

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017—2020

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017—2020 (VNS 3/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- kansliapäällikkö Asko Välimaa, oikeusministeriö
- talousjohtaja Tapio Laamanen, oikeusministeriö
- hallitusneuvos, apulaisosastopäällikkö Heikki Liljeroos, oikeusministeriö
- budjettineuvos, apulaisbudjettipäällikkö Juha Majanen, valtiovarainministeriö
- oikeuskansleri Jaakko Jonkka, Oikeuskanslerinvirasto
- hallintotieteiden tohtori Pauli Rautiainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Olli Mäenpää

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Eduskunnan täysistunto on lähettänyt valtioneuvoston selonteon julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017—2020 valtiovarainvaliokuntaan, jolle muut valiokunnat voivat antaa lausunnon. Koska selonteko sisältää perustuslakivaliokunnan työn kannalta merkityksellisiä näkökohtia, perustuslakivaliokunta on päättänyt antaa selonteosta lausunnon, minkä tarkoituksena on erityisesti ohjata tulevaa lainvalmistelua perustuslain kannalta merkityksellisissä asioissa. Valiokunta kiinnittää arvioinnissaan huomiota lainvalmistelun laatuun, perustuslaillisten näkökohtien huomioimiseen lainvalmistelussa, hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden huolelliseen valmisteluun, oikeudenhoidon rahoitukseen sekä kuntien rahoitukseen liittyvään rahoitusperiaatteeseen.

Valiokunnan lausunto PeVL 19/2016 vp

Julkisen talouden suunnitelmasta ilmenee, että vuonna 2015 Suomen kansantalous kasvoi 0,5 % kolmen taantumavuoden jälkeen. Kasvun lähteinä olivat alkuvuonna vienti ja kulutus ja loppuvuonna investoinnit. Kuluvalle vuodelle kasvua on ennustettu 0,9 % edelliseen vuoteen verrattuna. Vuosien 2017 ja 2018 kasvuksi ennustetaan 1,2 %. Kasvun taustalla oletetaan olevan etupäässä investointien suotuisa kehitys ja yksityinen kulutus. Kaiken kaikkiaan Suomen taloustilanne pysyy kuitenkin lähivuosina heikkona.

Perustuslaillisten näkökohtien huomioiminen lainvalmistelussa

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy lukuisia toimenpiteitä, jotka voivat johtaa taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumisessa jo saavutetun tason heikkenemiseen. Toisaalta toimenpiteet voivat vaikuttaa myös eri tavoin taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen eri väestöryhmissä, sillä suunnitelmaan sisältyy myös useita näiden oikeuksien toteutumisen tasoa parantavia toimenpiteitä, joista osa on mitta-kaavaltaan suuria ja laaja-alaisia (etenkin sote-uudistus) ja osa pieniä (esim. vanhempien tulosi-donnaisuuden poistaminen itsenäisesti asuvien opintotuessa toisella asteella).

Suunnitelmaan ei sisälly lainkaan talouspolitiikan perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointeja. Perustuslakivaliokunta pitää tätä puutteena. Myös taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevien ihmisoikeussopimusten valvontakäytännössä on korostettu valtioiden velvollisuutta arvioida talouspolitiikkansa perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia. Valiokunta korostaa, että sen omien tehtävien kannalta on välttämätöntä, että suunnitelman toteuttamiseen liittyvissä hallituksen esityksissä perusoikeusvaikutukset on arvioitu riittävän perusteellisesti.

Perustuslakivaliokunta on vuoden 2015 valtiopäivillä arvioinut useita perusoikeuksien tason heikennystä merkinneitä säästölakiehdotuksia (ks. esim. PeVL 14/2015 vp, PeVL 12/2015 vp, PeVL 11/2015 vp, PeVL 10/2015 vp), jotka ovat koskeneet eri hallinnonaloja. Valiokunta pitää tärkeänä, että ministeriössä perehdytään valiokunnan lausuntoihin huolella, koska niissä on hahmoteltu julkisen talouden suunnitelman toteuttamisen kannalta olennaisia valtiosääntöoikeudellisia reuna-ehdoja. Valiokunta huomauttaa, että niin sanotut perustuslailliset toimeksiannot ovat merkityksellisiä erityisesti lainsäätäjän toiminnassa ja ne on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä. Tähän tulisi kiinnittää huomiota erityisesti valtiontalouden säästöjä kohdennettaessa (PeVL 32/2014 vp, s. 2/II, ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 3/II ja s. 6). Valiokunta myös toistaa sen useita kertoja toteamansa lähtökohdan, että valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia ei voida hallituksen esityksissä sivuuttaa tai korvata hallitusohjelmaan tai valtion talousarvioon kohdistuvilla viittauksilla (ks. PeVL 9/2016 vp ja PeVL 60/2014 vp).

