Perustuslakivaliokunta 28.4.2016 klo 10:00

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMAN VUOSILLE 2017–2020 VAIKUTUKSISTA TALOUDELLISTEN, SOSIAALISTEN JA SIVISTYKSELLISTEN PERUSOIKEUKSIEN TOTEUTUMISEEN (VNS 3/2016 vp – Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017—2020)

TIIVISTELMÄ

Suunnitelmaan sisältyy runsaasti sellaisia toimenpiteitä, jotka johtavat taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumisessa jo saavutetun tason heikkenemiseen. Koska erityisesti perus- ja vähimmäisturvaetuuksilla eläviin kohdistetaan jo entisten toimenpiteiden päälle uusia lisätoimenpiteitä, julkisen talouden suunnitelma irtaantuu Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä painotetusta lähtökohdasta, että valtion tulisi kohdistaa perus- ja ihmisoikeuksien sinänsä hyväksyttävissä olevat heikennykset muihin kuin yhteiskunnan heikko-osaisimpiin.

Suunnitelmaan sisältyvät toimenpiteet vaikuttavat eri tavoin taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen eri väestöryhmissä, sillä julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy myös useita taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisiä oikeuksien toteutumisen tasoa parantavia toimenpiteitä, joista osa on mittakaavaltaan suuria ja laaja-alaisia (etenkin sote-uudistus) sekä osa pieniä ja tarkkarajaisia (esim. vanhempien tulosidonnaisuuden poistaminen itsenäisesti asuvien opintotuessa toisella asteella, kirjailijoiden lainauskorvausten tasokorotus).

Suunnitelmaan ei sisälly, eikä sen yhteydessä ole laadittu, minkäänlaisia talouspolitiikan perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointeja. Tätä voi pitää vakavana puutteena, sillä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevien ihmisoikeussopimusten valvontakäytännössä on viime vuosina korostettu valtioiden velvollisuutta arvioida talouspolitiikkansa perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia.

YLEISARVIO SUUNNITELMAN VAIKUTUKSISTA TSS-OIKEUKSIEN TOTEUTUMISEEN

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minua tarkastelemaan julkisen talouden suunnitelman 2017–2020[1] vaikutuksia taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumiseen. Asiakirjaan sisältyvät hallituksen linjaukset ovat pohjana myöhemmälle lainsäädännön ja valtion talousarvion valmistelulle. Suunnitelma toimii samalla Suomen vakausohjelmana sekä vastaa EU:n vaatimukseen keskipitkän aikavälin budjettisuunnitelmasta.[2]

Julkisen talouden suunnitelma kattaa koko julkisen talouden sisältäen valtiontaloutta, kuntataloutta, lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat. Perusoikeusvaikutusten arvioinnin kannalta tämä tarkoittaa, että julkisen talouden suunnitelman käsittelyn yhteydessä on mahdollisuus tarkastella julkista taloutta laajempana kokonaisuutena kuin minkään muun eduskunnassa käsiteltävänä olevan talouspoliittisen asiakirjan yhteydessä. Perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin antanut lausuntoa julkisen talouden suunnitelmasta. Sen tarkastelu antaa valiokunnalle mahdollisuuden arvioida

[1] VNS 3/2016 vp.
[2] Ks. asetus julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014).

talouspolitiikan perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia yksittäistä lakiesitystä tai valtion talousarvioesitystä laajemmasta näkökulmasta.

