

Perusoikeudet ja talous*

K. J. LÅNG

Aiheeni koskee hyvin laajaa aluetta. Otsikon toinen osa eli talous voidaan tässä yhteydessä nähdä hyvin moniulotteisena. Sillä voidaan tarkoittaa kansantaloutta ja tarkastella kansantalouden kokonaisresurssien ja perusoikeuksien toteuttamisen suhdetta. Voidaan myös puhua perusoikeuksista suhteessa julkiseen talouteen. Tällöin lähtökohtana on talousjärjestelmä, jossa valtio ja kunnat huolehtivat perusoikeuksien toteutumisesta. Perusoikeuksilla on myös vaikutuksia yksityiseen talouteen ja yritystalouteen ainakin silloin kun perusoikeuksia turvataan ihmisten oma-aloitteisella toiminnalla. Tällöin korostuvat itsemääräämisoikeus ja vallinnanvapaus samoin kuin ihmisen omavastuu. En lähde tarkemmin erittelemään perusoikeuksien kaikkia taloudellisia ulottuvuuksia, vaan käsittelen aihetta lähinnä julkisen talouden yhteiskunnallisen rakenteen perspektiivissä, jolloin tietysti myös kansantaloudelliset aspektit tulevat kuvaan.

Perusoikeudet eivät suinkaan ole laman takia menettäneet merkitystään. Päinvastoin perusoikeusuudistuksen ehkä tärkein tehtävä on vahvistaa yhteiskunnan tasaista hyvinvointia ja kansalaisten yhdenvertaisuuden tunnetta yhteiskunnan taloudellisesta tilasta riippumatta. Vaikkeassa taloudellisessa tilanteessa perusoikeuksien merkitys on suurempi kuin aikana, jolloin yhteiskunnassa on jaettavana runsaasti resursseja kansalaisten tarpeiden tyydyttämiseksi.

Perusoikeudet tähtäävät tietynlaiseen turvallisuuteen, joka toteutuu lähinnä oikeudenmukaisuuden, tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden tunteena. Hyvinvointivaltion historiasta on nähtävissä, että se on luotu vastaamaan niitä tarpeita, jotka Ranskan vallankumouksen motossa ilmaistiin sanalla *égalité*. Vastaavasti *liberté* koski perusoikeuksien poliittista ja demokraattista ulottuvuutta eli ns. poliittisia vapausoikeuksia, kun taas *fraternité* eli veljeys kuvaa perusoikeuksien yhteisöllistä ulottuvuutta eli solidaarisuutta.

Hyvinvointivaltiolla on aina ollut kaksi tehtävää. Toisaalta se on ollut vastaus siihen demokratian vaatimukseen, että kaikilla on yksi ääni ja mahdollisuus vaikuttaa äänillään poliittiseen perusrakenteeseen. Hyvinvointi sisältyy poliittiseen prosessiin, jossa valta ja vallan käyttöön kuuluvat resurssit jaetaan tasaisesti.

Poliittiseen prosessiin kuuluva demokratian sekä yhdenvertaisuuden edellyttämä tietynlainen tasajako johtaa vaatimukseen luoda materiaallinen ja sivistyksellinen perusturva kaikille, mutta samalla vaatimukseen oikeusturvan takaamisesta kaikille kansalaisille suhteessa julkiseen valtaan. Oikeusturvan ja sosiaalisen turvallisuuden luominen kaikille on tässä mielessä demokratian perimmäinen tavoite. Ja edelleen: Oikeusturva on hyvinvoinnin eräs ulottuvuus. Siten vanhanmallinen liberalistinen oikeusvaltio ei ole nykyaikaisen hyvinvointivaltion vastakohta vaan se edellytys.

Oikeusturva ja sosiaalinen turvallisuus ovat viime kädessä yhteiskunnan koheesion ja val-

* Esitelmä Kansantaloudellisessa Yhdistyksessä 15. 12. 1992.

tion koossapysymisen takeita. Maissa, joissa oikeusturvaa on systemaattisesti loukattu tai sosiaalinen turvallisuus on ollut hyvin puutteellista, on yleensä ennen pitkää syntynyt poliittisia jännitteitä tai suorastaan väkivaltaisia purkauksia sisällissotineen ja vallankumouksineen. Talousjärjestelmästä riippumatta oikeusturvan ja sosiaalisen turvallisuuden puutetta on voitu vain rajoitetusti hallita repressiolla tai muulla vallan käytöllä.

