
Muuttuva sosiaali oikeus

Toimituskunta
Sakari Hänninen
Toomas Kotkas
Eeva Nykänen
Marja Pajukoski
Maija Sakslin

Tilausosoite
Suomalainen Lakimiesyhdistys
Kasarmikatu 23 A 17
00130 Helsinki
p. 09 6120 300
f. 09 604 668
toimisto@lakimiesyhdistys.fi
www.lakimiesyhdistys.fi

Kannen suunnittelu: Heikki Kalliomaa

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

ISSN 1458-0446
ISSN-L 1458-0446
ISBN 978-951-855-334-5

Hansaprint Oy, Vantaa 2013

Sisällys

Esipuhe.....	VII
Johdanto	1

I

MUUTTUVA SOSIAALIOIKEUDEN SUBJEKTI

Ari Hirvonen

Pahat toimettomat.

Irtolaisuus sosiaalioikeuden ja sosiaalipolitiikan peilinä..... 13

Eeva Nykänen

Maahanmuuttajat sosiaalisten oikeuksien subjekteina 47

Paul Van Aerschot

Kotoutumislainsäädäntö

ja sen toimeenpano yksilön oikeuksien näkökulmasta 75

Laura Kalliomaa-Puha

Homo sociojuridicus – mitä asiakkaalta ja potilaalta odotetaan? 97

II

SOSIAALISIA OIKEUKSIA KOSKEVAN SÄÄNTELYN VALMISTELU JA TÄYTÄNTÖÖNPANO

Pentti Arajärvi

Eduskunta sosiaalioikeudellisena toimijana 127

Raija Huhtanen

Sosiaaliset perusoikeudet perustuslakivaliokunnan käytännössä 161

Sakari Hänninen

Oikeustositseikoista sosiaalioikeudessa..... 193

Toomas Kotkas

Perustuslain 19 §:n sosiaaliset perusoikeudet

korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä 217

Marja Pajukoski

Turvaako muutoksenhaku sosiaalisten oikeuksien toteutumista? 239

III
KANSALLISEN SOSIAALIOIKEUDEN HAASTEET

Sanna Hyttinen

Sosiaaliset ihmisoikeudet ja Suomi – sitomattomista tavoitteista
Euroopan ihmisoikeussopimuksen varjoon273

Suvianna Hakalehto-Wainio

Lasten oikeusturva lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta297

Jan-Erik Helenelund

Asuminen ihmisoikeutena Suomessa – oikeuden kohdentuminen.....331

Elina Palola

Yleishyödyllisyys ja sosiaalipalvelut EU:ssa – kohti markkinoiden
ja julkisten palvelutehtävien välistä tasapainoa?363

Kirjoittajat397

Sosiaaliset oikeudet ja Suomi – sitomattomista tavoitteista Euroopan ihmisoikeussopimuksen varjoon

1 ALUKSI

Suomi tunnetaan kansainvälisesti sosiaalisten ihmisoikeuksien puolestapuhujana. Valtiona Suomi on esimerkiksi toiminut YK:ssa aktiivisesti TSS-sopimukseen² vuonna 2008 hyväksytyyn valinnaisen pöytäkirjan puolesta ja pitänyt sosiaalisia oikeuksia esillä EU:n perusoikeuskirjan laatimisen yhteydessä.³ Lisäksi Suomessa järjestettiin vuonna 2011 seminaari, jonka tarkoituksena oli Euroopan sosiaalisen peruskirjan 50-vuotisjuhlan kunniaksi pohtia peruskirjan nykytilaa ja uudistustarpeita.⁴

Suomalaiset tutkijat puolestaan ovat osallistuneet aktiivisesti TSS-oikeuksista käytyyn kansainväliseen keskusteluun⁵ ja Åbo Akademiassa järjestetään säännöllisesti kansainvälisestikin ainutlaatuinen erikoistumiskurssi näiden oikeuksien oikeudellisesta suojaamisesta⁶. Myös kansallisesti merkittävä osa julkisoikeuden tutkijoista ja tutkimuksesta suhtautuu sosiaaliin oikeuksiin, sosiaaliset ihmisoikeudet mukaan lukien, lähtökohtaisen myönteisesti.

¹ Kirjoittaja on jäsenenä Suomen akatemian rahoittamassa How to Rule the Economy -tutkimusprojektissa.

² Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus 16.12.1966, SopS 6/1976.

³ Suomen ihmisoikeuspolitiikasta ks. vuosina 1998, 2000, 2004 ja 2009 annetut ihmisoikeuspoliittiset selonteot, jotka ovat saatavissa ulkoasiainministeriön sivuilta osoitteesta <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=42553> (12.2.2013).

⁴ Seminar on the Reform of the European Social Charter, 8.–9.2.2011, Helsinki. Seminaariin liittyvä julkaisu löytyy osoitteesta <http://www.helsinki.fi/finruslaw/pdf/seminaarikirja.pdf>. (17.2.2013).

⁵ Åbo Akademin tutkijat ovat olleet mukana aktivoimassa kansainvälistä keskustelua TSS-oikeuksien luonteesta muun muassa kirjoilla Drzewicki – Krause – Rosas (eds.): *Social Rights as Human Rights – A European Challenge*, Åbo/Turku : Åbo Akademi University. Institute for Human Rights, 1994 sekä Eide – Krause – Rosas (eds.): *Economic, Social and Cultural Rights – A Textbook*, 1995 and 2nd Revised Edition, Hague : Kluwer Law 2001.

⁶ Intensive Course on Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights järjestetään seuraavan kerran syksyllä 2013. Lisätietoja <https://www.abo.fi/institution/en/humanrightscourses> (12.2.2013).

Esimerkiksi lähes kaikki viime vuosina aktiiviset valtiosääntöoikeuden tutkijat ovat jossain vaiheessa kirjoittaneet jotain sosiaalisiin perus- tai ihmisoikeuksiin liittyvää.⁷ Ajatus ihmisoikeuksien jakamattomuudesta ja samanarvoisuudesta on varsin yleisesti hyväksytty, eikä Suomessa olekaan, monista muista maista poiketen, enää vuosiin nähty suurempaa tarvetta keskustella sosiaalisten ihmisoikeuksien asemasta oikeuksien järjestelmässä. Myös ylimmät lainvalvojat ja tuomioistuinten edustajat ovat pitäneet esillä sosiaalisia perus- ja ihmisoikeuksia.⁸

Päällisin puolin kaikki näyttääkin olevan sosiaalisten ihmisoikeuksien osalta kunnossa. Kuten jäljempänä kuitenkin käy ilmi, asiaan tarkemmin perehtyessä havaitaan, että sosiaalisten ihmisoikeuksien osalta kyse taitaa sittenkin olla myös Suomessa enemmän teoriasta kuin siitä, että nämä oikeudet todella eläisivät oikeudellisissa käytännöissä ja tutkimuksessa. Voisikin sanoa, että sosiaalisten ihmisoikeuksien kohdalla vallitsee eräänlainen paradoksi: sosiaalisia ihmisoikeuksia pidetään periaatteessa tärkeinä, mutta niiden aktiivinen käyttäminen näyttää jäävän olemattomaksi.

Osana tämän väitteen perustelemista on tarpeen selvittää, miten tilanteeen on tultu. Tarkastelu aloitetaan TSS-sopimuksen ratifioimiseen ja kansalliseen voimaansaattamiseen liittyneestä prosessista. Tässä yhteydessä on myös syytä mainita, että kyseessä ei ole aikalaiskertomus, vaan asiakirjojen perusteella tehty yksi mahdollinen rekonstruktio sosiaalisten ihmisoikeuksien kehittymisestä Suomessa. Kirjoitus ei myöskään ole tyhjentävä eikä lainopillis-normatiivinen kuvaus sosiaalisista ihmisoikeuksista Suomessa. Tarkoituksena on sen sijaan nostaa esille joitakin näihin oikeuksiin liittyviä oikeudellisen tutkimuksen ja oikeudellisten käytäntöjen piirteitä. Erityisen huomion kohteena ovat TSS-sopimuksen ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan hyväksymis- ja voimaansaattamisasiakirjat. Näiden asiakirjojen kautta tulee varsin hyvin näkyväksi muutos, joka on tapahtunut siinä, miten sosiaalisista ihmisoikeuksista oikeudellisissa yhteyksissä ajatellaan.

⁷ Ks. esimerkiksi tämän kirjoituksen lähteet sekä Karapuu, Heikki – Rosas, Allan: *Economic, Social and Cultural Rights in Finland*, teoksessa Rosas, Allan (ed.): *International Human Rights Norms in Domestic Law Finnish and Polish Perspectives*, Helsinki 1990, s. 195–223; Karapuu, Heikki: *Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet*, teoksessa Helminen, Marjut – Lång, K. J.: *Kansainväliset ihmisoikeudet*. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1988, s. 73–93 ja Viljanen, Veli-Pekka: *Vapausoikeuksiin ja sosiaalisiin oikeuksiin liittyvien valtion velvoitteiden luonteesta*, teoksessa *Juhlakirja Antero Jyränki*. Turun yliopisto, Turku 1993, s. 345–368.

⁸ Ks. esim. Paunio, Riitta-Leena: *Havaintoja eduskunnan oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusvalvonnan kehityspiirteistä*, teoksessa Nuolimaa et al. (toim.): *Juhlajulkaisu Pekka Hallberg*. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2004, s. 254–277.