Vaikka perus- ja ihmisoikeudet antavat valtiolle hyvin laajan liikkumatilan yhteiskuntapoliittisesti tarkoituksenmukaisimmaksi katsomansa talouspolitiikan harjoittamiseen, ne asettavat kuitenkin myös rajoja sille: valtiolla on velvollisuus harjoittaa sellaista talouspolitiikkaa, joka kunnioittaa, suojaa ja toteuttaa valtion perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita. Niin perustuslaki kuin Suomea sitovat kansainvälisoikeudelliset ihmisoikeusvelvoitteet asettavat rajat kansalliselle talouspolitiikalle aivan samoin kuin Euroopan unionin perusoikeusjärjestelmä raamittaa kansalliseen talouspolitiikkaan kohdistuvia eurooppaoikeudellisia velvoitteita. Perus- ja ihmisoikeudet sitovat valtiota taloudellisista suhdanteista riippumatta.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisvelvoite ei velvoita valtiota toteuttamaan kaikkia taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia välittömästi. Pikemminkin valtiolla on velvollisuus turvata näiden oikeuksien vähimmäissisältö kaikissa tilanteissa ja asettaa sen jälkeen oikeuksien täysi toteutuminen tavoitetilaksi, jota kohti sen on edettävä käytössään olevien voimavarojen puitteissa. Samalla valtion on toimissaan huomioitava esimerkiksi se, ettei sen ole hyväksyttävää käyttää kaikkia resursseja nykyisen sukupolven hyvinvointioikeuksien maksimointiin, jos tämä vie pohjan tulevien sukupolvien hyvinvoinnilta (ns. kestävän hyvinvoinnin turvaamisvelvoite).

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksien valtion on harjoitettava sellaista talouspolitiikkaa, jonka avulla kerätään näiden oikeuksien toteuttamisen vaatimat voimavarat. Perus- ja ihmisoikeusvelvoitteista ei ole kuitenkaan johdettavissa selkeää vastausta esimerkiksi siihen, milloin verotus on riittävää ja miten verorasituksen tulisi kohdistua[3].

Valtion velvoite toteuttaa taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä perus- ja ihmisoikeuksia käytössään olevien voimavarojen mukaan merkitsee sen hyväksymistä, että valtio voi eräissä tilanteissa toteuttaa myös toimia, jotka heikentävät oikeuksien toteutumisessa saavutettua tasoa[4]. Tällaisiin toimiin voidaan joutua turvautumaan esimerkiksi taloudellisissa taantumissa, joiden yhteydessä käytössä olevien resurssien määrä vähenee tilapäisesti. Tällöinkin heikennys on hyväksyttävissä vain, jos se on taantuman arvioidun keston perusteella kestoltaan rajattu, välttämätön ja oikein mitoitettu, luonteeltaan hyväksyttävä, eriarvoisuuden kasvua yleisesti välttävä ja haavoittuvien ryhmien aseman erityisesti huomioiva sekä oikeuden loukkaamattoman ydinalueen tunnistava ja sen absoluuttista suojaa kunnioittava[5].

Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy runsaasti sellaisia toimenpiteitä, jotka johtavat taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumisessa jo saavutetun tason heikkenemiseen. Kysymys ei ole sinänsä uudesta asiasta, sillä oikeuksien toteutumisessa saavutettua tasoa on heikennetty pienin mutta tasaisin askelin jo jonkin aikaa. Huomattava osa heikennyksistä on toteutettu toimenpiteillä, joiden perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista meillä on käytössä vain rajoitetusti tietoa. Emme esimerkiksi tiedä kuin hyvin rajoitetusti siitä, millaisia vaikutuksia kuntien valtionosuuksien jo pidempään toistuneilla vähittäisillä leikkauksilla on ollut sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia toteuttaviin kunnallisiin peruspalveluihin.

---

[3] Esim. YK:n talous- ja sosiaalikomitea: Concluding Observations on China and Hong Kong (UN Doc. E/C.12/1/ADD.58, 2001), kohta 14. Päätelmissään talous- ja sosiaalikomitea katsoo minimivaltiollisille lähtökohdille perustuvan talouspolitiikan vaarantavan taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumisen Hong Kongissa.

[4] Lähtökohta on kirjattu muun muassa YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen 2 artiklaa.

[5] Kriteereistä tarkemmin: Rautiainen, Pauli: Talouspolitiikka ja tss-oikeudet (Oikeus 4/2015); YK:n talous- ja sosiaalikomitea: Open Letter to State Parties Regarding the Protection of Rights in the Context of Economic Crisis; Euroopan perusoikeusvirasto FRA: Protecting Fundamental Rights during the Economic Crisis; YK:n erityisraportoija Lumina: Report of the Independent Expert on the Effects of Foreign Debt and Other Related International Financial Obligations of States on Full Enjoyment of All Human Rights – Particularly Economic, Social and Cultural Rights.

Kun julkisen talouden suunnitelmaa arvioidaan kokonaisuutena edellä mainituista taloudellisen taantuman aikaan sovellettavista arviointilähtökohdista, havaitaan, että suunnitelmaan sisältyvät heikennykset on pääsääntöisesti ajoitettu julkistalouden vakavien vaikeuksien arvioidun keston mukaisesti ja niiden kokoluokka perustuu asianmukaisesti laadittuihin arvioihin. Sopeutustoimien kohdistamisessa ei ole kuitenkaan pyritty eriarvoisuuden kasvun hillintään ja eräiden toimenpiteiden kohdalla on myös jopa vaara, että toimenpiteet ulottuvat perus- ja ihmisoikeuksien ydinalueelle.

> Julkisen talouden suunnitelma irtaantuu esimerkiksi Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä painotetusta lähtökohdasta, että valtion tulisi kohdistaa perus- ja ihmisoikeuksien sinänsä hyväksyttävissä olevat heikennykset muihin kuin yhteiskunnan heikko-osaisimpiin[6]. Pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa ja siihen liittyvässä julkisen talouden suunnitelmassa kohdistetaan runsaasti leikkauksia yhteiskunnan heikko-osaisimmille kohdistettuihin etuuksiin ja palveluihin. Tutkimusten perusteella jo toteutettujen ja vasta suunniteltujen toimenpiteiden vaikutukset ovat tuntuvia esimerkiksi perus- ja vähimmäisturvaetuuksien varassa elävien vammaisten kohdalla. Asetelma on taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen näkökulmasta ongelmallinen.

Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvät toimenpiteet vaikuttavat eri tavoin taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen eri väestöryhmissä. Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy myös useita taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisiä oikeuksien toteutumisen tasoa parantavia toimenpiteitä, joista osa on mittakaavaltaan suuria ja laaja-alaisia (kuten sote-uudistus) sekä osa pieniä ja tarkkarajaisia (esimerkiksi vanhempien tulosidonnaisuuden poistaminen toisen asteen opintotuessa, kirjailijoiden lainauskorvausten tasokorotus).

SUUNNITELMAAN EI LIITY SEN PERUS- JA IHMISOIKEUSVAIKUTUSTEN ARVIOINTIA

Julkisen talouden suunnitelmaan ei sisälly perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia eikä suunnitelman laadinnan yhteydessä ole myöskään tehty tällaisia vaikutusarviointeja. Siten julkisen talouden suunnitelman vaikutuksiin taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin on yksinomaan suunnitelman perusteella vaikea ottaa kantaa muutoin kuin hyvin karkeasti arvioiden. Tällöinkin on selvää, että suunnitelman linjauksilla on tuntuva vaikutus taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen tasoon Suomessa. Pidänkin talouspolitiikan vaikutusarviointien täydellistä puuttumista vakavana puutteena etenkin Suomea sitovien taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevien ihmisoikeussopimusten näkökulmasta.

> Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevien ihmisoikeussopimusten valvontaelimet ovat jo pidemmän aikaa raporteissaan kiinnittäneet huomion siihen, että talouspoliittisen päätöksenteon yhteydessä olisi arvioitava sen ihmisoikeusvaikutukset. Esimerkiksi lasten oikeuksien sopimusta valvova lasten oikeuksien komitea on korostanut, ettei yksikään valtio voi sanoa, onko se toteuttanut sopimuksen edellyttämällä tavalla lasten oikeuksia *käytössään olevien voimavarojensa* puitteissa, jos se ei identifioi miltä osin se ohjaa talousarviossaan voimavaroja suoraan tai välillisesti oikeuksien toteuttamiseen. (Esim. komitean viidennen yleiskommentin kappale 51 ja viidennentoista yleiskommentin kappaleet 104-107.) Komitea on viime vuosina yhä useammin katsonut jäsenvaltion talouspoliittisen päätöksenteon ja sen rakenteellisten puutteiden voivan johtaa sopimuksen rikkomiseen (esim. Kanadan osalta: CRC/C/CAN/CO/3-4, 2013).

[6] Esim. Federation of employed pensioners of Greece IKA-ETAM v. Greece, 7.12.2012.