Myös markkinatalousjärjestelmä tarvitsee oikeusturvaa ja sosiaalista turvallisuutta voidakseen pysyä pystyssä. Markkinataloudelle edullista on toimia maassa, jossa vallitsee laki ja järjestys sekä sosiaalinen harmonia. Yhteiskuntarauha on monessa mielessä välttämätön edellytys markkinatalousvoimien toiminnalle. Markkinataloudelle oikeusturva merkitsee ennustettavuutta. Jos markkinat voivat luottaa siihen, että oikeusjärjestys toimii ja että kansalaiset tuntevat yhteiskunnan perusarvoihin pohjautuvaa solidaarisuutta, ennustettavuus lisääntyy. Ennustettavuuden väheneminen näkyy markkinatalouden kannalta yhteiskunnallisten ristiriitojen aiheuttamien kustannusten suurena nousuna. Kun 1800-luvulla puhuttiin luokkaristiriidoista, koettiin matalimmassa sosiaalisessa asemassa olevat ryhmät niin suurena uhkana, että puhuttiin jopa rikollisista kansanluokista. Hyvin toimeentulevan porvarin ja liberalistisen yhteiskunnan yrittäjän kannalta *the criminal class* oli vaarallinen ilmiö; alin luokka koko ajan tavallaan uhkasi hänen saavutuksiaan. *Marx* piti samaa ilmiötä muutoksia edistävänä räjähdysvoimana ja käytti rikollisen kansanluokan käsitteen sijasta termiä *Lumpenproletariat*.

Perusoikeudet takaavat siis yhdenvertaisuutta ja sosiaalista harmoniaa. Sosiaalisen turvallisuuden takaajina perusoikeudet ovat melkein pä minkä tahansa talousjärjestelmän toimivuudelle välttämättömiä. Tästä lähtökohdasta voi arvioida myös nykyisen laman aiheuttamia tulevaisuuden uhkia ja ongelmia. On selviä merkkejä siitä, että Reaganin ja Thatcherin kauden kehitys USA:ssa ja Englannissa on korostanut yhteiskunnan luokkaristiriitoja. Tämä on näkynyt mellakoina vajoavissa suurkaupungeissa ja myös selvänä yhteiskuntasolidaarisuuden vähe-

nemisenä. Poliittinen järjestelmä on käynyt suurille kansanryhmille kyseenalaiseksi. Julkisen toiminnan »alasajaminen» uusliberalististen periaatteiden mukaan on luonut toivotonmuutta ja apatiaa. Englannin suuret sosiaaliset ongelmat kuten asunnottomuus ja perustuloentulon puuttuminen ei vaaleissa purkautunut poliittisen vallan vaihtona. Sitä vastoin se näkyy jatkuvana yhteiskunnallisena häiriönä, joka tulee markkinataloudelle äärettömän kalliiksi. Perusoikeuksien suhde talouteen on tiivistettävä väitteeseen, että menestyvä talous tarvitsee perusoikeuksia. Koska perusoikeudet voivat toteutua heikossakin taloudellisessa tilanteessa, voi paradoksinä väittää, että perusoikeudet ovat taloudelle tärkeämpiä kuin talous perusoikeuksille. Resurssien kohdentamisessa pitemmällä aikavälillä on siis kysymys talouselämän toimivuudelle välttämättömän yhteiskunnan legitimitettiin, oikeusturvan ja sosiaalisen harmonian eli yhteisön koheesion säilyttämisestä.

Perusoikeuskomitean ehdottamat sosiaaliset oikeudet on toistuvasti otettu esille esimerkkinä siitä, että perusoikeusuudistus kalleutensa vuoksi olisi toteuttamiskelvoton. Perusoikeuksien luetteloon on sisällytetty uusina perusoikeuksina ns. tss-oikeuksia. Niitä on laskutavasta riippuen viisi tai kuusi. Ne ovat 1) oikeus työhön, 2) oikeus asuntoon, 3) oikeus terveyden ja sosiaalipalveluihin ja 4) oikeus toimeentulon perusturvaan sekä 5) oikeus opetukseen. Sen lisäksi on kuudentena »kollektiivisena» sosiaalisena oikeutena ehdotettu säännöstä oikeudesta terveelliseen ympäristöön. Kaikki mainitut perusoikeudet vaativat tietysti voimavaroja. Toisaalta muutkin perusoikeudet eli oikeusturvaan ja vapauteen liittyvät oikeudet maksavat varsin paljon, vaikka ne valtion budjetin kannalta ovat Suomen tapaisessa maassa halvempia kuin luuttelemani taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet.