2 SOSIAALISET IHMISOIKEUDET SITOMATTOMINA TAVOITTEINA – TSS-SOPIMUKSEN VALMISTELU JA KANSALLINEN VOIMAANSAATTAMINEN

Suomi liittyi YK:n jäseneksi 1955, mutta osallistui jo ennen sitä järjestön toimintaan tarkkailijana. *Jaana Matikaisen* selvityksen⁹ mukaan Suomi osallistui varsin passiivisesti sekä TSS-sopimuksen että sen kanssa samanaikaisesti hyväksytyyn kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus)¹⁰ valmisteluun. Matikaisen mukaan Suomi ei tarkkailijajäsenenä osallistunut ihmisoikeussopimusten valmisteluun, eikä Suomen osallistuminen KP- ja TSS-sopimusten valmisteluun vaikuta jäsenyyden jälkeenkään kovin aktiiviselta; Suomi näyttääkin osallistuneen sopimusten valmisteluun lähinnä äänestyksiin osallistumalla sekä tuomalla julki Suomen virallisen kannan kulloinkin käsiteltävänä olleeseen asiaan.¹¹

Jo sopimusten valmistelun aikaan Suomi kuului niihin valtioihin, jotka näkivät KP- ja TSS-sopimuksen välillä ainakin niiden mahdollisten valvontajärjestelmien luonteessa merkittäviä eroja. Matikaisen mukaan Suomi nimittäin kannatti valvontajärjestelmistä keskusteltaessa vuonna 1966 ”raportointimenettelyä laajemman seurantajärjestelmän luomista KP-sopimukseen”, mutta katsoi samalla, että TSS-sopimukseen ”soveltuu hyvin pelkkä raportointijärjestelmä”.¹² Tämä näkemys sopimusten erilaisista luonteista heijastui myös sopimusten kansalliseen hyväksymisprosessiin.

KP- ja TSS-sopimukset hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa 16.12.1966. Sopimusten allekirjoittamisen, ratifioimisen ja kansallisen voimaansaattamisen valmistelu aloitettiin ulkoministeriössä välittömästi tammikuussa 1967. Valmistelun pohjaksi ulkoasiainministeriö pyysi asiasta lausuntoa toukokuussa 1966 perustetulta kansainvälisten lainsäädäntöasiain neuvottelukunnalta. Neuvottelukunnan elokuussa 1967 annetussa lausunnossa todettiin TSS-sopimuksen olevan lähinnä ohjelmallinen. Lisäksi lausunnossa katsottiin, että TSS-sopimuksen ”määräykset eivät olleet ristiriidassa Suomen oikeusjärjestyksen ja Suomessa omaksuttujen oikeudellisten periaatteiden kanssa”.¹³ Neuvottelukunta ei näin ollen nähnyt oikeudellisia

⁹ Matikainen, Jaana: Suomi ja vuoden 1966 ihmisoikeussopimukset. OPTL:n julkaisuja 90/1988. Ks. Scheinin, Martin: Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1991, s. 155–159.

¹⁰ SopS 7/1976.

¹¹ Matikainen 1988, s. 23–26.

¹² Matikainen 1988, s. 24.

¹³ Matikainen 1988, s. 27.

esteitä TSS-sopimuksen allekirjoittamiselle ja ratifioimiselle.¹⁴ Tasavallan presidentti teki KP- ja TSS-sopimusten allekirjoittamispäätöksen syyskuussa 1967.¹⁵ Suomi allekirjoitti sopimukset 11.10.1967.

Kansainvälisten lainsäädäntöasiain neuvottelukunnan lausunnolla osoitautui olevan paljon painoarvoa sopimusten ratifioimisen ja voimaansaattamisen valmistelussa. Muita tutkimuksia sopimusten suhteen ei Matikaisen mukaan tässä vaiheessa edes tehty.¹⁶ Sopimusten ratifioimisen ja voimaansaattamisen valmistelu kesti kuitenkin varsin pitkään. Seitsemän vuotta kestäneen lausuntokierroksen aikana muun muassa oikeusministeriöltä sekä sosiaali- ja terveysministeriöltä pyydytyissä lausunnoissa keskityttiin kuitenkin lähes yksinomaan KP-sopimuksen kansalliselle lainsäädännölle asettamiin vaatimuksiin.

Muissa pohjoismaissa sen sijaan käytiin keskustelua myös TSS-sopimuksesta; muun muassa siitä, tulisiko TSS-sopimuksen 7 artiklaan tehdä varaus sillä perusteella, että artiklassa puututaan työmarkkinajärjestöjen itsemääräämisoikeuteen. Varaamaa harkittiin myös TSS-sopimuksen 13 artiklaan, jossa velvoitetaan jatkuvasti parantamaan opettajakunnan aineellisia oloja. Suomessa Kansainvälisten lainsäädäntöasiain neuvottelukunta katsoi kuitenkin näiden artikloiden sisältävän vain periaatteellisen tavoiteohjelman siitä, mihin sopimusvaltion tulisi pyrkiä. Neuvottelukunnan mielestä TSS-sopimus olikin mahdollista ratifioida ilman varauksia.¹⁷

Hallituksen esitys TSS- ja KP-sopimuksien sekä viimeksi mainitun valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä annettiin eduskunnalle 1974.¹⁸ Hallituksen esitys sisältää kahdeksan sivun esittelyn sopimuksista sekä niiden englannin- ja suomenkieliset toisinnot. TSS-sopimusta käsitellään noin kahden sivun verran. Hallituksen esityksen mukaan TSS-sopimus ”on luonteeltaan lähinnä ohjelmallinen asettaen sopimuspuolille tavoitteita, joihin niiden on asteittain pyrittävä”.¹⁹ Tämän toteamuksen jälkeen esitellään sopimuksen sisältämät artiklat. Sopimuksen 2 artiklan 1 kappaleen kohdalla

¹⁴ Matikainen 1988, s 33–34.

