



**Huoltaja-säätiön
II Bruno Sarlin -seminaari
Helsinki, 6.10.2006**

Niilo Jääskinen

Kunnallinen itsehallinto vs. kuntalaisten sosiaaliset oikeudet

Yhteisön ja yksilön suhde on länsimaisen poliittisen filosofian ydinkysymys. Eri asiayhteyksissä ja eri aikoina tämä ongelma on nähty eri näkökulmista: lain käskyjen ja yksilön omatunnon väliset ristiriidat, yhteisen hyvän suhde ryhmien tai yksilöiden etuoikeuksiin, enemmistön päätösvallan suhde vähemmistöjen tarpeisiin tai demokratian ja perusoikeuksien suhde. Vastakkainasettelu kunnallisen demokratian ja kuntalaisten sosiaalisten oikeuksien välillä toistaa tätä yleisempää ongelmaa. Miten suhtautuu kunnallinen itsehallinto - siis demokraattisesti oikeutettujen kuntapäätäjien harkintavalta - kuntalaisten sosiaalisiin oikeuksiin. Käytännön päätöksentekotilanteissa viimeksi mainitut tarkoittavat yksilöiden tai vähemmistöjen erityisten tarpeiden tyydyttämismahdollisuuksia.

Poliittisen teorian ja oikeusfilosofian abstraktilla tasolla yhteisön ja yksilön välisessä suhteessa on joko haluttu asettaa jommankumman edut etusijalle tai sitten selittää niiden välinen vastakkainasettelu loppujen lopuksi näennäiseksi tai merkityksettömäksi. Esimerkiksi suomalaisessa oikeustieteessä valtavirtana voinee pitää näkemystä, jonka mukaan demokratian ja perusoikeuksien välillä ei ole sovittamatonta ristiriitaa, vaan demokratia itse asi-

assa edellyttää perusoikeuksien olemassaolon ja vastaavasti perusoikeudet voivat toteutua ainoastaan demokratiassa. Näin on kuitenkin vain niin kauan kun kansan enemmistön käsitys suojattavista perusoikeuksista on yhtenäinen. Ovatko lapsenlapsemme 2060-luvulla samaa mieltä yhteiskunnan perusarvoista kuin me?

Mielestäni ei voida kieltää sitä, että demokratiaperiaatteen, tässä tapauksessa kunnallisen demokratian, ja toisaalta yksilöille turvattujen sosiaalisten oikeuksien välillä on vääjäämättä erilaisia jännitteitä ja ristiriitoja, vaikka molemmat ovat keskeinen osa suomalaisen sosiaalisen oikeusvaltion arvopohjaa. Lainsäätäjät, kuntapäätäjät ja hallintotuomioistuimet joutuvat punnitsemaan, mikä on näiden ajoittain eri suuntaan johtavien näkökohtien merkitys kussakin valintatilanteessa.

Näkökulmani perustuu seuraavassa ensisijaisesti, joskaan ei yksinomaan, havaintoihini korkeimman hallinto-oikeuden tuomarina. Tämä rajoittaa mahdollisuksiani arvioida kokonaisvaltaisesti sosiaaliturvajärjestelmämme toimintaa. Korkeimman hallinto-oikeuden tuomiovallan ulkopuolella on tiettyä yksityiskohtaa lukuun ottamatta Kansaneläkelaitoksen hoitama samoin kuin ansioperusteinen toimeentuloturvajärjestelmä. Niiden osalta ylimpänä lainkäyttöelimenä toimii Vakuutusosasto. Myös useissa sosiaali- ja terveydenhuollon kysymyksissä on valituskieltoin estetty säännönmukainen muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Siksi esimerkiksi sosiaalipalvelujen antaminen tai asiakasmaksulain soveltamiskysymykset tulevat korkeimmassa hallinto-oikeudessa esille vain satunnaisesti ylimääräisen muutoksenhaun tai hallintoriita-asioiden yhteydessä. Tärkein rajoitus seuraa kuitenkin itse hallintolainkäytön perusluonteesta. Tuomioistuimeen päätyvät ainoastaan asiat, joissa jokin on mennyt vikaan eikä konfliktia ole kyetty ratkaisemaan asianosaisten välillä. Sen vuoksi oikeuskäytännön juttumateriaali saattaa antaa hyvinkin vinoutuneen tai käytännön kannalta marginaalisen kuvan ongelmista.

Kaksi ideaalia

Nuori ranskalainen aatelismies *Alexis de Tocqueville* piti vuonna 1835 ilmestyneessä ja viimein tänä vuonna myös suomeksi julkaistussa tutkimuksessaan ***Demokratiasta Ameri-***

kassa Uuden Englannin pikkukaupunkien kunnalliskokouksia amerikkalaisen demokratian ydininstituutioina. Hallinnon keskittäminen heikentää *de Tocquevillen* mukaan vääjäämättä kansalaishenkeä, halua ja kykyä osallistua yhteisten asioiden hoitamiseen.

Myös meillä kunnallinen demokratia on perustellusti ymmärretty poliittisen demokratian kulmakiveksi. Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon perusteista ja kuntien tehtävistä on säädettävä lailla ja kunnilla on verotusoikeus. Kunnat ovat se julkisen vallan taso, johon kansalaiset samaistuvat ja kiinnittyvät myös emotionaalisesti. Kuntien lautakunnat ja valtuustot ovat olleet sekä poliittisten päättäjien rekrytointikanava että yhteisvastuuta kantavien kansalaisten toiminnan areena. Oman kunnan asiat ovat lähimpänä.

Kuntalain 2 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Ensiksi mainittu kuntien ns. yleinen toimiala ilmaistiin aikaisemmin käsitteellä kunnan ”yhteiset asiat”. Kunnan itsehallinto ja sitä kautta kunnallinen demokratia toteutuu niissä valinnoissa, joissa määritellään, mitä tehtäviä kunta ottaa hoitaakseen ja rahoittaakseen kunnallisveroilla. Sama perusajatusta ilmentää myös kaikkien kuntalaisten käytössä oleva mahdollisuus valvoa päätöksenteon lainmukaisuutta kunnallisvalituksilla, joiden kohteena eivät kuitenkaan voi olla tarkoituksenmukaisuuskysymykset.

Kaikki tiedämme kuitenkin sen, että kuntien toiminta muodostuu pääosin erityistoimialasta eli lakisääteisistä tehtävistä. Kunnista on pitkälti tullut eduskunnan säätämien sosiaali- ja koulutuspoliittisten tehtävien paikallistason toteuttajia. Samalla taloudellisen vastuun jakautuminen valtion ja kuntien välillä on muodostunut poliittisen keskustelun kestoaiheeksi. Lakisääteisissä tehtävissään kunnat eivät voi päättää, mitä ne tekevät. Sen sijaan niillä on varsinkin 1990-luvun alun valtio-osuusudistuksen ja yksityiskohtaisen normiohjauksen poistumisen jälkeen usein laaja harkintavalta siinä suhteessa, miten ne tehtäviä hoitavat. Kuntien yleistoimivaltaan liittyvät itsehallinnolliset oikeusperiaatteet vaikuttavat nykyisin siksi ehkä laaja-alaisemmin lakisääteisten tehtävien hoidossa kuin aikaisemmin. Toisaalta oikeusturvajärjestelmässä asianosaisten käytettävissä oleva oikeussuojakeino on hallintovalitus, joka mahdollistaa laajemmat valitusperusteet ja hallinto-oikeuksien laajemmat valtuudet kuin kunnallisvalitus.

Taloudellisesti tärkein osa kuntien lakisääteisistä tehtävistä liittyy sosiaali- ja terveydenhuoltosektoreihin. Sosiaaliset oikeudet ilmentävät historiallisessa katsannossa kansalaisuusaseman laajenemista ja rikastumista yksilön vapausoikeuksista poliittisten oikeuksien kautta hyvinvointivaltiollisiin oikeuksiin. Ne ovat julkista valtaa velvoittavia suoriteoikeuksia, joiden sisältönä on julkisen vallan positiivinen toiminta kuten toimeentuloturvan etuuksien taikka sosiaali- tai terveyspalvelujen antaminen. Kansallisella tasolla ne voivat olla perustuslaissa turvattuja perusoikeuksia tai tavalliseen lainsäädäntöön perustuvia oikeuksia (Tuori, s. 177-178). Perustuslaissa on myös sosiaalisten oikeuksien tulkintaan vaikuttavia yleisiä säännöksiä kuten 21 §:n säännökset oikeusturvasta ja hyvästä hallinnosta ja 6 §:n yhdenvertaisuutta ja syrjimättömyyttä koskevat periaatteet. Omasta puolestani pidän sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa erityisen keskeisenä perustuslain säännöksenä myös 1 §:n 2 momenttia, jonka mukaan Suomen valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön oikeudet ja velvollisuudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Sosiaalisia oikeuksia koskevilla säännöksillä on sitouduttu sosiaalisen oikeusvaltion ihanteeseen. Ihmisillä tulee olla oikeus sellaiseen turvaan ja huolenpitoon, joka mahdollistaa kaikille inhimillisen arvokkuuden ja yhdenvertaisen osallistumisen yhteiskuntaelämän eri toimintoihin.

Minkälaisia sosiaalisia oikeuksia on kuntalaisilla?

Sosiaaliset oikeudet muodostavat melko monimutkaisen ja myös vaikeasti avautuvan järjestelmän. Tässä yhteydessä ei ole tarvetta sen kaikkien yksityiskohtien käsittelyyn, vaan tarkastelu voidaan rajoittaa kuntien kannalta olennaisiin erittelyihin.

Julkisessa keskustelussa eniten esillä ollut käsite on subjektiivinen oikeus. Subjektiivinen oikeus tarkoittaa yksilön ehdotonta oikeutta etuuteen tai palveluun. Subjektiivisen oikeuden toteuttamista voidaan vaatia tuomioistuinteitse eikä kunta voi vedota määrärahojen riittämättömyyteen. Kuntasektorin vastuulle kuuluvien subjektiivisten oikeuksien osalta kunnilla on niin sanottu erityinen järjestämisvastuu.

Poliittisessa retoriikassa subjektiivisia oikeuksia pidetään selityksenä lapsensa kunnalliseen päivähoidon vieviin työttömiin vanhempiin tai toimeentulotuella eläviin nuoriin elämäntapaintiaaneihin. Katsotaan, että subjektiiviset oikeudet vievät tilaa kuntatason harkinnalta ja estävät todellisten tarpeiden ja mahdollisuuksien mukaisen voimavaroihin kohdentamisen. Todellisuudessa sosiaalisista oikeuksista vain harvat ovat subjektiivisia oikeuksia.

Perustuslaissa taatuista taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä perusoikeuksista subjektiivisia oikeuksia ovat oikeus maksuttomaan perusopetukseen (PL 16 § 1) ja oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PL 19 § 1). Ensiksi mainitulla perusoikeudella on myös sosiaalioikeudellista merkitystä. Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään KHO 2000:13 ja sen jälkeisessä käytännössään katsonut, että vammaisen lapsen oikeus henkilökohtaiseen avustajaan ei riipu kunnan harkinnasta vaan sen yksilöllisestä arvioinnista, tarvitseeko lapsi avustajaa selvittääkseen perusopetuksesta. Sillä, että laissa ei valtionosuusuudistuksen jälkeen enää ole erikseen mainittu koulunkäyntiavustajaa, ei ole tarkoitettu poistaa tähän liittyvää oikeutta. (Ks. Liljeström s. 107) Oikeus välttämättömään toimeentuloon tarkoittaa perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan sellaista eksistenssi-minimiä, joka alittaa toimeentulolain mukaisen toimeentulotuen tason. Näin ollen tämä perusoikeus vaikuttaa kunnissa lähinnä arvioitaessa sitä, kuinka ankarasti sovelletaan toimeentulotukilain mukaisia mahdollisuuksia alentaa perusosaa. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on vuonna 2001 katsonut, että momentissa tarkoitettu riittävästä huolenpidosta on johdettavissa ensisuojaan majoittuneilla alkoholisteille oikeus asumiseen tai ainakin terveysvaatimukset täyttävään asuntoon.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden, sairauden ja vanhuuden varalta. Tämän on katsottu tarkoittavan veloitetta luoda tavallisella lailla tähän liittyviä subjektiivisia oikeuksia, mutta perustuslain säännös ei itsessään perusta subjektiivisia oikeuksia yksilöille. Pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sen mukaan kuin lailla säädetään. Viimeksi mainittu perustuslaillinen toimeksianto ei velvoita turvaamaan palveluja subjektiivisina oikeuksina, mutta ei toisaalta tietenkään estä eduskuntaa niin tekemästä.

Tavallisella lainsäädännöllä luotuja subjektiivisia oikeuksia ovat lasten päivähoito, eräät lastensuojelun avohuollon toimenpiteet ja jälkihoito, toimeentulotuen perus- ja lisäosa, osa vaikeavammaisten vammaispalvelulain mukaisista palveluista, oikeus kehitysvammaisten erityishuollon saamiseen yleensä, muttei siihen sisältyviin yksittäisiin palveluihin, oikeus ensiapuun ja kiireelliseen sairaanhoitoon, hengityshalvauspotilaiden oikeus saada sairaanhoitoa kotona sekä viimeisimpänä hoivatakuu. (Ks. Heiliö ym. s.97, Oikeus ja kohtuus s. 25, Tuori s. 257-279)

Kunnan erityisen järjestämismääräyksen ulkopuolelle jääviä sosiaali- ja terveystalouksellisia palveluja koskee ns. yleinen järjestämismääräys. Sen mukaan kunnan on järjestettävä niitä kunnassa ilmenevää tarvetta vastaavasti ja osoitettava sitä varten riittävät määrärahat. Kuntalaisilla on siten abstrakti oikeus siihen, että ko. palveluja on saatavilla, mutta kenelläkään ei ole ehdotonta oikeutta saada itselleen palvelua. Tässä merkityksessä palvelut ovat määrärahasidonnaisia.