Sosiaalisesti turvattomissa maissa käytetään poliisi- ja puolustusmenoihin sekä muiden repressiivisten järjestelmien ylläpitoon usein enemmän julkisen talouden voimavaroja kuin kaikkiin taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin liittyviin tarkoituksiin yhteensä. Sosiaalisen harmonian ja solidaarisuu-

den järkkyminen maksetaan näin kalliina repressiona, joka sinänsä usein loukkaa sekä vapautta että muita ns. klassisia perusoikeuksia. Ei ole mikään sattuma, että erittäin suuri osa Afrikan ja Etelä-Amerikan maiden julkisista menoista ja niiden bruttokansantuotteestakin käytetään nimenomaan repression ylläpitämiseen eikä suinkaan väestön hyvinvoinnin ylläpitämiseen. Ellei sosiaalista harmoniaa pystytä takaamaan tss-oikeuksien toteutumisen kautta, repression aiheuttamat kustannukset kasvavat.

Tss-oikeuksien asema ja sääntely on Suomessa ja muualla Länsi-Euroopassa tietysti erilainen kuin kehitysmaissa. Kansainväliset velvoitteet, jotka sisältyvät mm. YK:n tss-oikeuksia koskevaan yleissopimukseen tai jotka esiintyvät suoranaisin velvoitteina esim. lasten oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa, sisältävät jatkuvan kehittämisen tavoitteen maan voimavarojen puitteissa. Tosin tss-oikeudet eivät ole läntisissä teollisuusmaissa saaneet oikeudellisesti yhtä vahvaa asemaa kuin poliittiset ja demokraattiset perusoikeudet. Ne ovat kuitenkin kansainvälisen oikeuden mukaan velvoittavia ja muodostuvat ns. tulkintavaikutuksen kautta oikeuslähteiksi sekä Euroopan Neuvoston että EY:n tuomioistuimissa.

Varsin yleisesti väitetään, että taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet eivät ole perustuslakikysymyksiä, koska ne ovat riippuvaisia kulloinkin vallitsevasta taloudellisesta tilanteesta. Samalla ne ovat myös riippuvaisia kulloinkin vallitsevista poliittisista voimasuhteista. Sosiaaliset oikeudet nähdään helposti poliittisen prosessin ja kompromissin tuloksina, jotka toteutuvat vuosittaisten budjettien tai hallitusohjelmien kautta. Tämä pitää tietysti osittain paikkansa. Perusoikeuskomiteakin on ehdotuksensa perusteluissa kiinnittänyt huomiota nimenomaan siihen, että poliittinen järjestelmä vaikuttaa sovellettavaan lainsäädäntöön ja resurssivarauksiin. Perusoikeusluetteloon tulee kuitenkin sisällyttää myös tss-oikeuksia. Vain siten voidaan osoittaa ne vähimmäisoikeudet, jotka olisi aina toteutettava esim. asunnon, perustoimeentuloturvan ja terveyden osalta. Oikeuksien luettelo osoittaa suunnan silloin, kun joudutaan valitsemaan rajallisista

resursseista. Kysymys on viime kädessä siitä, ettei näiden sosiaalisten perusoikeuksien olennaista sisältöä saisi heikentää jonkun muun sosiaalisen turvallisuuden kannalta vähempiarvoisen intressin vuoksi. Jos kunnallistaloudessa esim. pannaan vastakkain sadan asunnottoman tarpeet ja golf-radan rakentaminen, valinnan tulisi olla varsin selvä. Niukkoja resursseja koskevissa valinnoissa perusoikeusluettelon merkitys on prioriteettiajattelussa. Perusoikeusluettelosta ei saa poiketa niin paljon, että siinä lueteltujen tss-oikeuksien olennaiset sisällöt heikentyvät samanaikaisesti kun resursseja käytetään tehtäviin ja tarpeisiin, joita ei hyvällä tahdolla voi pitää perusoikeuksina tai ensisijaisina yhteiskunnallisina toimintoina. Haluamatta loukata golfin harrastajia väitän, ettei edes johtajien perusoikeutena voisi olla mahdollisuus yhteiskunnan tuella golfata puhumattakaan siitä, että sitä voitaisiin pitää keskivertokansalaisen perusoikeutena.