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lainvalmisteluprosessissa avainasemassa perustuslaillisten näkökohtien huomioon ottamisessa ovat asianomaiset ministeriöt. Valmisteluvaiheessa tapahtuvien puutteiden ja virheiden korjaaminen prosessin myöhemmissä vaiheissa saattaa olla vaikeaa. Valiokunnan mielestä ministeriöiden on huolehdittava, että niissä on riittävästi ammatitaitoista, myös perustuslakikysymyksiä tunnistavaa ja tuntevaa henkilökuntaa. Kyse ei yksinomaan ole valmistelevien virkamiesten ammatillisesta osaamisesta, vaan taloudellinen tilanne ja säästötarpeet ovat saadun selvityksen mukaan tuoneet enenevässä määrin kiirettä ja poliittiselta

Valiokunnan lausunto PeVL 19/2016 vp

taholta tulevaa painetta virkamiesvalmisteluun, minkä seurauksena valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat saattavat jäädä vähälle huomiolle.

Vaikka monet hallituksen esitykset ovat nykyisin hyvin valmisteltuja ja korkeatasoisia, joukkoon mahtuu yhä myös heikosti valmisteltuja esityksiä. Erityisen huolestuttavaa on, että puutteellisesti valmisteltujen joukossa on ollut myös yhteiskunnallisesti merkittäviä, laajoja lakihankkeita, jotka on tuotu eduskuntaan kiireellä ilman, että niihin on laadittu esimerkiksi asianmukaisia vaikutusarvioita tai säätämisyjärjestysperusteluja.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään todennut, että perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi (ks. esim. PeVL 32/2014 vp). Valiokunta on myös katsonut, että samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä hallituksen esityksillä voi merkitä sitä, että valiokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia (ks. PeVL 60/2014 vp). Valiokunta huomauttaa, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset tulisi pyrkiä kokoamaan yhteen hallituksen esitykseen tai arvioimaan tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti.

Kaikki valtioneuvoston yleisistunnon asiat tarkastetaan ennakkollisesti oikeuskanslerinvirastossa. Tähän on käytännössä aikaa päivä tai kaksi. Tässä ajassa on paitsi tarkastettava esittelylistat myös käytävä tarvittavia korjauksia koskevat keskustelut ministeriön virkamiehen kanssa. Asian laadusta riippuen ministeriö voi informoida oikeuskanslerinvirastoa hallituksen esityksen oikeudellista kysymyksistä jo hyvissä ajoin aikaisemminkin. Valiokunta pitää tätä saadun selvityksen mukaan suositeltavana. Näin oikeuskanslerinvirastolla on huomattavasti paremmat mahdollisuudet paitsi perehtyä asiaan myös aidosti vaikuttaa havaittuihin puutteisiin. Tämä puolestaan edesauttaa asian käsittelyä eduskunnassa ja perustuslakivaliokunnassa.

Oikeuskanslerinviraston listatarkastuksessa pidetään silmällä muun muassa sitä, että hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tunnistettu relevantit perustuslakikysymykset, selostettu näitä kysymyksiä koskeva perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö sekä nostettu avoimesti esiin mahdolliset perustuslailliset tulkintakohdat. Erityisesti kiinnitetään huomiota perus- ja ihmisoikeuksien kannalta kriittisiin kohtiin. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan oikeuskanslerinviraston kehoitus hallituksen esityksen säätämisyjärjestystä koskevan jakson täydentämiseksi on joissain tapauksissa pyritty torjumaan esityksen nopean eteenpäin viemisen tarpeella. Lausuntokierrostaikin on toisinaan haluttu kiireellisyyteen vedoten ajallisesti tyypistää tai jopa luopua siitä kokonaan. Valiokunta ei pidä tällaista menettelyä asianmukaisena eikä hyvään lainvalmistelutapaan kuuluvana.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää erityistä huomiota huolellisesti laadittujen säätämisyjärjestysperustelujen merkitykseen. Valiokunta on useaan otteeseen korostanut, että hallituksen esitykseen on aina syytä ottaa jakso "Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys", jos lakiehdotukset sisältävät säännöksiä, joiden perustuslainmukaisuutta on syytä arvioida. Näin on syytä tehdä kootusti, vaikka esityksen perusteluissa olisi muualla käsitelty valtiosääntöön liittyviä seikkoja. Rajatapauksissa säätämisyjärjestysjakso on syytä pikemminkin sisällyttää esitykseen kuin jättää siitä pois. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysjakso tarjoaa eduskunnalle myös tärkeän informaati-

Valiokunnan lausunto PeVL 19/2016 vp

tion, jonka avulla keskeisesti arvioidaan esityksen käsittelemisen tarpeellisuutta perustuslakivaliokunnassa (PeVM 8/2015 vp, PeVL 4/2015 vp, PeVL 1/2015 vp, PeVM 2/2001 vp, s. 3—4 ja PeVL 57/2006 vp, s. 3; ks. myös Lainkirjoittajan opas, oikeusministeriön julkaisu 37/2013, s. 37—38). Myös oikeuskansleri on kiinnittänyt huomiota hallituksen lakiesitysten perustuslainmukaisuuden perustelemista koskevien vaatimusten noudattamiseen. (ks. esim. 28.8.2015 / OKV/7/50/201).