Tyypillisiä yleisen järjestämismääräyksen puolelle jääviä palveluja ovat sosiaalihuoltolain mukaiset vanhuspalvelut ja lääkinnällisen kuntoutuksen palvelut. Kun yleinen järjestämismääräys ei kuitenkaan tarkoita vapaata harkintaa, rajanvedot suhteessa subjektiivisiin oikeuksiin saattavat muodostua hankaliksi ja hallintolainkäytössä noudattavat ratkaisuperiaatteet vaikeasti avautuviksi. Tämä koskee esimerkiksi velvoitetta selvittää kunnassa oleva tarve ja varata sen tyydyttämistä varten riittävät määrärahat sekä hakemuksen käsittelyä koskevien velvoitteiden suhde kunnan oikeuteen priorisoida eli asettaa hakijoiden tarpeet etusijajärjestykseen.

Kunnan sosiaali- ja terveyden huolto voi sisältää myös vapaaehtoisia palveluja, jotka kunta on itsehallintonsa nojalla ottanut hoitaakseen. Tällaisten palvelujen saamiseen kenelläkään ei ole oikeutta, mutta jos niitä järjestetään, kunta on luonnollisesti velvollinen noudattamaan esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaatetta.

Sosiaalisten oikeuksien rajoja

Yhteiskuntamme yleiseen amerikkalaistumiseen liittyy se, että kansalaiset pitävät itseään yhä enemmän oikeuksien kuluttajina. Poliittinen valta näkee ensisijaiseksi tehtäväkseen yhä uusien oikeuksien jakamisen ihmisille. Kehitykseen liittyy ihmisten kasvava halukkuus ja kyky oikeudellistaa asioita. Tätä voi positiivisesti asiaa tarkastellen pitää osoituksena yksilöiden kasvavasta rohkeudesta puolustaa etujaan viranomaisiakin vastaan. Kielteisenä puolena voi toisaalta pitää konfliktien terävöitymistä ja dialogin siirtymistä sosiaalityön päämäärien kannalta ehkä irrelevantteihin juridisiin kysymyksiin. Lastensuojelusektorilla ilmiö näyttäytyy tuomarille huolestuttavana ohipuhumisena, jossa lapsen etu ei enää ehkä ole päällimmäisenä huolena vaan pikemminkin eri rooleissa toimivien aikuisten arvovalta ja tarpeet. Korkeimman hallinto-oikeuden näkökulmasta tuntuu myös siltä, että kansalaisilla on ylimitoitettu käsitys omista sosiaalisista oikeuksistaan. Tähän vaikuttaa ehkä se, että uudemmassa lainsäädännössä, esimerkiksi sosiaalihuollon ja terveydenhuollon asiakaslaeissa, on paljon asiakasmyönteisiä periaatteellisia normeja, joiden noudattamatta jäämisellä ei kuitenkaan ole sanottavia oikeudellisia seurauksia.

Vaikka tietyt etuudet ja palvelut onkin taattu subjektiivisina oikeuksina, on niiden saamisen edellytykset usein muotoiltu niin, että jonkinlainen tarveperiaatteen soveltaminen ajankoh- taistuu. Esimerkiksi tästä käy sen arviointi, miltä osin asunnon muutostyöt ovat vammais- palveluasetuksen 12 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla välttämättömiä vamman tai sairau- den vuoksi. Oikeuskäytännössä on myös jouduttu arvioimaan sitä, miltä osin tietty so- siaalinen ongelma on ylipäänsä ollut tarkoitus hoitaa yksilölle subjektiivisen oikeuden pe- rustavalla sääntelyllä. Tapauksessa KHO 2004:94 korkein hallinto-oikeus pyrki panemaan pisteen vuosien mittaan sangen epäselväksi muodostuneelle keskustelulle siitä, kuinka monenteen kerrokseen kunta voi vammaispalvelulain perusteella olla velvollinen rakenta- maan kaidehissin. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että vammaispalvelulain tarkoituksena ei ollut korvata asunnon muutostöinä niiden haittojen poistamista, jotka aiheutuivat asumi- sesta hissittömissä kerrostaloissa. Kaidehissin rakentamisessa ei siten ollut kysymys sel- laisesta muutostyöstä, jonka korvaamiseen kunnalla oli vammaispalvelulain nojalla erityi- nen velvollisuus. Usein toistuva rajanvetokysymys koskee lähikunnan käsitettä vammais- palvelulain mukaisissa kuljetuspalveluissa; korkein hallinto-oikeus on pyrkinyt selventä- mään tätä käsitettä kolmessa tuoreessa ennakkopäätöksessään, joissa on myös kiinnitetty

huomiota oikeutta työhön koskevan perusoikeuden vaikutukseen arvioinnissa. (KHO 2006:38-40).

Asia, jossa kuntalaisilla usein on virheellinen käsitys omien sosiaalisten oikeuksiensa sisällöstä, on valinnanvapaus palvelujen järjestämisessä. Vaikka kunnalla olisikin erityinen järjestämisvastuu tietyistä palvelusta, palvelun järjestämisen tapa on yleensä kunnan harkinnassa, mikäli tällä ei kuitenkaan tehdä tyhjäksi kuntalaisen mahdollisuutta käyttää palvelua. Käytännössä runsaasti valituksia aiheuttava kysymys on vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen järjestämistapa. Vaikeavammaisilla, joilla on subjektiivinen oikeus 18 yhdensuuntaiseen matkaan kuukaudessa, on usein kuljetusten toteuttamistapaan liittyen toiveita, jotka voivat perustua vamman laadun kannalta sinänsä ymmärrettäviin syihin. Myös kuntien toteuttamien keskitettyjen tilausjärjestelmien toiminnan kangertelu on vaikuttanut samansuuntaisesti. Asiaa koskevat valitukset kuitenkin hylätään säännönmukaisesti, koska palvelun järjestämisen tapa kunnan harkinnassa.

Samansuuntainen asetelma on liittynyt kunnallisten palvelujärjestelmien suhteeseen toimeentulotukeen. Korkeimman hallinto-oikeuden viimevuosien käytännössä on sarja ennakkopäätöksiä, joissa on katsottu, että toimeentuloa ei yleensä tarvitse antaa yksityisten palvelujen hankkimisesta aiheutuviin kustannuksiin, vaan asiakkaan on käytettävä julkisia palveluja. Tähän liittyvät ennakkopäätökset on annettu hammashoidosta (KHO 2004:79), psykoterapiasta (KHO 2004:95) ja lasten päivähoidosta (KHO 2006:60). Toimeentulotuki ei siten ole toissijaista pelkästään suhteessa muihin etuuksiin, vaan myös suhteessa julkisiin palvelujärjestelmiin.

Terveystieteiden puolella on myös ollut selkeänä linjana, että kunnalla ei ole velvollisuutta kustantaa yksityissektorilta jonon ohi hankittua hoitoa. Poikkeuksena tähän ovat olleet tilanteet, jossa potilas on lainvastaisin perustein kokonaan suljettu hoidon tai kuntoutuksen ulkopuolelle tai edes hänen hoidontarvettaan ei ollut arvioitu, vaikka kysymys oli välittömästä hengenvaarasta. Korkeimman hallinto-oikeuden linjauksena on ollut, että päätöksiin lääketieteellisen hoidon sisällöstä ei voida hakea muutosta hallintolainkäytön tietä. Valituskelpoisena ei myöskään ole pidetty sitä, sijoitetaanko henkilö vanhainkotiin vai terveyskeskuksen vuodeosastolle. Kysymyksessä oli tältä osin hänen yksilöllisten tarpeidensa

ja kunnan käytettävissä olevien hoitopaikkojen pohjalta tehtävä, huollon toteuttamista ja sisältöä koskeva ratkaisu. (KHO 2005:84) Hoitotakuun toteuttaminen toivottavasti vähentää terveyspalvelun ylipitkään jonottamiseen liittyviä prosesseja. Vaikka tähän liittyvät oikeudellisesti pelisäännöt ovatkin vakiintuneita, minun on välillä ollut vaikeaa ymmärtää, miksi myös Suomen rikkaimpiin kuuluneet kaupungit ovat saattaneet pitää kivuliaita nivelrikkoisia vanhuksiaan pitkälti toista vuotta tekonivelleikkausjonoissa.

Yleisen järjestämisvastuun oikeudellisia ongelmia

Yleisen järjestämisvastuun piiriin kuuluvia etuuksia ja palveluja on järjestettävä kunnassa esiintyvän tarpeen mukaisesti, mutta kunnalla on oikeus asettaa eri hakijoiden tarpeiden tyydyttäminen etusijajärjestykseen, jos tämä perustuu objektiiviseen harkintaan ja hakijan yksilöllisen tarpeen selvittämiseen. Oikeuskäytännössä on katsottu, että yleisen järjestämisvastuun piiriin kuuluvaa palvelua ei ole pakko antaa vuoden alussa, vaikka määrärahaa on vielä jäljellä, jotta määrärahaa jäisi käytettäväksi myös vuoden lopulla tehtäviä hakemuksia varten. Oikeus priorisointiin näkyy esimerkiksi tapauksessa KHO 2004: 67. Sen mukaan sosiaali- ja terveyslautakunta oli voinut hylätä näkövammaisen hakemuksen korvauksen myöntämisestä hänelle sinänsä tarpeellisen tandempyörän hankintakustannuksiin, kun otettiin huomioon vammaispalvelua varten kunnassa varattujen määrärahojen määrä ja suuntaaminen erityisesti työssä käymisen, opiskelun jokapäiväiseen elämään liittyvien toimintojen tukemiseen.

Toisaalta hakemuksen käsittelyssä on aina selvitettävä yksilöllisen tarpeen olemassaolo ennen kuin sen etusijajärjestyksestä suhteessa muihin hakijoin arvioidaan. Nämä oikeusperiaatteet voivat johtaa hallintolainkäytössä päätöksiin, joissa lautakunnan päätös kumotaan, koska lautakunta ei esittämillään perusteilla ole voinut hylätä hakemusta. Tällaiset päätökset voidaan helposti ymmärtää kuntatasolla virheellisesti kannanotoksi siitä, että hakijalla olisi ehdoton oikeus hakemaansa etuuteen tai palveluun.

Priorisointi ei poista velvoitetta asiakkaan yksilöllisen tarpeen selvittämiseen eikä mahdollista asiakkaan mielivaltaista kohtelua. Tapauksessa KHO 2006:18 korkein hallinto-oikeus

velvoitti kaupungin järjestämään näkö- ja kuulovammaiselle lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä ruudunluku- ja puhesynteesiohjelmat, koska vastaavien apuvälineohjelmien tarve oli jo aikaisemmin todettu ja nyt kysymyksessä oli tietotekniikan kehityksen vuoksi tarpeellinen apuvälineohjelmien ajan tasalle saattaminen. MS-DOS-pohjaisella järjestelmällä ei enää voinut käyttää ajanmukaisia Windows-pohjaisia apuvälineohjelmistoja.

Vaikeus johdonmukaisiin linjauksiin yleisen järjestämistä vastuun alaisissa etuuksissa näyttää kärjistyvän vammaispalvelulain mukaisissa autoavustuksissa. Korkein hallinto-oikeus on esimerkiksi yksimielisessä päätöksessään KHO 2006:55 pitänyt Helsingin kaupungissa yleisohjeen perusteella autoavustuksille sovellettavaa 6000 euron ylärajaa lainmukaisena hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi, vaikka tällainen rajaaminen voidaan nähdä ongelmallisena yksilöllisen tarpeen selvittämisen kannalta. Autoavustukset näyttävätkin olevan sangen ongelmallisia sosiaalioikeuden järjestelmän kannalta. Niitä koskeva sääntely vammaispalveluasetuksessa on epäonnistunut, kysymys on suurista hankinnoista, joita tuetaan myös verojärjestelmän kautta, ja asiaan näyttää sekaantuneen myös kaupallisia intressejä. Hallintotuomarin näkökulmasta erityissäännöksellä suuruudeltaan ja edellytyksiltään vakioitu etuus olisi kaikkien osapuolten kannalta selkeämpi vaihtoehto kuin nykyinen yksittäistapauksellinen harkinta. Ylipäänsä vammaispalvelulain muuttuminen keinoksi, jolla kansalaiset pyrkivät turvaamaan vanhentumiseen yleisesti liittyvän toimintakyvyn alenemisen vaatimia palveluja itselleen ja omaisilleen, on hallintolainkäytössä taajaan näkyvä ilmiö.

Kunnallisen itsehallinnon ja sosiaalisten oikeuksien välisen suhteen yksi kipupiste liittyy veloitteeseen varata talousarvioon määrärahoja kunnassa esiintyvän tarpeen mukaisesti. Syyllistyykö kunta lainvastaiseen alibudjetointiin, jos se ei varaa määrärahoja yleisen järjestämistä vastuun piiriin kuuluviin etuuksiin ja palveluihin, sikäli kuin niiden olemassaolo on talousarviota valmisteltaessa tiedossa. Jos alibudjetointikieltoa sovelletaan kovin jyrkästi, voivat yleisen järjestämistä vastuun piiriin kuuluvat etuudet käytännössä muuttua subjektiivisen oikeuden kaltaisiksi.

Tämä kysymys kärjistyi korkeimman hallinto-oikeuden julkaisemattomassa päätöksessä 18.1.2005 T. 89. Korkein hallinto-oikeus pysytti hallinto-oikeuden päätöksen, jossa oli pi-

detty lainvastaisena kunnanvaltuuston hyväksymää talousarviota, jossa nimenomaan oli päätetty poistaa määrärahasta 70 000 markan osuus, jonka sosiaalilautakunta oli esittänyt yksittäiseen vammaispalvelulain mukaiseen avustukseen ja jonka osalta tarve olisi sinänsä todettu lautakunnassa. Kunnan nimenomaisena tarkoituksena oli selvittää, voiko se jättää varaamatta määrärahan tällaisessa tilanteessa. Toisaalta juridista estettä antaa avustus ei ollut, kun lautakunnan määrärahan käyttöä ei ollut sidottu. Hallinto-oikeuden mukaan sosiaalitoimen muu järjestämisvelvollisuus huomioon ottaen autoavustukseen ei kuitenkaan ollut käytettävissä määrärahaa. Korkeimman hallinto-oikeuden päätös ei ollut yksimielinen eikä sitä ole julkaistu prejudikaattina, koska kysymys oli sangen yksittäisestä tapauksesta. Se valaisee kuitenkin niitä hienovaraisia rajanvetoja, joihin ajaudutaan, kun sosiaalisiin oikeuksiin liittyvä järjestämisvastuu kohtaa itsehallinnon ytimeen kuuluvan talousarviota koskevan päätöksenteon.

Mihin sosiaalisia oikeuksia tarvitaan?

Sosiaalisista oikeuksista säädetään lailla, jolla myös on säädettävä kunnille asetettavista tehtävistä. Kysymys on siten valtiosäännön mukaan eduskunnalle kuuluvista valinnoista. Kunnat ovat osana julkista valtaa vastuussa perusoikeuksien toteuttamisesta, mutta perusoikeuksien tai niiden nojalla tavallisella lailla säädettyjen oikeuksien perustana ei ole kuntien itsehallinto. Päinvastoin niiden tarkoituksena on rajoittaa kuntatason harkintaa ja asuinpaikasta johtuvaa eriarvoisuutta tilanteessa, jossa yksityiskohtaisesta normiohjauksesta on luovuttu. Subjektivisia oikeuksia on säädetty sellaisille väestöryhmille, joiden mahdollisuudet puolustaa asemaansa kunnallisessa päätöksenteossa on oletettavasti heikot. Tämä asia näkyy esimerkiksi tapauksissa, joissa kunnat ovat pyrkineet valti-osuusuudistuksen jälkeen tulkitsemaan kansanterveyslain tai perusopetuslain mukaisia etuuksia suppeammiksi kuin normiohjauksen aikana. Pyrkimys on ilmennyt edellä mainitun vammaisten lasten kouluavustajakysymyksen lisäksi esimerkiksi koskien pitkäaikaissairaiden hoitovälinejakelua.

Oikeudellisesti kunnallisen itsehallinnon ja sosiaalisten oikeuksien suhde on siten johdonmukaisesti ajateltu. Sosiaalisten oikeuksien tehtävänä on rajoittaa kuntien harkintaa ja ohjata niiden talousarvion määrärahoja. Poliittisesta näkökulmasta tämä tietysti on ongelma,

jos sosiaalisten oikeuksien katsotaan johtavan epätarkoituksenmukaiseen kuntien toiminnan ja varainkäytön suuntaamiseen. Tässä suhteessa olisi ehkä kuitenkin syytä pyrkiä analyyttisyyteen keskustelussa.

Ensiksi olisi eroteltava priorisointi kuntien eri tehtäväkenttien välillä priorisoinnista sosiaali- ja terveyssektorin sisällä. Miten painotetaan sosiaalisia oikeuksia suhteessa muihin tarpeisiin ja miten painotetaan eri sosiaalisia tarpeita toisiinsa nähden.

Kuntapäättäjät edustavat erilaisia intressejä ja painottavat sen mukaisesti erilaisia asioita. Kun rahaa ei koskaan ole tarpeeksi, on tietysti ongelmallista, jos resursseja on käytettävä esimerkiksi toimeentulotukeen tai päivähoitoon eikä vaikkapa elinkeinopoliittikkaan. Ongelmaa kuvaa hyvin tuore otsikko Mäntyharjun paikallislehdestä: ”Mäntyharjun lastensuojelumenot ylittyvät rytinällä: Perusturvan budjetti 150 000 euroa miinukselle” (Pitäjän Uutiset 31.8.2006)

Kysymys on arvovalinnoista, joihin ei ole objektiivisia eikä helppoja vastauksia. Esimerkiksi ratkaistaessa vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevia kaavavalituksia tulee joskus mieleeni kysymys, miten asianomainen kunta on kymmenen vuoden kuluttua aikonut hoitaa vanhustensa ravitsemisen, kun se nyt hyväksyy kaavoituksellisia ratkaisuja, joiden lopputuloksena todennäköisesti on kävelyetäisyydellä olevien vähittäiskaupan palvelujen kuihtuminen.

Kun muistetaan, että itsehallinto ei oikeastaan ole kuntien vaan kuntalaisten itsehallintoa, olisikin ehkä kysyttävä, painottuvatko sosiaaliset oikeudet liikaa suhteessa kuntalaisten preferensseihin. Mikään empiirinen tieto ei ymmärtääkseni tue näkemystä, jonka mukaan kuntalaisten mielestä panostettaisiin liikaa päivähoitoon, sosiaalipalveluihin tai vaikkapa vanhusten hoitoon. Tuoreen gallupin mukaan suomalaisten huolten kärjessä ovat työttömyys (45 %), köyhyys ja syrjäytyminen (44 %), huumeet (34 %), alueellisten erojen suuruus (32 %), hyvinvointipalvelujen riittämättömyys (31 %) ja alkoholismi (30 %). (Ks. Uutispäivä Demari, 8.9.2006) Eri asia on se, että suomalaisten hyvinvointivaltiota puoltavat poliittiset preferenssit eivät ole johdonmukaisia suhteessa heidän julkisen talouden laajuutta

ja verotuksen tasoa koskeviin mielipiteisiinsä. Haluamme pohjoismaisen hyvinvointivaltion ale-hinnalla. Esimerkiksi perintöveroa koskevaa keskustelua seuratessa ei voi olla ihmettelemättä, muistetaanko lainkaan sitä kasvavaa rahoitus- ja järjestämisongelmaa, joka liittyy perittävien, siis vanhusten, huoltoon ja hyvinvointiin liittyviin tarpeisiin väestön ikääntyessä. (Ks. kuitenkin Oikeus ja kohtuus s. 39)

Sosiaalisektorin sisällä priorisointi on mahdollista lukuun ottamatta subjektiivisia oikeuksia. Oman kokemukseni perusteella tuntuu ilmeiseltä se, että esimerkiksi kuurosokeat ja muut vaikeavammaiset taikka toimeentulotuen saajat eivät kovin hyvin pärjääsi kunnallisessa päätöksenteossa ilman subjektiivisten oikeuksien antamaa selkänojaa. Mielenterveyspotilaiden nykytilanne on valaiseva esimerkki siitä, miten käy, kun heikosti asiaansa ajamaan kykenevä väestöryhmä jää ilman sekä palvelujen normiohjausta että selkeitä hoitoon pääsyä koskevia oikeuksia. Lastensuojelun jälkihuollon suhteen kunnissa ilmenevät puutteet tosin herättävät kysymyksen, kuinka pitkälle voimavaroiltaan heikon yksilön subjektiivinen oikeuskaan riittää turvaamaan asianmukaisia palveluja ja samalla kunnan pitemmän aikavälin taloudellisia intressejä. Eräässä valitusasiassa vammaispalvelulain mukaista palveluasumista kotiin hakenut, kuolemaan johtavaa sairastanut valittaja kirjoitti, että olisi kohtuullista, että hän voisi käyttää elämänsä jäljellä olevat kahdesta neljään vuotta muuhun kuin taisteluun kunnan kanssa erikseen jokaisesta hoidon yksityiskohdasta kunnan huonontuessa. Tämä toive oli kohtuullinen korkeimman hallinto-oikeuden mielestä.

Perustuslain mukaan Suomen valtiosääntö takaa yksilön ihmisarvon. Sekä sosiaaliset oikeudet että kunnallinen itsehallinto ovat pohjimmiltaan keinoja tämän kaikkien ylimmän oikeusarvon toteuttamisessa. Tämä on hyvä muistaa silloin, kun keskustelua käydään yhteiskunnassa heikoimmassa asemassa olevien asemasta. Vaikeimmassakin taloudellisessa asemassa oleva kunta on vahvempi kuin köyhä, vaikeavammaisen tai vakavasti sairas kuntalainen.

Lähteitä

Liljeström, Marita: De grundläggande sociala och kulturella rättigheterna i högsta förvaltningsdomstolens rättspraxis, Festskrift till Edward Andersson, Juridiska föreningen i Finland, 2003, s. 105-114.

Oikeus ja kohtuus, Arvioita ja ehdotuksia yksityisestä ja julkisesta hyvinvointivastuusta, STAKES 2006

Heiliö – Kattelus – Kaukonen – Kumpula – Narikka – Sintonen – Ylipartanen: Sosiaali- ja terveystalvelujen lainsäädäntö Suomessa, Tietosanoma 2006-10-05

Tuori, Kaarlo: Sosiaaioikeus, 3. uudistettu painos, WSOY Lakitieto 2004

Niilo Jääskinen on hallintoneuvos korkeimmassa hallinto-oikeudessa.