Valtiovarainministeriön, kunnallisten keskusjärjestöjen sekä elinkeinoelämän yritys- ja työnantajapuolen kannanotoissa on usein pelätty, että sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet tehdään ns. subjektiivisiksi oikeuksiksi. Viidestä osa-alueesta; työ, toimeentulon perusturva, sosiaali- ja terveystaloudelliset, opetus ja asunto, joista on puhe subjektiivisina oikeuksina, ei yhtäkään ole ehdotettu säädettäväksi kovin laajaksi subjektiiviseksi oikeudeksi. Komitea on perusteluissaan todennut, että ns. tss-oikeudet on muotoiltu yksilön subjektiivisiksi oikeuksiksi vain joillakin suppeilla alueilla ja ne vastaavat jo olemassa olevia subjektiivisia oikeuksia lähes kattavasti. Varsinaisia uusia subjektiivisiä oikeuksia ei ole lueteltu.

Perusoikeuskomitean mietinnön mukaan subjektiivisina oikeuksina pidettäviä olisivat:

1) *Oikeus ihmisarvoisen elämän edellytyksenä olevaan välttämättömään toimeentuloon ja muuhun huolenpitoon.* Tämä vastaa sellaista vähimmäisturvan (*Existens-minimum*) tasoa, jota voidaan edellyttää suomalaisen yhteiskunnan kehitysvaiheessa olevalta valtiolta.

2) *Oikeus lailla tarkemmin säädettävällä tavalla työllistävään koulutukseen ja työttömyyden aikaiseen toimeentuloturvaan.* Ehdotus sisältää työvoiman suojaamisen myös sellaisina

aikoina, jolloin koko työvoimaa ei pystytä käyttämään tuottavaan toimintaan. Tämän subjektiivisen oikeuden perusta on osittain se, että turvataan nousukausia varten riittävän hyvin koulutettua ja työkykyistä työvoimaa. Toisaalta myös estetään sosiaalisia levottomuuksia, jotka voisivat aiheutua työttömien toimeentuloturvasta laskemisesta alle hyväksyttävän minimin.

3) *Oikeus toimentulon perusturvaan vanhemmuuden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden perusteella.* Toimentulon perusturvakäsite juontaa juurensa oikeastaan jo keskiaikaisesta luostarilaitoksesta ja sisältyy joka tapauksessa eri muunnelmin nykyisten hyvinvointivaltioiden tapaan rakennettujen yhteiskuntien järjestelmiin. Toimeentulon perusturvan ulottuvuudet sisältyivät esim. Bismarckin sosiaalipolitiikkaan.

4) *Oikeus sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluihin.* Ehdotus vastaa suurin piirtein nykyisen kansanterveyslain tasoa ja nykyisen sosiaalipalvelujärjestelmän tavoitteistoa. Toisaalta se vastaa selkeästi mm. EY:n sosiaalisia oikeuksia koskevaa sinänsä ohjelmallista julistusta niiltä osin, mitä Suomen eduskunnan perustuslakivaliokunta on vaatinut lisätessään peruspalvelut perusturvan käsitteeseen. Ongelmana on pidetty käsitettä »sosiaalihuollon peruspalvelut» sen määrittelyvaikeuksien vuoksi.

5) *Oikeus opetukseen* sisältää subjektiivisen oikeuden ainakin perusopetukseen mutta myös keskiasteen ja ylemmän asteen ammatilliseen ja yleissivistävään opetukseen. Tätäkin ehdotusta on kritisoitu ja väitetty, ettei sitä voitaisi toteuttaa ainakaan maksuttomana subjektiivisena oikeutena. Voi kuitenkin kysyä, minkä vuoksi Suomi ei tänä päivänä voisi sitoutua maksuttomaan perusopetukseen ja keskiasteen ammatilliseen opetukseen, jos nuori tasavalta saattoi jo 1920-luvun alussa viedä läpi koko väestön kattavan maksuttoman kansakoulujärjestelmän.

Luettelosta näkee, etteivät talouteen vaikuttavat subjektiiviset oikeudet ole kovin laajat. Tss-oikeuksien luettelo ei laajenna sitä subjektiivisten oikeuksien aluetta, joka jo nyt on tavallisella lailla voitu toteuttaa.

Tässä yhteydessä on ehkä syytä tarkentaa,

mistä subjektiivisista oikeuksista puhuttaessa on kysymys. Ne ovat sellaisia oikeuksia, jotka voivat toteutua oikeudellisessa menettelyssä. Vaatimus voidaan kohdistaa tiettyyn julkiseen tahoon, valtioon tai kuntaan, joka on velvollinen huolehtimaan subjektiiviseen oikeuteen kuuluvista toimenpiteistä. Subjektiivinen oikeus poikkeaa muista sosiaalisista ja taloudellisista etuuksista vain siten, että se voi yksilökanteena ja tuomioistuimen päätöksen kautta tulla julkista toimeenpanijaa eli lähinnä valtion ja kunnan viranomaisia velvoittavaksi. Toisin sanoen subjektiivisen oikeuden luonteeseen kuuluu tietynlainen oikeudellistamisprosessi. Oikeudellistamisesta voi todeta, että järjestelmämme on tunkeutumassa uusi oikeudellinen kulttuuri EY:n ja Euroopan Neuvoston kautta. Se johtaa selvästi siihen, että tuomioistuintyyppiset elimet ratkaisevat viime kädessä lain soveltamisen yksittäistapauksissa laajemminkin kuin vain subjektiivisia oikeuksia koskevissa asioissa.

Oikeudellistaminen eli tietynlainen tuomarivaltio on juuriltaan anglosaksinen ja jossain määrin vieras saksalaiselle ja pohjoismaiselle traditiolle. Kehitys on joka tapauksessa johtamassa siihen, ettei julkisella vallalla ole kovin paljon liikkumavaraa sen jälkeen kun kansallisesta tai kansainvälisestä säännöstöstä on saatu tuomionmuotoisia auktoritatiivisia julkista valtaa velvoittavia tulkintoja. Subjektiivinen oikeus ja oikeudellistamisprosessi merkitsee samalla sitä, että julkisella vallalla on velvollisuuksia kansalaisiin nähden. Nämä velvollisuudet määräytyvät lähinnä perusoikeuksien ja muiden oikeuksien kautta.

Viimeaikaiselle kehitykselle on ollut tyypillistä pyrkimys vähentää normeja. Yksityistämisen rinnalla puhutaan normiohjauksen vähentämisestä ja deregulaatiosta, eli säännöstön ja normien purkamisesta. Mielestäni on eräänlainen näköharha, että deregulaatio johtaisi oikeudellisesti velvoittavien ja tuomioistuinmenettelyssä tehtävien auktoritatiivisten päätösten määrän vähenemiseen. Sekä anglosaksinen järjestelmä että jossain määrin myös Saksan järjestelmä valtiosääntötuomioistuimiseen johtavat normiaukkojen täyttämiseen oikeustapauksia koskevilla tulkinnoilla. Tulkinnot eli ennak-

kotapaukset muodostavat lakien, asetusten ja muiden normipäätösten vähetessä entistä suuremman osan normistoa. Kansainvälisten tuomioistuinten toiminta sekä käynnissä oleva yksityistämismenettely johtavat oikeudellistamisen ja subjektiivisten oikeuksien aseman korostamiseen silloin, kun ilman yksityiskohtaisia säännöksiä joudutaan tulkitsemaan johtavia periaatteita ja säännöksiä yksittäistapauksissa. Tämä kehitys tulee koskemaan erityisesti perusoikeuksia.

Tarkastelen seuraavaksi perusoikeuksien taloudellisia vaikutuksia yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoperiaatteen valossa. Hyvinvointivaltio yrittää vastata siihen solidaarisuuden ja sosiaalisen harmonian vaatimukseen, johon alussa viittasin. Se on luonut erilaisia tulonsiirtojärjestelmiä, jotka tietysti viime kädessä maksetaan maan kokonaistuotannolla. Tulonjakojärjestelmät ovat olleet koko sodan jälkeisen sosiaalipolitiikan perustana Pohjoismaissa, mutta myös Keski-Euroopassa ja Englannissa. Tulonsiirtojärjestelmää voidaan tietysti arvostella siitä, että jotkut saavat ilman omaa ansiotaan osuuden muiden aikaansaamasta tuotannosta. Tällainen ajattelu on varsin pinnallista. Yhteiskunnallinen tasa-arvo ja solidaarisuus luovat turvaa myös niille, jotka osallistuvat tuotantoon. Sosiaaliturvajärjestelmät tuovat toimintavapautta ja laajentavat sitä turvattua toimintapiiriä, jossa taloudellisia aktiviteetteja voidaan kehittää. Tässä mielessä tulonsiirrot ovat hinta, joka joudutaan maksamaan, jotta voidaan lisätä rauhallisissa oloissa ja pienimmillä sosiaalisilla kustannuksilla toimintavapautta.

Kaikki perusoikeudet eli ne, jotka koskevat oikeutta elämään, oikeutta oikeusturvaan, oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin jne. sekä ns. tss-oikeudet tulevat varmasti kansantalouden kannalta erittäin kalliiksi, jos ne jätetään toteuttamatta tasaisesti ja kattavasti koko maassa. Tämä nähdään mm. niissä maissa, joissa joudutaan esim. suojelemaan tuotantolaitoksia yksityisillä poliisivoimilla ja yksityisillä turvajärjestelmillä. Kun julkinen valta toimii hyvin, nämä suojajärjestelmät hoidetaan verovaroilla ja tulonsiirroilla, jolloin ne ovat yksittäiselle yritykselle huomattavasti halvempia kuin jos

yrittäjä joutuu niistä itse huolehtimaan. Sama koskee myös sosiaali- ja koulutuskustannuksia. Tulonsiirtojen avulla toteutettava kustannusten tasausjärjestelmä on markkinatalouden kannalta edullisempi kuin pitkälle yksityistetty järjestelmä, joka yksin ei pysty tuottamaan sellaista sosiaalisesti toimivaa yhteisöä, jossa on riittävän hyvin koulutettua työvoimaa ja riittävä sosiaalinen harmonia.

Palvelujen tuotantotavalla on vaikutus myös perusoikeuksiin. Vanhimpia julkisia palveluita on ollut posti. Se ulottaa lähtökohtaisesti toimintansa koko maassa. Postipalvelujen järjestelyillä on saavutettu tasainen palvelutaso. Kailille kuuluvan palvelun saavutettavuus on toteutettu konsessioajattelun pohjalta. Konsessiot ovat markkinatalouden kannalta ongelmallisia, jos ne luodaan monopoleiksi. Niissä saattaa esiintyä myös tuottavuusongelmia eli tuotos ei vastaa taloudellista panosta. Toisaalta myös julkinen hallinto – ja tämä koskee kyllä Suomea – pystyy toimimaan varsin tehokkaasti. Posti oli monessa suhteessa jo ennenkuin sitä ruvettiin yhtiöittämään ja yksityistämään kilpailukykyinen.

Konsessioajattelu edellyttää infrastruktuurin eli teiden, tiedonvälityksen jne. rakentamista yhdenvertaisuuden vuoksi kattaviksi. Konsessio sisältää privilegion lisäksi koko maata kattavan vaatimuksen palvelujen järjestämisestä edullisesti. Konsessioon sisältyy aina myös velvoitteita, jotka ulottuvat kaikkiin kansalaisiin. Velvoitteisiin kuuluu, että näitä palveluita on tuotettava ja infrastruktuurin etuja on tuotettava kaikkien kansalaisten ulottuville riippumatta heidän elinoloistaan ja asuinpaikastaan. Puhelinliikenteen vieminen erämaihin on eräs esimerkki. Linja-autoliikenteessä nähdään sama ilmiö. Siihen kuulunut lupajärjestelmä on sinänsä ongelmallinen markkinatalouden kannalta eikä vastaa kaililta osin EY:n tavoitteita. Suomessa on jo nyt ennen EY:hyn liittymistä käynnissä laaja palvelujen karsiminen alueille, joissa yksittäiset palvelut eivät ole kannattavia. Konsessioon kuuluva periaatteessa kaikkia kansalaisia koskeva palvelujen minimitaso on jäänyt vähemmälle huomiolle. Minua huolestuttaaakin kansantalouden yhden osan eli peruspalvelujen ja infrastruktuurin osasten saa-

vutettavuuden ja kattavuuden uhanlaisuus.

Yksityistämiseen liittyy muitakin ongelmia, joita vain mainitsen. Jos esim. yksityisesti tuotettu palvelu kuuluu perusoikeuksien piiriin, koko oikeudellinen järjestelmä on erilainen kuin julkisessa tuotannossa. Jos palvelut tuotetaan kunnallisessa järjestelmässä, kuten päiväkodissa tai vanhusten hoitokodissa, niiden toiminta on julkista. Ne ovat kunnallisen poliittisen päätöksenteon kohteena, mihin liittyy yleisjulkisuus valitusmahdollisuuksineen. Jos sitävastoin nämä toiminnot siirretään yksityiselle, niiden järjestämiseen kuuluva julkisuus suurelta osin häviää. Toimintojen jälkitarkkailu esim. valitus- ja muiden oikeusturvajärjestelmien kautta tulee uhatuksi tai jopa mahdottomaksi. Tämä on demokratian tappio.

On ilman muuta selvää, että täytyy olla taloudellinen pohja, jotta perusoikeudet toteutuvat. Jos taloudellinen pohja on kapea, perusoikeuksille tulisi antaa etusija saatavissa olevia resursseja jaettassa. Perusoikeudet muodostavat poliittiselle järjestelmälle ja julkiselle budjetoinnille eräänlaisen etusijajärjestelmän. Tämä merkitsee samalla sitä, ettei kulloinkin vallassa oleva poliittinen eturyhmä pääse kahmimaan yhteiskunnan resursseja vain omien etujen mukaisesti, vaan joutuu varaamaan perusoikeuksien toteuttamiseen niin paljon resursseja, ettei perusoikeuksien olennaista sisältöä voida sanoa loukattavan. Tällä tavoin arvioituna kaikki perusoikeudet voidaan asettaa etusijajärjestykseen, jolloin niitä tulee arvioida julkisen talouden ja koko kansantalouden kestokyvyn kannalta. Kysymys kuuluu, mitä voidaan maksaa vapaudesta, mitä voidaan maksaa oikeusturvasta, mitä voidaan maksaa demokraattisen järjestelmän ylläpitämisestä, mitä voidaan maksaa osallistumisesta, mitä voidaan maksaa siitä, ettei yhdelläkään kansalaisella ole välitöntä aineellista hätää ruoan, lämmön ja asumisen suhteen. Näiden perusoikeuksien hinnan ja priorisoinnin määrittely on mahdollista myös hyvin köyhässä valtiossa. Köyhäkin maa saattaa perusoikeuksien osalta olla turvallinen. Jos pystytään luomaan oikeudenmukainen priorisointijärjestelmä, köyhässä maassa asuvat kokevat saavansa sen, mitä yhteiskunta pystyy tarjoamaan yhdenvertaisen ja tasa-arvoisen

kohtelun puitteissa. Julkisen vallan toimintaa arvioitaessa tulee erottaa arvot ja päämäärät keinoista ja välineistä. Niinpä yksityistäminen ja ostopalvelujen käyttäminen perusoikeuksia toteutettaessa tulisi nähdä lähinnä vain välineinä.

Lopuksi haluan muutamalla sanalla kosketella nykyiseen kehitykseen liittyviä uhkia. 1800-luvun hyvinvointivaltion juurista löytyy monia viitteitä luokkayhteiskuntaan ja luokkaristiriitoihin. *Marxin Lumpenproletariat* ja Englannin porvarien käyttämä termi *criminal classes* ilmaisevat nimenomaan sen, että hyvinvointia piti luoda luokkayhteiskunnan ristiriitojen tasoittamiseksi, jotta päästiin yhteiskunnan riittävään integrointiin ja koheesioon. Voidaan kysyä, miten nykyinen kehitys vaikuttaa tässä suhteessa ja mitä uhkia on nähtävissä. Otan tässä yhteydessä esille neljä asiaa.

1) Jos tuotanto supistuu, tulee tasa-arvon ja sosiaalisen harmonian kannalta nimenomaan *jakelun oikeudenmukaisuus* keskeiseksi. Otan esimerkin. Nykyisen Venäjän suurimpia ongelmia supistuvan tuotannon lisäksi on tuotannon jakelujärjestelmän pettäminen. Tuotannon ehkä kahdenkymmenen prosentin supistus johtaa jakelun epäoikeudenmukaisuuden vuoksi paljon suurempaan hyödykemäärän vähennykseen hyvin suurten ihmisryhmien kohdalla.

2) *Ympäristökysymykset*. Ympäristön kesto-kyky on taloudellisen toiminnan ja viime kädessä ihmiselämän välttämätön edellytys. Ympäristön suojelemista ei pystytä siirtämään vain yksityisten ja yritysten etujen pohjalta harkittavaksi. Ei tarvitse mennä Amazonaan tietääkseen, että ympäristön suojeleminen väistyy riiston edessä silloin, kun puhutaan voittoa tuottavasta yrittämisestä. Ympäristön suojeleminen vaatii julkisen vallan toimenpiteitä, esteitä ja ohjausmekanismeja, jotka pitävät ympäristön riiston kurissa. Perusoikeusajattelu edellyttää ympäristön suojelelun ja samalla velvoitteita julkiselle hallinnolle ja sen kautta velvoitteita myös yksilöille. Tämä onkin ainoa kohta, jossa perusoikeuskomitea on puhunut vastuusta. Muuten komitea on välttänyt velvollisuuksien kirjaamista oikeuksien rinnalle.

3) *Työvoiman supistuva käyttö*. Työttömyyden, mutta myös eläkeläistymisen kautta syn-

tyy suuria kansanryhmiä, joilla ei ole varsinaisia tuotannollisia tehtäviä. Ne muodostavat monessa suhteessa uhan talousjärjestelmälle. Viime kädessä on kysymys siitä, voidaanko toimeentulon lisäksi näille ihmisille osoittaa jotain positiivista tehtävää yhteiskunnassa. Ainaakin työttömistä, jotka eivät pysty järjestäytymään samalla tavalla kuin 1800-luvun teollisuusköyhälistö, saattaa muodostua suurikin uhka yhteiskunnalliselle yhteenkuuluvuudelle, sen koheesiolle. *Michel Foucault* on väittänyt, että kurinpito- ja rangaistusjärjestelmät eli repressio 1700- ja 1800-luvulla luotiin, jotta voitiin pitää työvoimaa kurissa ja hyvä työvoima työssä. Uuden luokkayhteiskunnan uhka aiheutuu siitä, että me joudumme käyttämään repressiota pitääksemme vähenevän ostovoiman varassa eläviä työttömiä järjestyksessä, vaikka emme pysty tarjoamaan heille positiivista tehtävää. Perusoikeusudistukseen kuuluva työttömien toimeentuloturvan takaaminen ja mahdollisuuksien järjestäminen koulutukseen silloin, kun työvoimaa ei pystytä käyttämään, on nähtävä pyrkimyksenä sellaisen järjestelmän luomiseen, jossa ihmisillä on jokin asema, vaikka he eivät työllään pysty hankkimaan välttämätöntä ostovoimaa.

4) *Pahin uhka tässä kehityksessä on tietysti mielessä moraalinen.* Jos moraalit korvataan vain taloudellisten saavutusten ylimahdilla, se johtaa tasa-arvon heikentymisen ja yhdenvertaisuuden loukkauksen lisäksi yhteiskunnallisen koheesion murtumiseen.

Köyhyydestä ja lamasta käytävässä keskustelussa tulee joskus esille varsin subjektiivisia syyllistämismekanismeja niihin nähden, jotka eivät pysty raivaamaan itselleen tietä kovassa uusliberalistisessa ilmapiirissä. Usein myös moralisoidaan järjestelmiä ja organisaatioita, jotka ovat luotuja sosiaalisen turvallisuuden ja

oikeusturvan ylläpitämiseksi. Luodaan kuva byrokraatista, joka muistuttaa sitä pilakuvaa, jota *Marx* käytti kapitalisteista. Kapitalistihan oli paksua sikaria tupruttava parooni, joka piiskalla ajoi nälkiintyneet lapset tehdastyöhön ja kaivoksiin. Lukiessa julkisen hallinnon ja julkisen talouden toiminnasta esitettyjä käsityksiä, tulee mieleen, että uusliberalistiset pilapiirtäjät ovat luomassa byrokraatista hyödyttömän verenheimijän, vampyyrin, kuvaa.

En halua väittää, etteikö julkisessa hallinnossa ja byrokratiassa olisi paljon saneerattavaa ja tehostettavaa. Hyvinvointivaltion julkisen palvelutuotannon tehtävät ovat olleet kuitenkin sellaisia, ettei niiden hoitajista hyvällä tahdollaakaan voi tehdä pölyyntyneitä byrokraattia, joka siirtää paperia huoneesta toiseen ilman että hänen työstään koituu kansalaiselle mitään hyötyä. Ehkä paras esimerkki siitä, kuinka yksityistäminen ei ratkaise edes tuottavuusongelmia on terveydenhuollon alueella. Tiedämme varsin luotettavien selvitysten perusteella, että USA:n kansantaloudessa käytetään suhteellisesti enemmän resursseja terveydenhuoltoon kuin Ruotsissa ja Suomessa. Sairaalamaksuja ja yksityisvastaanottojen laskutustapoja sekä vakuutusyhtiöiden toimintaa koskevat tiedot taas kertovat, että USA:n terveydenhuolto on huippuklinikoita lukuunottamatta joka suhteessa heikommalla tasolla kuin Pohjoismaissa. Suomen »byrokraattinen» terveydenhuolto on siis halvempaa ja parempaa sekä ulottuu tasaisemmin kaikkiin kansalaisiin kuin yksityisesti järjestetty ja kalliimpi järjestelmä USA:ssa. Tässä mielessä perusoikeus sosiaali- ja terveyspalveluihin on kansantalouden kannalta järjestetty Suomessa edullisesti. Vastaavanlaisia esimerkkejä on esitettävissä käytännöllisesti katsoen kaikista niistä perusoikeuksista, joita on arvosteltu niiden kalleuden vuoksi.