Suomessa olisi nähdäkseni siirryttävä käytäntöön, jossa valtion talousarvion ja sen laadintaa ohjaavan julkisen talouden suunnitelman laadinnan yhteydessä arvioitaisiin talouspoliittisten ratkaisujen perus- ja ihmisoikeusvaikutukset siten, että nämä arvioinnit julkaistaisiin talousarvion ja julkisen talouden suunnitelman julkaisujen yhteydessä. Tämä helpottaisi huomattavasti esimerkiksi budjettilakien valmistelua valtioneuvostossa ja niiden perustuslainmukaisuuden arviointia eduskunnan perustuslakivaliokunnassa, kun budjettilaeissa ja niiden perustuslainmukaisuuden arvioinneissa voitaisiin viitata julkisen talouden kokonaisuuden huomioiviin vaikutusarviointeihin.

> Käsitellessään taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien turvaamiseen liittyviä asioita perustuslakivaliokunta on toistuvasti kiinnittänyt huomion siihen, että sen käytössä tulisi olla esimerkiksi perusoikeusrajoituksen tai -heikennyksen hyväksyttävyyden ja oikeasuhteisuuden arviointia varten tietoja yksittäisten lakihankkeiden yhteisvaikutuksesta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen tasoon (esim. perheiden mahdollisuuden turvata lapsen hyvinvointi osalta PeVL 32/2014). Yhteisvaikutusten arvioinnin ongelmiin on kiinnitetty huomio samoin esimerkiksi vuonna 2012 Valtiontalouden tarkastusviraston laatimassa tuloksellisuustarkastuskertomuksessa sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelusta (s. 103).
>
> Perustuslakivaliokunta saa nykyisin käsiteltäväkseen taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen tasoa heikentäviä budjettilakeja, joita ei ole missään vaiheessa tarkasteltu muusta kuin taloudellisten vaikutusten näkökulmasta. Esimerkiksi yliopistoindeksin jäädyttämistä käsitellessään valiokunta totesi, että lakiesityksessä oli indeksijäädytysten vaikutuksia tarkasteltu yksinomaan taloudellisesta näkökulmasta, vaikka perusoikeuksien toteutumiseen liittyviä lainsäädäntöhankkeita on perusoikeuksien luonteen ihmisten oikeuksina vuoksi tarkasteltava aina yksilöiden näkökulmasta. (PeVL 10/2015 vp.)
>
> Talouspolitiikan vaikutusarviointien puutteisiin on kiinnitetty huomio myös valtioneuvostotasolla. Tältä osin voi viitata esimerkiksi valtiovarainministeriön asettamaan työryhmään, jonka tehtävänä oli pohtia lapsiperheitä ja erityisesti yksin asuvia vanhuksia koskevien asioiden kokoamista osana valtion talousarviota. Sen vuonna 2015 laatimassa raportissa esitettiin muun muassa valtion talousarvion perusteluihin liitettäväksi arviointia määrärahamitoituksessa tapahtuvien muutosten yhteisvaikutuksista eri väestöryhmiin.

ERÄÄT SUUNNITELLUT TOIMENPITEET HEIKENTÄVÄT SOSIAALISTEN OIKEUKSIEN TOTEUTUMISEN TASOA: PERUS-JA VÄHIMMÄISTURVAETUUKSIEN TASON HEIKENTÄMINEN ERITYISEN ONGELMALLISTA

Julkisen talouden suunnitelma on laadittu siten, että hallitus pitää kiinni hallitusohjelmassa sopimastaan säästötavoitteesta. Niinpä suunnitelmaan sisältyy jo aiemmin päätettyjä julkistalouden menosäästöjä täydentäviä sopeutustoimia. Niin aiemmin päätetyt kuin täydentävät sopeutustoimet merkitsevät selvää heikennystä sosiaalisten oikeuksien toteutumisen tasoon Suomessa erityisesti perus- ja vähimmäisturvaetuuksien varassa elävien keskuudessa. Etuusleikkausten lisäksi myös kuntatalouden toteutumattomia säästöjä kompensoivilla sote-palveluiden vähimmäismaksurajoilla sekä sosiaali- ja terveyspalveluihin kohdistuvilla sopeutustoimilla on helposti yksilötasolla tuntuvimmat vaikutukset perus- ja vähimmäisturvaetuuksilla elävien pienituloisten keskuudessa.

Sosiaalisten perus- ja ihmisoikeuksien heikennysten yleisen tason arvioinnin lähtökohdaksi on otettava, ettei perustuslain 19 § määrittele riittävän tai kohtuullisen perus- tai vähimmäisturvan euromääräistä tasoa, sillä tason määrittelyssä on paljon tilaa yhteiskuntapoliittisille arvovalinnoille sekä julkistalouden kulloisenkin tilan huomioimiselle. Julkisen talouden suunnitelman perusteella tällä hetkellä Suomessa ollaan kuitenkin etenemässä kohti tilannetta, jossa perustuslakivaliokunta joutunee suunnitelmakauden aikana useissa eri yhteyksissä ottamaan selvästi kantaa perustuslain 19 §:n turvaamien perusoikeuksien vähimmäissisältöön.

Valiokunta joutunee suunnitelmakaudella esimerkiksi jälleen kerran ottamaan kantaa lapsilisäjärjestelmän vähimmäisetuustasoon ja suhteeseen toimeentulotukijärjestelmään.

> Perus- ja vähimmäisturvaetuuksien tasoa ei voida enää erityisemmin leikata. Tämä liittyy siihen, että Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvova Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien on eri yhteyksissä huomauttanut suomalaisten vähimmäisturvaetuuksien tason olevan liian alhainen[7]. Myös vuonna 2015 laaditussa perusturvan riittävyyden arviointiraportissa todettiin, ettei perusturvan varassa olevien tulotaso riitä kattamaan viitebudjetin mukaista kohtuullista minimikulutusta. Julkisen talouden suunnitelmassa onkin asianmukaisesti huomioitu, ettei perustoimeentulotuen indeksisidonnaisuutta voida poistaa. Tämä ei kuitenkaan yksin ratkaise perus- ja vähimmäisturvaetuuksien alhaisuuteen liittyviä sosiaalisten oikeuksien turvaamiskysymyksiä, sillä perustuslain 19.1 §:ään vahvasti liittyvällä perustoimeentulotuella on eri tavoitteet kuin perustuslain 19.2-4 §:iin kiinnittyvillä etuusjärjestelmillä.

Tätä taustaa vasten julkisen talouden suunnitelmasta hahmottuu sosiaalisten oikeuksien kannalta ainakin jossakin määrin ongelmalliseksi heikennys, joka syntyy kun niihin samoihin menoihin, joihin jo kohdistettiin vuoden 2015 valtiopäivillä tehdyillä päätöksillä indeksijäädytykset[8], kohdistetaan vielä 0,85 prosentin tasasuuruinen vähennys. Tällä varmistetaan, että indeksien jäädyttämisellä tavoitellut säästöt saadaan toteutettua vaikka inflaatio on ollut alhaisempi kuin hallitusohjelmaa laadittaessa arvioitiin. Nyt suunnitellut leikkaukset etuuksien absoluuttiseen tasoon merkitsevät vielä pidemmälle vietyä heikennystä perus- ja vähimmäisturvaetuuksilla elävien asemaan kuin pelkät indeksijäädytykset, sillä absoluuttisilla leikkauksilla heikennetään etuuksien varassa olevien ihmisten tulotasoa suhteessa väestön keskimääräiseen tulotasoon vielä indeksijäädytyksiä syvemmin. Suunniteltujen toimenpiteiden toteutustavasta riippuu, kuinka vahvoja valtiosääntöoikeudellisia ongelmia niihin liittyy, sillä niiden ongelmallisuus sosiaalisten oikeuksien toteuttamisen näkökulmasta liittyy lähinnä sopeutustoimien kohteen valintaan, ei sopeutustoimien olemassaoloon sinänsä.

Julkisen talouden suunnitelman vaikutuksia erityyppisten etuuksien varassa eläviin ihmisiin jäsennettäessä on muistettava, ettei perusoikeuksien suojassa ole kysymys siitä, minkälaista suojaa ihmiset keskimäärin saavat tai minkälaista suojaa saa enemmistö tai jokin prosenttiosuus ihmisistä. Perus- ja ihmisoikeutta on nimittäin loukattu, kun yhdenkin ihmisen perus- tai ihmisoikeutta on loukattu. Tähän kuuluu myös se, että perus- ja ihmisoikeuksia koskevissa järjestelyissä on ehkäistävä väliinputoamistilanteet. Siitä, että jokin sosiaalisten oikeuksien heikennys vaikuttaa julkisen talouden suunnitelman tyyppisen asiakirjan tasolla hyväksyttävältä, ei voi siten vielä päätellä paljoa siitä, millaisten reunaehtojen puitteissa se on hyväksyttävissä tullessaan budjettilakina perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

SUUNNITELTU SOTE-UUDISTUS ON TÄRKEÄ ASKEL YHDENVERTAISEN OIKEUDEN SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUIHIN TURVAAMISESSA

Suomessa on mittavat erot eri väestöryhmien terveydessä ja hyvinvoinnissa, ja terveydenhuoltojärjestelmämme on yksi OECD-maiden epätasa-arvoisimmista. Nykyinen palvelujärjestelmämme ei turvaa perustuslain 19 §:ssä tunnustettuja sosiaalisia perusoikeuksia yhdenvertaisesti ja on ongelmallinen myös Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten valossa kuten YK:n talous- ja sosiaalikomitea totesi Suomen maaraportin käsittelyn yhteydessä jo yli viisitoista vuotta sitten.

Julkisen talouden suunnitelman tekstiosassa todetaan, ettei suunnitelman laskelmissa ole vielä otettu huomioon valmisteilla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen vaikutuksia. Toteutuessaan uudistus

[7] Esim. Suomen sosiaalioikeudellinen seura v. Suomi, 11.2.2015.
[8] Pääministeri Sipilän hallitusohjelman liitteen 6 mukaisten indeksien kokonaisuus.

vaikuttaa merkittävästi kuntien tehtäviin ja rahoituksen tasoon. Kysymys ei ole kuitenkaan yksinomaan taloudellista tehokkuutta lisäävästä uudistuksesta. Sote-uudistusta, jolla siirrytään hajanaisesta ja eriarvoistumisen hillintään kykenemättömästä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistavasta, keskitetympään järjestämisvastuuseen nojautuvaan malliin, voi kuvata myös yhdeksi keskeisimmistä käynnissä olevista sosiaalisten oikeuksien parempaa toteutumista edistäväksi hankkeeksi. Sosiaalisten oikeuksien kannalta on tärkeää, etteivät sote-uudistukselle asetetut säästötavoitteet ohjaa uudistusta siten, että siihen sisältyvä mahdollisuus sosiaalisten oikeuksien turvaamisen kehittämiseen vaarantuu. Se edetäänkö sote-uudistuksen valmistelussa menosäästöt vai perusoikeudet edellä johtaa hyvin erilaiseen lopputulokseen.

ERÄÄT SUUNNITELLUT TOIMENPITEET HEIKENTÄVÄT SIVISTYKSELLISTEN OIKEUKSIEN TOTEUTUMISEN TASOA: AMMATALLISEN KOULUTUKSEN SAAVUTETTAVUUDEN TURVAAMINEN ON ERITYISEN TÄRKEÄÄ

Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy myös perustuslain 16 §:ssä turvattujen sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen tasoa heikentäviä toimenpiteitä. Vaikka perustuslain 16.1 §:ssä tarkoitettu oikeus maksuttomaan perusopetukseen toteutuu Suomessa melko hyvin, meillä on merkittäviä eroja siinä miten ihmisten mahdollisuus perustuslain 16.2 §:ssä taattuun perusopetuksen jälkeiseen opiskeluun ja muuhun itsensä kehittämiseen toteutuu.

Nykyinen kuntakeskeinen palvelujärjestelmämme ei turvaa nykyiselläänkään mahdollisuutta toisen asteen koulutukseen yhdenvertaisesti kaikkialla maassa. Lukioverkkomme kehittämistä häiritsee kuntakeskeisen järjestämisvastuu- ja rahoitusmallin tuottama osaoptimointi, kun taas ammattioppilaitosverkkomme on jo harvennettu huomattavan harvaksi. Sivistyksellisen yhdenvertaisuuden kannalta suurimmat ongelmat liittyvät toisen asteen koulutuksen saatavuuteen ja saavutettavuuteen. On ilmeistä, että näitä ongelmia ei ole mahdollista ratkaista tyydyttävästi ilman vahvaa valtiollista tai muutoin keskitettyä ohjausta.

Tässä tilanteessa julkisen talouden suunnitelman mukaan hallitus on aikeissa sekä muuttaa toisen asteen ammatillisen koulutuksen aloituspaikkamääriä että kohdentaa siihen 190 miljoonan euron säästöt tuovan rakenneuudistuksen. Samalla julkisen talouden suunnitelman mukaan myös esimerkiksi perusopetukseen valmistavan opetuksen yksikköhintaa aiotaan alentaa. Nykyisen sivistyspalveluiden järjestämismallin puitteissa, sote-uudistuksen vaikutukset ja kuntatalouden kehitysnäkymät huomioiden julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvät uudistukset koettelevat rajusti kuntakeskeisen sivistyspalveluiden järjestämistavan kykyä turvata sivistyksellisten perusoikeuksien toteutuminen yhdenvertaisesti kaikkialla maassa.

Tutkimustiedon perusteella myös sivistyspalveluiden alueella väestöpohjaltaan riittävän suurilla palveluiden järjestäjillä voidaan olettaa olevan nykyisiä kuntia parempi kyky varmistaa laadukkaat, vaikuttavat ja yhdenvertaiset palvelut, keskittää palveluja silloin, kun se on tarkoituksenmukaista ja varmistaa lähipalvelut. Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvien toimenpiteiden toteutuessa olisi tarkkaan selvitettävä pitäisikö sivistyksellisten perusoikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen turvaamiseksi kaikkien tai ainakin osan sivistyspalveluista järjestämisvastuu antaa nykyisiä kuntia suuremmille yksiköille.[9]

KUNTATALOUDEN MENORAJOITTEEN PERUS- JA IHMISOIKEUSVAIKUTUKSET TULISI SELVITTÄÄ

Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy kuntatalouden menorajoite, jota kiristetään vuosittain, kun toistaiseksi täsmentymättömien hallitusohjelmassa sovittujen toimenpiteiden valmistelu etenee. Useat näistä toimenpiteistä liittyvät jossakin muodossa sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteuttamiseen, sillä näiden perusoikeuksien toteuttamisvastuu on nykyisellään pitkälti kunnilla. Koska

[9] Tämän suuntaisia päätelmiä esittää esim. Lavapuro, Juha, Ojanen, Tuomas, Rautiainen, Pauli & Valtonen, Virve: Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkunnissa (Kunnallisalan kehittämissäätiö 2016).

huomattava osa kuntien lakisääteisistä tehtävistä ja kuntien yleiskatteisesta valtionosuusrahoituksesta liittyy ihmisten perusoikeuksien turvaamiseen, on niin tehtävien purkamista kuin rahoitusrakenteen muutoksia arvioitava aina myös perusoikeusnäkökulmasta.

Erityisen huolestuttavaa suomalaisen perusoikeusajattelun kannalta on se, ettei perusoikeuskontrolli ole saanut otetta niistä mekanismeista, jotka ovat jättäneet monien perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen tason markkinamekanismien perusteella määrittyväksi. Esimerkiksi se tapa, jolla kuntien valtionosuuksia on jo pidemmän aikaa tarkastettu lähes vuosittain piirun verran pienemmäksi[10], muodostaa vakavan uhan perustavimpien sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumiselle. Tämän johdosta kuntatalouden menorajoitteen tason määrittelyyn vaikuttavien toimenpiteiden perus- ja ihmisoikeusvaikutukset olisi selvitettävä nykyistä huolellisemmin.

Helsingissä 24. huhtikuuta 2016,

Pauli Rautiainen
julkisoikeuden apulaisprofessori
valtiosääntöoikeuden dosentti

[10] Ks. esim. HE 113/2013 vp ja vastaavat kuntien peruspalveluiden valtionosuuksiin vaikuttaneet muutokset.