Oikeudenhoito

Julkisen talouden suunnitelmassa oikeusministeriön hallinnonalan määrärahat ovat 923 miljoonaa euroa vuonna 2017, ja ne pienenevät 864 miljoonaan euroon vuonna 2020. Vähennys johtuu mm. nettosäästöjen kasvusta, tietojärjestelmähankkeiden valmistumisesta ja turvapaikanhakijoiden oikeusturvamenojen arvioidusta pienenemisestä. Verrattuna vuoden 2016 määrärahasoon hallinnonalan organisaatioiden taloudellinen tilanne tiukkenee nettosäästöjen (säästöjen ja tasokorotusten summa) kasvaessa 30 miljoonalla eurolla vuoteen 2020 mennessä. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan erityisesti ulosottolaitoksen ja tuomioistuinten taloudellinen tilanne kiristyy kehyskaudella.

Oikeusministeriön hallinnonalan toimintaa sopeutetaan tiukentuvaan talouteen niin rakenneuudistuksilla, tietojärjestelmiä kehittämällä kuin myös prosesseja uudistamalla. Toimenpiteet perustuvat suurelta osin vuoteen 2025 tähtäävään oikeudenhoidon uudistamisohjelmaan (Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013—2025, Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 16/2013) ja siitä tehtyihin linjauksiin.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain 22 §:ssä säädetään julkisen vallan yleisestä velvollisuudesta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi. Perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää myös oikeusturvan osalta julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja asioiden viivytyksettömään käsittelyyn liittyvien perusoikeuksien merkitykseen oikeusvaltion kulmakivinä (PeVL 14/2016 vp, PeVL 29/2014 vp).

Perustuslakivaliokunnan mukaan pitemmällä aikavälillä on välttämätöntä toteuttaa tarkoituksenmukaiset oikeudenhoidon rakenteelliset, menettelylliset ja muut uudistukset sekä toimenpiteet oikeusturvan kehittämiseksi siten, että oikeusturvan taso vastaa perustuslain ja Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten vaatimuksia. Valiokunta on pitänyt oikeudenhoidon uudistamisohjelman sisältämiä hankkeita pääosin perusteltuina ja kiirehtinyt lainsäädäntömuutosten ja muiden toimenpiteiden asianmukaista valmistelua (PeVL 29/2014 vp). Valiokunta kiinnittää huomiota oikeudenhoidon tehostamiseen ja kansalaisten oikeusturvan tason ja saatavuuden parantamiseen tähtäävien toimien laajapohjaiseen valmisteluun.

Perustuslakivaliokunta korostaa edelleen lisäksi sitä, että oikeusturvan toteuttamisesta vastaavien viranomaisten perusrahoitus on turvattava riittävällä tavalla hankalassakin taloustilanteessa (PeVL 14/2016 vp, PeVL 9/2016 vp, PeVL 29/2014 vp). Tällä on merkitystä esimerkiksi yleisis-

Valiokunnan lausunto PeVL 19/2016 vp

sä tuomioistuimissa sekä hallinto- ja erityistuomioistuimissa käsiteltävien asioiden kautta huomattavasti laajemmalle kuin vain oikeusministeriön hallinnonalalle. Viime kädessä kyse on perusoikeuksien turvaamisesta ja myös yhteiskunnan toimivuudesta huolehtimisesta. Valiokunta pitää välttämättömänä, että talousarviota ja kehyspäätöksiä valmisteltaessa toimintamenojen vähentämisen vaikutukset oikeusturvaan arvioidaan huolellisesti. Vain näin voidaan luoda riittävä perusta oikeusvaltion turvaamiseksi (ks. myös PeVL 29/2014 vp).

Rahoitusperiaate

Valtioneuvoston selontekoon julkisen talouden suunnitelmasta sisältyy kuntataloutta koskeva jakso, jossa käsitellään kuntatalouden menorajoitetta ja hallituksen muita kuntataloutta ja kuntien tehtäviä koskevia linjauksia. Jakso sisältää myös tarkastelun valtion toimenpiteiden vaikutuksesta kuntatalouteen ja kuntatalouden keskipitkän aikavälin kehitysnäkymistä kuntien kirjanpidon käsittein. Selontekoon sisältyvää tarkastelua täydentää erillinen kuntatalousohjelma.

Kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että tehtävistä säädetessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. esim. PeVL 67/2014 vp, s. 10—14, PeVL 34/2013 vp, PeVL 30/2013 vp, s. 5/II, PeVL 12/2011 vp, s. 2/II ja PeVL 41/2010 vp, s. 5/II). Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklaan, jonka mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa.

Julkisen talouden suunnitelmasta annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n mukaan suunnitelman kuntataloutta koskevassa osassa asetetaan kuntatalouden rahoitusasemalle euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalla menojen muutoksella. Tarkoituksena on, että tämä niin sanottu menorajoite on yhdenmukainen hallituksen kuntatalouden rahoitusasematavoitteen kanssa.

Kuntien menorajoite on julkisen talouden suunnitelman mukaan vuoden 2019 tasolla — 770 miljoonaa euroa. Rajoitetta on kiristetty 230 miljoonaa euroa syksyn 2015 tasoon verrattuna. Menorajoitetta koskevan linjauksen voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä arvioida tukevan rahoitusperiaatteen toteutumista. Toisaalta kuntien omat päätökset tehtävien ja velvoitteiden vähentämisestä määrittävät viime kädessä kustannusvaikutusten suuruuden kuntataloudessa.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen julkisen talouden suunnitelman linjaukseen, ettei kunnille anneta uusia kuntataloutta pysyvästi heikentäviä lakisäätteisiä tehtäviä tai velvoitteita tai niiden laajennuksia. Jos kuntien ja kuntayhtymien toimintamenoja pysyvästi lisäävistä tehtävistä tai velvoitteista poikkeuksellisesti kuitenkin säädetään julkisen talouden kokonais-edun vuoksi, kuntatalouden rahoitusaseman heikentyminen estetään lisäämällä valtionosuuksia, karsimalla samassa yhteydessä kuntasektorin muita tehtäviä ja velvoitteita tai mahdollistamalla maksutulojen korotukset. Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti uusiin tai laajeneviin tehtäviin ja velvoitteisiin osoitetaan 100-prosenttinen valtionosuus. Valiokunta pitää sanottuja linjauksia rahoitusperiaatteen kannalta myönteisinä.

Valiokunnan lausunto PeVL 19/2016 vp

Valiokunta on aikaisemmin kiinnittänyt huomiota tarpeeseen saada riittävää ja täsmällistä tietoa lakiehdotusten vaikutuksista kuntien kokonaistalouteen ja yksittäisiin kuntiin (PeVL 34/2013 vp). Lisäksi valiokunta on kuntatalousohjelmaa koskevaa sääntelyä arvioidessaan pitänyt tärkeänä, että kokonaisvaltaisen kuntakohtaisen arvioinnin mahdollistava järjestelmä toteutetaan julkisen talouden ohjausjärjestelmän yhteydessä (PeVL 63/2014 vp).

Julkisen talouden suunnitelman mukaan kuntien toimintamenojen kasvupaine pysyy tulevina vuosina suurena, sillä palvelutarvetta kasvattaa väestön ikärakenteen muutos, lisääntynyt maahanmuutto ja heikko työmarkkinatilanne. Hitaan talouskasvun vuoksi kuntatalouden tulojen kehitys on sen sijaan jäämässä vähäiseksi. Kuntatalouden yhteenlasketun tilikauden tuloksen arvioidaan lähivuosina pysyvän tasapainon tuntumassa, mutta painuvan alijäämäiseksi vuosikymmenen lopulla ilman uusia sopeutustoimia tai menopaineita hillitseviä rakenteellisia uudistuksia. Tällöin kunnallisveroprosentteihin kohdistuisi huomattavaa nostopainetta.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei julkisen talouden suunnitelmassa ole juurikaan tarkasteltu tilannetta yksittäisten kuntien tai kuntaryhmien kannalta. Tämä vaikeuttaa kokonaiskuvan muodostamista eri kuntien tilanteesta ja niiden asukkaiden mahdollisuuksista saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja.

Valmisteilla olevalla sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksella on olennainen vaikutus kuntien tehtäviin ja tehtävien rahoitukseen. Siinä määrin kuin sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut siirtyvät uudistuksessa kuntia suuremmille itsehallinnollisille hallintoalueille, joiden menot rahoitetaan valtionosuuksilla tai niitä vastaavilla rahoituskeinoilla, on perustuslakivaliokunnan mielestä syytä huolehtia lakisääteisesti rahoituksen riittävyyden arvioinnista valtion ja itsehallintoalueiden välisessä suhteessa. Tällaisen arvioinnin tulisi kohdistua ainakin palvelujen laadun, yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden väliseen suhteeseen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 13.5.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Simon Elo ps
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok

Valiokunnan lausunto PeVL 19/2016 vp

jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala