tutkimuksessa. Teoksessa Lindfors, Heidi (toim.): Empiirinen tutkimus oikeustieteessä, oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64, s. 41 - 42. Helsinki 2004.

Artikkelit:

Espoo alkaneen tarjota vähävaraisille asukkailleen sosiaalista luottoa. 2006. Helsingin Sanomat 19.8.2006, Kaupunki, A13.

Internet -lähteet:

Ahvenanmaan WWW – sivu. Saatavissa 2.9.2006:
<http://www.aland.ax./alandfi/kommunerna.htm>.

Helsingin kaupungin WWW – sivu. Saatavissa 20.11.2006:
http://www.hel.fi/wps/portal/Sosiaalivirasto/Artikkeli?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/fi/Sosiaalivirasto/Palvelut+A-%C3%96/Velkaneuvonta/p_sosiaalinen_luotto.

Hämeenlinnan kaupungin WWW – sivu. Saatavissa 20.11.2006:
<http://www.hameenlinna.fi/perusturvajaterveydenhuolto/index.php?id=277>.

Kuntatiedon keskuksen WWW – sivu. Saatavissa 27.9.2006:
http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;102942.

Kuntatiedon keskuksen WWW – sivu. Saatavissa 17.2.2005:
http://www.kunnat.net/k_htmlimport.asp?path=1;29;374;62204.

Vantaan kaupungin WWW – sivu. Saatavissa 20.11.2006:
http://www.vantaa.fi/i_listasivu.asp?path=1;220;8786.

Lainvalmisteluaineistot:

Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi 192/1994 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaalisesta luototuksesta, laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta 142/2002 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta 309/1993 vp.

Perustuslakivaliokunnan mietintö 43/2003 vp Hallituksen esitys laiksi sosiaalisesta luototuksesta, laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö 36/2002 vp Hallituksen esitys laiksi sosiaalisesta luototuksesta, laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

Sähköpostiviestit:

Ahola, Elsa: Sähköpostikirje tekijälle 7.8.2006. Tekijän hallussa.

Alasalmi, Aila: Sähköpostikirje tekijälle 14.8.2006. Tekijän hallussa.

Honkanen, Merja: Sähköpostikirje tekijälle 31.8.2006. Tekijän hallussa.

Iivari, Juhani: Sähköpostikirje tekijälle 10.10.2005. Tekijän hallussa.

Kaipainen, Eija: Sähköpostikirje tekijälle 2.3.2006. Tekijän hallussa.

Kakkonen, Raija: Sähköpostikirje tekijälle 31.8.2006. Tekijän hallussa.

Korhonen, Merja: Sähköpostikirje tekijälle 28.2.2005. Tekijän hallussa.

Kotiranta, Leena: Sähköpostikirje tekijälle 21.8.2006. Tekijän hallussa.

Laakso, Lotta: Sähköpostikirje tekijälle 24.10.2005. Tekijän hallussa.

Lindfors, Kalevi: Sähköpostikirje tekijälle 3.3.2006. Tekijän hallussa.

Näse, Stefan: Sähköpostikirje tekijälle 24.11.2005. Tekijän hallussa.

Oikarinen, Elvi: Sähköpostikirje tekijälle 10.10.2005. Tekijän hallussa.

Palolahti, Mari: Sähköpostikirje tekijälle 13.10.2005. Tekijän hallussa.

Pönkänen, Tarja: Sähköpostikirje tekijälle 21.8.2006. Tekijän hallussa.

Reinval, Ulla: Sähköpostikirje tekijälle 11.10.2005. Tekijän hallussa.

Vahvaselkä, Sirpa: Sähköpostikirje tekijälle 11.9.2006. Tekijän hallussa.

Vesanen, Elina: Sähköpostikirje tekijälle 1.3.2005. Tekijän hallussa.

Oikeustapaustuettelo

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2003 A 3

KHO 2004:46

Lyhenneluettelo

Eoae = Eduskunnan oikeusasiamies

HE 192/1994 = Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi

HE 142 / 2002 vp = Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaalisesta luototuksesta, laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta 142/2002 vp.

KHO = Korkein hallinto-oikeus

Pe VL 43 / 2002 vp = Perustuslakivaliokunnan mietintö 43/2003 vp Hallituksen esitys laiksi sosiaalisesta luototuksesta, laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

St VM 36 / 2002 vp = Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö 36/2002 vp Hallituksen esitys laiksi sosiaalisesta luototuksesta, laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

Vp = Valtiopäivät

1. Johdanto

1.1. Johdatus tutkimusaiheeseen

Hallituksen esityksessä Eduskunnalle laiksi sosiaalisesta luototuksesta arvioidaan yhteiskuntamme nykytilaa talouden näkökulmasta seuraavasti. ”Suomalainen yhteiskunta on muuttunut yhä etenevässä määrin luottoyhteiskunnaksi, jossa kotitaloudet rahoittavat osan asumisensa ja kulutuksensa kustannuksista erilaisilla luotoilla. Pienituloisten ja vähävaraisten talous on haavoittuva, ja velka-kierteitä syntyy helposti heidän turvautuessaan kulutusluottoihin ja luotollisiin pankkitileihin. Talouden hallitsemattomuuteen liittyy usein myös sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia. Lainsäädännössä on varauduttu toimeentulotukivaikeuksista ja velkaantumisesta aiheutuvien haittojen korjaamiseen. Perustuslain 19 §:ssä säädetään jokaiselle oikeus sosiaaliturvaan. Tämä perusoikeus määrittää jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimentulon turvaan. Julkisen vallan on turvattava riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ja edistettävä väestön terveyttä sekä tuettava perheen ja muiden lasten huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Lisäksi julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä”.¹

Sosiaalisella luototuksella tarkoitetaan sosiaalihuoltojärjestelmäämme kuuluvaa menettelyä, jonka tarkoituksena on ehkäistä yksityisten ihmisten ylivelkaantumista. Oikeuskirjallisuudessa puhutaan myös sosiaalisesta luotonannosta. Käytän termejä rinnatusten tutkielmassani. Rahamääräinen suoritus, joka luoton myöntämisen yhteydessä luovutetaan luotonsaajalle, on sosiaalinen luotto.

Sosiaalista luototusta sääntelee laki sosiaalisesta luototuksesta (1133/2002). Sosiaalinen luotto on osa sosiaalihuoltojärjestelmäämme. Sosiaalisesta luototuksesta annetun lain mukaan sosiaalisella luototuksella tarkoitetaan menettelyä, jonka tarkoituksena on ehkäistä yksityisten ihmisten ylivelkaantumista sekä edistää heidän itsenäistä selviytymistään (1 §). Sosiaalisia luottoja myönnetään henkilöille, jotka ovat syrjäytyneet yleisen luotonsaannin piiristä, mutta ovat kuitenkin kykeneväisiä maksamaan sosiaalisen luottonsa takaisin luotonantajalle (4 §). Kunnilla on itsehallintonsa nojalla oikeus päättää sosiaalisen luotonannon järjestämisestä alueellaan. Lisäksi kunnilla on oikeus päättää mahdollisen sosiaalisen luotonannon järjestämisen laajuudesta. (2 §)

¹ Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaalisesta luototuksesta, laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta 142/2002 vp., s. 2.

Suomessa sosiaalisesta luototuksesta vastaavat joko kuntien talous- ja velkaneuvonnan yksiköt tai sosiaalitoimet. Alun perin sosiaalisten luottojen myöntäminen ja käsitteleminen kuului pääasiassa kuntien sosiaalihuollon tehtäviin. Yhä useammissa kunnissa sosiaalista luototusta on alettu järjestää yhteistyössä talous- ja velkaneuvonnan yksiköiden kanssa. Osassa kuntia talous- ja velkaneuvonnan yksiköt hoitavat sosiaalisen luototuksen järjestämisen käytännössä kokonaan, vaikka hallinnollisesta puolesta vastaavatkin yhä sosiaalitoimet.

Perinteisesti Suomessa on pyritty yksityishenkilön velkajärjestelyn avulla auttamaan yksityishenkilöitä taloudellisissa vaikeuksissa ja ongelmissa. Laki sosiaalisesta luototuksesta mahdollisti sosiaalisen luotonannon hyödyntämisen kuntien velkaneuvonnassa perinteisten insolvenssimenettelyiden rinnalla. Insolvenssimenettelyillä tarkoitetaan kokonaisuudessaan ulosottomenettelyä, konkurssimenettelyä sekä moderneja insolvenssimenettelyjä; yrityssaneerausta ja yksityishenkilön velkajärjestelyä². Lähinnä ulosottomenettely ja yksityishenkilön velkajärjestely toimivat rinnakkaisina menettelyinä sosiaaliselle luotonannolle. Sosiaalinen luototus kytkeytyykin velkaantuneiden hakijoiden osalta yksityishenkilön velkajärjestelyä (yksityishenkilön velkajärjestelystä annettu laki 57/1993) ja ulosottoa (ulosottolaki 37/1895) koskevaan lainsäädäntöön³. Ulosottoa ja yksityishenkilön velkajärjestelyä on oikeuskirjallisuudessa luonnehdittu sosiaalisiksi insolvenssioikeudeksi⁴.

1.2. Tutkimusongelma ja tutkimuksen rajaukset

1.2.1. Oikeusdogmaattinen tutkimus

Oikeusdogmaattinen tutkimukseni edustaa lainsäädännölliseltä perustaltaan valtiosääntöoikeutta, hallinto-oikeutta, kunnallisoikeutta ja sosiaalioikeutta. Tarkoitukseni on pohtia yhdenvertaisuusperiaatteen vaikutusta sosiaalisesta luototuksesta annetun lakiin, sen ohella sosiaalisen luototuksen järjestämiseen kunnissa ja kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Teoreettisesti oleellista tutkimuksessani on yhdenvertaisuusperiaatteen ja kunnallisen itsehallinnon suhde. Tarkastelen tutkimuksessani kunnallisen itsehallinnon ja yhdenvertaisuusperiaatteen välistä kollisiota oikeudellisen punninnan ja oikeuslähdeopista annetun ohjeistuksen näkökulmasta. Tavoitteenani on lisäksi selvittää, mitä yhdenvertaisuusperiaatteella ymmärretään tarkasteltaessa sosiaalisen luotonannon järjestämistä kunnissa. Tutkin kunnallisen itsehallinnon mahdollisia vaikutuksia lakiin sosiaalisesta luototuksesta.

² Koulumäki 2004 s. 11.

³ HE 142/2002 vp., s. 3.

⁴ Koulumäki 2004 s. 26.

Keskeisen näkökulman aiheeseen muodostaa yhdenvertaisuusperiaatteen mahdolliset vaikutukset sosiaalisesta luototuksesta annettuun lakiin. Pohdin miten yhdenvertaisuusperiaate on mahdollisesti rajoittanut lainsäätäjän toimintamahdollisuuksia sen säätäessä lakia sosiaalisesta luototuksesta. Arvioin lakia sosiaalisesta luototuksesta yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta. Tarkastelen sosiaalisesta luotonannosta annetun lain sekä sosiaaliseen luotonantoon käytännössä välittömästi vaikuttavien lakien sisältöä. Lain sosiaalisesta luototuksesta pyrin esittelemään mahdollisimman perusteellisesti normistoinen ja lainvalmisteluaineistoinen. Tämä on välttämätöntä sosiaalisen luoton käsitteen ja toteuttamisen selittämiseksi sekä sosiaalisen luototuksen järjestämiseen liittyvän yhdenvertaisuuskysymyksen ymmärtämiseksi.

Yhdenvertaisuusperiaatteen ja kunnallisen itsehallinnon keskinäinen suhde on läpi tutkielmani varsin keskeisessä asemassa. Pohdin kunnallisen itsehallinnon ja kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutumisen mahdollista ristiriitaisuutta. Kunnallisen itsehallintoperiaatteen nojalla kunnilla on oikeus päättää sosiaalisen luototuksen järjestämisestä tai järjestämättä jättämisestä. Kunnallisen itsehallinnon normiperusta on perustuslaissa (731/1999) sekä kuntalaissa (395/1995). Yhdenvertaisuusperiaatteen lainsäädännöllinen perusta on perustuslaissa. Hallintolaissa (434/2003) on oma yhdenvertaisuussäätelynsä. Yhdenvertaisuuden merkitystä hallintomenettelyssä tarkastelenkin suhteellisen laajasti, koska sosiaalisten luottojen myöntäminen käytännössä on hallintomenettelyä.

Pohtiessani erilaisia vaihtoehtoja sosiaalisen luototuksen järjestämiselle yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta harkitsin Kansaneläkelaitoksen toimintamalliin perehtymistä. Olisi mielenkiintoista selvittää sosiaalisen luototuksen myöntämismenettelyn soveltuvuutta Kansaneläkelaitoksen harjoittamaan toimintaan. Päädyin kuitenkin rajaamaan tämän mahdollisuuden selvittämisen tutkielmani ulkopuolelle, koska mielestäni se on liian laaja kokonaisuus tutkittavaksi varsinaisen aiheeni ohessa.

Lainsäädäntömme yhdenvertaisuussäätelyn normiperustan voidaan oikeutetusti sanoa olevan perustuslain 6 §:ssä. Kokonaisuuden hallinnan helpottamiseksi esittelen yhdenvertaisuuspykälän kokonaisuudessaan, vaikka pykälän kolmas ja neljäs momentti eivät suoranaisesti liitykään aiheeseeni. Perustuslain yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää syrjintäkielto. Syrjintä tiettyjen erotteluperusteiden perusteella on kielletty ilman hyväksyttävää syytä. Positiivinen erityiskohtelu mahdollistaa kuitenkin poikkeamisen tästä säännöksestä. Positiivisen erityiskohtelun mahdollisia vaikutuksia

sosiaalisen luotonannon järjestämiseen on mielestäni tarkoituksenmukaista pohtia yhdenvertaisuuskysymykseen liittyen.

Lisäksi muutamissa erityislaeissa on omat yhdenvertaisuuspykälänsä. Esittelen tutkielmassani yhdenvertaisuuslain (21/2004) lähinnä positiivisen erityiskohtelun näkökulmasta. Yhdenvertaisuuslakia ei sovelleta sosiaaliseen luototukseen. Katson kuitenkin tarpeelliseksi esitellä positiivisen erityiskohtelun normatiivisen perustan. Rajaan tutkielmani ulkopuolelle naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain eli tasa-arvolain (609/1986) yhdenvertaisuussäätelyn. Tyydyn pelkästään viittaamaan lakiin ja esittelemään keskeisen syrjintään liittyvän säätelyn perustuslain yhdenvertaisuuspykälän esittelemisen yhteydessä. Tasa-arvolain tarkoituksena on estää sukupuoleen perustuva syrjintä ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä tässä tarkoituksessa parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä (1 §). Yhdenvertaisuuden toteutumista sosiaalisessa luototuksessa ei ole tarkoituksenmukaista pohtia tästä näkökulmasta. Viittaan aiheeseen tutkielmassani, koska haluan perustellusti osoittaa lukijalle, että olen huomionnut tasa-arvolain yhdenvertaisuussäätelyn mahdolliset vaikutukset.

Valitsin tutkielmaani korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut, jotka olivat luontevasti kytkettävissä tutkielmani aiheeseen. Tarkastelen ratkaisuja oikeuskirjallisuudesta tuttujen tasapuolisen kohtelun vaatimuksen sekä johdonmukaisen käytännön vaatimuksen näkökulmasta. Toisen ratkaisusta esittelen laajasti ratkaisun sisällöstä ja luonteesta johtuen. Päätöksen perusteena on huomattava määrä voimassaolevaa erityislainsäädäntöä. Lisäksi ratkaisu on kohtuullisen laaja sivumäärältään. Kokonaisuuden hahmottaminen olisi mahdotonta ilman yksityiskohtaista tarkastelua. Samaisessa tapauksessa alempien oikeusasteiden päätökseen tyytymätön valittaja vetosi myös positiivisen erityiskohtelun säännöksiin. Korkein hallinto-oikeus ei kuitenkaan tarkastellut valituksen kohteena olevaa asiaa positiivisen erityiskohtelun näkökulmasta. Näin ollen en tutkielmassani palaa positiivisen erityiskohtelun säännöksiin tässä yhteydessä. Toisessa esittelemässäni korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa on mahdollista rajata kansalaisten yhdenvertaisuuteen liittyvä kysymys erilliseen muusta ratkaisusta. Mielestäni ei ole tarkoituksenmukaista esitellä koko ratkaisua tutkielmani yhteydessä. Olen poiminut ratkaisusta asianomaisten kannanotot yhdenvertaisuuskysymykseen sekä lainvalvojien ratkaisut perusteluineen.

1.2.2. Empiirinen tutkimus

Oikeussosiologisen näkökulman tutkielmaani tuo empiirinen tutkimukseni sosiaalisen luototuksen järjestämisestä Suomen kunnissa. Olen hyödyntänyt empiirisestä tutkimuksesta saamaani tietoa tarkastellessani yhdenvertaisuuskysymystä sosiaalisessa luototuksessa. Empiirisen tutkimuksen tavoitteena on vastauksen saaminen tutkimusongelmasta johdettuihin kysymyksiin⁵. Empiirinen tutkimus voidaan luokitella oikeustieteelliseksi siitä syystä, että sen kohteena ovat juridiset institootit, säännökset tai muut oikeustieteen alaan kuuluvat ilmiöt⁶.

Empiiristä oikeustutkimusta on harjoitettu runsaasti länsimaissa etenkin 1960-luvulta lähtien. Suomessa oikeuden empiirinen tutkimus on kuitenkin ollut hyvin vähäistä. Oikeussosiologiaa pidetään usein oikeustieteen aputieteenä, jonka tehtävänä on tuottaa tietoa lakien vaikutuksista lakimiesten ammattikunnan ja lainsäätäjän käyttöön. Oikeussosiologisen empiirisen tutkimuksen tuottamaa tietoa voidaan ja saadaan käyttää oikeudellisen tulkinnan, systematisoinnin ja punninnan apuna.⁷ Empiirisellä oikeustutkimuksella ei ole yhtä selkeää teoreettista pohjaa, vaan sen piirissä on monenlaisia suuntauksia. Empiiristä tutkimusta on hyödynnetty oikeustieteessä useilla oikeudenaloilla, sitä on tehty esimerkiksi oikeussosiologisista, oikeustaloustieteellisistä ja oikeushistoriallisista lähtökohdista. Osa oikeustieteellisistä tutkimuksista käy vuoropuhelua oikeusdogmaattisen tutkimuksen kanssa.⁸

Oikeusaineistoja käyttävä tutkimus pyrkii ymmärtämään oikeusjärjestelmän toteutumista käytännössä ja tuomaan tämän havainnon julki⁹. Oman empiirisen tutkimukseni tarkoituksena on tutkia yhdenvertaisuuden toteutumista sosiaalisessa luototuksessa kuntatasolla Suomen kunnissa. Tavoitteenani on selvittää, missä laajuudessa kunnissa on hyödynnetty sosiaalista luototusta asukkaiden velkaongelmien ratkaisemisessa. Toisin sanoen pyrin selvittämään, monessako Suomen kunnassa sosiaalinen luototus kuuluu sosiaalihuollon palvelutarjontaan. Olen pyrkinyt tutkielmassani tarkastelemaan empiiristä tutkimusaineistoani rinnakkain aiheeseen liittyvän muun lähdeaineiston kanssa. Rajaan tutkimukseni ulkopuolelle sosiaalisen luototuksen järjestämisen muulta osin. Mielestäni ei ole tarkoituksenmukaista syventää tai laajentaa empiiristä tutkimustani, koska sen tarkoituksena on

⁵ Heikkilä 2004 s. 13.

⁶ Lindfors 2004 s. 80.

⁷ Ylhäinen 2004 s. 41 - 42.

⁸ Kaijus 2004 s. 9.

⁹ Korkea-aho 2004 s. 85.

ainoastaan selvittää, monessako kunnassa sosiaalisia luottoja myönnetään. Rajaan kohderyhmäni koskemaan vain mannersuomen kuntia. Jätän kohderyhmäni ulkopuolelle Ahvenanmaan maakunnan 16 kuntaa, koska maakunnalla on itsenäinen lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat sosiaalihuoltoa (Ahvenanmaan itsehallintolaki 1144/1991 18 § kohta 13).

Valmiin tilastotiedon puuttuessa mielestäni on hyödyllistä tutkia aihetta empiirisin menetelmin. Yhdenvertaisuuden toteutumisen tarkastelemisellehan ei olisi lainkaan perusteita, mikäli kaikissa kunnissa myönnettäisiin sosiaalisia luottoja. Sosiaalisen luotonannon toteuttamisen tutkiminen kuntatasolla osoittaa, onko perusteita epäillä eri kuntien asukkaiden yhdenvertaisuuden toteutumista. Yhdenvertaisuuden toteutumista arvioidessani pidän lähtökohtana sitä, että sosiaalisen luotonannon järjestäminen vain osassa kuntia asettaa eri kuntien asukkaat tosiasiallisesti eriarvoiseen asemaan.

1.3. Tutkimusmetodi sekä lähdemateriaali

1.3.1. Oikeusdogmaattinen tutkimus

1.3.1.1. Tutkimusmetodi

Oikeusdogmaattisessa tutkimuksessani tarkastellaan yhdenvertaisuuden toteutumista sosiaalisessa luototuksessa eri näkökulmista. Oikeusdogmaattisen tutkimuksen tarkoituksena on tulkita ja systematisoida voimassa olevaa lainsäädäntöä¹⁰. Oikeuskirjallisuudessa puhutaan myös lainopista. Lainopilla tarkoitetaan tutkimusta, jossa hyväksikäytetään lakeja valmisteluaineistoinen sekä korkeimman oikeuden ratkaisuja¹¹. Lainoppi on yhteiskunnan institutionaaliseen perustaan sidoksissa oleva tutkimusala, jonka tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus. Voimassa olevalla oikeudella tarkoitetaan muodollisesti velvoittavien oikeussääntöjen sekä institutionaalista tukea ja yhteisöllistä hyväksyntää nauttivien oikeusperiaatteiden ja muiden oikeudellisten ratkaisustandardien kokonaisuutta, jotka vallitseva tuomarinideologia eli tuomioistuinten ja muiden lainsoveltajien kollektiivisesti hyväksymien oikeuslähdeopin ja oikeudellisen argumentaatioteorian sitoumusten kokonaisuus käsittää. Lainopin tiedonintressinä on tuottaa perusteltuja oikeudellisia tulkinta-, systematisointi- ja punnintalauseita voimassa olevan oikeuden sisällöstä institutionaalisen oikeuslähdeopin käsittämien ratkaisuperusteiden ja oikeudellisen argumentaatioteorian hyväksymien päättelymallien osoittamalla tavalla.¹²

¹⁰ Ervasti 2004 s. 10.

¹¹ Korkea-aho 2004 s. 83.

¹² Siltala 2003 s. 891.

Lainopin tutkimusmenetelmänä on ensinnäkin muodollisin perustein voimassa olevien oikeussääntöjen tulkinta ja systematisointi. Toiseksi lainopin tutkimusmetodina on institutionaalista tukea ja yhteisöllistä hyväksyntää nauttivien oikeusperiaatteiden ja muiden oikeudellisten ratkaisustandardien punninta ja keskinäinen tasapainottaminen.¹³

Lainopin metodi käsittää kolme eri osa-aluetta. Se on määriteltävä erikseen oikeussääntöjen tulkinna, oikeussääntöjen ja vähintään heikosti systeemisesti jäsenyneiden oikeusperiaatteiden ja prejudikaattinormien systematisoinnin sekä oikeusperiaatteiden ja muiden vastaavien oikeudellisten ratkaisustandardien punninnan osalta.

Lainopin tulkinnallinen eli voimassa olevien oikeussääntöjen tulkintaa ohjaava metodi on niiden oikeudellisten argumentaatioosaintöjen kokonaisuus, joiden avulla on mahdollista toteuttaa ajallisesti kertautuvaa ja tutkimuksellista varianssia tuottava siirtymä oikeudellisen tyyppitapauksen faktapremisseistä ja vallitsevan tai kriittisen oikeuslähdeopin rajaamista normipremisseistä määrättyyn oikeudellisten tulkintalauseiden joukkoon, ja kääntäen.

Suomen oikeuden institutionaaliseen ja yhteisölliseen arvoperustaan rakenteistuneiden oikeusperiaatteiden ja muiden ratkaisustandardien punninta voi olla aidosti tilannekohtaista oikeudellista harkintaa, missä asiaan vaikuttavien oikeusperiaatteiden ja vastaavien muiden oikeudellisten ratkaisustandardien ilmentämät yhteiskunnalliset arvo- ja tavoiteperusteet suhteutetaan toisiinsa käsillä olevan oikeustapauksen ainutkertaisessa merkityskontekstissa, jos on kyse täysin vapaasta punnintatilanteesta. Toiseksi Suomen oikeuden institutionaaliseen ja yhteisölliseen arvoperustaan rakenteistuneiden oikeusperiaatteiden ja muiden ratkaisustandardien punninta voi olla vähintään heikosti etusijaistettua oikeudellista harkintaa. Siinä asiaan vaikuttavien oikeusperiaatteiden ja vastaavien muiden oikeudellisten ratkaisustandardien ilmentämät yhteiskunnalliset arvo- ja tavoiteperusteet suhteutetaan toisiinsa käsillä olevan oikeustapauksen ainutkertaisessa merkityskontekstissa sovellettavan tulkintamatriisiin asettamien vähintään heikosti systeemisten etusijaperusteiden tarkoittamalla tavalla.¹⁴

Oikeudellinen systematisointi tarkoittaa voimassa olevan oikeuden sääntöjen, vähintään heikosti systeemisesti jäsenyneiden oikeusperiaatteiden ja muiden oikeudellisten ratkaisustandardien, systeemistä jäsenystä vailla olevien oikeusperiaatteiden ja muiden ratkaisustandardien sekä prejudikaattinormien keskinäisten suhteiden määrittämistä vakioidun oikeudellisen kiintopisteen avulla.

¹³ Siltala 2003 s. 891.

¹⁴ Emt. 889 - 890.

Tällöin on ratkaistavissa ensinnäkin se, mikä on määrättyssä oikeudellisessa tulkintatilanteessa noudatettava pääsääntö ja mikä siihen tehty poikkeus. Toiseksi voidaan selvittää, mikä on oikeudenalan johtava periaate ja mikä tavallisesti väistyvä periaate. Kolmanneksi on mahdollista ratkaista, mikä on prejudikaattiperustaisen oikeuden systemisesti vallitseva prejudikaattinormi ja mitkä siihen nähden väistyviä prejudikaattinormeja.¹⁵

1.3.1.2. Lähdeaineisto

Olen käyttänyt tutkielmani lähdeaineistona oikeuskirjallisuutta, lainsäädäntöä, oikeuskäytäntöä ja lainvalmisteluaineistoa. Oikeuskirjallisuutta hyödyntämällä olen pyrkinyt täydentämään ja ymmärtämään lainsäädännön sisältöä etenkin yhdenvertaisuussäätelyssä ja kunnalliseen itsehallintoperiaatteeseen liittyen. Lähdeaineiston valitsemisessa olen käyttänyt ensisijaisena kriteerinä lähteen ajantasaisuutta. Oikeuskirjallisuudesta olen valinnut lähteikseni pääasiassa perusteoksia valtiosääntöoikeuden ja sosiaali-oikeuden alalta sekä kuntalainsäädännöstä. Erityislainsäädäntöä käsitteleviä teoksia olen hyödyntänyt muun muassa insolvenssioikeudellisissa kysymyksissä sekä syrjinnän käsitteeseen liittyen.

Yhdenvertaisuusperiaatteen ja kunnallisen itsehallinnon keskinäistä kollisiota olen tarkastellut Raimo Siltalan *Oikeustieteen tieteenteoria – teoksen* avulla. Olen hyödyntänyt teosta myös tutkielmani metodologiassa kysymyksissä. Sosiaalinen luototus on jo sinänsä varsin tuore ilmiö, joten aiheesta saatavilla oleva oikeuskirjallisuus on niukkaa mutta tuoretta. Sosiaalisen luototuksen kuntakokoi- luun perustuvat teokset *Sosiaalinen luototus, toteutus ja ratkaisut* sekä *Sosiaalinen luototus, vaikuttavuus- ja kokonaisarviointi* ovat keskeisessä asemassa. Sosiaali- ja terveysministeriön *Opas sosiaalisen luototuksen järjestäjälle* on toiminut keskeisenä lähteenä tutkiessani sosiaalisen luototuksen järjestämisen käytäntöä.

Varsinaista sosiaalista luototusta koskevaa lainsäädäntöä on suhteellisen vähän. Laki sosiaalisesta luototuksesta käsittää todella lyhyet ja ytimekkäät säännökset aiheesta. Sosiaalinen luotonanto kuuluu myös sosiaalihuoltolain (710/1982) sisältöön. Sosiaalinen luototus mainitaan siinä muutamassa varsin keskeisessä pykälässä. Sosiaalihuoltolain 13 §:ää on muutettu lisäämällä siihen sosiaalista luototusta koskeva kohta¹⁶. Laissa sosiaalihuoltolain muuttamisesta (1134/2002) ja laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta (1135/2002) viitataan sosiaaliseen luototukseen. Kuntalaki on keskeisessä asemassa tarkasteltaessa kuntien itsehallintoa ja

¹⁵ Siltala 2003 s. 890.

¹⁶ Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2003/6 s. 10.

sen nojalla itselleen ottamia tehtäviä. Suomen perustuslakia olen käyttänyt lähteenä yhdenvertaisuusperiaatteeseen, kunnalliseen itsehallintoperiaatteeseen ja perusoikeuksiin liittyvissä asiansynte-yksissä. Hallintolaki ja hallintolainkäyttölaki (589/1996) sisältävät säännöksiä mm. hallintomenette-lyyn, hallinnon oikeusturvajärjestelmään sekä yhdenvertaisuuteen liittyen. Positiiviseen erityiskoh-teluun liittyvät säännökset ovat yhdenvertaisuuslaissa.

Sosiaalisesta luototuksesta annetun lain esitöistä olen käyttänyt lähteenäni hallituksen esitystä Eduskunnalle sosiaalisesta luototuksesta¹⁷, perustuslakivaliokunnan mietintöä¹⁸ sekä sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintöä¹⁹ kyseisen lain säätämiseksi. Lainvalmisteluaineistot auttavat ymmär-tämään, mitä sosiaalisesta luototuksesta annetun lain niukoilla lainsäädännöllisillä normeilla halu-taan sanoa. Laki sosiaalisesta luotonannosta kahdellatoista suhteellisen lyhyellä pykälällä ei to-dellakaan tyhjentävästi vastaa kysymykseen sosiaalisen luotonannoksen järjestämisestä, käsitteestä ja toteuttamisesta. Lain tulkinnassa lainvalmisteluaineistot toimivat varsin tarkoituksenmukaisina läh-teinä. Voidaan sanoa, että ilman lainvalmisteluaineistoa lakia sosiaalisesta luotonannosta on lähes mahdotonta tulkita yksiselitteisesti kaikkien säännösten osalta. Tarkasteltaessa sosiaalisen luotonannoksen suhdetta toimeentulotukeen lain esityöt luovat syvyyttä näkökulmiin. Lainvalmisteluaineistoja olen hyödyntänyt myös yhdenvertaisuuskysymystä pohtiessani.

Tutkielmani näkökulmasta tarkasteltuna lainvalvojen kannanottoja on varsin niukasti. Oikeuskäy-tännöstämme ei löytynyt tapauksia sosiaalisesta luotonannosta. Tämä johtuu mitä ilmeisimmin ai-nakin osaksi sosiaalista luotonantoa koskevan lainsäädännön sekä koko järjestelmän tuoreudesta. Yhdenvertaisuusperiaatteen soveltamista on pohdittu oikeuskäytännössämme jonkin verran. Olen poiminut tähän tutkimukseeni kaksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua yhdenvertaisuuskysymykseen liittyen.

Eduskunnan oikeusasiamies ei ole antanut lausuntoa sosiaaliseen luotonannokseen liittyen. Esittelen tutkielmassani eduskunnan apulaisoikeusasiamies Jääskeläisen lausunnon²⁰, jossa hän on ottanut kantaa yhdenvertaisuuskysymykseen talous- ja velkaneuvonnassa. Lausunnon perusteella voidaan

¹⁷ HE 142/2002 vp.

¹⁸ Perustuslakivaliokunnan mietintö 43/2003 vp Hallituksen esitys laiksi sosiaalisesta luototuksesta, laiksi sosiaalihuolto-lain muuttamisesta sekä laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

¹⁹ Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö 36/2002 vp Hallituksen esitys laiksi sosiaalisesta luototuksesta, laiksi sosiaa-lihuoltolain muuttamisesta sekä laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttami-sesta.

²⁰ Eoae 848/2004 Päätös talous- ja velkaneuvonnan järjestämistä koskevassa asiassa.

kartoittaa oikeusasiamiesinstanssin kantaa yleisesti yhdenvertaisuuskysymykseen.

1.3.2. Empiirinen tutkimus

1.3.2.1. Tutkimusmetodi

Empiirisen tutkimuksen tutkimusote voi olla joko kvalitatiivinen eli laadullinen tai kvantitatiivinen eli määrällinen. Kvantitatiivisen tutkimuksen avulla voidaan selvittää lukumääriin ja prosentiosuuksiin liittyviä kysymyksiä. Kvantitatiivinen tutkimus edellyttää riittävän suurta ja edustavaa otosta. Kvantitatiivisen tutkimuksen tyypillisiä aineistonkeruumenetelmiä ovat lomakekyselyt, www-kyselyt, strukturoidut haastattelut, systemaattinen havainnointi ja kokeelliset tutkimukset. Tutkimusongelma ja tutkimuksen tavoite ratkaisevat ensisijaisesti tutkimusotteen sekä tutkimusmenetelmän.²¹

Oman empiirisen tutkimukseni tarkoituksena on tutkia, kuinka yleistä sosiaalisten luottojen myöntäminen on maamme kunnissa. Kvantitatiivinen tutkimusote on käyttökelpoinen tähän tarkoitukseen, koska tutkimukseni tavoitteena on selvittää niiden kuntien prosentuaalinen osuus kaikista maamme kunnista, joissa sosiaalisia luottoja myönnetään.

1.3.2.2. Tutkimusaineisto

Tutkimusaineistoni on primaarista eli nimenomaan tätä tutkimusta varten kerättyä. Aineiston olen kerännyt sähköpostin välityksellä. Näin ollen tutkimusmenetelmänä olen käyttänyt www-kyselyä. Olen hyödyntänyt tutkimuksessani Kuntatiedon keskuksen sekä Suomen kuntien kotisivuja. Havaintoaineistoni muodostuu tutkimusyksiköiden eli kohderyhmän kaupunkien ja kuntien sosiaali-toimien, velkaneuvonnan yksiköiden ja viranhaltijoiden antamista tiedoista sekä kuntien kotisivuilta poimimistani tiedoista. Tavoitellessani mahdollisimman korkeaa vastausprosenttia olen muotoillut kyselyni sellaiseen muotoon, että siihen on mahdollisimman vaivatonta vastata. Olen edennyt tutkimuksessani Kuntatiedon keskuksen kotisivuilla olevan vertailutietopankin²² tilaston perusteella. Vertailutietopankin avulla on mahdollista vertailla Suomen kaupunkeja ja kuntia eri valintakriteerien perusteella. Käyttämässäni tilastossa Suomen kaupungit ja kunnat on luetteloitu asukasluvun perusteella. Tilastossa on luetteloitu kaupungit ja kunnat erikseen juoksevilla numeroinnilla asukas-

²¹ Heikkilä 2004 s. 14 - 16.

²² Kuntatiedon keskuksen WWW- sivu. Saatavissa 17.2.2005:
http://www.kunnat.net/k_htmlimport.asp?path=1;29;374;62204.

luvultaan suurimmasta pienimpään. Yhteystiedot kohderyhmän kuntien viranhaltioille olen poiminut pääasiassa kaupunkien ja kuntien kotisivuilta.

1.4. Tutkimusprosessi

1.4.1. Oikeusdogmaattinen tutkimus

Tutkielmani sisällysluettelo ja sisäinen järjestys eivät etene täysin samassa järjestyksessä tutkimusprosessini kanssa. Olen muokannut tutkielmani sisällöllisesti niin, että kokonaisuus avautuu lukijalle ymmärrettävästi vaiheittain. Oikeusdogmaattinen ja empiirinen tutkimukseni etenevät tutkielmasani rinnakkain loogiseksi katsomallani tavalla.

Tutkimusprosessissani keskityin aluksi tutkimukseni avainsanoihin: sosiaaliseen luototukseen, yhdenvertaisuusperiaatteeseen ja kunnalliseen itsehallintoon liittyvään lainsäädäntöön, lainvalmisteluaineistoon ja oikeuskirjallisuudesta sopivaksi katsomani aineistoon. Sosiaalisen luototuksen järjestelmää tutkiessani pyrkimyksenäni oli mahdollisimman tyhjentävästi ymmärtää lainsäädännön tarjoamat mahdollisuudet sosiaalisen luototuksen järjestämiseen. Selvitin sosiaalisen luototuksen myöntämismenettelyn lainsäädäntöä sekä oikeuskirjallisuutta hyödyntämällä. Pyrin täydentämään sosiaalisesta luototuksesta annetussa laissa olevia aukkoja lainvalmisteluaineistoa tulkitsemalla. Sosiaalisen luototuksen ja yksityishenkilön velkajärjestelyn soveltamisaloja ja myöntämisen edellytyksiä vertailemalla pyrin syventämään ymmärrystäni sosiaalisen luototuksen käytännön toteutuksesta. Tarkoitukseni oli pohtia, voidaanko menetelmiä soveltaa rinnakkain tai vaihtoehtoisesti. Sosiaalisen luototuksen suhdetta toimeentulotukseen tarkastelin periaatteessa samasta näkökulmasta. Tavoitteenani oli selvittää, mahdollistaako lainsäädäntö toimeentulotuen korvaamisen sosiaalisella luotolla. Hallintomenettelyyn kuuluu myös asiakkaan oikeusturvan takaaminen. Näin ollen sosiaaliseen luototukseen sovellettavan oikeusturvajärjestelmän esittelemisen täydentää luototuksen käytännön mahdollisuuksien ymmärtämistä.

Yhdenvertaisuusperiaatteen lainsäädännöllinen perusta avaa näkökulman yhdenvertaisuuskysymyksen tarkastelemiselle sosiaalisessa luototuksessa. Kysymys yhdenvertaisuuden toteutumisesta hallintomenettelyssä puolestaan liittyy yhdenvertaisuusperiaatteen asettamat vaatimukset sosiaaliseen luototukseen hallintomenettelynä. Oikeuskäytännön hyödyntäminen tässä yhteydessä helpottaa asian ymmärtämistä käytännön näkökulmasta.

Kunnallista itsehallintoa tarkastellessani kohdensin näkökulmani perustuslain turvaamaan kuntien oikeuteen päättää itse talousarvioonsa otettavista määrärahoista ja sen myötä muista kuin pakollis-

ta palveluistaan. Tutkin kunnallisen itsehallinnon vaikutuksia yhdenvertaisuuteen, edelleen sosiaalisesta luototuksesta annettuun lakiin sekä sosiaalisen luototuksen järjestämiseen. Tämän selvitystyön myötä ajauduin väistämättä pohtimaan kunnallisen itsehallinnon ja kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutumisen mahdollista vaarantumista. Pohdin kunnallisen itsehallinnon ja yhdenvertaisuusperiaatteen välistä kollisiota tarkoituksenmukaiseksi katsomistani näkökulmista. Keskeiseen asemaan tutkimusprosessini tässä vaiheessa nousi oikeudellinen punninta sekä oikeuslähdeoppi.

Oikeusdogmaattisen tutkimusprosessini lopuksi keskityin arvioimaan edellä mainitsemistani näkökulmista yhdenvertaisuuskysymystä sosiaalisessa luototuksessa. Pohdin sosiaalisen luototuksen, yhdenvertaisuusperiaatteen ja kunnallisen itsehallinnon kolminaisuuden vaikutuksia sosiaalisesta luototuksesta annettuun lakiin ja sen myötä sosiaalisen luototuksen järjestämiseen kunnissa.

Oikeusdogmaattisen tutkimustyöni ohella tutkin sosiaalisen luotonannon järjestämistä Suomen kunnissa empiirisen tutkimuksen avulla. Tutkin sosiaalisen luotonannon järjestämisen yleisyyttä Suomen kaupungeissa ja kunnissa.

1.4.2. Empiirinen tutkimus

Empiiristä aineistoa hyödyntävä oikeustieteellinen tutkimus jakaantuu kolmeen vaiheeseen. Ensimmäisenä vaiheena on luonnollisesti tarvittavan empiirisen aineiston hankinta, kerääminen ja käsittely. Tutkimusprosessin toisessa vaiheessa empiiristä aineistoa voidaan käyttää tutkimuskohteeseen liittyvien ongelmien ja epäkohtien paikallistamiseen. Tutkimuksen kolmannessa vaiheessa pyritään etsimään ratkaisua havaittuihin ongelmiin. Koska kysymyksessä on oikeustieteellinen tutkimus, ratkaisutavat ovat ainakin pääosin lainopillisia. Tällaisilla ratkaisutavoilla tarkoitetaan argumenttien esittämistä oikeuslähteiden sallimien erilaisten tulkintavaihtoehtojen puolesta ja niitä vastaan, tietyn tulkintavaihtoehdon suosittamista sekä lainsäädäntöön tehtävien uudistusten esittämistä.²³

En ole esitellyt empiiristä tutkimustani tutkielmassani raportoimalla siitä vaihe vaiheelta oman osikkonsa alla. Olen eritellyt oikeusdogmaattisen ja empiirisen tutkimukseni tutkimusongelman ja sen rajauksien, tutkimusmenetelmän, lähdemateriaalin sekä tutkimusprosessin osalta. Tutkimuskohteeseen liittyvät toimenpide-ehdotukset olen pyrkinyt sijoittamaan tekstin sopiviin asiayhteyksiin läpi koko tutkielman. Mielestäni tutkimuksen tulos on asianmukaista esitellä samassa luvussa sosiaaliseen luototukseen liittyvän yhdenvertaisuuskysymyksen kanssa.

²³ Lindfors 2004 s. 80.

Hankkiessani tietoa sosiaalisen luotonannon järjestämisestä etenin vaiheittain. Ensin yritin tuloksetta löytää valmista tilastotietoa luotonannon järjestämisestä. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus STAKES ei pidä yllä tilastoa sosiaalisia luottoja myöntävistä kunnista²⁴. Kuntaliiton toimesta kyseistä aihetta ei myöskään tietääkseni ole tutkittu. Seuraavaksi kartoitin tilannetta kohderyhmänäni olevien kaupunkien kotisivujen välityksellä. Etsin kotisivuilta mahdollista tietoa sosiaalisen luotonannon järjestämisestä. Lähtökohtanani oli, että mikäli kaupungin kotisivuilta löytyy tieto sosiaalisen luotonannon järjestämisestä, luotonanto järjestetään kyseisessä kaupungissa. Sosiaalisen luotonannon hakumenettelystä ja lainsäädännöllisestä perustasta kerrottiin joko sosiaalihuollon tai velkaneuvonnan sivuilla. Tiedon puuttuminen ei kuitenkaan taannut, ettei sosiaalinen luotonanto kuuluisi kunnan tarjoamiin palveluihin. Toisaalta muutamissa kunnissa oli kotisivuilla virheellistä tietoa sosiaalisen luotonannon järjestämisestä. Kotisivuilla sosiaalisen luotonannon kerrottiin kuuluvan kunnan palvelutarjontaan, mutta todellisuudessa sosiaalisia luottoja ei kunnissa myönnetty. Lopulta jouduinkin tarkastamaan tilanteen sähköpostitse jokaisesta kunnasta.

Tutkimukseni edetessä havaitsin, että tiedon etsiminen kotisivuilta oli työlästä ja samalla aikaa vievää. Näin ollen muutin tutkimustekniikkaani niin, että tiedustelin sosiaalisen luotonannon järjestämisestä kunnissa suoraan sähköpostitse kustakin kohderyhmän kunnasta. Sähköpostitse lähettämissäni tiedusteluissa pyysin vastaamaan kysymykseen: ”Järjestetäänkö kunnassanne/kaupungissanne sosiaalista luotonantoa?”. Ilmoitin olevani kovin kiinnostunut myös muusta sosiaaliseen luotonantoon liittyvästä informaatiosta. Kerroin kuitenkin olevani kiitollinen pelkästä kyllä tai ei vastauksestakin. Tarkoitukseni oli saada mahdollisimman suuri osa viestin vastaanottajista vastaamaan tiedusteluuni pikaisesti. Näin ollen pyrin tekemään kyselyyni vastaamisen mahdollisimman vaivattomaksi.

Tavoitteeni mukaisesti sain tällä ensimmäisellä kyselykierroksella vastauksen useimmista kohderyhmän kunnista. Muutamissa paluuviesteissä oli kerrottu muutakin kunnan sosiaalisen luotonannon tilanteesta, esimerkiksi suunnitelmista järjestää luotonantoa lähivuosien aikana tai syistä miksi sosiaalista luotonantoa ei ole järjestetty. Useissa paluuviesteissä kerrottiin myös naapurikuntien tilanteesta. Tein toisen kyselykierroksen sähköpostitse saatua ensimmäisen kyselykierroksen loppuun kaikkien kuntien osalta. Lähetin uuden tiedustelun niihin kuntiin, joista en ollut vastausta vielä saanut. Toisessa lähettämässäni sähköpostiviestissäni perustelin lyhyesti, miksi minulle olisi tärkeää saada tietoa luotonannon järjestämisestä. Kerroin tavoittelevani mahdollisimman korkeaa vastausprosenttia tutkimuksessani. Valittelin, ettei heidän kunnastaan ollut vielä vastattu. Lisäksi toistin jo edellisessä viestissä olleen toivomukseni joko myöntävästä tai kieltävästä vastauksesta. Enää en maininnut

²⁴ Juhani Iivarin sähköpostikirje tekijälle 10.10.2005.

kiinnostuksestani lisäinformaation saamiseen. Tämän toisen sähköpostitse tehdyn kyselyn jälkeen sain vastauksen useista niistä kunnista, joista minulla ei ollut vielä mitään tietoa.

Käsitellessäni saamaani aineistoa laskin ensin tutkimukseni vastausprosentin. Lisäksi selvitin, monessako kohderyhmän kunnassa sosiaalinen luototus kuuluu palvelutarjontaan. Poimin tutkielmaani myös muita tutkimusnäkökulmastani tarkasteltuna merkityksellisiä seikkoja saamistani vastauksista. Saamieni vastausten perusteella saatoin todeta kuntien hyödyntävän lainsäädännön tarjoaman mahdollisuuden itsenäisesti päättää sosiaalisen luototuksen järjestämisestä alueellaan. Oikeusdogmaattista tutkimustani tein osaksi empiirisestä tutkimuksesta saamieni tietojen valossa. Tutkiessani eri oikeuslähteistä saamaani aineistoa keräsin samalla erilaisia toimenpide-ehdotuksia sosiaalisen luototuksen järjestämiselle niin, ettei eriarvoisuutta eri kuntien asukkaiden välillä ilmenisi. Tutkielmaani poimin näistä toimenpide-ehdotuksista ne, jotka voisivat mahdollistaa sosiaalisen luototuksen toteutumisen koko maassa.

1.5. Katsaus aikaisempaan tutkimukseen

1.5.1. Sosiaalisen luototuksen kuntakokeilu

Laman seurauksena Suomalainen yhteiskunta velkaantui rajusti. Koko 1990-luvun ajan kehitettiin keinoja auttaa ylivelkaantuneita, ja 1990-luvun loppupuolella panostettiin yhä enemmän myös velkaantumisen ehkäisemiseen. Sosiaalisen luototuksen kuntakokeilu 1999 – 2001 oli yksi näistä kehittämishankkeista.²⁵ Sykäys kokeilun aloittamiseen tuli ulkomailta. Sosiaalista luototusta on toteutettu useissa maissa varsin monimuotoisena. Maailmalla sosiaalisilla luotoilla pyritään esimerkiksi parantamaan pienyrityksen edellytyksiä. Suomeenkin rantautuneessa mallissa sosiaalisilla luotoilla pyritään parantamaan ihmisten päivittäistä selviytymistä ja hyvinvointia. Eräissä maissa sosiaalinen luototus toimii järjestöpohjalta, jolloin luottoja myöntävät organisaatiot. Alankomaissa on jo vuosikymmeniä toiminut kunnan sosiaalitoimen osana sosiaalipankit. Niiden toiminta perustuu kahden järjestelmään: vapaaehtoiseen velkajärjestelyyn ja sosiaaliseen luototukseen. Lisäksi asiakkaalla on mahdollisuus saada velkaneuvontaa. Irlannissa on 1950-luvun lopulta saakka toiminut jäsenyyteen perustuva luottoyhtiö Credit Union. Lisäksi Euroopassa on erilaisia aatteellisiin lähtökohtiin ja jäsenyysperustalle muodostettuja luottoyhteisöjä. Yhteistä näille sosiaalisen luototuksen organisaatioille on luottojen myöntäminen normaaleista pankkiehdoista poiketen sellaisiin tarkoituk-

²⁵ HE 142/2002 vp., s. 3.

siin ja sellaisille kansalaisille, jotka vain harvemmin tulisivat luototuksen kohteeksi tavanomaisessa pankkitoiminnassa.²⁶

Suomessa sosiaalisella luototuksella pyritään ehkäisemään taloudellista syrjäytymistä ja ylivelkaantumista sekä edistämään itsenäistä selviytymistä. Käytännössä se toteutuu myöntämällä sosiaalisia luottoja yksilöiden tarpeisiin. Suomen mallin voidaan sanoa olevan yhdistelmä ulkomailla toimiviksi todetuista malleista. Kuntakokeilun tarkoituksena olikin kehittää Suomeen sopiva käytäntö, jossa muiden maiden kokemuksia hyödynnetään²⁷. Kuntakokeilussa sosiaalisia luottoja myönnettiin kunnan varoista erilaisiin sosiaalisiin käyttötarkoituksiin. Kokeilussa oli mukana kahdeksan kunnan lisäksi järjestöpohjainen Takuu -säätiö kuntien ulkopuolisena instanssina.

Takuu -säätiö on vuonna 1990 perustettu organisaatio, jonka tarkoituksena on tukea taloudellisissa kriisitilanteissa olevia henkilöitä. Sosiaalipoliittisessa keskustelussa Takuu -säätiötä nimitetään kolmannen sektorin toimijaksi. Voidaan puhua eräänlaisesta velallisten takausrahastosta. Säätiönä sen tehtävänä on hoitaa määrätarkoitukseen käytettäväksi luovutettua omaisuutta. Valvovana viranomaisena toimii Patentti- ja rekisterihallitus. Sen tehtävänä on valvoa, että säätiön hallintoa hoidetaan lain ja säätiön sääntöjen mukaisesti. Säätiövalvonta on jälkikäteen tapahtuvaa laillisuusvalvontaa. Säätiön toimintaa rahoittaa pääasiassa Raha-automaattiyhdistys. Takuu -säätiön sääntöjen mukaan säätiön tarkoituksena on tukea kriisitilanteessa olevien henkilöiden omaehtoista selviytymistä edistämällä heidän suoritettavanaan olevien, maksukykyynsä nähden huomattavien velkojen ja korvausten sovittelua ja maksamista ottaen huomioon eri osapuolten edut (2 §). Säätiö toteuttaa tarkoitustaan tekemällä asiakkaan kanssa selvityksen tämän veloista ja korvausvelvoitteista, antamalla taloudellista neuvontaa, neuvottelemalla luottojärjestelyistä, tekemällä velkoja ja korvausvelvoitteita koskevia sopimuksia ja takaamalla selvitettyjä luottoja (3.1 §).²⁸ Takuu -säätiö toteutti järjestöpohjaisen kokeilun vuosina 1998 - 2001. Kokeilun aikana toiminta painottui velkojen saneeraus-toimintaan.²⁹

Kokeilu- ja tutkimushankkeen tavoitteena oli selvittää sosiaalisen luototuksen mahdollisuuksia menestyä velkaongelmien ja taloudenhallintavaikeuksien ratkaisuyrityksenä. Kokeiluun osallistui kahdeksan erityyppistä kuntaa sekä edellä mainittu Takuu -säätiö. Kohdekuntia olivat Helsinki, Lahti, Lappeenranta, Hämeenlinna, Tuusula, Kemi, Eura ja Utajärvi³⁰. Noin kolme vuotta kestäneessä

²⁶ HE 142/2002 vp., s. 5 - 6.

²⁷ Iivari, Piirainen ja Siltaniemi 2000 s. 15

²⁸ Emt. 29 - 30.

²⁹ HE 142/2002 vp., s. 3 - 9.

³⁰ Iivari ym. 2000 s. 5.

kokeilussa myönnettiin yhteensä noin 1 100 sata luottoa. Luottojen yhteisarvo oli kunnissa yli 18 miljoonaa markkaa. Kokeilun aikana myönnettiin yli 1 600 luottoa, joiden yhteissumma oli 27 miljoonaa markkaa Takuu -säätiön myöntämät luotot mukaan luettuna.³¹ Yhden sosiaalisen luoton arvo oli näin ollen noin 16 875 markkaa. Kuntien varoista myönnetty luotot olivat keskimäärin pienempiä. Yhden kunnissa myönnetyn luoton arvo oli noin 16 364 markkaa.

Sosiaalisen luototuksen järjestelmän luominen on ollut kunnissa aikaa vievä ja työläs prosessi. Luototustoiminnan rakenteet on jouduttu luomaan lähes kokonaisuudessa alusta lähtien. Erityistä huomiota kokeilun loppupuolella oli jouduttu kiinnittämään luottojen takaisinmaksun seurantaan ja perintään liittyvien käytäntöjen luomiseen. Sosiaalisten luottojen kova kysyntä kertoo kuitenkin sosiaalisen luototuksen kaltaisen järjestelmän tarpeellisuudesta.³² Ilman kuntakokeilun järjestämistä Suomessa olisi tuskin koskaan ryhdytty toteuttamaan sosiaalisen luototuksen kaltaista järjestelmää ulkomailta saaduista vaikutteista huolimatta. Kokeilu on lisäksi osoittanut, että perinteiseen toimeentulokisiosiaalityön yhteyteen tarvitaan talous- ja velkaneuvontatyötä sekä tähän liittyvää koulutusta³³.

1.5.2. Johtopäätöksiä kuntakokeilusta

Kuntakokeilun aikana haettujen luottojen tärkein tavoite oli kodin talouden hallintaan saattaminen. Luottopäätöksissä korostui erityyppisten velkaisuusien hoito. Enemmistöllä myönteisiä luottopäätöksiä olikin tarkoitus maksaa vanhoja lainoja, ulosoton maksuja ja saneerata muita rästivelkoja. Toisena keskeisenä haettujen luottojen käyttökohteena olivat erilaiset hankinnat.³⁴

Normaalien luottomarkkinoiden ulkopuolelle jääneet henkilöt voivat parantaa elämisen laatuaan sosiaalisen luototuksen avulla³⁵. Tutkimuksesta saadun aineiston perusteella tyypillinen sosiaalisen luoton saaja on pienituloinen ja/tai vähävarainen henkilö, jolla on pysyväisluontoinen tulonlähde ja jonka työttömyys on ollut lyhytaikainen. Sosiaalisilla luotoilla mahdollistetaan myös sellaisten henkilöiden vanhojen velkojen saneeraaminen, joilla ei luoton hakemisen hetkellä ole maksuvaraa. Miinuksella oleva toimeentulo saadaan positiiviseksi saneeraamalla sosiaalisella luotolla vanhat velat yhdeksi pidemmäksi ja halpakorkoiseksi sosiaalisiksi luotoksi. Sosiaalisilla luotoilla voidaan myös ehkäistä vakavampien taloudenhallintaongelmien syntymistä tilanteissa, joissa henkilö on esimerkiksi ajautumassa ulosottoon. Sosiaalisten luottojen vaikutukset voivat siis olla sekä ehkäise-

³¹ Iivari, Piirainen ja Siltaniemi 2002 s. 147.

³² Emt. 147.

³³ Emt. 147.

³⁴ Emt. 148.

³⁵ Emt. 150.

viä ja korjaavia. Luottojen takaisinmaksun toteutumiseen kuntakokeilun vaikuttavuus- ja kokonaisarvioinnissa ei ole otettu kantaa, koska valtaenemmistöllä luoton saajista maksuohjelma oli vielä kesken arviointia tehtäessä.³⁶

Sosiaalisen luototuksen kuntakokeilu toimi sosiaalisten luottojen tarpeen ja kohderyhmän kartoittajana. Huomattavalla osalla myönnettyjä luottoja järjesteltiin vanhoja velkoja tai hankittiin erityyppisiä välttämättömiä hyödykkeitä. Sosiaalisen luototuksen asiakaskunta koostuu pienituloisista ja/tai vähävaraisista. Kuntakokeilusta saatujen kokemusten perusteella voidaan sanoa, että tarvetta sosiaalisen luototuksen kaltaiselle järjestelmälle on. Useimmat kuntakokeilussa mukana olleista kunnista ovat jatkaneet sosiaalisten luottojen myöntämistä kokeilun jälkeenkin. Kiristynyt kuntatalous on kuitenkin vähentänyt taloudellisia mahdollisuuksia toiminnan jatkamiseen joissain kunnissa. Sosiaalisen luototuksen kokeilun sanotaan tuottaneen yleisellä tasolla selvästi enemmän positiivisia kuin negatiivisia tuloksia.³⁷

³⁶ Iivari ym. 2002 s. 149.

³⁷ Emt. 153.

2. Sosiaalinen luototus

2.1. Käsite ja lainsäädännöllinen perusta

Sosiaalista luototusta sääntelee laki sosiaalisesta luototuksesta ja sosiaalihuoltolaki. Laki sosiaalisesta luototuksesta on yksi sosiaalilainsäädäntömme erityislaeista. Sosiaalihuoltolaki puolestaan kuuluu sosiaalilainsäädäntömme yleislakeihin. Sosiaalihuoltolaki määrittelee sosiaalisen luototuksen osaksi sosiaalihuoltojärjestelmäämme. Sosiaalihuollolla tarkoitetaan sosiaalipalveluja, toimeentulotukea, sosiaaliavustuksia, sosiaalista luottoa ja niihin liittyviä toimintoja, joiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityishenkilön, perheen sekä yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä (1 §).

Laki sosiaalisesta luototuksesta määrittelee sosiaalisen luototuksen sosiaalihuoltoon kuuluvaksi luotonannoksi. Sosiaalisen luototuksen tarkoituksena on ehkäistä henkilöiden ja perheiden taloudellista syrjäytymistä ja ylivelkaantumista. Sosiaalisten luottojen avulla pyritään edistämään yksittäisten ihmisten sekä perheiden itsenäistä suoriutumista. (1 §) Sosiaalisen luotonannon kohteena ovat henkilöt, jotka eivät voi saada luottoa yleisiltä lainamarkkinoilta. Perustellusta syystä sosiaalinen luotto voidaan myöntää henkilölle, jolla ei ole pienituloisuutensa ja vähävaraisuutensa vuoksi mahdollisuutta saada kohtuuehtoista luottoa muulla tavoin. Luoton myöntämisen edellytyksenä on, että hakijan takaisinmaksukykyä arvioitaessa päädytään myönteiseen tulokseen. (4 §)

2.2. Sosiaalisen luototuksen toteuttaminen käytännössä

2.2.1. Myöntämismenettely

Sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtii kunnan määräämä monijäseninen toimielin. Sen tehtävänä on myös edustaa kuntaa, valvoa sen oikeutta, käyttää puhevaltaa sosiaalihuollon yksilöllistä toimeenpanoa koskevissa asioissa sekä tehdä sen puolesta näissä asioissa sopimukset ja muut oikeustoimet. (sosiaalihuoltolaki 6 §) Sosiaalisesta luototuksesta annetun lain mukaisia tehtäviä hoitaa kunnassa sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu kunnan määräämä monijäseninen toimielin (laki sosiaalisesta luototuksesta 2 §). Edelleen laki sosiaalisesta luototuksesta säättää, että mikäli kunta päättää järjestää sosiaalista luototusta, sen tulee määrittellä luoton myöntämisen perusteet ottaen huomioon, mitä samaisessa laissa säädetään (2 §).

Sosiaalisten luottojen myöntämisperusteet ovat siis kuntakohtaiset, ja voivat näin ollen vaihdella kunnittain. Kuntalain 29 §:n mukaisesti kunnan tulee tiedottaa asukkailleen sosiaalisen luototuksen käynnistämiseen liittyvistä suunnitelmista, asian käsittelystä ja tehdyistä ratkaisuista kuten sosiaa-

listen luottojen myöntämisen perusteista. Perusteissa olisi perusteltua määritellä esimerkiksi yleinen yläraja myönnettävälle luotoille, laina-ajan maksimipituus, myöntämisen esteet, koron määräytymisen perusteet ja ohjeet sosiaalisen luoton hakemista varten sekä neuvontaan, ohjaukseen ja perintään liittyvät käytännöt. Sosiaalisen luoton myöntäminen perustuu asiakaskohtaiseen harkintaan.³⁸

Sosiaalisen luoton myöntämisestä päättää hakemuksesta sen kunnan toimielin, jossa henkilöllä on kotikunta. Kotikuntalain (201/1994) 2 §:n mukaan henkilöllä on tietyin poikkeuksin kotikunta siinä kunnassa, jossa hän asuu. Ennen luoton myöntämistä on luotonsaajalle annettava tiedot kunnan määrittelemistä sosiaalisen luoton myöntämisen perusteista kirjallisena. (laki sosiaalisesta luototuksesta 4 §)

Sosiaalisen luotonannon asiakaskuntaan kuuluu siis pienituloisia ja vähävaraisia. Hakijan takaisinmaksukykyä arvioitaessa huomioidaan hakijan käytettävissä olevat tulot ja varat sekä hänen ansaintamahdollisuutensa ottaen huomioon hänen ikänsä, työkykynsä ja muut olosuhteet. Näihin verrataan hakijan tosiasiallisia menoja ja velkoja. Lisäksi huomioidaan muut hakijan taloudelliseen asemaan vaikuttavat tekijät. (5 §) Käytännössä sosiaalisen luoton yleisin myöntämisen este on maksuvaran puuttuminen³⁹. Tällöin asiakkaalla ei siis ole lain edellyttämää kykyä suoriutua lainan takaisinmaksusta. Muuna sosiaalisen luoton myöntämisen esteenä voi olla, että hakijalle jäisi sosiaalisen luoton myöntämisestä huolimatta järjestelemättömiä velkoja tai luottoja. Esteeksi saattaa myös muodostua perusteltu olettaus, että maksuvarastaan huolimatta hakija ei tulisi suoriutumaan luoton takaisinmaksusta. Myöskään siinä tapauksessa sosiaalista luottoa ei myönnetä, jos maksuvaran suuruus antaa hakijalle mahdollisuuden saada luoton kohtuuehdoin yleisiltä luottomarkkinoilta tai hakija voi kohtuullisessa ajassa säästää tarvitsemansa luoton määrän.⁴⁰

Kunnan on tehtävä päätös sosiaalisen luoton myöntämisestä tai hakemuksen hylkäämisestä⁴¹. Mikäli hakijalle myönnetään sosiaalinen luotto, luotosta on tehtävä kirjallinen sopimus. Sopimuksesta annetaan hakijalle oma kappale, josta käy ilmi luoton käyttötarkoitus, luoton määrä sekä luoton takaisinmaksuerien suuruus ja eräpäivät sekä muut takaisinmaksuehdot. Sosiaalisesta luotosta voidaan velalliselta periä kohtuullinen vuotuinen korko, joka kuitenkin voi enintään olla korkolain (633/1982) 12 §:ssä tarkoitettu viitekorko. (6 §) Viitekorko on Euroopan keskuspankin viimeisimpään perusrahoitusoperaatioon ennen kunkin puolivuotiskauden ensimmäistä kalenteripäivää sovellettu korko pyöristettynä ylöspäin seuraavaan lähimpään puoleen prosenttiyksikköön (korkolaki 12

³⁸ Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2003 / 6 s. 11 - 12.

³⁹ Emt. 13.

⁴⁰ Emt. 13.

⁴¹ Emt. 27.

§). Kunta voi määritellä sosiaalisen luoton myöntämisen perusteissaan luotosta perittävän koron alentamisen tai koron perimisestä luopumisen edellytykset. Sosiaalista luottoa koskevan sopimuksen ehdoissa voidaan määrätä, että luotosta maksettava korko muuttuu korkolain 12 §:ssä tarkoitettua viitekoron muutoksia vastaavasti. Sosiaalisesta luotosta tehty sopimus on julkisoikeudellinen sopimus viranomaisen ja velallisen kesken. Sosiaalinen luotto myönnetään hakemuksesta kunnan viranomaisen päätöksellä. Sosiaalinen luotto käsitellään hallintoasiana, ja luottopäätös perustaa näin ollen julkisoikeudellisen oikeussuhteen.⁴²

Päätöksenteko sosiaalisista luotoista tapahtuu sosiaalitoimessa, jotta hakijan auttaminen taloudellisissa sekä muissa elämäntilanteeseen liittyvissä ongelmissa olisi mahdollista samanaikaisesti. Yhteistyö talous- ja velkaneuvontayksikön kanssa on välttämätöntä etenkin niissä tilanteissa, joissa sosiaalisella luotolla kohtuullistetaan velkaantuneen hakijan velkojen hoitamista. Päätösvaltaa sosiaalisten luottojen myöntämismenettelystä ei voida kuitenkaan siirtää talous- ja velkaneuvontayksiköille, sillä osallistuminen päätöksentekoon yksittäisen velkojan edustajana voi tehdä velkaneuvonjasta esteellisen kyseisen velallisen velkojen järjestelyssä.⁴³

Edelleen laissa sosiaalisesta luototuksesta säädetään, että luotonhakijalle ja luotonsaajalle on tarvittaessa järjestettävä taloudellista neuvontaa ja ohjausta sosiaalisen luoton myöntämisen yhteydessä ja takaisinmaksuajan kuluessa (9 §). Sosiaalisen luototuksen kuntakokeilun aikana havaittiin sosiaalisen luoton hakijoilta usein puuttuvan osaamista, taitoa ja tietoa raha-asioiden hoitamisessa. Näin ollen katsottiin tarpeelliseksi liittää taloudellinen neuvonta ja ohjaus osaksi sosiaalista luototusta. Taloudellista neuvontaa ja ohjausta tulee järjestää tarvittaessa kaikille sosiaalisen luototuksen hakijoille osana lainan myöntämiseen liittyvää keskustelua. Lisäksi sosiaalisen luoton saaneella tulee olla mahdollisuus taloudelliseen neuvontaan ja ohjaukseen hänen sitä tarvitessaan koko luoton takaisinmaksuajan. Tämä mahdollisuus on oltava erityisesti silloin, jos ilmenee ongelmia luoton takaisinmaksussa tai tarvetta maksuohjelman muuttamiseen.⁴⁴

⁴² Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2003 / 6 s. 30.

⁴³ Emt. 27.

⁴⁴ Emt. 33.

2.2.2. Luoton takaisinmaksu ja eräännyttäminen

Velallisella on oikeus ennen aikaiseen suoritukseen niin halutessaan. Velallisella on oikeus maksaa luotto ennen sen erääntymistä ilman lisäkustannuksia. (laki sosiaalisesta luototuksesta 7 §) Sosiaalisen luoton erääntymisestä säännellään lain 8 §:ssä. Jos kunnalla on sopimuksen mukaan oikeus luotonsaajan maksuviivästyksen tai muun sopimusrikkomuksen johdosta vaatia maksuerää, joka muuten ei ole erääntynyt, saa kunta vedota sanottuun oikeuteen, jos maksu on viivästynyt vähintään kuukauden ja on edelleen suorittamatta ja viivästynyt määrä on vähintään kymmenen prosenttia luotosta tai, jos siihen sisältyy useampi kuin yksi maksuerä, vähintään viisi prosenttia luoton alkuperäisestä määrästä taikka käsittää luotonantajan koko jäännösaatavan. Lisäksi kunta saa vedota sanottuun oikeuteen, jos luotonsaajan muu sopimusrikkomus on olennainen. Kunnalla ei kuitenkaan ole oikeutta saattaa voimaan 1 momentissa tarkoitettua seuraamusta, jos kysymys on maksun viivästyisestä ja viivästyminen johtuu luotonsaajan sairaudesta, työttömyydestä tai muusta siihen verrattavasta hänestä riippumattomasta seikasta, paitsi milloin tämä viivästyksen kesto ja muut olosuhteet huomioon ottaen olisi kunnalle luotonantajana ilmeisen kohtuutonta. Erääntyminen saa tulla voimaan aikaisintaan neljän viikon tai, jos luotonsaajalle on aiemmin huomautettu viivästyksestä tai muusta sopimusrikkomuksesta, aikaisintaan kahden viikon kuluttua siitä, kun erääntymistä koskeva ilmoitus on jätetty tai lähetetty luotonsaajalle. Jos luotonsaaja tämän ajan kuluessa maksaa viivästyneen määrän tai oikaisee muun sopimusrikkomuksen, erääntyminen raukeaa.

Sosiaalista luottoa koskevassa sopimuksessa määriteltyjä takaisinmaksuehtoja voidaan myöhemmin sopimusaikana muuttaa. Tämä on mahdollista esimerkiksi, jos luototettavan taloudellisessa tilanteessa tapahtuu muutoksia työttömyydestä, sairaudesta tai muusta siihen verrattavasta, hänestä riippumattomasta syystä johtuen.⁴⁵

Sosiaalisten luottojen takaisinmaksussa olisi tarkoitus noudattaa suhteellisen joustavaa mutta tiukkaa linjaa. Takaisinmaksun seuranta tulisi järjestää niin, että maksuhäiriöihin voidaan puuttua mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Luoton takaisinmaksuehdoista on mahdollista sopia uudelleen tilanteen edellyttämällä tavalla. Luotonsaajan kanssa voidaan sopia esimerkiksi takaisinmaksuajan pidentämisestä tai koron määrästä. Lisäksi on mahdollista, että kunta myöntää vapaakuukausia luoton lyhentämiseen.⁴⁶

⁴⁵ Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2003 / 6 s. 30.

⁴⁶ Emt. 31.

2.3. Yksityishenkilön velkajärjestely ja sosiaalinen luototus vaihtoehtoisina taloudenhallintakeinoina

2.3.1. Soveltamisalat

Sosiaalisen luototuksen ja yksityishenkilön velkajärjestelyn soveltamisalaa sekä myöntämisen perusteita vertailemalla on mahdollista luoda eräänlainen näkökulma sosiaalisen luototuksen tarjomiin mahdollisuuksiin. Tarkoitukseni on samalla arvioida, voisivatko kyseiset järjestelyt toimia vaihtoehtoisina taloudenhallintakeinoina. Olisiko käytännössä mahdollista korvata sosiaalisen luototuksen järjestelmä yksityishenkilön velkajärjestelyllä niissä kunnissa, joissa sosiaalisia luottoja ei myönnetä?

Yksityishenkilön velkajärjestely on ennen kaikkea kuluttaja-palkansaajille tarkoitettu menettely. Se tarjoaa rehabilitaation sellaisille luonnollisille henkilöille, joiden velkavastuu ei johdu vielä jatkuvasta liiketoiminnasta.⁴⁷ Rehabilitaatiolla tarkoitetaan velallisen maksukyvyyn ja sitä kautta hänen taloudellisen aloitteellisuutensa palauttamista. Tällä velkavastuun osittaisella tai totaalisella leikkaamisella pyritään palauttamaan velallisen aktiivisuus.⁴⁸

Laissa sosiaalisesta luototuksesta puolestaan säädetään, että sosiaalinen luotto voidaan perustellusta syystä myöntää henkilölle, jolla ei ole pienituloisuutensa ja vähävaraisuutensa vuoksi mahdollisuutta saada muulla tavoin kohtuullista luottoa, ja jolla on kyky suoriutua luoton takaisinmaksusta. Sosiaalisia luottoja myönnetään pääasiassa kahdenlaisiin tarkoituksiin: velkojen hoitamiseen ja erityyppisten hyödykkeiden ja palveluiden hankkimiseen.

2.3.2. Myöntämisen edellytykset

Yksityishenkilön velkajärjestely saadaan aloittaa, mikäli velallinen on maksukyvytön⁴⁹. Maksukyvyttömyydellä tarkoitetaan tilaa, jossa velallinen on muutoin kuin tilapäisesti kykenemätön maksamaan velkojaan niiden erääntyessä. Maksukykyä arvioitaessa velallisen nykyisiä varoja ja vastaisia tuloja verrataan hänen velkoihinsa.⁵⁰ Laissa yksityishenkilön velkajärjestelystä säädetään hakijan maksukyvyyn arvioinnista. Huomioon on otettava velallisen varallisuuden rahaksi muuttamisesta saatavat varat, velallisen tulot ja hänen ansaintamahdollisuutensa ottaen huomioon hänen ikänsä, työkykynsä ja muut olosuhteet, velallisen välttämättömät elinkustannukset, velallisen elatusvelvol-

⁴⁷ Koulou 2004 s. 146.

⁴⁸ Emt. 58.

⁴⁹ Emt. 149.

⁵⁰ Emt. 98.

lisuus ja muut taloudelliseen asemaan vaikuttavat seikat (4 §). Lisäksi velallisen maksukyvyttömyyden tulee johtua hyväksyttävästä syystä. Tällainen syy on olemassa, kun maksukyvyttömyys johtuu sairaudesta, työkyvyttömyydestä, työttömyydestä tai muusta sellaisesta olosuhteiden muutoksesta, joka on heikentänyt oleellisesti velallisen maksukykyä eikä johdu hänen omasta syystään. Oikeuskirjallisuudessa puhutaan ns. sosiaalisesta suoritusesteestä. Velkajärjestely voidaan myös aloittaa silloin, kun sille on muuten painavat perusteet.⁵¹

Yksityishenkilön velkajärjestelyn aloittamiselle on myös laissa säädetyt esteet. Velkajärjestelyn esteperusteilla suljetaan menettelyn ulkopuolelle ne velalliset, joiden velkaantumiseen tai käyttäytymiseen liittyy yleistä maksukäyttäytymistä horjuttavia piirteitä. Velkajärjestelyn esteen voivat ensinnäkin liittyä velkaantumisen olosuhteisiin. Velkajärjestelyä ei myönnetä, jos velallinen on velkaantunut ilmeisen kevytmielisesti. Niin sanotun kevytmielisen velkaantumisen perussääntönä pidetään sitä, että velallisen on täytynyt velkaa ottaessaan ymmärtää, ettei hän pysty maksamaan velkojaan takaisin. Esimerkiksi takauksista johtuva velkavastuu, rikosperustainen velkaantuminen ja kulutusluotot ovat tyypillistä kevytmielistä velkaantumista. Toiseksi velallisen myöhempi käyttäytyminen velkojen syntymisen jälkeen voi muodostaa esteperusteen. Esimerkiksi pakoileminen, varojen salaaminen, väärin tai harhaanjohtavien tietojen antaminen ja velkajärjestelykäsittelyyn myötävaikuttamisen laiminlyönti voivat johtaa velkajärjestelyn myöntämättä jättämiseen. Kolmannen esteen muodostaa huono rehabilitaatioennuste. Velkajärjestely estyy, jos on perusteltua syytä olettaa, että velallinen ei tule syystä tai toisesta noudattamaan maksuohjelmaa. Huomattavaa kuitenkin on, että esteperusteesta huolimatta velallinen voi yksittäistapauksessa saada velkajärjestelyn, mikäli siihen on olemassa erityisiä vastasyitä. Tuomioistuimien harkitsee erikseen näiden vastasyiden olemassaolon ja vaikutukset. Erityisenä vastasyynä voi olla esimerkiksi velallisen myöhempi moitteeton maksukäyttäytyminen.⁵²

Sosiaalisesta luototuksesta annetun lain mukaan sosiaalinen luotto voidaan myöntää henkilölle, jolla on kyky suoriutua luoton takaisinmaksusta (4 §). Hakijan takaisinmaksukykyä arvioitaessa on otettava huomioon hakijan tulot ja varat sekä hänen ansaintamahdollisuutensa ottaen huomioon hänen ikänsä, työkykynsä ja muut olosuhteet. Lisäksi huomioidaan hakijan tosiasialliset menot, hakijan velat ja muut hakijan taloudelliseen asemaan vaikuttavat tekijät. (5 §)

⁵¹ Koulu 2004 s. 149.

⁵² Emt. 150 - 152.

2.3.3. Menetelmien vaihtoehtoisuus

Sosiaalinen luotonanto on järjestetty vain osassa Suomen kuntia. Yksityishenkilön velkajärjestelyyn pääseminen puolestaan on mahdollista periaatteessa kaikille luonnollisille henkilöille. Lisäksi näiden kahden järjestelmän soveltamisaloissa sekä myöntämisperusteissa on huomattavia yhtäläisyyksiä. Molemmat järjestelmät, sekä yksityishenkilön velkajärjestely että sosiaalinen luotonanto, ovat tarkoitettu luonnollisten henkilöiden velkaongelmien ratkaisemiseen sekä taloudellisen syrjäytymisen ehkäisemiseen. Yksityishenkilön velkajärjestelyn aloittamisen lähtökohtana on velallisen maksukyvyttömyys sekä tiettyjen laissa säädettyjen esteperusteiden puuttuminen. Eräs näistä esteperusteista on huono rehabilitaatioennuste. Sosiaalisen luoton myöntämisen lähtökohtana puolestaan on paitsi hakijan vähävaraisuus ja pienituloisuus myös kyky maksaa luotto takaisin. Molemmat järjestelmät on näin ollen tarkoitettu vähävaraisille ja pienituloisille, mutta kuitenkin tietyissä rajoissa maksukykyisille. Molemmissa menettelyissä hakijan maksuvaraa laskettaessa huomioidaan velallisen tulot ja ansaintamahdollisuudet ottaen huomioon hänen ikänsä, työkykynsä ja muut olosuhteet. Lisäksi huomioidaan velat, välttämättömät elinkustannukset ja muut taloudelliseen asemaan vaikuttavat tekijät. Näin ollen maksuvaraa, ja sen myötä joko sosiaalisen luoton tai velkajärjestelyn myöntämistä, arvioitaessa laskentaperusteet ovat samanlaiset.

Näillä kriteereillä arvioituna kyseiset järjestelmät voisivat toimia vaihtoehtoisina taloudenhallintakeinoina. Molempien järjestelmien tavoitteet ja toteutus huomioon ottaen niiden voidaan olettaa toimivan samantyyppisinä talouden hallintakeinoina. Onnistuneesti läpiviedyn velkajärjestelyn tai sosiaalisen luotonannon avulla suoritetun vanhojen velkojen saneeraamisen vaikutukset ilmenevät velallisen elinolosuhteissa samalla tavalla. Taloudellinen taakka kevenee ja itsenäisen selviytymisen mahdollisuudet kasvavat prosessin etenemisen myötä. Huomattavia vaikutuksia ilmenee usein myös velallisen psykososiaalisessa tilassa⁵³.

Ei voida kuitenkaan sanoa, että niissä kunnissa joissa sosiaalista luotonantoa ei ole järjestetty, velkajärjestely korvaisi sosiaaliset luotot. Velkajärjestely ja sosiaalinen luotonanto toimivat vaihtoehtoisina taloudenhallinnan keinoina korkeintaan järjestettäessä vanhoja lainoja ja velkoja. Sosiaalinen luotonanto on ainutlaatuinen järjestelmä silloin, kun taloudellisissa vaikeuksissa oleva henkilö tarvitsee lainaa erityyppisiä hankintoja varten, eikä hänellä ole mahdollisuutta saada esimerkiksi harkinnanvaraista toimeentulotukea kustannusten kattamista varten.

⁵³ Iivari ym. 2002 s. 150.

Kuntien asukkaiden yhdenvertaisuuden toteutumista ajatellen voidaan olettaa, että ellei sosiaaliseen luottoon ole mahdollisuutta, yksityishenkilön velkajärjestely tarjoaa toisen vaihtoehdon velkaongelmien ratkaisemiseen. Tällöin kuitenkin herää kysymys yhdenvertaisuuden toteutumisesta eri näkökulmassa. Ovatko henkilöt tasavertaisessa asemassa, jos toisen velat saneerataan pienemmäksi tai nollamääräiseksi velkajärjestelyssä ja toisen velat maksetaan sosiaalisella luotolla, jonka hän joutuu maksamaan takaisin? Toisaalta on mahdollista, että samanlaisessa taloudellisessa tilanteessa oleville velallisille myönnettäisiin velalliselle edullisempi velkajärjestely huolimatta sosiaalisen luoton mahdollisuudesta. Eri kuntien asukkaat ovat eriarvoisessa asemassa myös silloin, kun taloudellisissa vaikeuksissa olevalle henkilölle myönnetään edullisin ehdoin sosiaalinen luotto joltain välttämätöntä hankintaa varten.

2.4. Sosiaalisen luoton suhde toimeentulotukeen

2.4.1. Sosiaalinen luototus osana sosiaalihuoltoa

Lailla sosiaalihuoltolain muuttamisesta lisättiin sosiaalihuoltolain 1 §:n määrittämään sosiaalihuollon käsitteeseen sosiaalinen luotto ja siihen liittyvät toiminnot. “Sosiaalihuollolla tarkoitetaan sosiaalipalveluja, toimeentulotukea, sosiaaliavustuksia, sosiaalista luottoa ja niihin liittyviä toimintoja, joiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityishenkilön, perheen sekä yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä”. Lain sanamuoto osoittaa sosiaalisen luotonannon olevan yksi keino sosiaalisen turvallisuuden ja toimintakyvyn ylläpitämiseen. Sosiaalihuoltolain 13 §:n mukaan kuntien on huolehdittava sosiaalihuoltoon kuuluvista tehtävistä sen sisältöisenä ja siinä laajuudessa kuin kulloinkin säädetään. Laki sosiaalisesta luototuksesta myöntää siis kuitenkin kunnille luvan sosiaalisen luotonannon järjestämiseen päättämässään laajuudessa (2 §).

Perustuslain 19 §:n nojalla jokaiselle myönnetään subjektiivinen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Subjektiivisella oikeudella tarkoitetaan jokaisen oikeutta etuuteen tiettyjen edellytysten täytyessä. Subjektiiviset oikeudet poikkeavat oikeusvaikutuksiltaan yleisistä sosiaalisten perusoikeuksien oikeusvaikutuksista. Yleensä sosiaaliset perusoikeudet on tarkoitettu oikeudellisesti velvoittaviksi niin, etteivät ne ole pelkästään ohjelmaluonteisia. Samalla sosiaaliset perusoikeudet eivät kuitenkaan yleensä välittömästi perusta yksilöille subjektiivisia oikeuksia, vaan ne ovat lähinnä julkista valtaa objektiivisesti velvoittavia.⁵⁴ Juuri näillä edellä mainituilla sosiaalihuoltoon kuuluvilla toimenpiteillä on tarkoitus huolehtia välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaamisesta. Toimeentulotuki on yksi keskeisimmistä keinoista perheiden ja yksinäisten henkilöiden

⁵⁴ Tuori 2004 s. 203.

taloudellisen syrjäytymisen ehkäisemiseen. Sosiaalisen luotonannon ja toimeentulotuen keskinäisen vaikuttavuuden tarkasteleminen on näin ollen perusteltua.

2.4.2. Toimeentulotukijärjestelmä

Suomalaisessa yhteiskunnassa ensisijaisia yhteiskunnan turvaamia toimeentuloon liittyviä tukimuotoja ovat eläke, työttömyysturvan päiväraha mukaan lukien työmarkkinatuki, tapaturmavakuutuksen toimeentuloa turvaavat etuudet, luopumiskorvaus, sairauspäiväraha, lasten kotihoidon tuki, lapsilisä, asumistuki ja opintotuki. Viimesijainen vastuu asiakkaan toimeentulon turvaamisesta on kuitenkin sosiaaliviranomaisilla. Viimesijainen toimeentuloturva määräytyy toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaisesti. Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on edistää henkilön sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta.⁵⁵

Toimeentulotukijärjestelmän lähtökohtana on, että yksilöllä on vastuu omasta elatuksestaan ja lailla säädetyssä laajuudessa puolisonsa sekä alaikäisten lastensa ja ottolastensa elatuksesta. Toimeentulotuella pyritään parantamaan edellytyksiä tämän vastuun toteuttamiselle. Toimeentulotuen tarkoituksena on parantaa henkilöiden ja perheiden itsenäisen selviytymisen edellytyksiä sekä heidän mahdollisuuksiaan osallistua yhteiskunnan toimintaan. Tavoitteena ei ole vain pitää henkilöä tai perhettä hengissä. Toimeentulotuki on siten tarkoitettu kattamaan menoja laajemmin kuin ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa vastaava välttämätön toimeentulo vaatii. Kaikissa soveltamistilanteissa tulee kuitenkin turvata vähintään välttämätön toimeentulo. Oikeus saada toimeentulotukea syntyy toimeentulotuki lain 2 §:n 1 momentin nojalla vasta silloin, kun henkilö ei voi saada toimeentuloaan ansiotyöllä, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien nojalla eikä hän voi elättää itseään muillakaan tuloillaan tai varoillaan, häneen nähden elatusvelvollisen huolenpidolla tai muulla tavalla. Oikeus toimeentulotukeen on jokaisella tuen myöntämisen edellytysten täyttyessä. Lain 6 §:n mukaan toimeentulotuen määrä on laissa määriteltyjen menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus.⁵⁶

⁵⁵ HE 142/2002 vp., s. 2 - 3.

⁵⁶ HE 142/2002 vp., s. 7.

2.4.3. Toimeentulotuki laissa sosiaalisesta luototuksesta ja sen valmisteluaineistossa

Laissa sosiaalisesta luototuksesta säädetään, että ennen sosiaalisen luoton myöntämistä tulee selvittää hakijan oikeus saada toimeentulotuesta annetun lain mukaista toimeentulotukea. Toimeentulotuella tarkoitetaan siis viimesijaista ja tarveperusteista toimeentuloturvan muotoa. Toimeentulotuki on tarkoitettu niille, jotka eivät ole oikeutettuja muihin toimeentuloturvan muotoihin tai joille nämä osoittautuvat riittämättömiksi.⁵⁷ Henkilön oikeutta saada toimeentulotukea ei voi rajata tai tuen määrää alentaa sen vuoksi, että hänellä olisi mahdollisuus saada sosiaalinen luotto (laki sosiaalisesta luototuksesta 10 §).

Hallituksen esityksessä tämän sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 10 §:n sisältöä perustellaan kansalaisten yhdenvertaisuuden periaatteen tavoittelulla. Oikeus toimeentulotuen saamiseen tulisi selvittää ennen sosiaalisen luoton myöntämistä, jotta taloudellisen tuen tarpeessa oleva henkilö olisi yhdenvertaisessa asemassa muiden ensisijaista tukea saavien kanssa. Jotta toimeentulotukea hakevien yhdenvertaisuus toteutuisi, sosiaalista luottoa myönnettäessä tulisi selvittää hakijan oikeus saada toimeentulotukea tai mahdollisuus saada ehkäisevää toimeentulotukea. Lisäksi hallituksen esityksessä huomautetaan, että toimeentulotukijärjestelmässä varat otetaan huomioon nettomääräisinä, joten luoton saamisen ei tulisi johtaa toimeentulotuen pienenemiseen.⁵⁸

Perustuslakivaliokunta on ottanut lausunnossaan kantaa hallituksen esityksen 10 §:ään. Lakiehdotuksessa säädetään, että ennen sosiaalisen luoton myöntämistä tulisi selvittää hakijan oikeus saada toimeentulotuesta annetun lain mukaista toimeentulotukea tai ehkäisevää toimeentulotukea. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että hallituksen esityksessä laiksi sosiaalisesta luototuksesta ei käy riittävän selvästi ilmi 10 §:n tarkoitus. Valiokunnan mielestä olisi aiheellista harkita, tulisiko pykälässä todeta selvyysyistä, että sosiaalinen luotto ei korvaa perustuslain 19 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattua oikeutta välttämättömään toimeentuloon.⁵⁹

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietinnössä todetaan, että sosiaalisen luototuksen asiakkaiden kannalta rajanveto sosiaalisen luoton ja toimeentulotuen välillä on keskeinen. Lakiehdotuksessa lähdetään siitä, että ennen luoton myöntämistä tulee selvittää hakijan oikeus saada toimeentulotuen perusosaa sekä harkinnanvaraista ja ennaltaehkäisevää toimeentulotukea. Valiokunta korostaa, ettei

⁵⁷ Tuori 2004 s. 24.

⁵⁸ HE 142/2002 vp., s. 21.

⁵⁹ PeVL 43/2002 vp., s. 2.

sosiaalisella luototuksella saa missään tapauksessa korvata tai vähentää kansalaisten oikeutta saada toimeentulotukea.

Toimeentulotukimenoihin kohdistuu monissa kunnissa jatkuvasti säästöpainetta. Tästä syystä valiokunta korostaa, että sosiaalisen luototuksen järjestelmä ei saa johtaa toimeentulotuen saamisedellytysten kiristymiseen. Valiokunta pitää lain toimeenpanossa erityisen välttämättömänä kohdistaa erityistä ohjeistusta ja seurantaan toimeentulotuen ja erityisesti ehkäisevän toimeentulotuen ensisijaisuuden toteutumiseen. Rajanveto asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeellisiksi katsottaviin menoihin oikeuttavaan toimeentulotukeen tai ehkäisevään toimeentulotukeen ei saa hämärtyä. Sosiaali- ja terveysministeriön on annettava kunnille selkeät ohjeet sosiaalisen luoton ja toimeentulotuen välisestä suhteesta.⁶⁰

Ennen sosiaalisen luoton myöntämistä, tulisi siis ensinnäkin selvittää voitaisiinko kyseinen luotto korvata toimeentulotuella. Toiseksi toimeentulotuki ei saa jäädä toissijaiseksi tuen muodoksi niin, että ihmiset joutuvat rahoittamaan toimeentuloaan sosiaalisilla luotoilla eli lainarahalla. Lopullisessa säädöstekstissä perustuslakivaliokunnan ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan kannanotto huomioitiin säätämällä, että: ”Ennen sosiaalisen luoton myöntämistä tulee selvittää hakijan oikeus saada toimeentulotuesta annetun lain mukaista toimeentulotukea. Henkilön oikeutta saada toimeentulotukea ei voi rajata tai tuen määrää alentaa sen vuoksi, että hänellä olisi mahdollisuus saada sosiaalinen luotto”. Sosiaali- ja terveysministeriön mietinnöstä huolimatta lopullisesta lain säännöksestä jätettiin näin ollen pois ennalta ehkäisevän toimeentulotuen saamisen mahdollisuuden selvittäminen ennen sosiaalisen luoton myöntämistä.

Sosiaalisesta luototuksesta annetun lain ja lainvalmisteluaineiston vaatimuksista huolimatta Sosiaali- ja terveysministeriön Oppaassa sosiaalisen luotonannon järjestäjälle huomautetaan, että toimeentulotuen saaminen ei saisi *aina* olla sosiaalisen luoton myöntämisen este⁶¹. Edellä esitellyn lainsäädännön sekä lainvalmisteluaineiston perusteella voidaan sanoa, ettei sosiaalisen luoton saamisella tulisi olla mitään vaikutusta toimeentulotuen myöntämiseen tai määrään. Sosiaalisen luoton hakijalle tulisi myöntää tiettyjen edellytysten täytyessä toimeentulotuki sosiaalisen luoton sijaan.

⁶⁰ Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 36/2002 vp., s. 3.

⁶¹ Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2003/6 s. 6.

2.5. Hallinnon oikeusturvajärjestelmä sosiaaliseen luototukseen soveltuvalta osin

2.5.1. Muutoksenhaun lainsäädännöllinen perusta ja toteuttaminen käytännössä

Yleisiä hallintotuomioistuimia ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet (perustuslaki 98 §). Ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa käyttää korkein hallinto-oikeus. Sen tehtävänä on valvoa lainkäyttöä omalla toimialallaan. (perustuslaki 99 §)

Hallintolainkäyttölakia sovelletaan lainkäyttöön yleisissä hallintotuomioistuimissa ja, kun hallintoasiassa tehtyyn päätökseen haetaan muutosta valittamalla (1 §). Lain 3 §:n perusteella muissa laeissa olevia hallintolainkäyttölaista poikkeavia säännöksiä on sovellettava hallintolainkäyttölain asemasta. Hallintoasiassa tehdystä päätöksestä saa valittaa sen mukaan kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään (4 §). Valituskelpoinen on sellainen päätös, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta (5 §). Päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (6 §). Valittamisesta kunnallisen viranomaisen päätökseen säädetään kuntalaissa (8 §). Hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen (9 §). Valitus tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä on sen viranomaisen toimialue, jonka päätöksestä valitetaan. Jollei tätä perustetta voida käyttää, valitus tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä päätöksen tehneen viranomaisen päätoimipaikka sijaitsee tai, jollei tätäkään perustetta voida käyttää, sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä päätös on tehty. (12 §)

Hallintolainkäyttölain 13 §:ssä säädetään valitusoikeuden rajoittamisesta. Laissa säädetään erikseen siitä, milloin 8 - 9 §:ssä tarkoitetun viranomaisen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla tai, milloin valittamiseen korkeimmalle hallinto-oikeudella tarvitaan valituslupa. Kun muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen tarvitaan muun lain mukaan valituslupa, lupa on myönnettävä, jos lain soveltamisen kannalta samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Lisäksi valituslupa on myönnettävä, jos asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy. Valituslupa voidaan myöntää myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallinto-oikeuden päätöksestä. Jos pääasiassa annetusta ratkaisusta valittaminen on kielletty tai valittamiseen tarvitaan valituslupa, vastaava rajoitus koskee myös valittamista pääasiaan liittyvästä ratkaisusta.

Sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 11 §:ssä säädetään muutoksenhausta sosiaalista luottoa koskevaan päätökseen. Sen mukaan kunnan sosiaalisesta luototuksesta annetun lain mukaiseen päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta. Sosiaalista luottoa koskevasta sopimuksesta johtuvat riidat käsitellään hallinto-oikeudessa sen mukaan kuin sosiaalihuoltolain 7 luvussa säädetään.

Sosiaalihuoltolain 7 luvussa säädetään muutoksenhausta hallintopäätökseen. Sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa säädetään kunnan monijäsenisestä toimielimestä, joka huolehtii sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä. Toimielimen on sen lisäksi, mitä sosiaalihuoltolaissa säädetään, huolehdittava niistä tehtävistä, jotka muissa laeissa säädetään sosiaalilautakunnan tehtäväksi. Sosiaalihuoltolain 45 §:n mukaan päätökseen, jonka 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen alainen viranhaltija on tehnyt, ei saa valittamalla hakea muutosta. Päätökseen tyytymättömällä on oikeus asetuksessa tarkemmin säädettävällä tavalla saada päätös 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen käsiteltäväksi, jos hän 14 päivän kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan sitä vaatii. Päätökseen on liitettävä ohjeet sen saattamisesta toimielimen käsiteltäväksi. Päätös voidaan toimittaa asianomaiselle tiedoksi kirjeellä postitse. Tiedoksisääntöä katsotaan tapahtuneen, ellei muuta näytettä, seitsemäntenä päivänä siitä, kun päätös asianomaisen ilmoittamalla osoitteella varustettuna on annettu postin kuljetettavaksi. Muutoin on noudatettava, mitä hallintolaissa on säädetty.

Muutosta 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen päätökseen haetaan valittamalla hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta. Valitus voidaan antaa sanottuna aikana myös toimielimelle, jonka tulee oman lausuntonsa ohella toimittaa se hallinto-oikeudelle. Mitä 1 momentissa säädetään, ei sovelleta, milloin muutoksenhausta on säädetty toisin tai se on kielletty eikä milloin päätös kunnallislain mukaan voidaan siirtää kunnanhallituksen käsiteltäväksi. (46 §) Sosiaalihuoltolain 49 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee sosiaalipalvelun antamista tai siitä määrätyn maksun suuruutta taikka sosiaalisen luoton myöntämistä tai määrää, ei saa hakea muutosta valittamalla.

Sosiaalista luottoa koskevaan päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta. Sosiaalista luottoa koskevasta sopimuksesta johtuvat riidat käsitellään hallinto-oikeudessa. Sosiaalista luottoa koskevaan päätökseen tyytymättömällä ei ole mahdollisuutta valittamalla hakea muutosta, mutta hän voi tietyn ajan sisällä vaatia päätöksen käsittelyä sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitetussa toimielimessä. Tähän toimielimen päätökseen tyytymätön voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeudelta. Hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee sosiaalisen luoton myöntämistä tai määrää, ei voi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

2.5.2. Muutoksenhaku lainvalmisteluaineistossa

Lakiehdotuksessaan hallitus esitti muutoksenhaun sosiaalisesta luototuksesta tapahtuvan, kuten sosiaalihuoltolain 7 luvussa säädetään⁶². Ehdotuksessaan laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta hallitus totesi kyseisen lain 49 §:ssä säädettävän muutoksen hakemisesta sosiaalista luottoa koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen. Sosiaalista luottoa koskevaan viranhaltijan tekemään päätökseen tyytymätön luotonhakija voisi sosiaalihuoltolain 45 §:n 2 momentin nojalla saattaa päätöksen sosiaalihuollon monijäsenisen toimielimen käsiteltäväksi, jos hän 14 päivän kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan sitä vaatii. Tämän toimielimen päätökseen hakija voisi sosiaalihuoltolain 46 §:n 1 momentin mukaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saatuaan. Sosiaalihuoltolain 49 §:n 1 momentin mukaan sosiaalipalvelun antamista tai siitä määrätyn maksun suuruutta koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta valittamalla. Hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitetun toimeentulotuen antamista tai määrää saa valittaa sosiaalihuoltolain 49 §:n 2 momentin nojalla, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Lupa voidaan myöntää ainoastaan, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtäläisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden päätettäväksi.

Sosiaaliseen luottoon ei ole subjektiivista oikeutta, eikä sillä turvata perustuslain 19 §:ssä säädettyä oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Sosiaalisella luototuksella ei ole vaikutusta toimeentuloturvan sääntelyyn, vaan se täydentää perustoimentulonturvaa. Laissa määritellään vain sosiaalisen luoton vähimmäisehdot, ja järjestelmässä korostuu kunnan harkinta sen myöntäessä sosiaalisia luottoja kuten kunnan antaessa sosiaalipalveluja. Kunta voi päättää sosiaalisen luotonuksen käyttöönotosta ja laajuudesta sekä siihen käyttämästään pääomasta. Lisäksi kunta voi määritellä yleiset perusteet kunnassa sosiaalisten luottojen myöntämiselle. Valtakunnallisella yhdenmukaisuudella ei ole vastaavaa merkitystä kuin esimerkiksi toimeentulotukilain toteuttamisessa. Luotonhakijalle lainapäätökselle voi olla sinänsä tärkeä merkitys, mutta tämänkaltaista valitusperustetta ei ole otettu käyttöön myöskään toimeentulotuessa.⁶³

Perustuslakivaliokunta ottaa lausunnossaan kantaa hallituksen esitykseen laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta. Sosiaalisen luoton myöntämistä tai määrää koskevaan päätökseen ei lakiehdotuksen 49 §:n 1 momentin mukaan saa hakea muutosta valittamalla. Luoton hakija voi näin ollen saada viranomaisen päätöksen hallinto-oikeuden käsiteltäväksi, mutta jatkovalitus korkeimpaan hallinto-

⁶² HE 142/2002 vp., s. 26.

⁶³ HE 142/2002 vp., s. 22.

oikeuteen ei ole mahdollinen. Oikeus hakea muutosta turvataan perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla. Muutoksenhakuoikeus on perustuslain mukainen pääsääntö, josta on toisaalta mahdollista säätää lailla vähäisiä poikkeuksia. Ehdotettu muutoksenhakuoikeuden rajoitus kohdistuu hallinto-oikeuden päätöksiin laissa täsmällisesti rajatuissa asioissa, joissa sosiaalisesta luototuksesta annetun lain lakiehdotuksen 4 §:n perusteella on kysymys harkinnanvaraisen edun myöntämisestä. Jatkovalitusmahdollisuuden avoinna pitäminen ei näissä asioissa ole oikeusturvan kannalta välttämätöntä. Näin ollen perustuslakivaliokunta katsoo, että muutoksenhakurajoitus ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.⁶⁴

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta on ottanut mietinnössään kantaa hallituksen esitykseen sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 11 §:n osalta. Valiokunta perustaa näkemyksensä perustuslakivaliokunnan lausuntoon. Perustuslakivaliokunta on todennut, että kunnan viranomaisen päätös luoton myöntämisestä perustaa julkisoikeudellisen oikeussuhteen, josta samoin kuin luottoa koskevasta sopimuksesta aiheutuvat riidat ovat hallinto-oikeuden ratkaistavia. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta ehdottaa tällä perusteella 11 §:ää selkiytettäväksi.⁶⁵ Lopullisessa lakitekstissä todetaankin, että sosiaalista luottoa koskevaan sopimukseen liittyvät riidat käsitellään hallinto-oikeudessa sen mukaan kuin sosiaalihuoltolain 7 luvussa säädetään.

⁶⁴ PeVL 43/2002 vp., s. 2.

⁶⁵ StVM 36/2002 s. 3 - 4.

3. Yhdenvertaisuusperiaate

3.1. Yhdenvertaisuus lainsäädännössä

3.1.1. Yhdenvertaisuus perusoikeutena

Perusoikeudet ilmaisevat yhteiskunnassa yleisesti hyväksytyjä perusarvoja, jotka on taattu perustuslain säännöksin. Näiden säännösten on määrä vaikuttaa yksilön hyväksi julkisen toiminnan eri lohkoilla ja muutenkin yhteiskunnassa. Perusoikeudet on ryhmitelty oikeuskirjallisuudessa usein osallistumisoikeuksiin, vapausoikeuksiin sekä oikeusturvaan, yhdenvertaisuusoikeuksiin ja hyvinvointioikeuksiin. Yhdenvertaisuusoikeudet muodostuvat yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta, oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin sekä varsinaisista vähemmistöoikeuksista.⁶⁶

Perustuslain 6 §:ssä säädetään ihmisten yleisestä yhdenvertaisuudesta. Perusoikeusuudistuksessa yhdenvertaisuussäännöksen soveltamisala laajeni Suomen kansalaisista yleisimmin kaikkien ihmisten yhdenvertaisuutta turvaavaksi. Kunnallisen itsehallinnon toiminnassa ja kunnallisessa palvelutuotannossa yhdenvertaisuusperiaatteen asettamia vaatimuksia kohdataan jatkuvasti.⁶⁷ Hallituksen esityksen mukaan yhdenvertaisuusperiaate ilmaisee perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta sekä ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta⁶⁸. Osaltaan yhdenvertaisuussäännös toteuttaa perustuslain 1 §:n yleistä arvolähtökohtaa oikeudenmukaisuuden edistämisestä yhteiskunnassa. Muiden perusoikeussäännösten tavoin 6 §:n yhdenvertaisuussäännökset kohdistuvat ensi sijassa julkisen vallan käyttöön. Samalla ne kuitenkin ilmaisevat koko oikeusjärjestyksen kattavan periaatteen, jonka tulee koskea myös yksityisiä toimijoita. Yhdenvertaisuussäännösten toteuttaminen yhteiskuntaelämän eri aloilla on ensi sijassa lainsäätäjän vastuulla.⁶⁹

3.1.2. Yleinen yhdenvertaisuus

Perustuslain 6.1 §:n mukaan jokainen on yhdenvertainen lain edessä. Näin ollen perustuslaissa vaaditaan, että kaikkia ihmisiä on kohdeltava yhdenvertaisesti hallintotoiminnassa, tuomioistuimissa sekä lainkäytössä. Perustuslain yleinen yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Olosuhteiden ollessa samanlaiset laissa ei saa mielivaltaisesti asettaa yksilöitä tai yksilöryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan kuin toiset. Toisaalta kun hyväksyttävä peruste voi

⁶⁶ Jyränki 2000 s. 275 - 276.

⁶⁷ Heuru, Mennola ja Ryyänen 2001 s. 41.

⁶⁸ Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta 309/1993 vp., s. 47.

⁶⁹ Heuru ym. 2001 s. 41.

olla tasa-arvon edistäminen tai muu yleisen yhteiskuntakehityksen vaatima sääntely, laista voidaan harvoin löytää todellisia yhdenvertaisuussäännöksen loukkauksia. Perustuslain yleinen yhdenvertaisuussäännös yhdessä perustuslain 22 §:ään sisältyvän perusoikeuksien yleisen turvaamisvelvollisuuden kanssa velvoittavat julkista valtaa lainsäädännöllä ja muilla toimenpiteillä edistämään aktiivisesti yhdenvertaisuuden toteutumista yhteiskunnassa⁷⁰. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Julkisen vallan turvaamisvelvollisuus koskee sekä kansallista lainsäädäntöä että kansainvälistä ihmisoikeussääntelyä. Julkinen valta voi pyrkiä turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen esimerkiksi tulkitsemalla säännöksiä perusoikeus- ja ihmisoikeussopimusmyönteisesti.

3.1.3. Syrjintäkielto ja positiivinen erityiskohtelu

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää syrjintäkielto (6.2 §). Säännöksessä luetellaan eräitä kiellettyjä erotteluperusteita. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Luettelo ei kuitenkaan ole tyhjentävä, vaan sitä laadittaessa on pyritty pitämään silmällä sellaisia syrjintäperusteita, joita voidaan suomalaisessa yhteiskunnassa pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Laissa mainittuihin syrjintäperusteisiin rinnastuvat esimerkiksi sellaiset syyt kuin perhesuhteet, raskaus, aviollinen syntyperä ja sukupuolinen suuntautuminen. Alkuperä tarkoittaa niin etnistä kuin yhteiskunnallistakin alkuperää.⁷¹

Eri asemaan voidaan siis asettaa hyväksyttävän syyn perusteella, ja syrjintäkieltosäännös ei näin ollen estä positiivista erityiskohtelua. Positiivisella erityiskohtelulla pyritään tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen parantamalla jonkin ryhmän (naisten, lasten, vammaisten tai muiden vähemmistöjen asemaa).⁷² Positiivisella erityiskohtelulla tavoitellaan tosiasiallista tasa-arvoa näiden erilaisten yksilöryhmien välillä. Eräissä tilanteissa positiivinen erityiskohtelu voi olla jopa julkisen vallan velvollisuutena, kun otetaan huomioon perustuslain 6 §:n 4 momentin erityissäännös sukupuolten tasa-arvon edistämisestä sekä perustuslain 22 §:n yleinen perusoikeuksien turvaamisvelvoite. Positiivista erityiskohtelua koskee kuitenkin vaatimus oikeasuhtaisuudesta. Positiivista erityiskohtelua ei myöskään jatketa sen jälkeen, kun kohtelun tavoite on saavutettu.⁷³ Positiivinen erityiskohtelu on siis tarkoitettu keinoksi, jolla saavutetaan yhdenvertaisuus yleisesti ihmisten keskuudessa. Positiivisella

⁷⁰ Scheinin 1999 s. 239.

⁷¹ Jyränki 2000 s. 313.

⁷² Tuori 2004 s. 199.

⁷³ Ojanen 2003 s. 29.

erityiskohtelulla voidaan auttaa huonomassa sosiaalisessa tai taloudellisessa asemassa olevia yksilöryhmiä samalle tasolle valtaväestön kanssa. Yleinen yhdenvertaisuuskaan ei estä positiivista erityiskohtelua.⁷⁴

Yhdenvertaisuuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa syrjiä iän, etnisen tai kansallisen alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Välittömällä syrjinnällä tarkoitetaan sitä, että jotakuta kohdellaan epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan, on kohdeltu tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa. Välillisellä syrjinnällä tarkoitetaan sitä, että näennäisesti puolueeton säännös, peruste tai käytäntö saattaa jonkun erityisen epäedulliseen asemaan muihin vertailun kohteena oleviin nähden, paitsi jos säännöksellä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia. Saman pykälän 2 momentin kolmannen kohdan mukaan syrjinnällä tarkoitetaan myös häirintää eli henkilön tai ihmisryhmän arvon ja koskemattomuuden tarkoituksellista tai tosiasiallista loukkaamista siten, että luodaan uhkaava, vihamielinen, halventava, nöyryyttävä tai hyökkäävä ilmapiiri. Neljännen kohdan mukaan syrjinnällä tarkoitetaan myös käskyä tai ohjetta syrjiä.

Yhdenvertaisuuslain 7 §:ssä säädetään menettelystä, jota ei pidetä syrjintänä. Pykälän 1 momentin ensimmäisen kohdan mukaan yhdenvertaisuuslain mukaisena syrjintänä ei pidetä yhdenvertaisuussuunnitelman mukaista menettelyä, jolla pyritään kyseisen lain tarkoituksen toteuttamiseen käytännössä. Toisen kohdan mukaan syrjintänä ei pidetä sellaista 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuun syrjintäperusteeseen liittyvää erilaista kohtelua, jonka perusteena on työtehtävien laatuun ja niiden suorittamiseen liittyvä todellinen ja ratkaiseva vaatimus. Kolmannen kohdan perusteella voidaan sanoa, että syrjintänä ei pidetä ikään perustuvaa erilaista kohtelua silloin, kun sillä on objektiivisesti ja asianmukaisesti perusteltu työllisyyspoliittinen taikka työmarkkinoita tai ammatillista koulutusta koskeva tai muu näihin rinnastettava oikeutettu tavoite, tai kun erilainen kohtelu johtuu sosiaaliturvajärjestelmien eläke- tai työttömyysetuuksien saamisedellytykseksi vahvistetuista ikärajoista. Saman pykälän 2 momentissa säädetään, että kyseisellä lailla ei estetä sellaisia erityistoimenpiteitä, joiden tavoitteena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttaminen 6 §:n 1 momentissa tarkoitettua syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäisemiseksi tai lievittämiseksi. Positiivisen erityiskohtelun on oltava pyrityn tavoitteen kannalta oikeasuhtaista.

⁷⁴ Saraviita 2005 s. 326.

Mielestäni on aiheellista selventää syrjinnän käsitettä oikeuskirjallisuutta hyödyntämällä. Martin Scheinin määrittelee syrjinnän ei-hyväksyttäväksi erotteluksi ihmisten kesken näiden välillä esiintyvien erojen vuoksi. Hän korostaa, että kaikki erottelut eivät suinkaan merkitse syrjintää, vaan arvio erottelun hyväksyttävästä tai ei-hyväksyttävästä luonteesta riippuu muun muassa sen perusteesta (syystä) ja asteesta (vaikutuksista). Oikeudellisten syrjintäkieltojen tarkoituksena ei ole poistaa ihmisten välillä luonnostaan esiintyviä eroja, vaan näihin eroihin perustuvat ei-hyväksyttävät erottelut.

Tekijät, joiden nojalla erottelu voidaan katsoa ei-hyväksyttäväksi ja siis syrjinnäksi, voidaan pelkistää kahteen: erottelun asteeseen ja tarkoitukseen. Jos lainsäädännössä tai muualla tehdylle erottelulle voidaan esittää ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä peruste, kyse ei ole syrjinnästä, paitsi milloin erottelu on asteeltaan niin voimakas, ettei edes sinänsä hyväksyttävä peruste tee sitä oikeutetuksi. Tarkoituksen hyväksyttävyydessä on suurelta osin kysymys sen järkipäisestä perusteltavuudesta eli rationaalisuudesta. Erottelun astetta koskeva tarkastelu voidaan puolestaan pelkistää kohtuullisuuden käsitteeseen tai suhteellisuusperiaatteeksi. Edes hyväksyttävä peruste ei tee oikeutetuksi äärimmäisen jyrkkää erottelua ihmisten välillä.⁷⁵

Niklas Bruun ja Pirkko K. Koskinen ovat tarkastelleet syrjinnän käsitettä tasa-arvolainsäädännössä. Laissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta on kolme erilaista sukupuolisyrynnän kieltoa. Siihen sisältyy yleiskielto, jolla kielletään syrjintä välittömästi tai välillisesti sukupuolen perusteella (7 §). Lisäksi kielletään syrjivät menettelytavat työelämässä (8 §) sekä syrjivä ilmoittelu julistettaessa avoimeksi työ- ja koulutuspaikkaa (14 §). Tasa-arvolain mukaan syrjivä menettely on aina syrjivä teko tai laiminlyönti. Syrjinnältä edellytetään aina subjektia, fyysistä tai juridista henkilöä, joka tekee tai laiminlyö jotakin. Mitä moninaisimmat teot voivat olla syrjiviä, tavallisimpia lienevät etujen ja oikeuksien myöntäminen taikka velvollisuuksien, rajoitusten ja rasitteiden määrääminen. Tasa-arvo lain tarkoituksena ei ole estää sukupuolten erilaista kohtelua, vaan epäedullinen tai epäoikeudenmukainen kohtelu. Syrjinnän käsitteeseen kuuluu aina moraalinen ainesosa. On arvioitava merkitseekö asettaminen eri asemaan samalla asettamista huonompaan asemaan. Tasa-arvolain syrjinnän yleiskielto koskee sekä kollektiivista että individuaalista syrjintää. Tasa-arvolain syrjintäkäsitys painottaa myös menettelyn seurauksia. Jonkin menettelyn arvioiminen syrjiväksi riippuu sen aiheuttamista seurauksista.⁷⁶

⁷⁵ Scheinin 1999 s. 239 - 240.

⁷⁶ Bruun ja Koskinen s. 76 - 78.

Tästä näkökulmasta arvioituna maassamme vallitseva menettely sosiaalisessa luototuksessa täyttää syrjivän menettelyn tunnusmerkistää. Niiden kuntien asukkaat, joissa sosiaalisia luottoja ei myönnetä, ovat eriarvoisessa ja samalla huonommassa asemassa kuin niiden kuntien asukkaat, joilla on mahdollisuus hyödyntää sosiaalisen luototuksen järjestelmää taloudellisissa ongelmissaan. Tästä menettelystä seuraa, että niiden kuntien asukkaat joissa luottoja ei myönnetä, jäävät mahdollisesti kokonaan ilman luottoa. Yleensä sosiaalisia luottoja hakevat ja tarvitsevat ne henkilöt, jotka ovat jääneet yleisten luottomarkkinoiden ulkopuolelle. Menettelystä seuraa mahdollisesti myös, että luottoa tarvitseva joutuu tyytymään kalliiseen kulutusluottoon hankkiessaan jonkin välttämättömän kulutushyödykkeen.

Tasa-arvolain sääntely ei kuitenkaan ole sovellettavissa yhdenvertaisuuden toteutumiseen sosiaalisessa luototuksessa. Tasa-arvolain säännöksillä tavoitellaan naisten ja miesten välistä tasa-arvoa erilaisissa yhteiskunnallisissa tilanteissa sekä etenkin työelämässä. Mielestäni tasa-arvolain sääntelyä ei voida soveltaa arvioitaessa yhdenvertaisuuden toteutumista sosiaalisessa luototuksessa, koska lain tarkoitus on toinen.

3.1.4. Lasten tasa-arvoisuus ja sukupuolten välinen tasa-arvo

Perustuslain 6.3 §:n mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavalla tavalla. Lisäksi sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (6.4 §). Sääöksessä on lisäksi perustuslaillinen toimeksianto lainsäätäjälle edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa. Sen mukaan: ”Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään”.⁷⁷

3.2. Yhdenvertaisuus hallintomenettelyssä

3.2.1. Hallintomenettelyn lainsäädännöllinen perusta

Hallintomenettelyä sääntelevät hallintolaki ja hallintolainkäyttölaki. Kuntalaissa on oma lukunsa kuntien hallintomenettelystä. Hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja

⁷⁷ Tuori 2004 s. 199 - 200.

tuloksellisuutta. (1 §) Lain 2 §:n mukaan hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Lakia sovelletaan valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Yhdenvertaisuusperiaate lukeutuu yleisiin hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin yhdessä objektiviteettiperiaatteen, suhteellisuusperiaatteen, tarkoitussidonnaisuusperiaatteen ja luottamuksensuojaperiaatteen kanssa. Yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet on otettava huomioon kaikessa hallintotoiminnassa.⁷⁸

3.2.2. Yhdenvertaisuusperiaate yleisenä hallinto-oikeudellisena periaatteena

Yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteet ovat kehittyneet oikeuskäytännössä. Oikeuskirjallisuudella on ollut tärkeä merkitys niiden täsmentämisessä ja vakiinnuttamisessa. Uudessa hallintolaissa on periaatteista nimenomaiset säännökset. Yhdenvertaisuusperiaate saa lainsäädännöllistä tukea perustuslain tasolta, valtiosääntöoikeudesta sekä hallinto- ja sosiaalioikeuden erityislainsäädännöstä. Periaatteiden katsotaan koskevan sekä tarkoituksenmukaisuus- että laillisuusharkintaa noudattavaa päätöksentekoa. Lisäksi niitä on noudatettava tosiasiallisessa hallintotoiminnassa. Periaatteiden soveltamisalaa ei ole rajoitettu hallintolaissa. Sosiaalioikeuden käytännössä yhdenvertaisuusperiaatteen soveltaminen voi aiheuttaa ongelmia. Sosiaali- ja terveydenhuollossa yhdenvertaisuuden toteutumista koko maassa vaikeuttaa palvelujen riippuvuus kunnallisista toimintapolitiikan ratkaisuista.⁷⁹ Kun kunta päättää järjestää asukkailleen muita kuin lakisääteisen järjestämisvelvollisuutensa alaisia etuuksia, se käyttää itsehallintoonsa kuuluvaa tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Kunnan vapaassa harkinnassa ovat sekä etuuksiin varattavat määrärahat että etuuksien saamisedellytyksiä ja sisältöä sekä tasoa koskevat myöntämisperusteet. Kun toimintapolitiikan tasolla päätetään näistä seikoista, kunnan harkintavaltaa rajoittavat tarkoitussidonnaisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteet.⁸⁰

⁷⁸ Tuori 2004 s. 151.

⁷⁹ Emt. 154.

⁸⁰ Tuori 2004 s. 255.

3.2.3. Tasapuolisen kohtelun vaatimus

Seppo Laakso on tutkinut yhdenvertaisuusperiaatteen merkitystä normisidonnaisessa hallinnollisessa päätöksenteossa ja hallintoharkinnassa. Laakso on todennut, että hallinnollista toimintaa ajatellen yhdenvertaisuusperiaate sisältää kaksi elementtiä. Laakso puhuu tasapuolisen kohtelun sekä hallintotoiminnan johdonmukaisuuden vaatimuksista.

Tasapuolisen kohtelun vaatimuksella tarkoitetaan, että viranomaisen tulee oikeudellisesti katsoen samanlaisissa tapauksissa antaa samanlaiset ratkaisut. Oikeudellisessa päätöksenteossa yhdenvertaisuusperiaatteella ei tarkoiteta yhdenvertaisuutta eri tapausten kaikkien kriteerien suhteen, vaan sillä tarkoitetaan yhdenvertaisuutta tapausten relevanttien kriteerien suhteen. Mitkä tältä pohjalta arvioiden ovat tapausten samankaltaisuuden kriteerit (analogia avaimen valinta) ja miten tapausten samankaltaisuutta arvioidaan (analogia-avaimen sovittaminen)? Tapauksethan voivat olla keskenään samankaltaisia (analogisia) vain johonkin kriteeriin (avaimeen) nähden. Yhdenvertaisuusperiaate ei kerro mitään niistä perusteista, joiden pohjalta tapausten samankaltaisuus arvioidaan. Yhdenvertaisuutta voidaan periaatteessa toteuttaa siihen katsomatta, mitkä kriteerit hyväksytään arvion lähtökohdiksi. Toisaalta mitä selvemmin toisistaan erottuvia ja mitä harvempia samankaltaisuuden arviointikriteerit ovat, sitä helpompi on päästä selville tapausten samankaltaisuudesta tai erilaisuudesta.⁸¹

Analogia-avaimen muodostaminen on yleensä tulkinnanvarainen asia. Ajatellen tämän avaimen soveltamista on huomattava se seikka, ettei täydellinen isomorfia eri tapausten fakta-aineistojen kesken yleensä ole mahdollinen. Samankaltaisuus ei siten ole absoluuttista vaan relatiivista. Yhdenvertaisuusperiaatteen soveltaminen edellyttääkin yleensä tapauskategorioiden muodostamista ja niiden keskinäistä vertailua. Koska eri tapausten faktapremissit eivät yleensä ole keskenään identtisiä, yhdenvertaisuusperiaate jättää ratkaisijalle tietynlaisen liikkumavaran.⁸²

Myös tapauskategorioihin kiinnittyvänä yhdenvertaisuusperiaate on luonteeltaan muodollinen. Se ei lausu mitään niistä materiaalisista seikoista, jotka ovat jakamisen kohteena. Muodollisella yhdenvertaisuusperiaatteella ei ole mitään deskriptiivistä merkityssisältöä. Periaate sisältää pelkän vaatimuksen käsitellä keskenään samanlaiset tapaukset samalla tavalla. Siitä ei kuitenkaan loogisesti seuraa, että niihin nähden erilaiset tapaukset olisi ratkaistava eri tavalla. Muodollinen yhdenvertai-

⁸¹ Laakso 1990 s. 207 - 209.

⁸² Emt. 209.

suus on loogisesti samansisältöinen lainalaisuudenvaatimuksen kanssa. Soveltamisratkaisu on tehtävä yleistä sääntöä seuraten. Voidaan sanoa ihmisten yhdenvertaisuuden toteutuvan, kun ratkaisijat toimivat yleisen normin mukaan. Hallinnon lainalaisuusperiaate kiinnittää viranomaistoiminnan primääristi muodolliseen yhdenvertaisuuteen. Normisidonnaisessa päätöksenteossa ei siten voida ryhtyä tavoittelemaan aineellisen yhdenvertaisuuden tai oikeudenmukaisuuden ideaalin vaatimuksia. Sosiaalisen tasa-arvon samoin kuin muidenkin yhteiskunnallisten arvojen toteuttaminen kuuluu lainsäätäjän tehtäväpiiriin. Muodollinen yhdenvertaisuus ei varsinaisesti tuokaan aineellista ja lainalaisuusperiaatteeseen sisältymätöntä elementtiä normisidonnaiseen päätöksentekoon.⁸³

Martin Scheinin on jakanut yhdenvertaisuuden muodolliseen eli oikeudelliseen yhdenvertaisuuteen ja tosiasialliseen eli aineelliseen yhdenvertaisuuteen. Muodollisella yhdenvertaisuudella tarkoitetaan oikeudellisesti merkityksellisessä suhteessa olevien samanlaisten tapausten kohtelemista samalla tavalla. Jos kaksi ihmistä on ratkaistavana olevan asian suhteen samassa asemassa, heitä on kohdeltava samalla tavoin kiinnittämättä huomiota heidän välillään joissakin muissa suhteissa esiintyviin eroihin.

Tosiasiallinen yhdenvertaisuus puolestaan kiinnittää huomiota yhteiskunnassa esiintyvään eriarvoisuuteen ja näkee oikeuden tehtävänä sokean yhtäläisen kohtelun ohella myös edistää eriarvoisuuden poistamista. Eriarvoisuus saattaa johtua lainsäädännöstä, muista julkisen vallan toimista ja yksityisistä toimijoista. Muodollinen ja tosiasiallinen yhdenvertaisuus asettuvat jossain määrin eri tavoin lakia sovellettaessa ja lakia säädettäessä. Perustuslain 6.1 §:n sanamuoto (“...yhdenvertaisia lain edessä”) edustaa enemmän lainsoveltajan kuin lainsäätäjän näkökulmaa. Tuomarin tai muun lainsoveltajan toiminnassa oikeuden tulee yleensä olla muodollista yhdenvertaisuutta toteuttava. Perinteisesti yhdenvertaisuus lain edessä on merkinnyt ensi sijassa vaatimusta yhdenvertaisuudesta lain soveltamisessa. Viranomaisten tulee soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee. Lainsoveltajaan kohdistuvana yhdenvertaisuusperiaate on tuomioistuinten ja muiden viranomaisten harjoittavalla rajoitusperiaate.⁸⁴

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2003 A 3 tarkastellut yhdenvertaisuuskysymystä syrjinnän näkökulmasta. Ratkaisussa on oikeudellisesti keskeistä pronhoitovuodelta 2000/2001 maksettavasta eläinkohtaisesta tuesta annetun valtioneuvoston asetuksen (429/2000) 2 §:n 3 ja 6 momentit sekä pronhoitovuodelta 2000/2001 maksettavasta eläinkohtaisesta tuesta annetun maa-

⁸³ Laakso 1990 s. 210 - 211.

⁸⁴ Scheinin 1999 s. 234.

ja metsätalousministeriön asetuksen (793/2000) 1 §. Valtioneuvoston asetuksen 3 momentissa säännellään eloporoa kohden maksettavan eläinakohtaisen tuen suuruudesta. Momentin mukaan tuen suuruus oli enintään 110 markkaa porohoitolain (848/1990) 5 §:ssä tarkoitettua eloporoa kohden. Kuudennen momentin mukaan tukea ei makseta sellaisten porojen osalta, joiden omistajan poro- ja luontaiselinkeinotalouden taikka maa- ja metsätalouden ulkopuolisten vuositulojen määrä oli yli 150 000 markkaa. Maa- ja metsätalousministeriön asetuksen 1 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksessa tarkoitetuille poronostajille maksettavan eläinakohtaisen tuen suuruus on 110 markkaa eloporoilta. Toiseksi ratkaisussa on keskeistä perustuslain 22 §:ään sekä 17 §:n 3 momenttiin perustuva saamelaisen oikeus alkuperäiskansana ylläpitää omaa kulttuuriaan. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 17 §:n 3 momentissa säädetään, että saamelaisilla on alkuperäiskansana oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan.

Saamelainen promies on pyytänyt valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Hän on ollut tyytymätön Lapin työvoima- ja elinkeinokeskuksen päätökseen, joka on perustunut hänen hakemukseensa porotaloudelle maksettavan eläinakohtaisen tuen saamiseen. Myös maaseutuelinkeinojen valituslautakunta on hylännyt promiehen työvoima- ja elinkeinokeskuksen päätöksestä tekemän valituksen. Verotustietojen mukaan promiehellä oli ollut viimeksi toimitetussa verotuksessa muut kuin porotalouden, luontaiselinkeinojen tai maa- ja metsätalouden ansio- ja pääomatulot 313 692 markkaa. Eläinakohtaista tukea ei maksettu promiehelle, koska hänen edellä mainitut ansio- ja pääomatulonsa olivat viimeksi toimitetussa verotuksessa olleet yhteensä yli 150 000 markkaa.

Valituksensa perusteeksi promies on lausunut, että hän on saamelainen promies. Päätöksissä ei ole otettu huomioon saamelaisen perustuslaillista asemaa alkuperäiskansana. Lakeja ei ole myöskään korjattu saamelaisen osalta, vaikka perustuslakivaliokunta on vuodesta 1990 kiirehtinyt kulttuurimuotoon kuuluvan saamelaisen poronhoitoa koskevan asian saattamista eduskunnan käsiteltäväksi. Syynä lainsäädännön puutteisiin on promiehen mielestä osaltaan se, ettei maa- ja metsätalousministeriö pidä saamelaisia alkuperäiskansana. Edelleen promies toteaa, että ILO:n alkuperäiskansasopimusta koskevissa lausunnoissaan ministeriö on katsonut, että saamelaiset eivät ole sopimuksessa tarkoitettu alkuperäiskansa ja sopimuksella ei ole tarkoitettu järjestää Suomen kaltaisen järjestäytyneen yhteiskunnan olosuhteita.

Promies vaati, että nykyisessä tilanteessa saamelaiset tarvitsevat syrjinnän sijasta positiivista erityiskohtelua. Poronhoitolain sekä maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain vaietes-

sa saamelaisten erityisasemasta julkisen vallan on sovellettava saamelaisten poronhoitoon ja sen kansalliseen tukeen lakien ja kansainvälisten sopimusten lisäksi perusoikeussäännöksiä. Perusoikeuksien sisällöstä ja rajoituksista on aina säädettävä tyhjentävästi lain tasolla. Asetuksessa ei saa olla perusoikeusrajoituksia eikä perusoikeuden käytön yksityiskohtaista sääntelyä. Perusoikeuksia tulee tulkita ihmisoikeussopimusten kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen määräyksen mukainen rajoitusperuste voi olla sallittu perusoikeuden rajoittamisen perusteena. Mainituista eläinkohtaisista tuista on siten säädetty väärällä tasolla kun otetaan huomioon, että saamelaisten oikeus poronhoitoon on turvattu perustuslaissa.

Poromies toteaaakin vaatimuksissaan, että viitattu asetuksen tasoinen sääntely on johtanut siihen, että porosaamelaisia syrjitään perustuslain 6 §:n vastaisesti alkuperänsä vuoksi. Poronhoito on osa saamelaista kulttuuria. Eläinkohtaista tukea poronhoidolle maksetaan vain murto-osuus siitä mitä muulle, suomalaiseen kulttuuriin kuuluvalla kotieläintaloudelle maksetaan. Lisäksi tuen maksaminen on porotalouden osalta sidottu lukuisiin ehtoihin, jollaiset eivät rajoita tuen maksamista muulle maataloudelle. Näin ollen saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kulttuurimuotonsa kuuluvaa poronhoitoa ei toteudu perustuslain 17 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla. Saamelaiset eivät voi taloudellisista syistä hankkia toimeentuloaan perinteisellä elinkeinollaan, koska julkinen valta ei ole huolehtinut porosaamelaisten työvoiman yhtä hyvin tukitoimin kuin perinteisen maatalouden harjoittajien suojelusta. Tämä taas on vastoin perustuslain 18 §:n 1 momenttia. Momentissa säädetään jokaisen oikeudesta hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla sekä julkisen vallan velvollisuudesta huolehtia työvoiman suojelusta.

Poromiehen mukaan asetuksella säädetyn eläinkohtaisen tuen riittämättömyys ja tuen maksamisen ehdot johtavat siihen, että saamelaiset joutuvat julkisen vallan toimenpiteiden vuoksi luopumaan omasta kulttuuristaan, elinkeinostaan ja yhteisöstään. Tämä merkitsee myös saamelaisten identiteetin menettämistä. Siten asetuksen tasoiset säännökset tosiasiaassa kieltävät porosaamelaisilta oikeuden nauttia yhdessä ryhmänsä muiden jäsenten kanssa omasta kulttuuristaan ja siihen kuuluvasta poronhoidosta.

Korkein hallinto-oikeus on tapauksesta antamassaan selvityksessään todennut seuraavaa. Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta on valituksen johdosta antamassaan lausunnossa todennut, viitaten valituksen alaisen päätöksen perusteluihin ja päätöksen perusteena oleviin asiakirjoihin, että poronhoitovuodelta 2000/2001 maksettavan eläinkohtaisen tuen maksamisessa on noudatettu yhdenvertaisuutta. Poromies on antanut valituslautakunnan lausunnon johdosta vastaselityksen. Hän on to-

dennut muun muassa, että kotieläinten pidolle maksettava tuki ei riipu tuon elinkeinon ulkopuolisten tulojen määrästä. Näin ollen maatalouselinkeinoja ei kohdella tasa-puolisesti. Poronhoidon puitteissakaan järjestelmä ei ole tasa-puolinen, koska tuen maksamiseen liittyvä tuloraja kohdistuu lähinnä porosaamelaisiin asettaen nämä huonompaan asemaan kuin tilalliset poronhoitajat.

Poromies on edelleen todennut lausunnossaan, että perustuslain 17 §:n 3 momentin tarkoituksena on edistää tosiasiallisen tasa-arvon toteutumista tarvittaessa positiivisin erityistoimenpitein. Positiivinen erityiskohtelu, joka tarkoittaa tietyn ryhmän aseman ja olosuhteiden parantamista tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi ja joka ei ole asteeltaan syrjivää, ei ole ryhmän kiellettyä suosintaa. Monikulttuurisessa yhteiskunnassa erilaisuus voidaan nähdä myös arvona sinänsä. Perusoikeusjärjestelmässä saamelaisen asema pyritään suojaamaan myös maan monikielisyyden ja monikulttuurisuuden turvaamiseksi.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa asiasta antamassaan lausunnossaan, että perustuslain 17 §:n 3 momentin perustelujen mukaan säännös velvoittaa julkista valtaa sallimaan ja tukemaan siinä tarkoitettujen ryhmien oman kielen ja kulttuurin kehittämistä. Kyseinen perustuslain säännös tarjoaa valtiosääntöisen perustan myös siinä tarkoitettujen ryhmien elinolosuhteiden kehittämiseksi niiden omaa kulttuuriperinnettä kunnioittaen. Perustelujen mukaan säännös ei kuitenkaan merkitse siinä tarkoitettujen ryhmien oikeutta omaan kulttuuriinsa vedoten poiketa suomalaisen oikeusjärjestyksen asettamista säännöistä. Suomalaisen oikeusjärjestyksen perustavaa laatua oleviin sääntöihin kuuluu, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. On perusteltua, että valtioneuvoston asetuksessa tuen saamiselle säädetyt edellytykset koskevat sekä saamelaisia että muita poronhoitajia.

Korkein hallinto-oikeus myönsi poromiehelle valitusluvan. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että valitusluvan myöntäminen on tarpeen sen selvittämiseksi, ovatko maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain (1059/1994) nojalla annetut valtioneuvoston asetus poronhoitovuodelta maksettavasta eläinkohtaisesta tuesta ja maa- ja metsätalousministeriön asetus poronhoitovuodelta 2000/2001 maksettavasta eläinkohtaisesta tuesta ristiriidassa perustuslain tai lain kanssa. Tutkittuaan asian korkein hallinto-oikeus hylkäsi poromiehen valituksen. Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan päätöksen lopputulosta ei muutettu.

Korkein hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti. Suomen perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henki-

löön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 80 §:n mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuutuksen nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan.

Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisasiakirjan 142 artiklassa määrätään, että Euroopan yhteisöjen komissio antaa Suomelle ja Ruotsille luvan myöntää pitkäaikaisia kansallisia tukia sen varmistamiseksi, että maataloutta pidetään yllä pohjoisilla alueilla. Maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain 3 §:n 1 momentin (1343/1996) mukaan valtioneuvosto päättää kyseisen lain nojalla maksettavista tukimuodoista sekä tukien määristä, jakoperusteista, maksamisen perusteista ja kestoajoista, jollei tukien kestoajoista säädetä erikseen kyseisessä laissa. Saman pykälän 2 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriö antaa yksityiskohtaisista tuen jakoperusteista ja maksatuksista tarkempia määräyksiä. Maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain 6 §:n mukaan maa- ja puutarhatalouden ylläpitämiseksi voidaan myöntää pitkäaikaista tukea. Tukea voidaan myöntää 62. leveyspiirin pohjoispuolella sijaitsevilla maatalousalueilla ja sen eteläpuolella sijaitsevalla komission hyväksymällä alueella.

Poronhoitovuodelta 2000/2001 maksettavasta eläinkohtaisesta tuesta annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n mukaan maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain 6 §:ssä tarkoitettuna pohjoisena tukena voidaan vakituisesti Suomessa asuville poronmistajille maksaa valtion talousarviossa vuodelle 2000 maa- ja puutarhatalouden kansalliseen tukeen osoitetuista varoista eläinkohtaisista tukea siten kuin asetuksessa säädetään. Asetuksen 2 §:n 6 momentin mukaan tukea ei makseta sellaisten porojen osalta, joiden omistajan poro- tai luontaiselinkeinoisuuden taikka maa- ja metsätalouden ulkopuolisten vuositulojen määrä on yli 150 000 markkaa. Poronhoitovuodelta 2000/2001 maksettavasta eläinkohtaisesta tuesta annetun maa- ja metsätalousministeriön asetuksen 1 §:n mukaan tuen suuruus on enintään 110 markkaa eloporoa kohden. Lapin työvoima- ja elinkeinokeskus on päätöksellään hylännyt poromiehen hakemuksen porotaloudelle maksettavan eläinkohtaisen tuen saamiseksi, koska verotustietojen mukaan hänen muut kuin porotalouden, luontaiselinkeinojen tai maa- ja metsätalouden ansio- ja pääomatulonsa olivat viimeksi toimitetussa verotuksessa olleet 313 692 markkaa.

Korkein hallinto-oikeus on todennut, että perustuslain 6 §:n 2 momentissa ei kielletä kaikenlaista erottelua ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi säännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. (HE 309/1993 s. 44) Poronhoitovuodelta 2000/2001 maksettavasta eläinakohtaisesta tuesta annetun valtioneuvoston asetuksen mukaista tukea maksetaan valtion talousarviossa asetetun määrärahan puitteissa. Tällaiseen tukeen ei ole subjektiivista oikeutta. Ottaen huomioon kulloinkin kysymyksessä olevan tuen ja sen perusteena olevan lainsäädännön tavoitteet tuen myöntämiselle voidaan asettaa rajoituksia.

Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoittamisesta annetun lain 5 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää, että elinkeinon harjoittajan muusta kuin mainitussa laissa tarkoitettuna elinkeinotoiminnan harjoittamisesta saamat tulot eivät saa olla valtioneuvoston vahvistettavaa määrää suuremmat. Vastaava säännös löytyy myös useista muista erityislaeista. Korkein hallinto-oikeus onkin katsonut voimassa olevan lainsäädännön perusteella, että kysymyksessä olevan tuen myöntäminen poromiehelle ei ole perusteltua. Poroa kohden maksettavan tuen määrän rajoittaminen puolestaan perustuu yhteisöoikeuteen. Komission päätöksen perusteella poronomistajille saadaan maksaa kansallista tukea, joka määrältään saa olla enintään 160 markkaa poroa kohti.

Mainittujen seikkojen nojalla korkein hallinto-oikeus katsoi, että poronhoitovuodelta 2000/2001 maksettavasta eläinakohtaisesta tuesta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n 6 momentissa poronomistajan poro- ja luontaiselinkeino- ja metsätalouden taikka maa- ja metsätalouden ulkopuolisille vuosituloille säädetyllä enimmäismäärällä samoin kuin mainitun pykälän 3 momentissa ja poronhoitovuodelta 2000/2001 maksettavasta eläinakohtaisesta tuesta annetun maa- ja metsätalousministeriön asetuksen 1 §:ssä säädetyllä eläinakohtaisen tuen määrällä on perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu hyväksyttävä peruste.

Edelleen korkein hallinto-oikeus totesi, että perustuslain 17 §:n 3 momentin säännös yhdessä perustuslain 22 §:n kanssa velvoittaa julkista valtaa sallimaan ja tukemaan saamelaiden omaa kielen ja kulttuurin kehittämistä. Säännös tarjoaa valtiosääntöisen perustan myös saamelaiden elinolosuhteiden kehittämiseksi heidän omaa kulttuuriperinnettään kunnioittaen. Asiassa esitetty selvitys ei kuitenkaan osoita, että poronhoitovuodelta 2000/2001 maksettavasta eläinakohtaisesta tuesta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n 6 momentissa säädetty poronomistajan poro- ja luontaiselinkeino- ja metsätalouden taikka maa- ja metsätalouden ulkopuolisten vuositulojen enimmäismäärä tai mainitun pykälän 3 momentissa ja poronhoitovuodelta 2000/2001 maksettavasta eläinakohtaisesta tuesta annetun

maa- ja metsätalousministeriön asetuksen 1 §:ssä säädetty eläinkohtaisen tuen määrä olisi estänyt poromieheltä omasta kulttuuristaan nauttimisen ja tähän liittyen poronhoidon harjoittamisen yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa. Näin ollen asetukset eivät ole mainittujen perustuslain kohtien tai kansalais- ja perusoikeuksia koskevan yleissopimuksen 27 artiklan vastaisia. Asetukset eivät ole lainvastaisia myöskään sillä perusteella, että ne olisivat rikkoneet perustuslain 18 §:ää, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa tai Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen pöytäkirjaa 3.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että työvoima- ja elinkeinokeskuksen oli tullut soveltaa kysymyksessä olevia valtioneuvoston sekä maa- ja metsätalousministeriön asetusten säännöksiä sen ratkaistessa poromiehen asiassa tekemää hakemusta. Työvoima- ja elinkeinokeskus ei näin tehdessään ole rikkonut perustuslain 22 §:ään perustuvaa velvollisuutta perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamiseen.

Oikeuskirjallisuudessa yhdenvertaisuusperiaatteen toisena elementtinä pidetään vaatimusta tasapuolisesta kohtelusta. Tasapuoliseen kohteluun liittyy läheisesti muodollinen yhdenvertaisuus, jonka voidaan sanoa olevan loogisesti samansisältöinen lainalaisuuden vaatimuksen kanssa. Lainalaisuuden vaatimuksen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (perustuslaki 2.3 §). Hallintopäätöksen ratkaisijan toimiessa yleisen normin mukaan ja kohdellessa samanlaisia tapauksia samalla tavalla yhdenvertaisuus toteutuu. Tämän korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun perustana on voimassaoleva lainsäädäntö. Korkein hallinto-oikeus ei ole joutunut käyttämään harkintavaltaansa, koska päätös on ollut perusteltavissa oikeusnormein.

Kyseinen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu ei tarjoa oikeusohjetta yhdenvertaisuuden toteutumisen arvioimiseen sosiaalisessa luototuksessa. Oikeuskäytäntö osoittaa kuitenkin, että päätöksen lainmukaisuudella varmistetaan lähes varmasti yhdenvertaisuuden toteutuminen. Lakeja valmisteltaessa yhdenvertaisuusperiaatteen asettamat vaatimukset tutkitaan eri tahojen toimesta. Lainkäytön valvojien ei tarvitse jokaisessa ratkaisussaan erikseen arvioida ja perustella yhdenvertaisuuden toteutumisen kysymystä päätöksen perustana olevassa lainsäädännössä.

Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan päätös oli korkeimman hallinto-oikeuden mukaan lainmukainen. Asiassa annettu päätös ei ollut myöskään perus- tai ihmisoikeuksien vastainen. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että poromiestä ei ollut syrjitty. Näin ollen korkein hallinto-oikeus ei ole rat-

kaisussaan ottanut lainkaan kantaa positiivisen erityiskohtelun tarpeeseen Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan asiassa esitetty selvitys ei ole osoittanut, että kiistan alaisissa asetuksissa säädetty eläinkohtaisen tuen määrä olisi estänyt valittajalta omasta kulttuuristaan nauttimisen ja tähän liittyen poronhoidon harjoittamisen yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa. Poromiehen esittämät vaatimukset korkein hallinto-oikeus on kumonnut voimassa olevan lainsäädännön perusteella.

3.2.4. Johdonmukaisen käytännön vaatimus

Viranomaisen on samalla kertaa käsiteltävänä olevissa asioissa ja yleensäkin lyhyellä aikavälillä kohdeltava kaikkia asianosaisia tasapuolisesti. Yhdenvertaisuusperiaate vaatii myös, että viranomaisen on seurattava ratkaisussaan pitemmälläkin aikavälillä yhdenmukaista linjaa. Laakso puhuu johdonmukaisen käytännön vaatimuksesta. Oikeusvarmuus edellyttää ratkaisuilta ennakoitavuutta. Sidonnaisuus omaksuttuun käytäntöön ei tosin ole absoluuttista, sillä olosuhteet, tavoitteenasettelut ja muut asiaan vaikuttavat tekijät voivat ajan kuluessa muuttua. Viranomainen voi muuttaa käytäntöään ja ratkaisulinjaansa, mikäli sen muuttamiseen on perusteltua aihetta. Todistustaakka on viranomaisella. Viranomaisen on kyettävä esittämään ratkaisulinjan muuttamiselle hyväksyttävät perusteet. Lisäksi ratkaisulinjan muuttamiseksi vaaditaan, että viranomainen ryhtyy johdonmukaisesti toteuttamaan omaksumaansa uutta linjaa. Johdonmukaisen käytännön vaatimus voidaan ulottaa yhden viranomaisen toimintaa laajemmaksikin. Yhdenvertaisuusperiaatteen voidaan katsoa edellyttävän, että eri viranomaiset keskenään samankaltaisissa asioissa soveltavat lakia samalla tavoin. Alemmat viranomaiset ovat pääsäännön mukaan lisäksi velvollisia noudattamaan ylempien asteiden ratkaisuista ilmeneviä tulkintaperiaatteita.⁸⁵

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2004:46 pitänyt voimassa Haukiputaan kihlakunnan poliisilaitoksen ja edelleen Oulun hallinto-oikeuden ratkaisun, joka ei ole noudattanut samanlaisissa tapauksissa aikaisempaa ratkaisulinjaa. Korkein hallinto-oikeus on todennut, että kihlakunnan poliisilaitos on voinut hylätä poliisilaitoksen vanhemman konstaapelin hakemuksen järjestyksenvalvojaksi hyväksymisestä. Tapauksen poliisimies oli esittänyt todistuksen Sisäasiainministeriön vahvistaman järjestyksenvalvojakoulutuksen suorittamisesta. Poliisimiestä ei kuitenkaan voitu pitää hoitamaansa virkaan perustuvien järjestyksenvalvojan tehtäviä laajempien toimivaltuuksiensa vuoksi järjestyksenvalvojan tehtävään sopivana henkilönä. Häntä ei myöskään voitu katsoa asetetun poliisilaitoksen päätöksellä eriarvoiseen asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella.

⁸⁵ Laakso 1990 s. 211 - 213.

Poliisimies on valituksessaan hallinto-oikeudelle viitannut muun muassa kansalaisten yhdenvertaisuuteen lain edessä. Hän on todennut, että joidenkin kihlakuntien poliisipäälliköt ovat myöntäneet poliisin virassa olevalle henkilölle oikeuden toimia järjestyksenvalvojana. Poliisimiehen mukaan on kohtuutonta, jos poliisin virka veisi mahdollisuuden toimia vähempiarvoisessa järjestyksenvalvontatehtävässä.

Kihlakunnan poliisilaitos on tähän liittyen lausunut, että kysymyksessä ei ole Suomen perustuslain perusoikeuksiin kuuluvaan yhdenvertaisuuteen liittyvä asia. Poliisilla on oikeus harkita järjestyksenvalvojan sopivuus tehtävään. Poliisimiehen lakiin perustuva asema ja toimivalta tekevät hänestä sopimattoman tähän tehtävään. Se muodostaa tässä asiassa hyväksyttävän syyn asettaa hänet eri asemaan kuin muut kansalaiset.

Valituksessaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle poliisimies on uudistanut hallinto-oikeudelle esittämiään perusteluja. Lisäksi poliisimies on kertonut, että poliisimiehille on myönnetty järjestyksenvalvojakortteja ainakin Oulussa noin 30 – 40 kappaletta, Helsingissä, Lahdessa ja Hämeenlinnassa. Rovaniemellä lupa myönnettäneen, mikäli sitä haetaan.

Hallinto-oikeus on päätöksessään todennut, että vanhemman konstaapelin viran hoitoa on pidettävä perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna hyväksyttävänä perusteena hylätä poliisimiehen hakemus. Poliisimiestä ei voida myöskään katsoa asetetun valituksenalaisella päätöksellä eriarvoiseen asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Korkein hallinto-oikeus on todennut asian tutkittuaan, että kun otetaan huomioon asiassa esitetyt vaatimukset, saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksestä ilmenevät lainkohdat ja muut perustelut, hallinto-oikeuden päätöksen muuttamiseen ei ole syytä. Päätös jää siis pysyväksi.

Johdonmukaisen käytännön vaatimus edellyttää, että viranomaisten on seurattava ratkaisuihinsa yhdenmukaista linjaa sekä omien aikaisempien päätösten että muiden viranomaisten päätösten kanssa. Haukiputaan kihlakunnan poliisilaitos on noudattanut ratkaisussaan Oulun läänin poliisipäälliköiden ratkaisumallia. Poliisipäälliköiden ratkaisulinja poikkeaa kuitenkin maassa pääasiassa noudatetusta käytännöstä. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää tässä tapauksessa, että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu muuttaa ratkaisulinjaa koko maassa.

3.2.5. Yhdenvertaisuuskysymyksestä talous- ja velkaneuvonnassa

Eduskunnan oikeusasiamiehellä on keskeinen asema perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen laillisuusvalvonnassa. Perustuslain 109 §:ssä säännellään eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävistä. Oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusasiamies antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan, lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies Jääskeläinen on päätöksessään 848/2004 todennut, että asiakkaiden yhdenvertaisuus ei toteudu talous- ja velkaneuvonnassa. Apulaisoikeusasiamies on selvittänyt talous- ja velkaneuvonnan saatavuutta sen jälkeen, kun palvelun ruuhkautuminen, kohtuuttomat jonotusajat ja suuret alueelliset vaihtelut tulivat ilmi erään kantelun tutkinnan yhteydessä. Apulaisoikeusasiamies on selvityksessään tarkastellut talous- ja velkaneuvontapalveluiden saatavuutta pääasiassa vuosina 2003 ja 2004 sekä rahoitusta lisäksi vuonna 2005.

Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain (713/2003) tarkoituksena on varmistaa laadullisesti ja määrällisesti riittävä talous- ja velkaneuvontapalveluiden saaminen koko maassa. Talous- ja velkaneuvonnassa annetaan yksityishenkilöille tietoja, neuvontaa talouden ja velkojen hoidosta sekä avustetaan heitä taloudenpidon suunnittelussa. Velkaneuvoja selvittää ratkaisumahdollisuuksia velallisen talouden ongelmiin ja avustaa velkajärjestelyssä. Tarvittaessa velkaneuvoja ohjaa velallisen hakemaan oikeudellista apua.

Talous- ja velkaneuvonnan järjestäminen on valtion vastuulla. Yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat Kuluttajavirastolle. Lääninhallitukset vastaavat siitä, että neuvontaa on riittävästi saatavilla läänin alueella. Kunnan osallistuminen velkaneuvontaan on vapaaehtoista. Kuitenkin ensisijainen tarkoitus on, että kunta tekee lääninhallituksen kanssa sopimuksen, jossa se sitoutuu huolehtimaan palvelun järjestämisestä alueensa asukkaille.

Talous- ja velkaneuvonta palveluiden järjestäjät saavat korvauksen, joka vastaa palvelun tarkoituksenmukaisesta tuottamisesta aiheutuvia kuluja. Kauppa- ja teollisuusministeriö vahvistaa Kuluttajaviraston esityksestä vuosittain korvauksen perusteet. Vuonna 2004 peruskorvaus maksettiin väestöpohjan perusteella. Lisäkorvausta lääneille jaettiin niiden asukasluvun mukaan.

Talous- ja velkaneuvonnan asiakkaat eivät ole yhdenvertaisessa asemassa. Apulaisoikeusasiamiehen selvityksen mukaan riippuu asuinpaikkakunnasta, miten kauan asiakas joutuu odottamaan pääsyä ensimmäiselle käynnille velkaneuvojan luo. Selvityksessä kävi ilmi, että tilanne on huono erityisesti kasvukeskuksissa ja suurimmissa kaupungeissa. Niissä jonotusajat saattavat olla kymmenkertaiset verrattuna pienempiin paikkakuntiin. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan tilanne on jonotusaikojen perusteella mitattuna heikentynyt entisestään huolimatta määrärahojen kasvusta.

Apulaisoikeusasiamies toteaa päätöksessään, että Etelä- ja Länsi-Suomen lääneissä perus- ja lisäkorvauksen perusteena käytetty asukasluvu ei tuota edes kohtuullisen yhdenvertaisia palveluita niitä tarvitseville. Muissa lääneissä jakoperuste näyttää tuottavan riittämättömät palvelut kasvukeskuksissa. Jakoperusteita määrättäessä tulee oikeusasiamiehen mukaan luonnollisesti ottaa huomioon, että asukasluvun mukainen peruskorvaus takaa ja sen tuleekin taata palvelun saatavuus kohtuullisen kattavasti koko maassa.

Apulaisoikeusasiamies Jääskeläinen on kiinnittänyt lääninhallitusten, Kuluttajaviraston sekä kauppa- ja teollisuusministeriön huomiota vallitsevaan yhdenvertaisuuden puutteeseen talous- ja velkaneuvonnassa. Hän esittää harkittavaksi, miten peruskorvaus ja lääneille jaettava lisäkorvaus voitaisiin jakaa väestöpohjan ja palveluiden tosiasiallisen tarpeen mukaan nykyistä oikeudenmukaisemmin ja yhdenvertaisuuden paremmin turvaavalla tavalla. Lisäksi lääninhallitusten tarveharkintaa varten tulisi määritellä yhdenmukaiset kriteerit palvelun tarpeen arvioimiselle. Seurantajärjestelmää tulee kehittää niin, että se kuvasi paremmin palvelun tarkoituksenmukaiseen tuottamiseen liittyviä laadullisia vaatimuksia. Sopimus- ja päätösmenettelyn yhtenäisyydestä tulisi huolehtia tarvittavin ohjein. Sopimuksissa tulisi vahvistaa myös avustavan henkilöstön riittävä määrä.

Apulaisoikeusasiamiehen selvityksen ja päätöksen perusteella voidaan sanoa, että maassamme on kiinnitetty huomiota asukkaiden eriarvoisuuteen talous- ja velkaneuvonnassa. Apulaisoikeusasiamies on katsonut, että eri kuntien asukkaat ovat eriarvoisessa asemassa tilanteessa, jossa jonotusajat talous- ja velkaneuvojan puheille vaihtelevat huomattavasti. Voidaan olettaa, että valtiovalta pyrkii erilaisin toimenpitein edistämään yhdenvertaisuuden toteutumista talous- ja velkaneuvonnassa. Pitkällä tähtäimellä voidaan olettaa, että järjestelmän kehittyessä, myös yksittäisten palvelujen puuttumisesta johtuvaan asukkaiden eriarvoisuuteen etsitään ratkaisuja.

4. Kunnallinen itsehallinto ja sosiaalinen luototus

4.1. Kunnallinen itsehallintoperiaate

Hallituksen esityksen⁸⁶ yleisperusteluissa tarkastellaan kunnallisen itsehallinnon merkitystä. Kuntajaotus on Suomen hallitusmuodon mukaan hallinnollinen perusjaotus, ja kuntien hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niin kuin siitä erityisissä laeissa säädetään. Kuntien itsehallintoa hoidetaan lakien puitteissa. Itsehallintoon kuuluu myös tietty taloudellinen itsenäisyys. Kunnallishallinnon vapaus korostaa kuntien oikeutta itse päättää tehtävistään, hallinnostaan ja taloudestaan. Kun kunnallishallinto joka tapauksessa toimii oikeusjärjestyksen rajoissa, kunnan vapaus on oikeusjärjestyksen suojaamaa vapautta tehdä tai olla tekemättä. Itsehallinnon vapaus merkitsee suojaan valtion lakiin perustumattomia toimenpiteitä vastaan. Kuntien asema onkin useissa maissa pyritty turvaamaan perustuslaintasoisin säännöksin, jolloin myös lainsäätäjän mahdollisuus puuttua siihen on rajoitettu. Toisaalta tavoitteena on ollut, että kunnallishallinnon rajojen määrittely tapahtuu nimenomaan lainsäätäjän toimenpitein eikä alemmanasteisilla säädöksillä. Nämä molemmat itsehallinnon vapautta turvaavat oikeudelliset keinot ovat löydettävissä sekä Suomen Hallitusmuodosta että Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjasta.⁸⁷

Kunnan asukkaiden hyvinvoinnin turvaaminen on kunnan perustehtävä. Jotta päätökset saisivat yleisen hyväksynnän, niiden täytyy vastata asukkaiden tahtoa. Sosiaalisen ja taloudellisen hyvinvoinnin turvaaminen voidaan hyvinvointivaltiossa nähdä myös itsehallinnon rajoituksena, koska kansalliset tavoitteet menevät kuntien ja kansalaisten itsehallinnon edelle. Hyvinvointiarvojen toteuttamisen saatetaan katsoa kuuluvan kunnallishallinnolle vain sen vuoksi, että valtio käyttää täytäntöönpanossa hyväkseen poliittisen ja hallinnollisen desentralisaation etuja.⁸⁸

Perustuslaki takaa kunnille itsehallinnon. Perustuslain 121.1 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla (121.2 §). Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta (121.3 §). Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Saamelaisilla on saamelaisien kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään (121.4. §).

⁸⁶ Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.

⁸⁷ HE 192/1994 vp., s. 4 - 5.

⁸⁸ HE 192/1994 vp., s. 5.

Kuntalaissa säännellään kuntien itsehallinnosta lain tasoisilla säännöksillä. Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa (1.1 §). Kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto (1.2 §). Kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan (1.3 §). Hallituksen esityksen⁸⁹ yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan tähän säännökseen on koottu kuntien asukkaiden itsehallinnon keskeiset periaatteet: kunnan asukkaiden itsehallinto ja kansanvaltainen päätöksentekojärjestelmä. Säännöksessä täsmennetään perustuslain kunnallista itsehallintoa koskevaa sääntelyä.⁹⁰ Kuntalain 13 §:n mukaan valtuuston tulee muiden tehtäviensä ohella päättää talouden, rahoituksen ja sijoitustoiminnan perusteista sekä hyväksyä talousarvio. Valtuusto päättää myös kunnan tarjoamista palveluista. (13 §) Vapaaehtoisten palvelujen, kuten sosiaalisen luototuksen, järjestämisen lainsäädännöllinen perusta löytyy kuntatasolla näistä nimenomaisista säädöksistä. Perustuslaki oikeuttaa kunnat päättämään itsehallintonsa nojalla muista kuin lailla sille määrätystä tehtävistä. Kuntalaki puolestaan oikeuttaa valtuuston päättämään kunnan tarjoamista palveluista.

Kunnallisen itsehallinnon idean mukaisesti paikallisyhteisön asioiden hoito perustuu asukkaiden omavastuuseen⁹¹. Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojasta siis seuraa se, että kunnille ei voida edes tavallisella lailla osoittaa rajoituksitta uusia tehtäviä. Kunnille ei voida osoittaa esimerkiksi uusia tehtäviä sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamisessa. Lisäksi kunnilla on itsehallintonsa nojalla oikeus päättää omasta taloudestaan.⁹²

Osa itsehallinnollisista velvoitteista kuuluu kuntien ohella erinäisille muillekin julkisille yhdyskunnille ja laitoksille, esimerkiksi Helsingin yliopistolle ja Kansaneläkelaitokselle. Kunnallinen itsehallinto ei ole täysin itsenäistä, vaan sitä rajoittaa itsehallinnon ohjaus ja valvonta, jota valtion asianomaiset viranomaiset harjoittavat. Kunnallinen itsehallinto kohdistuu kunnan alueeseen, kunnassa asuviin ja oleskeleviin ihmisiin sekä kunnassa tapahtuvaan toimintaan. Kunnallinen itsehallinto on luonteeltaan yleistä, ja sen hoidettavaksi lankeavat laissa sen hoidettaviksi uskotut tehtävät. Lisäksi kunnat hoitavat muutkin paikalliset asiat, joita yleinen etu vaatii hallintoa hoitamaan, mikäli ne asiat eivät ole luonteeltaan sellaisia, joiden katsotaan kuuluvan valtion paikallishallinnon hoidettaviin. Kunnallinen itsehallinto sisältää täten sekä vallan että velvoituksen sille kuuluvien tehtävien hoitamiseen.⁹³

⁸⁹ Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.

⁹⁰ HE 192/1994 vp., s. 1.

⁹¹ Tuori 2004 s. 212.

⁹² Tuori 1999 s. 605.

⁹³ Hannus ja Hallberg 1997 s. 57.

4.2. Kunnallisen itsehallinnon suhde yhdenvertaisuuteen

Tutkielmani näkökulmasta arvioituna olennaista on ensinnäkin se, miten yhdenvertaisuusperiaate vaikuttaa kunnalliseen itsehallintoon. Toiseksi olennaiseksi seikaksi tutkielmani näkökulmasta arvioituna nousee se, mitä yhdenvertaisuusperiaatteella vapaaehtoisten sosiaalipalvelujen toteuttamisen yhteydessä ymmärretään. Kunnallisen itsehallinnon toiminnassa ja kunnallisessa palvelutuotannossa yhdenvertaisuusperiaatteen asettamiin vaatimuksiin törmätään jatkuvasti. Yhdenvertaisuuden vaatimus on yksi kunnantoimialasäännöksen (kuntalaki 2.1 §) keskeisistä reunaehdoista. Kunnantoimialasäännöksen mukaan kunnan asukkaita ei saa perusteettomasti asettaa keskenään erilaiseen asemaan.⁹⁴ Kuntalain 2.1 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Hallituksen esityksen⁹⁵ yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan kuntalain 2.1 §:n olevan yleislauseke, joka jättää käytännössä avoimeksi, mitä nämä tehtävät ovat. Näin ollen kunnille jää tarpeellista liikkumavaraa. Sääntelytapa korostaa jokaisen kunnan omaa päätösvaltaa ja kuntien erilaisuutta.⁹⁶

Kuntien tehtävät on perinteisesti jaettu yleiseen ja erityiseen toimialaan. Erityistoimialaan kuuluvilla tehtävillä tarkoitetaan laissa kunnille määrättyjä tehtäviä. Yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät, jotka kunta voi omilla päätöksillään ottaa hoidettavakseen.⁹⁷ Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että kunnan toimialaan kuuluvat tehtävät, jotka kunta omilla päätöksillään voi ottaa hoidettavakseen. Lisäksi kunnan toimialaan kuuluu erilaisia lainsäädännön nojalla sille määrättyjä tehtäviä. Myös erityislainsäädännön mukaiset tehtävät järjestetään kunnassa itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Erityislainsäädännön mukaisia tehtäviä hoitaessaan kunnan on noudatettava asianomaisen lain säännöksiä.⁹⁸ Laki sosiaalisesta luotonannosta on yksi sosiaalilainsäädäntömme erityislaeista. Se myöntää kunnille oikeuden päättää sosiaalisen luotonannoksen järjestämisestä sekä sen järjestämisen laajuudesta (2 §).

Päätösvaltaa kunnissa käyttää siis asukkaiden valitsema valtuusto. Talousarviosta päätettäessä valtuustossa päätetään esimerkiksi sosiaaliseen luotonantoon tarkoitettujen varojen varaamisesta. Kuntalain 13 §:n mukaan talousarvion hyväksyy valtuusto, jonka jäsenet on valittu edustamaan kunta-

⁹⁴ Heuru ym. s. 41.

⁹⁵ Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.

⁹⁶ HE 192/1994 vp., s. 2 - 3.

⁹⁷ Harjula ja Prättälä 2001 s. 76.

⁹⁸ HE 192/1994 vp., s. 2.

laisia kunnan asukkaiden omasta toimesta. Näin ollen käytännössä kuntalaiset itse päättävät sosiaalisen luotonannon järjestämisestä kunnassaan. Kunnallinen itsehallintoperiaate on näin ollen rajoittanut lainsäätäjän mahdollisuuksia sen säätäessä lakia sosiaalisesta luototuksesta. Kunnallisen itsehallintoperiaatteen voidaan sanoa vaikuttavan huomattavasti sosiaalisen luototuksen järjestämiseen.

Hallituksen esityksen⁹⁹ yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan kuntalain 1.2 §:n osalta, että asukkaiden itsehallintoon perustuvana yhteisönä kunnan keskeisimpiä tehtäviä ovat asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen ja sen edellyttämistä palveluista huolehtiminen käytettävissään olevilla voimavaroilla. Lainsäätäjätoteaa momentin sanamuodon olevan toteava ja pelkistetty. Sillä halutaan korostaa lainsäätäjän tahtoa perinteisen hyvinvointiyhteiskunnan jatkuvuudesta. Sanamuodon perusteella ei kuitenkaan ole mahdollista esittää kunnalle subjektiivisia hyvinvointiin liittyviä vaatimuksia tai valittaa kunnan päätöksistä. Yhteiskunnallisessa tehtävien jaossa kunnalla olisi edelleen päävastuu esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä. Palvelujen tarjonnan järjestämisessä ja kuntakohtaisessa painottumisessa voi kuntien välillä olla eroja. Asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen ja sen edellyttämistä palveluista huolehtiminen kuuluu osaltaan myös valtiolle ja muille julkisyhteisöille.¹⁰⁰

Kuntalain lainvalmisteluaineiston, yleisten oikeusperiaatteiden sekä edellä esitellyn lainsäädännön perusteella voidaan sanoa, että kunnilla on oikeus itsenäisesti päättää yleistoimialaansa kuuluvista tehtävistä. Lähtökohtaisesti kuntalain toimialasäännös oikeuttaa kunnat järjestämään vapaaehtoisia palveluja alueellaan ilman, että sen katsotaan loukkaavan yhdenvertaisuusperiaatteen asettamia vaatimuksia. Erot eri kuntien palvelutarjonnissa ovat oikeutettuja tästä johtuen.

4.3. Punnintatilanteesta

4.3.1. Oikeudellisen punninnan näkökulmasta

4.3.1.1. Oikeussäännöt ja oikeusperiaatteet oikeudellisessa punninnassa

Oikeudellinen punninta tarkoittaa yksittäisen Suomen oikeuden institutionaaliseen ja yhteisölliseen arvoperustaan rakenteistuneen oikeusperiaatteen tai muun vastaavan oikeudellisen ratkaisustandardin oikeudellisen ratkaisuarvon määrittämistä sekä suhteuttamista muiden asiaan vaikuttavien oikeusperiaatteiden ja ratkaisustandardien ilmentämiin yhteiskunnallisiin arvo- ja/tai tavoiteperusteisiin. Lainopin tutkijan sisäistämä oikeudellinen tulkintamatriisi määrittää yhtenäisen punnintakehyksen,

⁹⁹ Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.

¹⁰⁰ HE 192/1994 vp., s. 2.

joka ohjaa oikeusperiaatteiden punnintamenettelyä joko puhtaasti tilannesidonnaisen ja systeemisesti ei-vakioidun tai vähintään heikosti systeemisesti jäsentyneen punninnan keinoin.¹⁰¹

Punnintakehys on oikeusperiaatteiden ja muiden oikeussääntöjä heikommin formaalien oikeudellisten ratkaisustandardien punnintaa määrittävä osa lainopin tieteenteoreettisten eli oikeuslähdeopillisten, semanttis- käsitteellisten, konstitutiivisten ja metodiopillisten sitoumusten kokonaisuutta eli oikeudellista tulkintamatriisia. Lainopin tulkintamatriisin vaikutus voidaan tiivistää tuomarille tai muulle institutionaaliselle lainsoveltajalle osoitetuksi toiminnalliseksi ohjeeksi. Heidän tulee punninta asiaan vaikuttavia oikeusperiaatteita ja muita ratkaisustandardeja esimerkiksi siten, että vallitseva perusoikeusjärjestelmä toteutuu oikeusperiaatteiden painoarvopunninnassa. Muodollisesti voimassa olevien oikeussääntöjen tulkintaa ohjaa vastaavasti yhtenäisestä tulkintamatriisista johdettu oikeudellinen tulkintakehys.¹⁰² Tulkintakehys on oikeudellista tulkintaa määrittävä osa lainopin tieteenteoreettisten sitoumusten kokonaisuutta eli oikeudellista tulkintamatriisia¹⁰³.

Voimassa oleva oikeus koostuu muodollisin perustein velvoittavista oikeussäännöistä, Suomen oikeuden institutionaaliseen ja yhteisölliseen arvoperustaan rakenteistuneista, eli eriasteista mutta riittävää institutionaalista tukea ja yhteisöllistä hyväksyntää nauttivista, oikeusperiaatteista ja muista oikeudellisista ratkaisustandardeista sekä vallitsevan prejudikaatti-ideologian avulla johdettavissa olevista prejudikaattinormeista. Lisäksi voimassa olevaan oikeuteen luetaan kuuluvaksi muita vallitsevan tuomarinideologian käsittämiä institutionaalisia oikeuslähteitä, esimerkiksi virallinen lainvalmisteluaineisto, tavanomaisoikeudelliset käytännöt sekä ei-institutionaaliset oikeuslähteet. Lainopillinen kirjallisuus kuuluu ei-institutionaalisiin oikeuslähteisiin.¹⁰⁴

Oikeussäännöt ja oikeusperiaatteet ovat eriasteisesti rakenteistuneita ja formalisoituja oikeudellisia ratkaisuperusteita eli oikeudellisia argumentteja. Ne saavat eriasteista merkitystä tuomioistuinten ja muiden lakia soveltavien viranomaisten, eli institutionaalisten lainsoveltajien, oikeudellista ratkaisuharkintaa ohjaavina tai sitovina tekijöinä. Arvo- ja/tai tavoitesidonnaiset oikeusperiaatteet noudattavat varsin erilaista oikeudellista sääntely- ja ratkaisulogiikkaa kuin formaalit oikeussäännöt. Voimassa olevat oikeussäännöt ovat käsitteellisesti irtautuneet ja itsenäistyneet niistä yhteiskunnallista arvoista ja/tai tavoitteista, joiden perusteella ne alun perin saatettiin voimaan. Oikeussäännöt ovat identifioitavissa niiden muodollisen syntyvän perusteella. Oikeussäännöt toteuttavat *joko/tai* -

¹⁰¹ Siltala 2003 s. 381.

¹⁰² Emt. 904.

¹⁰³ Emt. 916.

¹⁰⁴ Emt. 924 - 925.

tyyppistä kaksisarvologiikkaa. Oikeussäntö joko soveltuu käsillä olevaan tapaukseen tai se ei siihen sovellu.¹⁰⁵

Oikeusperiaatteet puolestaan soveltuvat tiettyyn tapaukseen vain enemmän tai vähemmän. Oikeusperiaatteet ovat määritelmällisesti kietoutuneet yhteen erilaisten yhteiskunnallisten arvo- ja/tai tavoiteperusteiden kanssa. Yksittäisen oikeusperiaatteen oikeudellista ratkaisuarvoa ei ole mahdollista määrittää irrallaan niistä yhteiskunnallisista arvo- ja/tai tavoitenäkökohdista, joita sen avulla pyritään toteuttamaan. Yksittäisen oikeusperiaatteen tilannesidonnaisen oikeudellisen ratkaisuarvon määrittämiseksi sen ilmentämiä yhteiskunnallisia arvo- ja/tai tavoitenäkökohtia tulee punnita käsillä olevan oikeustapauksen ainutkertaisessa ratkaisukontekstissa. Sanotut näkökohdat tulee tasapainottaa muiden asiaan vaikuttavien oikeusperiaatteiden vastaavien yhteiskunnallisten tausta-arvojen ja tavoitteiden kanssa. Yksittäisen oikeusperiaatteen oikeudellinen ratkaisuarvo tuomarin tai muun lainsoveltajan ratkaisuharkinnan osana on lähtökohtaisesti tilannesidonnainen ja systemisesti eivakioitavissa oleva. Oikeusperiaatteiden keskinäisiä suhteita ei ole mahdollista systemisesti vakioida ilman, että oikeusperiaatteet tulevat samalla muunnetuksi formaaleiksi oikeussäännöiksi, joiden velvoittavuus on palautettavissa niiden muodolliseen syntytapaan.

Oikeussäntöjä heikommin formaalien oikeusperiaatteiden ja muiden ratkaisustandardien jäsentämissä oikeudessa vaikuttaa kaksi muutostendenssiä. Ne toimivat yhtäläisesti kahteen suuntaan ja lähentävät institutionaalisia oikeusperiaatteita yhtäältä formaaleihin oikeussäntöihin sekä toisaalta subjektisidonnaisiin arvoihin. Raimo Siltala mainitsee ensinnäkin subjektisidonnaisten yhteiskunnallisten arvojen rakenteistumisen oikeudellisiksi ratkaisustandardeiksi, jotka saavat vähintään jonkin asteista tuomarin tai muun lainsoveltajan oikeudellista harkintaa ohjaavaa vaikutusta. Toiseksi Siltala mainitsee vallitsevan tuomarinideologian osana vaikuttavien oikeusperiaatteiden ja muiden ei-formaalien ratkaisustandardien formalisoitumisen eli muuntumisen yhä enemmän säännönkaltaiseksi oikeudellisiksi ratkaisuperusteiksi, joiden oikeudellinen ratkaisuarvo on ennalta vakioitavissa varsinaisen oikeudellisen systematisoinnin tarkoittamassa merkityksessä.¹⁰⁶

Rakenteistuminen viittaa oikeudellisen ratkaisuperusteen nauttimaan institutionaaliseen tukeen ja yhteisölliseen hyväksyntään yhteiskunnan erilaisissa oikeudellisesti merkityksellisissä sääntösidonnaisissa käytännöissä, esimerkiksi lainsäädännössä ja lainvalmistelussa, oikeuskäytännössä sekä yleisesti vallitsevaa yhteiskuntamoraalia jäsentävissä käytännöissä. Vahvasti Suomen oikeuden in-

¹⁰⁵ Siltala 2003 s. 377 - 378.

¹⁰⁶ Emt. 378 - 379.

stitutionaaliseen ja yhteisölliseen arvoperustaan rakenteistuneet oikeudelliset ratkaisuperusteet, joiden synty tapa saattaa liittyä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antamiin yksittäisiin linjaratkaisuihin, voivat saada suomalaisen tuomarin ratkaisuharkinnassa jopa kansallisen perustuslain säännökset onnistuneesti sivuuttavan ratkaisuperusteen aseman.

Formalisoituminen viittaa oikeudellisen ratkaisuperusteen itsenäisyyteen oikeudellisena ratkaisuarargumenttina suhteessa sen taustalla vaikuttaviin yhteiskunnallisiin arvo- ja /tai tavoiteperusteisiin. Formalisoidumisessa on kyse ratkaisuperusteen erilaisista muotosidonnaisista ja aineellisesta sisällöstä riippumattomista määreistä etenkin konstitutiiviseen eli validiteettiformalismiin merkityksessä, joka liittyy oikeusnormin muodolliseen synty tapaan ja voimassa oloon: (a) systeemisen formalismin merkityksessä, joka määrittää sen oikeudellisen ratkaisuarvon systeemistä vakioitavuutta, (b) oikeudellista päätöksentekoa ohjaavaan sitovuuteen eli ratkaisuarvoon liittyvään formalismin merkityksessä, (c) rakenteellisen tai normiloogisen formalismin eli oikeussääntöjen joko/tai – tyyppisen sekä oikeusperiaatteiden enemmän-tai-vähemmän – tyyppisen ratkaisulogiikan merkityksessä sekä (d) metodisen eli oikeussääntöjen tulkintaan ja oikeusperiaatteiden arvosidonnaiseen punnintaan liittyvän formalismin tai argumentatiivisen avoimuuden merkityksessä.

Käytännössä yhteiskunnallisten arvojen sekä tavoitteiden rakenteistuminen ja formalisoituminen liittyvät usein yhteen. Vahvaa institutionaalista tukea ja yhteisöllistä hyväksyntää nauttivat oikeusperiaatteet ja muut ratkaisustandardit saattavat vähitellen muuntua säännönkaltaisiksi ratkaisuarargumenteiksi, kun ne täsmentyvät tuomioistuinten ja muiden viranomaisten ratkaisukäytännössä, ja samalla niiden institutionaalinen tuki yhteiskunnassa vahvistuu. Oikeusperiaatteet saavat vahvemmin systeemisen oikeudellisen argumentaatin luonteen myös silloin, kun ne lukeutuvat lainopilliseen tulkintamatriisiin, jonka tieteenteoreettiset premissit tunnustavat sen kaltaisen vähintään heikosti systeemisen jäsenyyksen olemassaolon. Näin on asia esimerkiksi perusoikeuskeskeisen lain tulkintaopin osalta suhteessa perustuslain hyväksymään perusoikeusjärjestelmään. Lisäksi oikeuslähteen tai yksittäisen oikeudellisen ratkaisuperusteen taustalla vaikuttava institutionaalinen oikeutamisperuste vaikuttaa sen oikeudelliseen ratkaisuarvoon.¹⁰⁷

Rakenteistumisessa ja formalisoidumisessa on tavallaan kyse vain näkökulma erosta. Oikeudellisen ratkaisuperusteen formalistisuus pitää ajatuksellisena lähtökohtana yhteiskunnallisesta arvo- ja/tai tavoiteperustastaan irtautuneita oikeussääntöjä, kun taas oikeuslähteen tai oikeudellisen ratkaisupe-

¹⁰⁷ Siltala 2003 s. 377 - 380.

rusteen rakenteistuminen viittaa pikemmin oikeusperiaatteisiin ja vastaaviin oikeudellisiin ratkaisustandardeihin.¹⁰⁸

4.3.1.2. Perusoikeuskeskeinen laintulkintaoppi

Raimo Siltala on tutkinut kirjassaan *Oikeustieteen tieteenteoria* oikeusperiaatteiden punnintaa suhteessa lainopin tulkintamatriiseihin. Lainopin tulkintamatriisi on tieteenteoreettinen kehys, jonka avulla oikeutta koskevat oikeudelliset konstituutio-, tunnistamis-, argumentaatio- ja artikulaatio-säännöt suhteutetaan keskenään yhtenäiseksi kokonaisuudeksi eli lainopin tieteenkuvaksi. Yhtenäistä oikeuden konstituutio-, tunnistamis-, argumentaatio- ja artikulaatiosääntöjen kokonaisuutta, jonka avulla yksittäiset oikeussäännöt ovat: (a) luotavissa, sisällöllisesti muutettavissa, pantavissa täytännön eli oikeusvaikutuksiltaan toteutettavissa sekä kumottavissa oikeuden konstituutiosääntöjen avulla, (b) tunnistettavissa voimassa olevaksi oikeudeksi oikeuden tunnistamissäännön eli vallitsevan institutionaalisen oikeuslähdeopin avulla, (c) käsitteellistettävissä oikeuden loogis-lingvististen ja semanttisten artikulaatiosääntöjen avulla sekä (d) tulkinnallisesti määritettävissä oikeudellisen metodiopin käsittämien argumentaatiosääntöjen avulla, voidaan siis kutsua oikeuden tulkintamatriisiksi.¹⁰⁹

Perusoikeuskeskeinen laintulkintaoppi toteuttaa vähintään heikosti systeemistä oikeudellista jäsenystä. Siinä voimassa olevan oikeuden tulkinta palautetaan aina viime kädessä voimassa olevan perustuslain joko selväsanaisesti hyväksymään tai vähintäänkin hiljaisesti edellyttämään perusoikeusjärjestelmään. Osana perusoikeuskeskeistä laintulkintaoppia oikeusperiaatteet nähdään tilannesidonnaisina oikeudellisina argumentteina, joiden punninnan tulee noudattaa vallitsevan perusoikeusjärjestelmän vähintään heikosti vakioimia yhteiskunnallisia arvoja ja tavoitteita. Eri sukupolvi-en perusoikeudet noudattavat samalla varsin erilaista sääntelylogiikkaa.¹¹⁰

Perusoikeuskeskeinen laintulkintaoppi asettaa perustuslain selväsanaisesti hyväksymän tai vähintäänkin hiljaisesti edellyttämän perusoikeusjärjestelmän oikeudellisen analyysin vakioiduksi semanttiseksi referenssiksi eli ajatukselliseksi kiintopisteeksi, jota vasten ehdotetun oikeudellisen systematiikan sekä yksittäisten oikeudellisten tulkinta- ja punnintakannanottojen lainmukaisuutta ja oikeellisuutta tulee arvioida.

¹⁰⁸ Siltala 2003 s. 380.

¹⁰⁹ Emt. 916 - 917.

¹¹⁰ Emt. 381 - 382.

Perusoikeudet voidaan jakaa kolmen tai neljän sukupolven perusoikeuksiin niiden syntyajankohdan ja sisäisen logiikan perusteella. Yksilölliset vapausoikeudet kuuluvat ensimmäisen sukupolven perusoikeuksiin. Näitä ovat hengen, terveyden, omaisuuden ja yksityisyyden suoja. Taloudelliset, sosiaaliset, sivistykselliset sekä juridiset eli oikeudelliset oikeudet oikeusturvan saatavuuden, hallinnon lainalaisuuden ja kansalaisten oikeuksiinsa pääsyn merkityksessä kuuluvat perusoikeuksien toiseen sukupolveen. Näitä ovat esimerkiksi kansalaisten oikeus koulutukseen, terveydenhuoltoon, oikeusturvaan, toimeentuloturvaan tai työttömyysturvaan. Kolmannen sukupolven perusoikeuksilla tarkoitetaan yhteisöllisiä ja kollektiivisia oikeuksia, kuten kansojen itsemääräämisoikeutta, oikeutta rauhanomaiseen kehitykseen tai oikeutta omaehtoiseen kulttuuriin. Toisinaan erotetaan vielä neljännen sukupolven perusoikeuksina erityiset luontoa ja ympäristöä koskevat oikeudet, kuten oikeus kestävään kehitykseen sekä eläinten oikeudet.¹¹¹

Siltala on pohtinut perusoikeusjärjestelmän sisäistä logiikkaa Juha Siltalan Uusi varallisuus-oikeus – teoksen pohjalta. Siltala toteaa yhdenvertaisuuden lain edessä, eli oikeudellisen yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon, tarkoittavan yhdenvertaisuutta myös suhteessa perusoikeuksiin. Pöyhönen on asettanut erityyppiset perusoikeudet keskenään samanarvoisiksi. Esimerkiksi ensimmäisen sukupolven vapausoikeudet eivät nauti suurempaa painoarvoa kuin toisen sukupolven TSS – oikeudet eli taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Siltalan mielestä on kuitenkin mahdotonta kuvitella tilannetta, jossa jokin toisen sukupolven TSS – oikeuksista, kolmannen sukupolven yhteisöllis-kollektiivisista tai neljännen sukupolven tarkoittamista luontoa koskevista oikeuksista voisi sivuuttaa yksilön hengen ja turvallisuuden suojan. Perusoikeusjärjestelmässä on toisin sanoen sisäänrakennettuna heikko systeeminen etusija sanottujen perusoikeuksien kesken. Siltala lisäisi vielä TSS -oikeuksiin oikeudelliset oikeudet, joilla hän viittaa toimivaan oikeuslaitokseen, kansalaisten oikeusturvaan sekä hallinnon lainalaisuuteen.¹¹²

Siltala toteaa yhdenvertaisuusperiaatteen olevan merkityksellisessä osassa vallitsevaa perusoikeusjärjestelmää. Yhdenvertaisuus ei kuitenkaan välttämättä ulotu samanvahvuisena kaikkialle perusoikeusjärjestelmässä. Ensimmäisen sukupolven vapausoikeuksiin yhdenvertaisuusperiaate soveltuu sellaisenaan, mutta toisen sukupolven TSS + O – oikeuksien sekä kolmannen sukupolven yhteisöllisten ja kollektiivisten oikeuksien osalta siitä on jo tietoisesti poikettu. Tästä Siltala mainitsee esi-

¹¹¹ Siltala 2003 s. 830.

¹¹² Emt. 673 - 674.

merkkinä etnisten ja muiden vastaavien yhteiskunnallisten vähemmistöryhmien tai naisten tietoisena ja kollektiivisen erityiskohtelun.¹¹³

Siltalan mukaan eri perusoikeuksien välinen kollisiotilanne ratkaistaan keskinäisen painoarvopunninnan avulla. Metatason suhteellisuusperiaate ohjaa punnintaa. Mitä tärkeämpi perusoikeus on kyseessä, sitä suurempi tulee sen kanssa kilpailevan perusoikeuden olla, jotta ensin mainittu voitaisiin tapauksessa sivuuttaa. Suhteellisuusperiaate saa eri painoarvoja siitä riippuen, millaiset perusoikeudet ovat kulloinkin vastakkain. Siltala asettaa yksilön vapausoikeudet kolmannen ja neljännen sukupolven perusoikeuksien edelle. Samalla hän kuitenkin toteaa, että etenkin kolmannen sukupolven vähemmistöryhmien asemaan liittyvät kollektiiviset ja yhteisölliset oikeudet ovat viime aikoina saaneet eräänlaisen ”oikeudellisen valttikortin” aseman yhteiskunnan resursseja allokoitaessa.¹¹⁴

Siltala toteaa suhteellisuusperiaatteen olevan metatason periaate tai kollisionormi, jonka avulla ratkaistaan ristiriita- tai kollisiotilanteet varsinaisten eli sisällöllisten perusoikeuksien välillä. Suhteellisuusperiaate tekee mahdolliseksi perusoikeuksien ilmentämien oikeusperiaatteiden tilannesidonnaisen punninnan, jolloin on tarkasti ottaen kyse oikeusperiaatteiden metatason kollisionratkaisunormista. Kansalaisten yhdenvertaisuuden kunnioittaminen on ominaista sekä suojutuille vapausoikeuksille, missä sitä sovelletaan universaalina periaatteena, että positiivisen toimintavelvollisuuden julkisyhteisöille asettaville TSS + O – oikeuksille, missä sitä sovelletaan suhteessa määrättyyn viiteryhmään. Eri yhteiskuntaryhmien välillä sanotusta ideaalista voidaan, ja aineellisia resursseja uudelleen jakavan hyvinvointivaltioideologian mukaisesti myös pitää, poiketa. Edelleen Siltala toteaa, etteivät kolmannen ja neljännen sukupolven yhteisölliset perusoikeudet toteuta kansalaisten yhdenvertaisuuden logiikkaa lainkaan. Niissä on pikemminkin kyse tietoisesta yhdenvertaisen kohtelun ideaalista poikkeamisesta sen varmistamiseksi, että oikeudenmukaisina koetut yhteisölliset tavoitteet voidaan myös tulevaisuudessa saavuttaa. Tästä esimerkkeinä Siltala mainitsee vähemmistöjen suhteellisen aseman parantamiseksi sekä tulevien sukupolvien elinehtojen turvaamiseksi tehtävät toimenpiteet.¹¹⁵

Perusoikeuskeskeisen laintulkintaopin taustalla on ajatus oikeusperiaatteista, joiden tuomarin tai muun institutionaalisen lainsoveltajan oikeudellista ratkaisuharkintaa ohjaava vaikutus on vain tilannekohtaisesti arvioitavissa. Perusoikeuksia tukevien oikeusperiaatteiden keskinäisessä kollisioti-

¹¹³ Siltala 2003 s. 674 - 675.

¹¹⁴ Emt. 680.

¹¹⁵ Emt. 682.

lanteessa, missä kaikkia oikeusperiaatteita ei voi yhtäläisesti toteuttaa, on arvioitava kunkin asiaan vaikuttavan oikeusperiaatteen taustalla vaikuttavien yhteiskunnallisten arvo- ja /tai tavoiteperusteiden tilannesidonnainen painoarvo. Sovellettava ratkaisuharkinta noudattaa näin oikeusperiaatteiden ja muiden oikeudellisten ratkaisustandardien punnintamenettelyä, joskin perusoikeudet ovat jäsenyneet systeemisesti muita periaateluontoisia ratkaisuperusteita vahvemmin. Voimassa olevan perustuslaki takaa niille poikkeuksellisen vahvan institutionaalisen tuen. Tämä johtuu vallitsevan perusoikeusjärjestelmän asettamasta ja vähintäänkin heikosti vakioidusta perusoikeuksien keskinäisestä etusijajärjestyksestä. Myös suhteessa muihin oikeusperiaatteisiin perusoikeuksia tukevilla oikeusperiaatteilla on ainakin heikko systeeminen etusija, missä etusijan vahvuus lisäksi riippuu sanottulla tavalla kyseisen perusoikeuden tyypistä. Tältä osin on siis kyse vähintään heikosti systeemisesti jäsenyneestä oikeusperiaatteiden punnintamenettelystä. Muilta osin oikeudellinen harkintatilanne on dynaaminen ja systeemisesti avoin.¹¹⁶

4.3.1.3. Oikeusperiaatteiden punnintamalli

Myös oikeusperiaatteiden punnintamalli saattaa sisältää vähintään heikosti oikeudellista ratkaisua ennalta jäsentäviä eli heikosti systeemisiä elementtejä. Oikeusperiaatteiden heikosti systeeminen jäsenitys ei kuitenkaan ole välttämätön, vaan oikeusperiaatteiden punnintamalli on mahdollista toteuttaa puhtaasti tilannesidonnaisen harkinnan rakenteellisten osatekijöiden analyysin keinoin.¹¹⁷

Oikeusperiaatteiden punnintamallissa oikeusperiaatteita punnitaan tapauskohtaisesti sääntökeskeisen oikeusajattelun ja oikeuden kiinteän ajatussystematiikan sijaan. Oikeusperiaatteiden punnintamalli toteuttaa ajatusta voimassa olevan oikeuden sisäisesti ristiriitaisista elementeistä sekä tilannesidonnaisen oikeudellisen arvioinnin välttämättömyydestä, mikä saa syrjäyttää käsiteläinopin sekä analyttisen oikeustieteen ajatuksen yleisten ja abstraktien oikeuskäsitteiden ja ennalta vakioidun oikeudellisen käsitesystematiikan varassa tapahtuvasta oikeudellisesta analyysistä.¹¹⁸

Oikeuskirjallisuudessa oikeusperiaatteiden punnintaa on toteutettu monin tavoin. Oikeusperiaatteille on annettu erilainen tulkinta kirjoittajasta riippuen. Siltalan mukaan Juha Pöyhösen oikeudellinen analyysi edustaa yhtä oikeusperiaatteiden punninnan keskeistä suuntausta. Pöyhönen jäsentää sopimusoikeutta yleisen sopimusmallin eli sopimusoikeutta jäsentävien oikeudellisten peruskäsitteiden, dogmien ja konstruktoiden yhdistelmän avulla. Hän erottaa toisistaan sopimusoikeudellisen tahto-

¹¹⁶ Siltala 2003 s. 830 - 831.

¹¹⁷ Emt. 382 - 383.

¹¹⁸ Emt. 827.

mallin, luottamusmallin, oikeudenmukaisen yhteisöllisen käytännön mallin sekä Thomas Wilhelmssonin sosiaalisen siviilioikeuden ajatuksiin palautuvan heikomman hyvittämisen mallin. Tuomarin tai muun lainsoveltajan ratkaisuharkinta päättyy Pöyhösen mukaan eri sopimusmallien taustalla vaikuttavien oikeusperiaatteiden eli sopimusvapauden periaatteen, vaihdannan intressin, yhteisöllisen kohtuusperiaatteen sekä heikomman hyvittämisen periaatteen aidosti tilannekohtaiseen punnintaan sopimuksen tai yksittäisen sopimusehdon kohtuullisuutta tai kohtuuttomuutta arvioitaessa. Pöyhösen sopimusoikeuden jäsenitys on vähintäänkin heikosti systeeminen oikeusperiaatesidonnainen malli sopimusoikeudesta, koska yhteisölliselle kohtuusperiaatteelle ja tilannesidonnaiselle sopimustasapainolle on siinä annettu systeeminen etusija muihin sopimusoikeutta jäsentäviin oikeusperiaatteisiin nähden.¹¹⁹

4.3.1.4. Pohdintaa

Yhdenvertaisuusperiaatteen ja kunnallisen itsehallinnon välinen kollisio voidaan ymmärtää punnintatilanteena, jossa molemmat vaikuttavat lopputulokseen mutta eri painoarvoilla. Kyseisessä periaatekollisiossa konkretisoituu ajatus voimassa olevan oikeuden sisäisesti ristiriitaisista elementeistä.

Sekä ihmisten yhdenvertaisuus että kuntalaisten itsehallinto on vahvistettu tietyssä perustuslain säännöksessä. Ihmisten yhdenvertaisuus on yksi perusoikeuksista. Näin ollen voidaan perustellusti sanoa, että molemmat ovat oikeussääntöjä. Tulkinnallisen vaikeuden muodostaa kuitenkin sen seikan arvioiminen, ovatko ne molemmat oikeusperiaatteita. Yhdenvertaisuusperiaate lukeutuu myös hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin. Oikeuskirjallisuudessa yhdenvertaisuusperiaatetta käsitellään oikeusperiaatteena. Yhdenvertaisuusperiaatteen voidaan siis sanoa olevan myös oikeusperiaate, joka tukee perusoikeuksia. Arvioitavaksi jää, onko kunnallinen itsehallintoperiaate oikeusperiaate lainkaan vai yksi perustuslain säännös muiden joukossa.

Punnittaessa yhdenvertaisuusperiaatteen ja kunnallisen itsehallinnon keskinäistä kollisiota näiden molempien tulkitseminen oikeusperiaateeksi mahdollistaisi oikeusperiaatteiden punnintamallin soveltamisen. Mielestäni kunnallista itsehallintoa ei voida tässä tilanteessa kuitenkaan käsitellä oikeusperiaatteena, vaikka oikeuskirjallisuudessa puhutaankin kunnallisesta itsehallintoperiaatteesta. Siltala on tutkinut laajalti ja syvällisesti oikeusperiaatteiden punnintaa. Hän on useissa eri yhteyksissä maininnut oikeusperiaatteita, mutta kunnallista itsehallintoperiaatetta tai muutakaan vastaavaa käsitettä hän ei ole oikeusperiaateksi nimennyt. Siltala on maininnut oikeusperiaateiksi esimer-

¹¹⁹ Siltala 2003 s. 827.

kiksi kohtuusperiaatteen, tahtoperiaatteen, luottamusperiaatteen, sopimusvapauden periaatteen, yhteisöllisen kohtuusperiaatteen, suhteellisuusperiaatteen sekä yhdenvertaisuusperiaatteen.¹²⁰

Käytännössä olisi mahdollista tulkita tapauskohtaisesti kunnallista itsehallintoperiaatetta oikeusperiaatteena. Mielestäni ei kuitenkaan tuntunut luontevalta soveltaa oikeusperiaatteiden punnintamallia yhdenvertaisuusperiaatteen ja kunnallisen itsehallintoperiaatteen keskinäiseen kollision. Mielestäni ei ole tarkoituksenmukaista pakottaa oikeusnormia johonkin tiettyyn muottiin vain, jotta voisoin edetä tutkimuksessani toivomaani suuntaan. Näin ollen tässä kyseisessä kollisiotilanteessa tulkitseen kunnallista itsehallintoa oikeussäännöksenä. Yhdenvertaisuusperiaatetta puolestaan tulkitseen sekä oikeussäännöksenä että oikeusperiaatteena. Yhdenvertaisuusperiaate saa institutionaalista tukea oikeusnormina, jolla on sekä oikeusperiaatteen että oikeussäännöksen velvoittavuus. Mielestäni ei ole tarkoituksenmukaista asettaa yhdenvertaisuusperiaatetta toisen tai toisen asemaan, koska se on joka tapauksessa vahvaa institutionaalista tukea nauttivaa voimassa olevaa oikeutta ja etusijalla muihin kansallisiin oikeuslähteisiin nähden. Tulkinnastani johtuen en voi hyödyntää oikeusperiaatteiden punninnasta annettua ohjeistusta yhdenvertaisuusperiaatteen ja kunnallisen itsehallintoperiaatteen väliseen ristiriitatilanteeseen. Näin ollen tarkastelen kyseisistä punnintatilannetta myös oikeuslähdeopillisesta näkökulmasta.

4.3.2. Oikeuslähdeopin näkökulmasta

4.3.2.1. Suomalaisesta oikeuslähdeopista

Oikeuslähdeoppi on oppi tuomioistuinten ja muiden institutionaalisten lainsoveltajien oikeudellista ratkaisuharkintaa ohjaavista perusteista¹²¹. Institutionaalisen oikeuslähdeopin mukaan institutionaalisen lainsoveltajan tulee perustella esittämänsä oikeudellinen tulkinta vallitsevan tuomarinideologian osoittamien ratkaisuperusteiden avulla. Lisäksi sanottujen oikeuslähteiden tulkinnassa käytettävien tulkintaperusteiden ala on rajattu enemmän tai vähemmän tiukasti tavalla, jonka oikeuslähteittäin eriytyneet tulkinta-, systematisointi- ja punnintamallit osoittavat.¹²²

Oikeuden ja oikeustieteen episteeminen identiteetti on toisin sanoen institutionaalinen. Voimassa oleva oikeus erotetaan kaikesta, mikä ei ole oikeutta. Erottelu on mahdollista toteuttaa esimerkiksi yhteiskuntamoraalin, vallitsevan tuomarinideologian tai oikeuden tunnistamissäännön, eli vallitse-

¹²⁰ Siltala 2003 s. 382, 827, 680 ja 673.

¹²¹ Emt. 896 - 897.

¹²² Emt. 189.

van institutionaalisen oikeuslähdeopin, osoittamien kriteerien avulla. Jos tuomari täydellisesti sivuuttaa vallitsevan tuomarinideologian tai oikeuden tunnistamissäännön osoittamat oikeudelliset ratkaisuperusteet ratkaisua tehdessään, tehty ratkaisu ei ole voimassa olevan oikeuden mukainen.¹²³

Institutionaalinen oikeuslähdeoppi on siis oppi tuomarin oikeudellista ratkaisuharkintaa ohjaavista ratkaisuperusteista. Ratkaisuperusteet ovat palautettavissa yhtäältä lainsäätäjän ja toisaalta tuomioistuinten sekä muiden institutionaalisten lainsoveltajien tekemiin päätöksiin, esimerkiksi lainsäädäntöön, prejudikaatteihin ja muuhun oikeuskäytäntöön sekä viralliseen lainvalmisteluaineistoon.¹²⁴

Suomalaisen tuomarin oikeudellista ratkaisuharkintaa ohjaavia institutionaalisia oikeuslähteitä ovat tässä nimenomaisessa etusijajärjestyksessä: Euroopan yhteisön lainsäädäntö, kansallinen lainsäädäntö perustuslaista alemman asteisiin säädöksiin, lainvalmisteluaineisto, prejudikaatit, Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevät yleiset oikeusohjeet, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevät yleiset oikeusohjeet, yksityisoikeudelliset sopimukset, tavanomainen oikeus muun säädetyt oikeuden tai oikeuskäytännön puuttuessa, muut viranomaispäätökset ja yleiseurooppalainen oikeuskäytäntö¹²⁵. Kansalliseen lainsäädäntöön luetaan kuuluvaksi voimassa oleva perustuslaki, tavallista lainsäädäntömenettelyä noudattaen säädetyt eduskuntalait, tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja yksittäisten ministeriöiden antamat asetukset sekä sitä alemmanasteiset hallinnolliset säädökset aina kunnallisen tason säädöksiin ja päätöksiin asti¹²⁶.

Voimassa olevan oikeuden mukaan tuomioistuimen tulee perustella tekemänsä ratkaisu tavalla, joka osoittaa sen lainmukaiseksi. Oikeudenkäymiskaaren (165/1998) 24:4 mukaan tuomio on perusteltava. Perusteluissa on lisäksi ilmoitettava, mihin seikkoihin ja oikeudelliseen päättelyyn ratkaisu perustuu. Tuomarin tai muun virkansa puolesta tai virkavastuulla lakia soveltavan viranomaisen tulee perustella esittämänsä oikeudellinen tulkinta valitsevan tuomarinideologian osoittamien ratkaisuperusteiden avulla.¹²⁷

¹²³ Siltala 2003 s. 189.

¹²⁴ Emt. 884.

¹²⁵ Emt. 897.

¹²⁶ Emt. 322.

¹²⁷ Emt. 189 - 190.

4.3.2.2. Oikeuslähdeopin mallintamisen osatekijät

Oikeuslähdeopin mallit voidaan jakaa deskriptiivisiin ja normatiivisiin. Deskriptiiviset mallit toteutavat analyttis-deskriptiivistä tiedonintressiä, sillä ne pyrkivät kuvaamaan voimassa olevaa oikeutta määrittävän oikeuslähdeopin tietynhetkistä sisältöä mahdollisimman arvo- ja kohdeneutraalilla tavalla. Normatiivinen oikeuslähdeoppi toteuttaa sitä vastoin normatiivis-kriittistä tiedonintressiä. Se pyrkii perustelemaan parhaan mahdollisen oikeuslähdeopin mallin arvioituna jostain muusta yhteiskuntaideologiasta kuin vallitsevasta tuomariniideologista käsin.

Analyttis-deskriptiivisen oikeuslähdeopin mallinnusta voidaan arvioida kuuden eri osatekijän valossa: (a) kohdentuvuus eli oikeuslähdeopin vastaavuus vallitsevan tuomariniideologian kanssa mallin asiallisen laajuuden ja sisällöllisen tarkkuuden merkityksessä, (b) staattisuus tai dynaamisuus eli yksittäisen ratkaisuperusteen ratkaisuarvon ennalta määräytyneisyys tai tilannesidonnaisuus, (c) argumentaatorakenne eli ratkaisuperusteen sääntöformalisismi tai argumentatiivinen avoimuus eli sen itsenäisyys suhteessa yhteiskunnallisiin arvoihin ja/tai tavoiteperusteisiin, (d) rakenteistuneisuus eli ratkaisuperusteen institutionaalinen tuki ja yhteisöllinen hyväksyntä oikeudellisesti merkityksellisissä yhteiskunnallisissa käytännöissä, (e) justifikaatioperuste eli oikeudellisen ratkaisuperusteen institutionaalinen tai muu yhteiskunnallinen oikeuttamisperuste ja (f) oikeudellinen metateoria eli institutionaalisten oikeuslähteiden ja niiden oikeuttamisperusteiden keskinäiset suhteet.¹²⁸

Staattisen oikeuslähdeopin mukaan oikeuslähteen tai yksittäisen oikeudellisen ratkaisuperusteen ratkaisuarvo on ennalta tai ainakin jälkikäteen määritettävissä sekä oikeussysteemisesti vakioitavissa sen muodollisen syntyvän perusteella. Lainsäädäntö velvoittaa tuomaria sen aineelliseen sisältöön katsomatta, jos se vain on säädetty voimassaolevan perustuslain edellyttämällä tavalla. Perustuslaki on ”tavallista” eduskuntalakia ylemmällä tasolla Kelsenin ja Merklin formaalissa oikeusnormihierarkiassa, jonka merkityksen myös Suomen voimassa oleva perustuslaki ja muu oikeusjärjestys tunnustaa. Dynaamisen oikeuslähdeopin mukaan oikeuslähteen tai yksittäisen oikeudellisen ratkaisuperusteen ratkaisuarvo on määritettävissä vain tapaus- ja tilannekohtaisesti. Ratkaisuarvo ei ole yleistettävissä toisiin vastaaviin tapauksiin.¹²⁹

¹²⁸ Siltala 2003 s. 195.

¹²⁹ Emt. 762.

4.3.2.3. Oikeudellisten ratkaisuperusteiden merkitys

Oikeuslähteen tai oikeudellisen ratkaisuperusteen institutionaalinen oikeuttamisperuste viittaa sen tueksi esitettävissä oleviin perusteisiin osana suomalaisen yhteiskunnan institutionaalista perustaa ja sen ilmentämiä yhteisöllisiä arvovalintoja. Nämä perusteet ovat vallitsevan yhteiskunnallisen arvo-teorian mukaisia. Vallitsevan oikeuslähteopin institutionaalisisena oikeuttamisperusteena on oikeus-
valtioperiaate, joka voidaan jakaa edelleen (a) lainsäädäntöä ja välillisesti myös lainvalmisteluai-
neistoa tukevaan demokratiaperiaatteeseen, (b) prejudikaattiperustaisessa oikeudessa vaikuttavaan
oikeudellisen yhdenvertaisuuden periaatteeseen ja (c) oikeussubjektien tahdonautonomian periaat-
teeseen. Lisäksi vallitsevan oikeuslähteopin institutionaalisisena oikeuttamisperusteena on hallinol-
lista tehokkuutta ja oikeudellisen sääntelyn itseisarvoista pakottavuutta korostava suvereniteettiperi-
aate.¹³⁰

Oikeudellisilla ratkaisuperusteilla on suurin oikeudellinen ratkaisuarvo, eli institutionaalisen lainso-
veltajan oikeudellista ratkaisuharkintaa sitova, velvoittava tai ohjaava vaikutus, silloin, kun ratkai-
superusteet ovat vahvasti rakenteistuneet Suomen oikeuden institutionaaliseen ja yhteisölliseen ar-
voperustaan. Niiden on näin ollen nauttava merkittävää institutionaalista tukea ja yhteisöllistä hy-
väksyntää erilaisissa vakiintuneissa oikeudellisesti merkityksellisissä sääntösidonnaisissa yhteis-
kunnallisissa käytännöissä, esimerkiksi lainsäädännössä, oikeuskäytännössä tai sopimusoikeudelli-
sissä käytännöissä. Ratkaisuperusteiden on oltava vahvasti formalisoituja. Ne ovat itsenäistyneet ja
irtautuneet niiden taustalla vaikuttavista yhteiskunnallisista arvo- ja/tai tavoiteperusteista. Lisäksi
ratkaisuperusteiden taustalla vaikuttava institutionaalinen oikeuttamisperuste on katsottava vallitse-
van oikeudellisen metateorian ja etenkin keskeisen oikeusvaltioperiaatteen perusteella painavim-
maksi.¹³¹

4.3.2.4. Pohdintaa

Punnittaessa yhdenvertaisuusperiaatteen ja kunnallisen itsehallintoperiaatteen välistä periaatekol-
lisiota lähtökohtana voidaan pitää sitä, että institutionaalisen oikeuslähteopin mukaan perustuslain
säännökset asettuvat etusijalle muuhun kansalliseen lainsäädäntöön nähden. Oikeuslähteopillisesti
ihmisten yhdenvertaisuus ja kunnallinen itsehallinto saavat samanlaisen painoarvon lainsoveltajan
ratkaisuharkinnassa. Sekä ihmisten yhdenvertaisuus että kuntalaisten itsehallinto on vahvistettu pe-

¹³⁰ Siltala 2003 s. 769.

¹³¹ Emt. 773 - 774.

rustuslaissa. Ihmisten yhdenvertaisuus lukeutuu perusoikeuksiin ja kunnallinen itsehallinto nauttii siis sekin perustuslaillista suojaa.

Kansallista lainsäädäntöä oikeuslähteenä tukee institutionaalisen oikeuttamisperusteena demokraatiaperiaate. Sen perusteella lainsäätäjän tahto on kunnioitettava. Ihmisten yhdenvertaisuus ja kuntalaisten itsehallinto kansallisena lainsäädäntönä ovat tässä suhteessa samassa asemassa. Voidaan myös sanoa, että ihmisten yhdenvertaisuus ja kunnallinen itsehallinto ovat merkittävästi rakenteistuneet Suomen oikeuden institutionaaliseen ja yhteisölliseen arvoperustaan. Kunnallinen itsehallinto saa tukensa perustuslain 121 §:stä. Ihmisten yhdenvertaisuutta tukee perustuslain 6 §. Lisäksi perustuslain 22 §:ssä säädetään perusoikeuksien turvaamisesta perusoikeusmyönteisen tulkinnan keinoin. Yhdenvertaisuusperiaate nauttii huomattavaa institutionaalista ja yhteisöllistä tukea yleisenä hallinto-oikeudellisena periaatteena. Lisäksi useissa erityislaeissa on omat yhdenvertaisuus-säännöksensä. Näin ollen on perusteltua sanoa, että ihmisten yhdenvertaisuus on vahvemmin rakenteistunut Suomen oikeusjärjestykseen kuin kunnallinen itsehallinto. Tuomarin tai muun lainsoveltajan tulisi tällä perusteella antaa ratkaisuharkinnassaan ihmisten yhdenvertaisuuden toteutumiseksi suurempi painoarvo kuin kuntalaisten itsehallinnolle

4.4. Toimenpide-ehdotuksia

Kunnallisella itsehallinnolla on siis huomattavia vaikutuksia vapaaehtoisten sosiaalipalvelujen järjestämiseen. Lähtökohtaisesti tämän perustuslaillisen oikeutuksen turvin kunnat päättävät vapaaehtoisten palvelujen järjestämisestä tai järjestämättä jättämisestä. Vapaaehtoisesti järjestettävät palvelut jäävät useammin palvelutarjonnan ulkopuolelle kuin että kuuluisivat palvelutarjontaan.

Kunnallista itsehallintoa hyödyntämällä voitaisiin myös edesauttaa sosiaalisen luototuksen järjestämistä. Lainsäädäntö mahdollistaa kunnille laissa säädettyjen tehtävien hoitamisen yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Kuntalain 2 §:n mukaan kunta voi hoitaa sille laissa säädetty tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valti-onosuudesta annetun lain (733/1992) 4 §:n 1 momentin nojalla kunnilla on mahdollisuus tehdä yhteistyötä muiden kuntien kanssa sosiaalihuollon, ja siten myös sosiaalisen luototuksen, toimeenpanossa. Kuntalain 76 §:n 3 momentin mukaan kunnat voivat sopia, että kunnalle tai sen viranomaiselle laissa säädetty tehtävä, jossa toimivalta voidaan siirtää viranhaltijalle, annetaan virkavastuulla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi.

Edellä mainitussa hallituksen esityksessä¹³² esitetään sosiaalisen luototuksen järjestämistä kuntien välisenä seudullisena yhteistyönä. Tällöin olisi ainakin kolme erilaista mahdollisuutta rahoittaa sosiaaliseen luottoon liittyvä palvelu. Käytettävissä olisi suoriteperusteinen luototuspalvelujen rahoitus tai rahastoperusteinen asukasluvun mukaan kustannettava palvelu. Mahdollista olisi myös soveltaa luototuspalvelun sekamalla, jossa rahastoperusteinen osuus yhdistyy suoritehintaiseen osuuteen. Esityksen mukaan palvelun rahoittamiseen käytettävä mahdollisuudet voisivat toimia myös luotto-pääoman hankinnan perusteina, mikäli kunnat päätyvät luototustoiminnassa seudulliseen yhteistyöhön.¹³³

Jos sosiaalista luototusta alettaisiin järjestää kuntien välisenä yhteistyönä, kuntien välinen yhteistoiminta laajentuisi koskemaan myös muita kuin lakisääteisiä tehtäviä. Tämän muotoisen yhteistoiminnan toteuttaminen edellyttäisi lakimuutosta. Mikäli kuitenkin sosiaalisen luototuksen järjestäminen helpottuisi seudullisen yhteistoiminnan vaikutuksesta, yhteistyö voisi olla eräs keino laajentaa sosiaalisen luototuksen järjestelmää useampiin kuntiin.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa kunnan päätös sosiaalisen luototuksen järjestämisestä konkretisoituu kysymykseen: ”Varataanko kunnan talousarviossa varoja sosiaalisen luototuksen järjestämiseen?”. Kunnilla on oikeus harkita toiminnan laajuus paikallisten tarpeiden perusteella. Esityksessä korostetaan, ettei asukkailla ole subjektiivista oikeutta sosiaaliseen luottoon.¹³⁴

Oikeus sosiaaliseen luottoon subjektiivisena oikeutena velvoittaisi kunnat sisällyttämään sosiaalisen luototuksen palvelutarjontaansa. Tiettyjen kriteerien täytyessä jokaisella kunnan asukkaalla olisi oikeus saada sosiaalinen luotto taloudellisessa kriisitilanteessa.

Sosiaalisen luototuksen kaltaisen palvelun toteuttaminen subjektiivisena oikeutena on kuitenkin tavoitteena epärealistinen. Koko maan ja kaikki asukkaat kattavana järjestelmä on taloudellisesti liian raskas yhteiskunnallemme. Kuntatasolla pelkästään sosiaalisen luototuksen käynnistämisen on todettu edellyttävän huomattavia taloudellisia resursseja. Edelleen palvelun toteuttaminen käytännössä vaatii huomattavia henkilöstöresursseja taloudellisten resurssien ohella.

Sosiaalisen luototuksen kaltaisen järjestelmän ulottaminen kaikkien kuntien alueelle edellyttäisi muutosta lainsäädäntöön. Sosiaalinen luototus voitaisiin määritellä subjektiiviseksi oikeudeksi, ja tuolloin valtio ottaisi vastuun sosiaalisen luototuksen toteuttamisesta ja rahoittamisesta. Kansanelä-

¹³² Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaalisesta luototuksesta, laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

¹³³ HE 142/2002 vp., s. 17.

¹³⁴ HE 142/2002 vp., s. 15.

kelaitos voisi olla tarkoituksenmukainen instanssi sosiaalisen luoton toteuttajaksi käytännössä. Oikeus sosiaaliseen luottoon voisi perustua tarveharkintaan. Harkinnassa voitaisiin soveltaa esimerkiksi toimeentulotuen harkinnassa käytettäviä kriteerejä.

5. Yhdenvertaisuuskysymys sosiaalisessa luototuksessa

5.1. Yhdenvertaisuuden toteutuminen lainvalmisteluaineistoissa

5.1.1. Lainvalmisteluaineiston merkityksestä

Ehdotuksessa laiksi sosiaalisesta luototuksesta yhdenvertaisuuskysymys nousee vahvasti esiin 2 §:n yhteydessä, jossa säädetään kuntien oikeudesta itsehallintonsa nojalla päättää sosiaalisen luotonannon järjestämisestä alueellaan sekä mahdollisen sosiaalisen luotonannon järjestämisen laajuudesta. Yhdenvertaisuussääntelyn huomioiminen on välttämätöntä tarkasteltaessa yhdenvertaisuuden toteutumista sosiaalisessa luototuksessa. Sosiaalisesta luototuksesta annetussa laissa yhdenvertaisuuskysymyksestä ei säännellä. Lakia valmisteltaessa tähän asiaan on kuitenkin kiinnitetty huomioita eri tahojen toimesta. Tutkimukseni lopputuloksen kannalta perustuslakivaliokunnan lausunnolla on huomattava merkitys. Mielestäni kyseistä lausuntoa voidaan käyttää ohjenuorana pohdittaessa yhdenvertaisuusperiaatteen vaikutusta sosiaalisesta luototuksesta annettuun lakiin ja edelleen sosiaalisen luotonannon järjestämiseen.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta vastaa lakien perustuslainmukaisuuden valvonnasta. Valiokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimukseen. (perustuslaki 74 §) Perustuslakivaliokunta on näin ollen perusoikeussääntelyn asiantuntijana instanssi, joka toteaa lain-säädännössä olevat perustus oikeuksien loukkaukset. Perustuslakivaliokunnan lausumalle voidaan antaa huomattava painoarvo tarkasteltaessa yhdenvertaisuuden toteutumista laissa sosiaalisesta luototuksesta.

5.1.2. Hallituksen esitys

Yhdenvertaisuuskysymystä sosiaalisessa luototuksessa pohditaan hallituksen esityksessä¹³⁵. Lakiehdotuksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 2 §:ssä säädetään kunnan mahdollisuudesta järjestää sosiaalista luototusta, kunnan velvollisuudesta määritellä sosiaalisen luoton myöntämisen perusteet ja sosiaalisen luototuksen toimeenpanosta. Py-

¹³⁵ HE 142/2002 vp., s. 15.

kälän 1 momentissa säädetään, että kunnalla on mahdollisuus päättää luototuksen järjestämisestä. Kunta voi päättää varataanko kunnan talousarviossa varoja sosiaaliseen luototukseen ja harkita toiminnan laajuuden paikallisten tarpeiden perusteella. Sosiaaliseen luottoon ei ole subjektiivista oikeutta. Samassa 2 §:n pykälän 1 momentissa säädetään kunnan velvollisuudesta määritellä sosiaalisen luoton myöntämisen yleiset perusteet kunnassa sen ottaessa käyttöön luototustoiminnan. Perusteista päättäessään kunnan on otettava huomioon, että harkinnassaan sen on noudatettava ehdotetun lain säännösten lisäksi yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita eli yhdenvertaisuuden, objektiivisuuden, tarkoitussidonnaisuuden ja suhteellisuuden periaatteita.¹³⁶

Hallituksen esityksestä saa käsityksen, että sosiaalinen luototus olisi tarkoitus käynnistää koko maassa. Esityksensä vaikutuksia esitellessään hallitus toteaa, että kuntien valmiudet sosiaalisen luototuksen käyttöönottamiseksi saattavat olla hyvin vaihtelevia. Tämän vuoksi sosiaalisen luototuksen käynnistäminen koko maassa tapahtuisi kaksivuotisella toimeenpanoprojektilla. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaisi sosiaalisen luototuksen toimeenpanosta yhteistyössä lääninhallitusten, Kuluttajaviraston, Suomen kuntaliiton ja muiden tahojen kanssa. Toimeenpanoprojektin tehtävänä on laatia sosiaalisen luototuksen valtakunnallinen ohjeistus, tarjota neuvontaa ja ohjausta sekä antaa koulutuksellista tukea kuntien henkilöstölle sosiaalisen luototuksen käynnistämisvaiheessa.¹³⁷

Lisäksi hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaan tilanteessa, jossa sosiaalinen luotto myönnetään maksuhäiriömerkinnän vuoksi opintolainan valtioneuvoston menettäneelle opiskelijalle, sosiaalisen luoton myöntäisi hakemuksesta sen kunnan toimitus, jossa henkilöllä on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta.¹³⁸ Tämä vastaa pääsääntöä, jonka mukaan kunta huolehtii sosiaalihuollon järjestämisestä asukkailleen.

Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan tässä yhteydessä puhuta vain niiden kuntien opiskelijoista, joiden kotikunnissa sosiaalinen luototus on järjestetty. Hallituksen esityksen mukaan opiskelijoiden toimeentuloa turvaa ensisijaisesti laki opintotuesta (344/2002). Opintotuesta annetun lain muutokset tulivat voimaan 1. päivänä kesäkuuta 2002, ja niitä sovellettiin lukuvuodesta 2002 – 2003 lähtien. Valtioneuvoston päätös ei enää myönnetä opiskelijalle, jolla on henkilötietolain (523/1999) 20 §:ssä tarkoitettu luottotietorekisteriin rekisteröity maksuhäiriö. Valtioneuvoston päätös voidaan kuitenkin myöntää, jos

¹³⁶ HE 142/2002 vp., s. 18.

¹³⁷ HE 142/2002 vp., s. 15.

¹³⁸ HE 142/2002 vp., s. 19.

maksuhäiriö on yksittäinen määrältään vähäinen ja sen rekisteröinnistä on kulunut kohtuullisen pitkä aika, merkinnän aiheuttanut velka on suoritettu tai valtioneuvoston myöntämiseksi on muuten erityisiä syitä. Muutoksen tarkoituksena on yhdenmukaistaa maksuhäiriöisten opintolainan hakijoiden kohtelua ja korostaa, että myös takausta myönnettäessä arvioidaan lainansaajan mahdollisuuksia hoitaa lainansa takaisinmaksu asiallisesti.

Lukuvuoden 2002 – 2003 osalta oli elokuuhun mennessä runsaalle 2 000 opiskelijalle lähetetty kuulemiskirje maksuhäiriömerkinnän vuoksi. Opetusministeriön arvion mukaan vakavia maksuhäiriöitä on yhteensä noin 3 000 opiskelijalla. Edelleen hallituksen esityksen mukaan opintolainojen takaisinmaksuongelmia pohtinut takausvastuutyöryhmä totesi muistiossaan (opetusministeriön työryhmämuistioita 10:2001) muun muassa, että opintolainojen hoitamatta jättäminen aiheutuu suurelta osin opintojen jälkeisistä toimentulovaikeuksista huonon työllistymisen, perheen perustamisen tai asunnon hankkimisen vuoksi. Työryhmä ennakoii sosiaalisen luoton voimaantumista ja ehdotti, että maksuhäiriöiden vuoksi ilman opintolainaa jäävän opiskelijan opintojen turvaamisessa voitaisiin käyttää apuna kuntien myöntämää sosiaalista luottoa opintolainaa vastaavin ehdoin.¹³⁹

Hallituksen esityksen perusteella voidaan sanoa, että sosiaalista luottoa olisi tarkoitus hyödyntää yleisesti opiskelijoiden keskuudessa, eikä vain niiden opiskelijoiden kohdalla joiden kotikunnan palvelutarjontaan sosiaalinen luotto kuuluu. Laissa sosiaalisesta luotosta ei kuitenkaan säännellä lainkaan sosiaalisen luoton hyödyntämisestä tilanteesta, jossa sosiaalinen luotto myönnetään maksuhäiriömerkinnän vuoksi opintolainan valtioneuvoston menettäneelle opiskelijalle. Käsitelmäni mukaan nykyisen lainsäädännön perusteella ainoastaan niillä opiskelijoilla on mahdollisuus sosiaalisen luoton hyödyntämiseen, joiden kotikunnassa sosiaalinen luotto on järjestetty. Esimerkiksi Helsingin kaupunki tarjoaa opintososiaalisia luottoja opiskelijoille, jotka saavat opintotukea mutta eivät maksuhäiriöiden takia valtion takaamaa opintolainaa¹⁴⁰. Voidaan sanoa, että eri kunnissa asuvilla opiskelijoilla on käytettävissään erilaisia taloudenhallintakeinoja. Eri kuntien opiskelijat asettuvat näin ollen eriarvoiseen asemaan.

5.1.3. Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunta ottaa lausunnossaan¹⁴¹ kantaa eri kuntien asukkaiden yhdenvertaisuutta koskevaan kysymykseen. Perustuslakivaliokunnan mukaan kuntien asukkaat ovat eri asemassa sen pe-

¹³⁹ HE 142/2002 vp., s. 8.

¹⁴⁰ Helsingin Sanomat 19.8.2006 s. A13.

¹⁴¹ PeVL 43/2002 vp.

rusteella, onko kunta päättänyt järjestää sosiaalista luototusta. Valiokunnan mukaan sosiaalinen luototus on luonteeltaan muita sosiaaliturvan muotoja täydentävä. Sosiaalinen luotto ei kuulu perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien alaan. Valiokunta toteaa, että sosiaalisen luototuksen kaltainen täydentävä sosiaaliturvan muoto soveltuu kuntien vapaaehtoiseksi tehtäväksi etenkin, kun otetaan huomioon kuntien asukkaille perustuslain 121 §:ssä turvattu itsehallinto, joka voi aiheuttaa merkittäviäkin kuntakohtaisia eroja itsehallinnon piiriin kuuluvissa asioissa. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan ehdotus sosiaalisesta luototuksesta ei ole ongelmallinen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäätelyn kannalta.

Valiokunta toteaa lausunnossaan, että mahdollisuus saada sosiaalista luottoa voi vaihdella kunnittain. Kuntien asukkaat ovat näin ollen eri asemassa sen mukaan, onko kunta päättänyt järjestää sosiaalista luototusta. Valiokunta pitää kuitenkin sosiaalista luototusta luonteeltaan muita sosiaaliturvan muotoja, etenkin sosiaalipalveluja ja toimeentuloturvaa, täydentävänä. Näin ollen valiokunta ei näe sosiaalisen luoton kuuluvan perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien alaan. Valiokunta onkin pitänyt aiheellisena selvyysyistä todentaa, ettei sosiaalinen luotto korvaa perustuslain 19 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattua oikeutta välttämättömään toimeentuloon. Perustuslakivaliokunta ei pidä ehdotusta laiksi sosiaalisesta luototuksesta, laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäätelyn vastaisena.¹⁴²

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lainsäätäjän on tulkittava säännöksiä perusoikeusmyönteisesti. Perustuslakivaliokunta on tulkinnut ehdotusta laiksi sosiaalisesta luototuksesta niin, ettei laki loukkaa yhdenvertaisuusoikeuksia. Mielestäni perustuslakivaliokunta olisi voinut ottaa kantaa tähän kysymykseen myös perustuslain 22 §:n näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on todennut sosiaalisen luototuksen järjestämisen vain osassa kuntia mahdolliseksi perustelemallaan tavalla. Se ei ole kuitenkaan ottanut kantaa kaikkien asukkaiden tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumiseen perustuslain 22 §:n näkökulmasta.

5.1.4. Sosiaali- ja terveystoimikunnan mietintö

Sosiaali- ja terveystoimikunta on todennut mietinnössään¹⁴³, että kuntien taloudellinen tilanne ja sosiaalisen luototuksen järjestämiseen vaadittava kuntien omavaraisuuden suuruus saattavat johtaa siihen, ettei sosiaalista luototusta voida järjestää kunnissa kysyntää vastaavasti. Sosiaali- ja

¹⁴² PeVL 43/2002 vp., s. 2.

¹⁴³ StVM 36/2002 vp.

terveysvaliokunnan mietinnössä korostetaan, että vaikka kuntien vapaaehtoisuuteen perustuva järjestelmä ei sinänsä ole perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta loukkaava, se asettaa kansalaiset tosiasiallisesti hyvin eriarvoiseen asemaan, mikäli vain osassa kuntia on taloudellisia resursseja luototuksen järjestämiseen.¹⁴⁴

5.1.5. Pohdintaa

Kuntien oikeus päättää itsenäisesti sosiaalisen luotonannon järjestämisestä saattaa eri kuntien asukkaat käytännössä eriarvoiseen asemaan. Kunnissa, joissa sosiaalinen luotonanto kuuluu sosiaalihuollon tarjoamiin palveluihin, asukkailla on mahdollisuus hyödyntää luototusta taloudellisten ongelmien ratkaisemisessa. Niissä kunnissa, joissa sosiaalisia luottoja ei myönnetä, taloudellisissa vaikeuksissa olevilla henkilöillä ei ole tätä mahdollisuutta käytettävissään. Useat ylivelkaantuneet henkilöt ovat syrjäytyneet yleisiltä luottomarkkinoilta, ja näin ollen heillä ei ole mahdollisuutta luoton saamiseen kohtuullisin ehdoin tai lainkaan. Näenkin hienoisen ristiriidan perustuslakivaliokunnan lausunnon ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnön välillä. Perustuslakivaliokunta ei näe yhdenvertaisuutta loukkaavana kyseistä esitystä kuntien harkintavaltaan pohjautuvan sosiaalisen luotonannon järjestämisestä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta puolestaan toteaa, että luototuksen järjestäminen ainoastaan osassa kuntia ei ole perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta loukkaavaa. Samassa yhteydessä sosiaali- ja terveysvaliokunta kuitenkin toteaa sen asettavan eri kuntien asukkaat tosiasiallisesti eriarvoiseen asemaan.

5.2. Yhdenvertaisuusperiaatteen vaikutukset sosiaalisen luototuksen järjestämiseen

5.2.1. Yhdenvertaisuus lainsäätäjää sitovana periaatteena

Yhdenvertaisuusperiaate on velvoittanut lainsäätäjää sen säätäessä lakia sosiaalisesta luototuksesta. Lähtökohtana voidaan pitää sitä, että perustuslaki ohjaa lainsäätäjää sen säätäessä lakeja sekä lainsoveltajaa sen soveltaessa lakeja. Lainsäädäntö ei saa olla ristiriidassa perustuslaillisen yhdenvertaisuusnormiston kanssa. Lisäksi perustuslaillinen normisto asettuu etusijalle muuhun kansalliseen lainsäädäntöön nähden.

Laillisuusvalvonnasta säädetään perustuslaissa. Perustuslain 106 §:n mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos sen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen

¹⁴⁴ StVM 36/2002 vp s. 3.

soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Yhdenvertaisuussääntösten ja yhdenvertaisuuden toteuttaminen yhteiskunnassamme on näin ollen ensi sijassa lainsäätäjän ja edelleen lainsoveltajan vastuulla. Oikeusjärjestyksen on edistettävä yhdenvertaisuuden toteutumista yhteiskuntaelämän eri aloilla. Perustuslaki määrää lainsäätäjän huolehtimaan siitä, että jokainen on yhdenvertainen lain edessä. Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksessä lainsäätäjä on onnistunut säätämään yhdenvertaisuudelle ja sen toteuttamiselle useita erilaisia ulottuvuuksia. Yleisen yhdenvertaisuuden turvaamisen lisäksi säädöksessä pyritään kieltämään syrjintä erinäisin perustein sekä turvaamaan erityisesti lasten ja sukupuolten välinen tasa-arvo.

Kunnilla on itsehallintonsa nojalla oikeus päättää muiden kuin erityistoimialaansa kuuluvien tehtävien järjestämisestä alueellaan. Kaikissa kunnissa järjestetään samat lakisääteiset palvelut, mutta vapaaehtoisesti järjestettävät palvelut vaihtelevat kunnittain. Perustuslaki oikeuttaa kunnat itsenäisesti päättämään vapaaehtoisten palvelujen järjestämisestä alueellaan. Näin olen eri kuntien asukkaat asettuvat eriarvoiseen asemaan toisiinsa nähden. Yhdenvertaisuusperiaate puolestaan velvoittaa sekä lainsäätäjää että lainkäyttäjää kohtelemaan ihmisiä yhdenvertaisesti. Yksilöitä tai yksilöryhmiä ei saa asettaa edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan kuin toiset. Yhdenvertaisuusperiaate ja kunnallinen itsehallintoperiaate asettuvat näin ollen hienoiseen ristiriitaan keskenään. Perustuslaillisen oikeutuksen turvin kunnilla on oikeus itsenäisesti päättää muiden kuin lakisääteisten palvelujen järjestämisestä sekä järjestämisen laajuudesta alueellaan. Perustuslaissa turvataan kuitenkin myös ihmisten yleinen yhdenvertaisuus.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut kuntien asukkaiden olevan eri asemassa riippuen siitä, onko kunta päättänyt järjestää sosiaalista luototusta. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt ehdotusta sosiaalisen luotonannon järjestämisestä vain osassa kuntia perustuslain yhdenvertaisuussääntelyn vastaisena. Perustuslakivaliokunta on oikeuttanut lainsäätäjän säätämään lain sosiaalisesta luototuksesta nykyiseen muotoonsa sillä perusteella, että sosiaalinen luototus ei kuulu perustuslaissa turvattujen oikeuksien alaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan laki sosiaalisesta luototuksesta on mahdollista säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä¹⁴⁵. Yhdenvertaisuusperiaate ei ole näin ollen rajoittanut lainsäätäjän mahdollisuuksia sen säätäessä lakia sosiaalisesta luototuksesta.

Perustuslakivaliokunnan näkemys yhdenvertaisuusperiaatteesta on mahdollistanut sosiaalisen luotonannon järjestämisen vain osassa kuntia. Yhdenvertaisuussääntely ei velvoita viranomaisia järjes-

¹⁴⁵ PeVL 43/2002 vp., s. 2.

tämään sosiaalista luototusta kaikkien kuntien alueella. Mikäli perustuslakivaliokunta olisi katsonut sosiaalisen luototuksen järjestämisen vain osassa kuntia perustuslain yhdenvertaisuussääntelyn kannalta ongelmalliseksi, lainsäätäjällä ei olisi voinut tavallisella lailla velvoittaa kaikkia kuntia järjestämään sosiaalista luototusta alueellaan. Ehdotus perustuslain muuttamisesta on käsiteltävä eduskunnassa perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslain 73 §:ssä säädetään perustuslain säätämisyjärjestyksestä. Ehdotus perustuslain muuttamisesta on toisessa käsittelyssä äänten enemmistöllä hyväksyttävä lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Ehdotus on tuolloin valiokunnan annettua siitä mietintönsä hyväksyttävä asiasisällöltään muuttumattomana täysistunnossa yhden käsittelyn asiana päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Mikäli sosiaalisesta luototuksesta annetun laki olisi katsottu yhdenvertaisuussääntelyn vastaiseksi, sosiaalisesta luototuksesta annetun lain voimaansaattaminen olisi vaikeutunut huomattavasti. Mahdollisesti lain valmistelua ei olisi jatkettu lainkaan tai lakia ei olisi koskaan hyväksytty.

5.2.2. Lainsäätäjän punnintatilanteessa

Yhdenvertaisuus lainsäätäjää velvoittavana periaatteena asettuu tässä punnintatilanteeseen kunnallisen itsehallinnon kanssa. Lainsoveltajan on perustettava ratkaisunsa lainsäädäntöön. Mikäli tuomioistuimen tai muun viranomaisen ratkaistavana olevasta asiasta on lailla säädetty, harkintavaltaa ei ole tarpeellista käyttää. Lainsäätäjän on lakeja säätäessään varmistettava, että lakiin ei sisälly perusoikeuksien loukkauksia tai perustuslain ja muun normihierarkiassa korkeammalla olevan lainsäädännön vastaisia säännöksiä. Lainsäätäjän harkintaa rajoittavat näin ollen perustuslain säännökset. Lainsäätäjän on huomioitava harkinnassaan myös oikeuslähdeoppi muilta osin sekä oikeusperiaatteiden asettamat vaatimukset. Perustuslakivaliokunta tutkii valmisteltavana olevan lain yhdenmukaisuuden perustuslain kanssa. Lisäksi lakiehdotuksesta antavat lausuntonsa kyseisen aiheen asiantuntijat valiokunnissa. Voidaan sanoa, että lainsäätäjällä on ihmisten yhdenvertaisuuden ja kunnallisen itsehallinnon keskeisessä kollisiotilanteessa laajempi harkintamahdollisuus kuin lainsoveltajalla. Lainsoveltaja tekee ratkaisunsa lainsäätäjän määrittelemissä rajoissa.

Institutionaalisen oikeuslähdeopin mukaisesti perustuslaki on etusijalla suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön. Laki sosiaalisesta luototuksesta on sosiaalioikeuden erityislainsäädäntöä. Oikeuslähdeopillisesti sen säännökset eivät näin ollen saa olla ristiriidassa perustuslain säännöksien kanssa. Lainvalmisteluaineistot puolestaan asettuvat sekä perustuslaillisen normiston että kansallisen lainsäädännön alapuolelle normihierarkiassa. Esimerkiksi lainsäätäjän lakia valmistellessaan asettaman-

sa tavoitteet eivät sido tuomaria tai muuta lainsoveltajaa ratkaisuharkinnassa, elleivät ne sisälly vahvistettuun lakitekstiin.

5.2.3. Positiivisen erityiskohtelun vaikutukset sosiaalisen luototuksen järjestämiseen

Lainsäätäjän on lakeja säätäessään varmistettava, että kaikkia ihmisiä kohdellaan yhdenvertaisesti niin hallintotoiminnassa kuin tuomioistuimissakin. Säädettyjen lakien on siis oltava sisällöltään sellaisia, että lakeja sovellettaessa yhdenvertaisuus toteutuu. Yhdenvertaisuudesta säätäessään lainsäätäjä on pyrkinyt huomioimaan ne yhteiskuntamme yksilöryhmät, joiden saattaminen valtaväestön kanssa yhdenvertaiseen asemaan edellyttää erityiskohtelua. Lainsäädännössä ja oikeuskirjallisuudessa puhutaan positiivisesta erityiskohtelusta. Yleinen yhdenvertaisuussäännös ja syrjäntäkielto säännös eivät estä positiivista erityiskohtelua. Tietyille erityisryhmille on sallittua antaa etuuksia tai asettaa heitä erityisasemaan valtaväestöön nähden.

Yhdenvertaisuus siis sitoo lainsäätäjää periaatteena, mutta lainsäädäntöteitse on luotu mahdollisuus poiketa periaatteesta tiettyjen erityisryhmien kohdalla tavoiteltaessa tosiasiallista tasa-arvoa. Näin ollen tietyt erityisryhmät voidaan asettaa erilaiseen asemaan suhteessa valtaväestöön. Lainsäätäjän tarkoituksena on kuitenkin ollut soveltaa tätä positiivista erityiskohtelua nimenomaan sellaista tarvitseviin yksilöryhmiin. Erityiskohtelua tarvitsevinä ryhminä nähdään suhteessa valtaväestöön heikommassa asemassa olevat yksilöryhmät. Voidaan ajatella, että esimerkiksi taloudellisesti syrjäytyneet tai tosiasiallisesti köyhyysrajan alapuolella elävät ihmiset muodostaisivat tällaisen ryhmän. Yksittäisen kunnan asukkaita ei voida pelkästään kunnan jäsenyyden perusteella käsitellä tällaisena erityiskohteluun oikeutettuna yksilöryhmänä. Positiivisen erityiskohtelun säännöksiä olisi mahdollista soveltaa sosiaalisessa luototuksessa, mikäli sosiaalinen luototus olisi koko maan ja kaikki asukkaat kattava palvelu. Tällöin esimerkiksi taloudellisesti syrjäytyneitä ihmisiä voitaisiin käsitellä tällaisena huonommassa sosiaalisessa tai taloudellisessa asemassa olevina yksilöryhmänä.

5.3. Sosiaalisen luototuksen järjestäminen Suomen kunnissa

Olen tutkinut sosiaalisen luototuksen järjestämistä Suomen kunnissa empiirisen kokonaistutkimuksen avulla. Lainvalmisteluaineiston perusteella voidaan sanoa, että lainsäätäjän tarkoituksena oli lakia säätäessään luoda sosiaalisesta luototuksesta koko maan kattava järjestelmä taloudellisesti syrjäytyneiden tueksi. Tällä hetkellä sosiaalisen luototuksen hyödyntäminen asukkaiden velkaongelmien ratkaisemisessa on kuitenkin maamme kunnissa varsin marginaalista.

Kohderyhmäni muodostavat Ahvenanmaan maakunnan kuntia lukuun ottamatta kaikki Suomen kunnat. Suomessa on 431 kuntaa, joista 114 on kaupungeja¹⁴⁶. Ahvenanmaa on jaettu 16 kuntaan¹⁴⁷. Kohderyhmäni muodostuu näin ollen 415 kaupungista ja kunnasta. Vastauksen kyselyyni sain 387 kunnasta. Näin ollen tutkimukseni vastausprosentti on 93 %. Kohderyhmäni kunnista 15 on tehnyt myönteisen päätöksen sosiaalisen luototuksen järjestämisestä alueellaan: Helsinki, Vantaa, Kuopio, Pori, Hämeenlinna, Mikkeli, Kemi, Pudasjärvi, Tuusula, Hyrynsalmi, Piippola, Pedersören kunta, Eura, Inari ja Askola¹⁴⁸. Sosiaalinen luototus kuuluu kuntien sosiaalihuollon palvelutarjontaan noin 3,6 prosentissa kohderyhmän kaupungeista. Näin ollen sosiaalinen luototus ei yleensä kuulu tai kuuluu harvoin kuntien velkaneuvonnan ja sosiaalitoimen palveluihin. Voidaan sanoa, että Suomen eri kuntien asukkaat ovat eriarvoisessa asemassa arvioitaessa mahdollisuutta sosiaalisen luototuksen hyödyntämiseen taloudenhallintakeinona.

Muutamissa kohderyhmän kaupungeissa on tarkoitus aloittaa sosiaalisten luottojen myöntäminen lähitulevaisuudessa. Espoon sosiaali- ja terveyslautakunta on päättänyt, että luototus aloitetaan ensi vuonna, mikäli kaupunginvaltuusto myöntää siihen tarvittavat lisämäärärahat. Jyväskylässä sosiaalisen luototuksen aloittaminen on toistamiseen vireillä. Sosiaali- ja terveyslautakunta antaa asiasta lausuntonsa, jonka jälkeen asiaa käsittelee kaupunginhallitus ja kaupunginvaltuusto.¹⁴⁹ Muutamissa kaupungeissa, joissa sosiaalisia luottoja myönnetään, luottoihin oikeutettujen ryhmää on rajoitettu tietyllä perusteella. Lappeenrannassa sosiaalisia luottoja ei ole myönnetty yleisesti kaupungin asukkaille. Kaupunki on järjestänyt sosiaalitoimen ja velkaneuvonnan yhteishankkeena 17 - 25 - vuotiaille nuorille talous- ja velkaneuvontaa. Tiettyjen kriteerien täytyessä projektissa osallisena olevan nuoren on mahdollista saada kaupungilta sosiaalinen luotto. Sosiaalisella luotolla nuori maksaa kaikki ulkopuolisten saatavat. Tämän jälkeen nuori ryhtyy lyhentämään luottoa Lappeenrannan

¹⁴⁶ Kuntatiedon keskuksen WWW – sivu. Saatavissa 27.9.2006:

http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;102942.

¹⁴⁷ Ahvenanmaan WWW – sivu. Saatavissa 2.9.2006: <http://www.aland.ax./alandfi/kommunerna.htm>.

¹⁴⁸ Helsingin kaupungin WWW – sivu. Saatavissa 20.11.2006:

http://www.hel.fi/wps/portal/Sosiaalivirasto/Artikkeli?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/fi/Sosiaalivirasto/Palvelut+A-%C3%96/Velkaneuvonta/p_sosiaalinen_luotto, Hämeenlinnan kaupungin WWW – sivu. Saatavissa 20.11.2006:

<http://www.hameenlinna.fi/perusturvajaterveydenhuolto/index.php?id=277>, Vantaan kaupungin WWW – sivu. Saata-

vissa 20.11.2006: http://www.vantaa.fi/i_listasivu.asp?path=1;220;8786, Aila Alasalmen sähköpostikirje tekijälle 14.8.2006, Stefan Näsen sähköpostikirje tekijälle 24.11.2005, Tarja Pönkäsen sähköpostikirje tekijälle 21.8.2006, Sirpa Vahvaselän sähköpostikirje tekijälle 11.9.2006, Elsa Aholan sähköpostikirje tekijälle 7.8.2006, Lotta Laakson sähköpostikirje tekijälle 24.10.2005, Elina Vesasen sähköpostikirje tekijälle 1.3.2005, Elvi Oikarisen sähköpostikirje tekijälle 10.10.2005, Leena Kotirannan sähköpostikirje tekijälle 21.8.2006, Merja Honkasen sähköpostikirje tekijälle 31.8.2006, Mari Palolahden sähköpostikirje tekijälle 13.10.2005 ja Ulla Reinvallin sähköpostikirje tekijälle 11.10.2005.

¹⁴⁹ Raija Kakkosen sähköpostikirje tekijälle 31.8.2006 ja Helsingin Sanomat 19.8.2006 s. A13.

kaupungille edullisemmilla ehdoilla.¹⁵⁰ Halsuan kunnasta saamani vastauksen mukaan kunnassa ei ole tehty kielteistä päätöstä sosiaalisen luototuksen järjestämisestä. Yksittäisessä tapauksessa sosiaalinen luotto voidaan hakemuksesta myöntää.¹⁵¹ En kuitenkaan lue Halsuan kuntaa niihin kuntiin, joissa sosiaalinen luototus on järjestetty, koska kunnassa ei ole tehty myönteistä päätöstä sosiaalisen luototuksen järjestämisestä. Vesannon kunnassa sosiaalinen luototus oli käytössä vuosina 2004 – 2005. Vuonna 2006 luototusta ei enää otettu käyttöön. Syynä tähän olivat runsaat luottotappiot. Lisäksi kunnasta kerrottiin, että saatavien periminen oli varsin työlästä.¹⁵²

¹⁵⁰ Merja Korhosen sähköpostikirje tekijälle 28.2.2005.

¹⁵¹ Kalevi Lindforsin sähköpostikirje tekijälle 3.3.2006.

¹⁵² Eija Kaipaisen sähköpostikirje tekijälle 2.3.2006.

6. Kokoavia päätelmiä

Kunnallinen itsehallinto ajautuu toisinaan väistämättä ristiaallokkoon perusoikeuksien kanssa. Kansallinen lainsäädäntömme turvaa kunnallisen itsehallinnon toteutumisen lähes aukottomasti. Perustuslaki oikeuttaa kunnat päättämään itsehallintonsa nojalla muista kuin lailla niille määrätyistä tehtävistä. Kunnat päättävät näin ollen itsenäisesti vapaaehtoisten palvelujen järjestämisestä alueellaan. Sosiaalinen luototus kuuluu vapaaehtoisesti järjestettäviin palveluihin. Kuntalaki puolestaan valtuuttaa valtuustot päättämään kunnan tarjoamista palveluista. Lisäksi kuntalaisten valitsemat valtuustot hyväksyvät kuntien talousarviot. Valtuuston toimesta talousarvioon sisällytetään esimerkiksi määrärahat sosiaalisiin luottoihin. Kaikissa kunnissa järjestetään näin ollen samat lakisääteiset palvelut, mutta yleistoimialaan kuuluvat palvelut vaihtelevat kunnittain.

Ihmisten yhdenvertaisuus on yksi keskeisimmistä perusoikeuksistamme. Yhdenvertaisuusperiaate velvoittaa sekä lainsäätäjää että lainsoveltajaa kohtelemaan ihmisiä yhdenvertaisesti. Yksilöitä tai yksilöryhmiä ei saa asettaa edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan kuin toiset. Yhdenvertaisuusperiaate ja kunnallinen itsehallintoperiaate asettuvat näin ollen hienoiseen ristiriitaan keskenään. Yhdenvertaisuusperiaatteen, kunnallisen itsehallinnon ja sosiaalisesta luototuksesta annetun lain kollision voidaan sanoa olevan ristiriitainen ja vaikeasti ymmärrettävä kokonaisuus. Tutkimuksessani tulee punnittavaksi kunnallisen itsehallinnon ja yhdenvertaisuusperiaatteen välinen suhde. Olen päätenyt tutkimuksessani tulkitsemaan kunnallista itsehallintoa perustuslain säännöksenä ja yhdenvertaisuusperiaatetta sekä oikeussäännöksenä että perusoikeuksia tulevana oikeusperiaatteena.

Perusoikeuskeskeisen laintulkintaopin mukaan oikeudellisessa tulkintatilanteessa perusoikeuksille annetaan etusija muuhun ratkaisuaineiston nähden. Perusoikeudet ovat jäsenyneet systemaattisesti muita periaateluontoisia ratkaisuperusteita vahvemmin perustuslain niille takaaman poikkeuksellisen vahvan institutionaalisen tuen sekä vallitsevan perusoikeusjärjestelmän asettaman perusoikeuksien keskinäisen etusijajärjestyksen vuoksi. Oikeusperiaatteiden punninta tapahtuu perusoikeuskeskeisen laintulkintaopin mukaan tilannekohtaisesti. Perusoikeuksia tukevien oikeusperiaatteiden keskinäisessä kollisiotilanteessa, missä kaikkia oikeusperiaatteita ei voi yhtäläisesti toteuttaa, on arvioitava kunkin asiaan vaikuttavan oikeusperiaatteen taustalla vaikuttavien yhteiskunnallisten arvo- ja /tai tavoiteperusteiden tilannesidonnainen painoarvo. Sovellettava ratkaisuharkinta noudattaa näin oikeusperiaatteiden ja muiden oikeudellisten ratkaisustandardien punnintamenettelyä. Perusoikeuskeskeisen laintulkintaopin mukaan yhdenvertaisuusperiaate asettuu etusijalle kunnalliseen itsehallintoon nähden. Lainsoveltajan tulisi ratkaisuharkinnassaan toteuttaa ihmisten keskinäistä yhdenvertaisuutta ja asettaa kuntalaisten itsehallinto toissijaiseen asemaan.

Perusoikeuskeskeisen laintulkintaopin mallia perusoikeuksien keskinäisestä etusijajärjestyksestä ei voida soveltaa kunnallisen itsehallinnon ja ihmisten yhdenvertaisuuden keskinäiseen kollisioon, koska kunnallinen itsehallinto ei lukeudu perusoikeuksiin. Opin perusteella voidaan kuitenkin todeta, että ihmisten yhdenvertaisuus on merkityksellisessä osassa vallitsevaa perusoikeusjärjestelmää.

Oppi oikeusperiaatteiden punninnasta sääntelee oikeusperiaatteiden keskinäisiä kollisiotilanteita. Ihmisten yhdenvertaisuuden ja kunnallisen itsehallinnon välistä periaatekollisiota ei ole näin ollen mahdollista punnita oikeusperiaatteellisen punninnan keinoin.

Institutionaalinen oikeuslähdeoppi puolestaan asettaa perustuslaillisen sääntelyn ja perustuslakiin sisältyvät perusoikeudet samalle hierarkiatasolle. Ihmisten yhdenvertaisuuden voidaan kuitenkin sanoa nauttivan vahvempaa institutionaalista ja yhteisöllistä tukea kuin kuntalaisten itsehallinnon. Lainsoveltajan tulisi harkinnassaan asettaa ihmisten keskinäinen yhdenvertaisuus etusijalle kuntalaisten itsehallintoon nähden.

Oikeuslähdeopin perusteella perustuslain ja muun kansallisen lainsäädännön säännöksillä on etusija lainvalmisteluaineistoihin nähden. Näin ollen sosiaalisesta luototuksesta annetun lain valmisteluaineistossa asetetut tavoitteet eivät ensisijaisesti velvoita lainsoveltajaa. Kunnallisen itsehallinnon ja ihmisten yhdenvertaisuuden välisessä kollisiotilanteessa lainsäätäjällä on laajempi harkintavalta kuin lainsoveltajalla.

Kunnallisella itsehallinnolla on huomattavia vaikutuksia sosiaalisesta luototuksesta annettuun lakiin ja sen ohella sosiaalisen luototuksen järjestämiseen. Käytännössä kunnallisen itsehallinnon suoman oikeutuksen turvin kunnat päättävät täysin itsenäisesti sosiaalisen luototuksen järjestämisestä sekä järjestämättä jättämisestä. Perustuslakivaliokunta on antanut siunauksensa sosiaalisen luotonannon järjestämiselle kuntien omasta aloitteesta, eikä näe sitä perusoikeuksien yhdenvertaisuutta loukkavana. Näin ollen sosiaalisen luotonannon järjestäminen vain osassa Suomen kuntia ei loukkaa perustuslaissa taattua kansalaisten yhdenvertaisuutta. Käytännössä se kuitenkin asettaa eri kuntien asukkaat tosiasiallisesti eriarvoiseen asemaan. Perustelen väitteeni sosiaalisesta luototuksesta annetun lain valmisteluaineistolla sekä empiirisestä tutkimuksestani saamillani tiedoilla.

Mannersuomen kunnista 15 myöntää sosiaalisia luottoja asukkailleen. Alle neljä prosenttia kaikista maamme kunnista on hyödyntänyt sosiaalisen luototuksen järjestelmää asukkaiden taloudellisten ongelmien ratkaisemisessa. Laki sosiaalisesta luototuksesta on säädetty vuonna 2002. Näin ollen järjestelmä on ollut kaikkien maamme kuntien käytettävissä noin neljän vuoden ajan. Lainsäätäjän

tavoitteista huolimatta vain huomattava vähemmistö kunnista on ottanut sosiaalisen luototuksen palvelutarjontaansa.

Sosiaalisesta luotonannosta säädetty lainsäädäntö luo edellytykset eräänlaisen toimivan taloudenhallintajärjestelmän rakentamiselle. Yhdenvertaisuusperiaate ei ole vaikuttanut merkittäväällä tavalla sosiaalisesta luototuksesta annettuun lakiin. Yhdenvertaisuuskysymys kulminoituu sosiaalisesta luototuksesta annetussa laissa 2 §:ään. Kunta *voi* järjestää sosiaalista luototusta päättämässään laajuudessaan. Kunnilla on näin ollen yhdenvertaisuusperiaatteen estämättä itsehallintonsa nojalla oikeus päättää sosiaalisen luototuksen järjestämisestä ja sen järjestämisen laajuudesta alueellaan. Yhdenvertaisuusperiaate näin ollen oikeuttaa kunnat jättämään sosiaalisen luototuksen palvelutuotantonsa ulkopuolelle.

Yhdenvertaisuusperiaate perustuslaillisen oikeutuksen turvin pyrkii toteuttamaan yhdenvertaisuutta ihmisten välillä. Poikkeustilanteetkin on mahdollista ottaa huomioon soveltamalla positiivisesta erityiskohtelusta annettuja ohjeita. Tietyille erityisryhmille on sallittua antaa etuuksia tai asettaa heitä erityisasemaan valtaväestöön nähden. Sosiaalisen luototuksen järjestäminen vain osassa kuntia ei kuitenkaan ole perusteltavissa positiivisen erityiskohtelun säännöksin. Positiivinen erityiskohtelu on tarkoitettu keinoksi, jolla saavutetaan yhdenvertaisuus yleisesti ihmisten keskuudessa. Yksittäisen kunnan asukaita ei voida kuitenkaan pelkästään kunnan jäsenyyden perusteella käsitellä tällaisena erityiskohteluun oikeutettuna yksilöryhmänä. Toivoin löytäväni oikeuskäytännöstä tukea edelliselle väitteelleni. Hakusanalla ”positiivinen erityiskohtelu” löytyi oikeuskäytännöstämme yksi tapaus. Korkein hallinto-oikeus päätyi kuitenkin ratkaisussaan siihen, että päätökseen tyytymätöntä henkilöä ei ollut syrjitty. Näin ollen korkein hallinto-oikeus ei ottanut kantaa mahdolliseen positiivisen erityiskohtelun tarpeeseen. Soveltamisohjetta positiivisen erityiskohtelun säännöksille en näin ollen oikeuskäytännöstä löytänyt.

Sosiaalista luototusta ei voida korvata yksityishenkilön velkajärjestelyllä niissä kunnissa, joissa luototusta ei ole järjestetty. Menetelmät toimivat vaihtoehtoisina järjestelminä asiakkaan velkoja järjesteltäessä. Välttämättömiä hyödykkeitä hankittaessa velkajärjestelyn säännöksiä ei voida soveltaa.

Sosiaalisella luotolla ei voida korvata asiakkaan oikeutta toimeentulotukeen. Tiettyjen edellytysten täytyessä asiakkaalle tulee myöntää toimeentulotuki sosiaalisen luoton sijaan. Sosiaalisen luoton saamisella ei tulisi olla mitään vaikutusta toimeentulotuen myöntämiseen tai määrään.

Lainsäädännöllisin muutoksin olisi mahdollista vaikuttaa sosiaalisen luototuksen järjestämiseen Suomen kunnissa. Sosiaalisen luototuksen järjestelmän ulottaminen useampien kuntien alueelle edesauttaisi ihmisten tasa-arvoisuutta taloudellisissa ongelmatilanteissa. Sosiaalista luototusta voitaisiin järjestää kuntien välisenä seudullisena yhteistyönä, jolloin kuntien välinen yhteistoiminta laajenisi koskemaan myös muita kuin lakisääteisiä tehtäviä. Kunnat voisivat esimerkiksi keskittää palvelun toteuttamisen käytännössä yhden kunnan sosiaalitoimen tehtäväksi. Sosiaalisen luototuksen järjestäminen kuntien välisenä yhteistyönä jakaisi kustannuksia, ja näin ollen myös helpottaisi palvelun alueellista laajentamista. Oikeus sosiaaliseen luotoon subjektiivisena oikeutena puolestaan velvoittaisi kunnat sisällyttämään sosiaalisen luototuksen palvelutarjontaansa. Sosiaalisen luototuksen kaltaisen palvelun toteuttaminen subjektiivisena oikeutena on kuitenkin mitä ilmeisimmin liian raskas yhteiskunnallemme.

Sosiaalinen luototus täydentää omalta osaltaan insolvenssioikeudellista järjestelmäämme. Osa maamme kunnista on ottanut sosiaalisen luototuksen osaksi palvelutarjontaansa. Luototuksen avulla voidaan mitä ilmeisimmin supistaa niiden ihmisten joukkoa, jotka jäävät perinteisten insolvenssi-menettelyiden ulkopuolelle. Sosiaalisella luotonannolla olisi mahdollisuuksia toimia yhtenä keino-na, jolla ylivelkaantuneiden asemaa voitaisiin parantaa. Harkinnanvaraisuus ja myönnettävien luotojen suhteellisen alhainen taso rajaavat kuitenkin luototettavien joukkoa. Sosiaalinen luototus ei sovellu taloudenhallintakeinoksi kaikille taloudellisissa vaikeuksissa oleville.

Sosiaalinen luototus voidaan vielä nykyisin nähdä eräänlaisena insolvenssioikeudellisena erikoistapauksena. Sosiaalisen luototuksen järjestäminen on kuitenkin, mitä ilmeisimmin yleistymässä Suomen kunnissa. Luototuksesta saadun palautteen perusteella voidaan sanoa, että useat kunnat toivovat saavansa resursseja palvelun järjestämiseen lähitulevaisuudessa. Useissa kaupungeissa luototuksen palvelutarjonnasta puuttumisen syynä ei ole uskon puute järjestelmän tarpeellisuutta kohtaan. Saamani palautteen perusteella voidaan sanoa, että lähinnä kuntien rajalliset taloudelliset resurssit estävät luottojen myöntämisen. Sekä myönnettävät luotot että järjestelmän käynnistäminen ja ylläpito edellyttävät kunnilta huomattavia taloudellisia resursseja. Tutkimukseni perusteella saadut tiedot osoittavat järjestelmän olevan käyttökelpoinen.