¹⁵ Matikainen 1988, s. 34.

¹⁶ Matikainen 1988, s. 34.

¹⁷ Matikainen 1988, s. 41.

¹⁸ HE 42/1974 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen hyväksymisestä ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen sekä siihen liittyvän valinnaisen pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä ja viimeksimainitun yleissopimuksen 41 artiklassa tarkoitetun selityksen antamisesta.

¹⁹ HE 42/1974 vp, s. 1.

hallituksen esityksessä todetaan: ”Tästä yleissopimuksen määräyksestä ilmenee sen ohjelmallinen luonne. Määräys ei sido valtiota siten, että sen olisi ylläpidettävä jotakin lainsäädäntöä tai ryhdyttävä joihinkin määrättyihin lainsäädäntötoimiin, vaan määräys sisältää yleisen velvoitteen, jonka mukaan yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet huomioidaan lainsäädäntöä kehitettäessä.” TSS-sopimuksen ohjelmallisuuteen viitataan kolmannen kerran hallituksen esityksen TSS-sopimusta koskevan osuuden lopussa, jossa todetaan, että sopimus ei ”sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia tai muita sellaisia määräyksiä, jotka vaatisivat eduskunnan hyväksynnän”. Hyväksynnän pyytämiseen on kuitenkin päädytty, koska ”yleissopimus kuitenkin muodostaa yhdessä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen kanssa yhtenäisen kokonaisuuden”.²⁰ Pohja TSS-sopimuksen huomiotta jättämiselle oli valettu.²¹

Hallituksen esitystä käsiteltiin eduskunnassa vuoden ajan. Käsitteily kuitenkin keskittyi KP-sopimukseen ja siihen tehtäviin varauksiin. Laki KP-sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä vahvistettiin kesäkuussa 1975. TSS-sopimuksen osalta ei katsottu tarvittavan laintasoista määräystä. Asetus TSS-sopimuksen voimaansaattamisesta annettiin 16.1.1976. Suomi oli jo ratifioinut TSS-sopimuksen 19.8.1975. Sopimus astui kansanvälisoi-keudellisesti voimaan 3.1.1976.²²

3 MUUTOKSEN TUULIA

Suomi ei TSS-sopimuksen valmistelun aikaan ollut yksin näkemyksessään sopimuksen ohjelmallisesta luonteesta. Tätä näkemystä voidaan päinvastoin pitää sopimuksen hyväksymisen aikaan enemmistön kantana ja laajalti katsottiin, että TSS-sopimus eroaa KP-sopimuksesta erityisesti oikeudellisen luonteensa vuoksi.²³ Tämä näkemys vaikutti erityisesti siihen, että (toisin

²⁰ HE 42/1974 vp, s. 2.

²¹ Näin siitä huolimatta, että kansainvälisten sopimusten voimaansaattaminen asetuksella oli tuolloin yleistä. Voimaansaattamisen tasolla on kuitenkin ollut myöhemmin merkitystä arvioitaessa esimerkiksi sopimuksen suhdetta sen kanssa ristiriitaiselta näyttävään kansalliseen laintasoiseen normiin.

²² United Nations, Treaty Series, vol. 993, s. 3.

²³ TSS-sopimuksen laatimiseen liittynyttä keskustelua on kuvattu ja kommentoitu useassa yhteydessä. Ks. siitä ja yleisemmin TSS-oikeuksiin liittyvistä kannoista esim. edelleen Human Rights Quarterlyssä jatkuva keskustelu: Whelan, Daniel J. – Donnelly, Jack: The West, Economic and Social Rights, and the Global Human Rights Regime: Setting the Record Straight,

kuin KP-sopimukseen) TSS-sopimukseen ei liitetty yksilövalitusmekanismeja eikä sen toimeenpanoon liittyvien raporttien käsittelyyn perustettu erillistä komiteaa. Raportit toimitettiin sopimuksen mukaisesti YK:n pääsihteerille, joka välitti ne edelleen talous- ja sosiaalineuvostolle. Varsin pian kävi kuitenkin ilmi, että raportointi ei voinut tällä järjestelyllä onnistua. YK:n yleiskokous perustikin 1985 erillisen TSS-oikeuksia käsittelevän komitean.²⁴

TSS-oikeuksien osalta tapahtui samanaikaisesti muutakin liikehdintää. KP-sopimuksen toimeenpanoa valvova ihmisoikeuskomitea antoi 1987 kaksi TSS-oikeuksien kannalta merkittävää ratkaisua yksilövalitusten pohjalta. Ratkaisuisaan ihmisoikeuskomitea katsoi KP-sopimuksen sisältämän syrjinnänkiellon ulottuvan myös tapauksiin, joissa oli kyse TSS-sopimuksen alaan kuuluvista sosiaalisista etuuksista.²⁵ Samankaltaista kehitystä oli havaittavissa myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä erityisesti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osalta.²⁶ Myös tutkimuksen piirissä alkoi kiinnostus TSS-sopimusten kohtaan lisääntyä.²⁷

Näin myös Suomessa, jossa järjestettiin 4.12.1987 Helsingissä seminaari otsikolla ”Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet ja Suomi”. Seminaarin tarkoituksena oli pohtia TSS-oikeuksien suhdetta Suomen lainsäädäntöön sekä näiden oikeuksien toteutumista Suomessa.²⁸ Semi-

Human Rights Quarterly, 2007, Vol. 29, s. 908–949; Kirkup, Alex – Evans, Tony: The Myth of Western Opposition to Economic, Social and Cultural Rights? A Reply to Whelan and Donnelly, Human Rights Quarterly, 2009, Vol. 31, s. 221–238; Whelan, Daniel J. – Donnelly, Jack: Yes, a Myth: A Reply to Kirkup and Evans, Human Rights Quarterly, 2009, Vol. 31, s. 239–255; Kang, Susan L: The Unsettled Relationship of Economic and Social Rights and the West: A Response to Whelan and Donnelly, Human Rights Quarterly, 2009, Vol. 31, s. 1006–1029; Whelan, Daniel J. – Donnelly, Jack: The Reality of Western Support for Economic and Social Rights: A Reply to Susan L. Kang, Human Rights Quarterly, 2009, Vol. 31, s. 1030–1054; Reiding, Hilde: The Netherlands Gradually Changing Views on International Economic and Social Rights Protection, Human Rights Quarterly, 2012, Vol. 34, s. 113–140.

²⁴ TSS-komitean syntyhistoriasta ja alkutaipaleesta ks. Craven, Matthew C. R: The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights A Perspective on its Development, Clarendon Press, Oxford, 1995, reprinted in 2002.

²⁵ Zwaan-de Vries v. Alankomaat (182/1984) ja Broeks v. Alankomaat (72/1984).

²⁶ Feldbrugge judgment of 29 May 1986, Series A no. 99, Deumeland judgment of 29 May 1986, Series A no. 100, Schuler-Zraggen judgment of 24 June 1993, Series A no. 263, § 46.

²⁷ Ks. esim. Alston, Philip – Quinn, Gerald: The Nature and Scope of States Parties’ Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Human Rights Quarterly, Vol. 9, No. 2 May, 1987, s. 156–229 ja muut samassa Human Rights Quarterlyn numerossa julkaistut artikkelit sekä Scott, Craig: The Interdependence and Permeability of Human Rights Norms: Towards a Partial Fusion of the International Covenants on Human Rights, 7 Osgoode Hall Law Journal, 1989, s. 769–878.

²⁸ Myntti, Kristian: Lukijalle, teoksessa Myntti, Kristian (toim.): TSS-oikeudet ja Suomi. Åbo Akademi, Turku 1988.

naarissa alustivat muun muassa *Liisa Nieminen* ja *Heikki Karapuu*, jotka molemmat puhuivat omissa esityksissään TSS-sopimuksen vakavammin ottamisen puolesta. Erityisesti Karapuun alustuksessa tuotiin vahvasti esille TSS-sopimuksen luonne Suomea sitovana kansainvälisenä sopimuksena. Karapuu viittasi alustuksessaan myös vuonna 1986 kansainvälisessä ihmisoikeusasiantuntijoiden kokouksessa hyväksytyihin Limburgin periaatteisiin, joiden tarkoituksena oli vahvistaa ymmärrystä TSS-sopimuksen oikeudellisesta sitovuudesta ja sopimuksen asettamista valtion velvollisuuksista.²⁹ Karapuun puheenvuoro sisälsi myös konkreettisia esimerkkejä tilanteista, joissa suomalaisen lainsäätäjän tai lainsoveltajan tulisi ottaa TSS-sopimus huomioon. Lisäksi sekä Nieminen että Karapuu pitivät tärkeinä hallitusmuodon perusoikeussäännösten täydentämistä sosiaalisilla perusoikeuksilla.³⁰

Seminaarin alustuksen sisältävässä julkaisussa ovat mukana myös Allan Rosaksen ja Martin Scheinin artikkelit, jotka pohjautuvat heidän perustuslakivaliokunnalle esittelemiinsä muistioihin. Muistioissa tuotiin esille muun muassa, että vaikka TSS-sopimus on väljästi kirjoitettu, on se kuitenkin Suomea oikeudellisesti sitova³¹ ja että se sisältää myös suoraan sovellettavia normeja³².

Seminaari ja siihen liittyvä julkaisu saivat varsin pian vastakaikua. Eräänlaisina kulminaatiopisteinä 1980-luvun keskustelulle voitaneen pitää eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintöä 3/1988 vp. hallituksen kertomuksesta TSS- ja KP-sopimusten toteutumisesta ja vaikutuksista Suomessa sekä sosiaalivaliokunnan lausuntoa 1/1988. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä todetaan muun muassa, että sopimusvelvoitteet tulee ottaa asianmukaisesti huomioon lainsäädäntötyössä ja viranomaistoiminnassa ja että Suomea velvoittaviin ihmisoikeussopimuksiin tulee kiinnittää enenevästi huomiota.³³ Sosiaalivaliokunta puolestaan toteaa, että TSS-sopimus ”on Suomea kansainvälisoikeudellisesti sitova, ja edellyttää muun muassa, että

²⁹ Periaatteet on julkaistu YK:n virallisena asiakirjana E/CN.4/1987/17.

³⁰ Nieminen, Liisa: Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien historia, käsite ja suhde kansalaisyhteiskuntaan ja poliittisiin oikeuksiin, s. 20, teoksessa Myntti, Kristian (toim.): TSS-oikeudet ja Suomi. Åbo Akademi, Turku 1988, s. 1–24 ja Karapuu, Heikki: TSS-oikeuksien valtiosisäinen velvoittavuus, s. 47, teoksessa Myntti, Kristian (toim.): TSS-oikeudet ja Suomi. Åbo Akademi, Turku 1988, s. 25–48 (Karapuu 1988b).

³¹ Rosas, Allan: Vuoden 1966 ihmisoikeudet ja Suomi, s. 76, teoksessa Myntti, Kristian (toim.): TSS-oikeudet ja Suomi. Åbo Akademi, Turku 1988, s. 73–80.

³² Scheinin, Martin: Ihmisoikeudet ja lainsäätaja, teoksessa Myntti, Kristian (toim.): TSS-oikeudet ja Suomi. Åbo Akademi, Turku 1988, s. 81–90, s. 86–87.

³³ Matikainen 1988, s. 63.

sosiaalilainsäädäntö on sopusoinnussa sopimuksen säännösten kanssa”.³⁴ Näin ollen voidaankin sanoa, että 1980-luvun lopussa TSS-sopimusta ei Suomessa enää pidetty ainoastaan ohjelmallisia tavoitteita asettavana sopimuksena.

Vaikka sopimuksen oikeudellinen sitovuus tunnustettiin, sen merkityksestä ja sisällöstä vallitsi kuitenkin edelleen epäselvyyttä. Kuten Karapuu totesi jo 1987 järjestetyssä seminaarissa, TSS-sopimus oli Suomessa jäänyt oikeudellisesti lähes merkityksettömäksi. Viranomaiset tai tuomioistuimet eivät olleet siihen viitanneet lukuun ottamatta eduskunnan oikeusasiamiestä.³⁵ Keskustelu sosiaalisista ihmisoikeuksista sekä muista ihmisoikeussopimuksista oli kuitenkin Suomessa vilkastumassa ja 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa Suomessa julkaistiin useampi artikkeli, joissa käsiteltiin TSS-oikeuksien luonnetta joko suhteessa KP-oikeuksiin tai itsenäisesti.³⁶ Ihmisoikeuksien osakseen saaman kasvavan kiinnostuksen taustalla vaikutti Suomen valmistautuminen Euroopan neuvoston jäsenyyteen ja sen myötä eteen tuleva liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Yksi askel liittymiseen valmistautumisessa oli perusoikeuskomitean asettaminen 1989.

4 ASEMAN VAHVISTUMINEN

4.1 Perusoikeusuudistus

Perusoikeuskomitean tehtävänä oli laatia ehdotus Suomen perusoikeusjärjestelmän uudistamisesta kokonaisuudessaan. Toimeksiannon mukaan ehdotuksen tulisi sisältää säännökset myös tärkeimmistä taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista. Lisäksi komitean tuli ”pyrkä siihen, että muut kuin ohjelmaluonteiset perusoikeudet olisivat mahdollisimman laajasti tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa välittömästi sovellettavaa oikeutta”. ”Komitean oli myös harkittava järjestelyjä, joilla Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten asemaa Suomen oikeusjärjestelmässä voidaan vahvistaa.”³⁷

³⁴ Matikainen 1988, s. 68.

³⁵ Karapuu 1988b, s. 25.

³⁶ Ks. kokoavasti Sakslin, Maija: Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet perusoikeusuudistuksessa, s. 352–355 viitteineen. Oikeus 1993:4, s. 349–362.

³⁷ Perusoikeuskomitean mietintö 2/1993, s. 2.

Kuten *Maija Sakslin* on todennut, komitean toimeksiannosta on luettavissa, miten TSS-oikeudet ymmärrettiin. Toimeksiannossa edellytettiin pyrkimystä saattaa ”muut kuin ohjelmaluonteiset” oikeudet suuremmin sovellettavaksi ja lisäksi kehoitettiin ottamaan huomioon oikeuksien ”tosi-asialliset toteuttamismahdollisuudet”. Molempien voidaan katsoa heijastelevan käsitystä ihmisoikeuksien jakaantumisesta eri tavoin toimeenpantaviin oikeuksien kategorioihin. TSS-oikeuksiin katsottiin sisältyvän vähintäänkin ohjelmallisia elementtejä ja niiden toteutumisen katsottiin olevan riippuvainen olemassa olevista resursseista.³⁸

Perusoikeuskomitea antoi mietintönsä 1992. Komitean ehdotus sisälsi varsin kattavan ja useita subjektiivisia oikeuksia sisältävän listan TSS-oikeuksista. Perusoikeusuudistusta vietiin kuitenkin eteenpäin suurten taloudellisten vaikeuksien varjossa. Tämän voi katsoa vaikuttaneen muun muassa siihen, että lopulliseen perusoikeuslistaan sisältyi vain yksi subjektiivisena oikeutena turvattu sosiaalinen perusoikeus.

Kuten perusoikeuskomitean mietinnöstä on yksittäisten perusoikeuksien perusteluista luettavissa, kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia sekä niiden tulkintakäytäntöä käytettiin laajasti hyväksi perusoikeussäännösten valmistelussa. *Veli-Pekka Viljanen* on kuvatessaan kansainvälisten sopimusten vaikutusta perusoikeuksien syntyyn todennut, että perusoikeuskomitean ehdottamista perusoikeuksista osa on kuitenkin ”sellaisia, että niitä laadittaessa kansainväliset ihmisoikeussopimukset ovat tarjonneet vain vähän apuneuvoja”. Esimerkkinä tällaisista oikeuksista Viljanen mainitsee nimenomaisesti sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet, joiden osalta kansainväliset ihmisoikeussopimukset ovat ”kirjoittamistavaltaan varsin väljiä”.³⁹ Viljanen toteaaakin, että perusoikeusluetteloon sisältyneet TSS-oikeudet ”ovat ehkä säännösmuotoiluilta enemmän kotimaisista lähtökohdista rakennettuja kuin oikeudet keskimäärin”. Hän kuitenkin jatkaa, että kansainväliset ihmisoikeussopimukset, erityisesti TSS-sopimus sekä Euroopan sosiaalinen peruskirja ”tukivat kuitenkin osaltaan käsitystä, että nämäkin oikeudet ansaitsevat vahvan aseman perusoikeussäännösten kokonaisuudessa”.⁴⁰

Vaikka kansainvälisistä sosiaalisia ihmisoikeuksia sisältävistä sopimuksista ei perusoikeuskomitean työn aikana paljon löytynykään apua sosiaalisten perusoikeusnormien muotoilemiselle, on kuitenkin huomattava, että

³⁸ Sakslin 1993, s. 350.

³⁹ Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset, s. 791. Lakimies 5–6/1996, s. 788–815.

⁴⁰ Viljanen 1996, s. 790.

perusoikeuskomitea viittaa lukuisien perusoikeusehdotustensa perusteluissa myös TSS-sopimukseen sekä Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan. Perusoikeussäännökset eivät näin ollen olleet sosiaalisten oikeuksienkaan osalta täysin irrallaan kansainvälisistä sopimuksista.⁴¹ Voidaankin argumentoida, että jo perusoikeuksien syntyhistorian takia niiden tulkinnassa tulisi jatkuvasti seurata kansainvälisten ihmisoikeuksien kehitystä. Näin siitäkin huolimatta, että ihmisoikeussopimusten ymmärtäminen vähimmäistasona asettaa perus- ja ihmisoikeusnormien harmoniselle tulkinnalle rajoja.⁴² Kansainvälisen kehityksen seuraaminen on joka tapauksessa olennaista vähintäänkin sen varmistamiseksi, että tämä vähimmäistaso saavutetaan.

Sosiaalisten ihmisoikeuksien kansainvälinen kehitys oli vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen aikaan vielä aluillaan. Euroopan sosiaalinen peruskirja uusittiin vasta perusoikeusuudistuksen jälkeen vuonna 1996, ja siihen liittyvä kollektiivivalitusjärjestelmä otettiin käyttöön 1998.⁴³ TSS-komitea aloitteli yleiskommenttiensa antamista ja sen merkittävimmät kommentit olivat vasta tulossa.⁴⁴ Näin ollen ei olekaan ihme, että ainekset sosiaalisten perusoikeuksien tulkitsemiselle kansainvälisten ihmisoikeussopimusten avulla näyttivät vähäisiltä. Tätä taustaa vasten on ymmärrettävää, että Veli-Pekka Viljanen pystyi vuonna 1996 arvioimaan, että muun muassa sosiaalisten perusoikeuksien ”tulkinnassa ihmisoikeusmääräyksillä on luultavasti vain vähän tai ei lainkaan vaikutusta”.⁴⁵ On kuitenkin huomattava, että samassa yhteydessä Viljanen toteaa alaviitteessä, että poikkeuksen tähän saattaa muodostaa silloisen HM 15 a §:n 1 momentti (nykyisin PL 19 §:n 1 momentti), jonka ”tulkinnassa saattaa olla merkitystä esimerkiksi Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13(1) artiklan kansainvälisessä valvontakäytännössä syntyneellä tulkinta-aineistolla”.⁴⁶ Lausuman

⁴¹ Erillisyysteesin murenemisesta laajemmin ks. Nieminen, Liisa: Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus – valtiosääntöistyvä Eurooppa. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2004, s. 411–417.

⁴² Viljanen 1996, s. 797.

⁴³ Sosiaalisen peruskirjan valvontajärjestelmästä ks. Petman, Jarna: Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvontajärjestelmä: ihmisoikeusjärjestelmä?, teoksessa Ojanen et al. (toim.): Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta. Edita, Helsinki 2010, s. 395–412.

⁴⁴ TSS-komitea antoi TSS-sopimuksen valtiosisäistä soveltamista koskevan 9. yleiskommenttinsa 1998. Komitea on tähän mennessä (tilanne 6.11.2013) antanut yhteensä 21 yleiskomenttia. Yleiskommenttien voidaan katsoa täsmentävän TSS-sopimuksen sisältämien oikeuksien sisältöä. Kommentit löytyvät mm. TSS-komitean sivulta osoitteesta <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>.

⁴⁵ Viljanen 1996, s. 801.

⁴⁶ Viljanen 1996, s. 801, alaviite 34.

taustalla lienee jo tuolloin vallinnut käsitys siitä, että viitattu Euroopan sosiaalisen peruskirjan kohta turvaa yksilön subjektiivisen oikeuden tiettyyn vähimmäisturvaan.⁴⁷ Näin ollen ei ole sattumaa, että, perusoikeuskomitean ehdotuksista poiketen, tämä oikeus oli lopulta ainoa sosiaalisista oikeuksista, joka perusoikeusuudistuksessa turvattiin suoraan perustuslain tasolla subjektiivisena oikeutena.⁴⁸

Sosiaalisten ihmisoikeuksien kannalta merkittävä uudistus sisältyi myös vuoden 2000 valtiosääntöuudistukseen. Tuolloin perustuslakiin otettiin sen 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Viimeistään tässä vaiheessa voidaan katsoa, että ihmisoikeussopimusten valtiosisäisellä voimaansaattamisen tasolla (laki vai asetus) ei ole samanlaista merkitystä kuin aikaisemmin; myös ihmisoikeuksien toteutuminen on aktiivisesti turvattava.⁴⁹

Samaan suuntaan vaikuttavat myös muut perus- ja ihmisoikeuksien yleiset opit. Näihin kuuluvat muun muassa ihmis- ja perusoikeusnormien harmonisen tulkinnan periaate, velvoite soveltaa perus- ja ihmisoikeusnormeja myös laintulkinnassa ja toimeenpanossa sekä kielto rajoittaa perusoikeuksia siten, että rajoitukset olisivat ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusnormien kanssa.⁵⁰ Näin ollen voidaankin sanoa, että näiden uudistusten jälkeen sosiaalisilla ihmisoikeuksilla on – tai ainakin tulisi olla – oma merkittävä roolinsa suomalaisissa oikeudellisissa käytännöissä.

⁴⁷ Ks. tästä Scheinin, Martin: Edellyttävätkö kansainväliset ihmisoikeussopimukset subjektiivisia oikeuksia? s. 111–113, teoksessa Pelkonen, Veli (toim.): Hyvinvointioikeus. Suomen Kaupunkiliitto, Helsinki 1993, s. 105–114.

⁴⁸ Perusoikeuskomitea esitti useamman TSS-oikeuden turvaamista subjektiivisena oikeutena. Kriteerinä komitea piti sitä, että subjektiivisiksi oikeuksiksi esitettiin ne TSS-oikeudet, ”jotka jo nykyisin on käytännössä toteutettu ainakin lähes kattavasti”. Tällaisia oikeuksia olivat komitean mielestä esimerkiksi oikeudet välttämättömän toimeentuloon, työllistävään koulutukseen ja opetukseen. Perusoikeuskomitean mietintö 3/1991, s. 91. Ks. myös Lång. K. J. Subjektiiviset oikeudet, perusoikeudet ja niiden vaikutus TSS-oikeuksiin, s. 84–88, teoksessa Pelkonen, Veli (toim.): Hyvinvointioikeus. Suomen Kaupunkiliitto, Helsinki, 1993, s. 83–99.

⁴⁹ Ks. voimaansaattamisen tason merkityksestä sekä yleisemmin ihmisoikeussopimusten valtiosisäisistä vaikutuksista Scheinin 1991.

⁵⁰ Perusoikeusuudistuksesta ja sen merkityksestä ks. esim. Länsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuusuhteet. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2002 sekä perusoikeuksien rajoittamisesta Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Sanoma Pro, Helsinki 2001.

4.2 Euroopan sosiaalinen peruskirja

Sosiaalisten ihmisoikeuksien aseman vahvistumista ja niitä koskevien käsitteiden uudistumista voidaan tulkita kuvastavan myös se, että Euroopan sosiaalinen peruskirja saatettiin vuonna 1991 voimaan lailla eikä asetuksella, kuten aikanaan TSS-sopimus.⁵¹ Peruskirjan hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä lailla säätämisen vaatimusta tosin perusteltiin vain sillä, että peruskirja ja samaan aikaan hyväksyttävänä ollut peruskirjan lisäpöytäkirja sisältävät Ahvenanmaan maakuntapäivien lainsäädäntövallan piiriin kuuluvia seikkoja. Perusteluissa ei siis nojaututtu peruskirjan oikeudellisen sisällön luonteeseen.⁵² Hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä kuitenkin ulkoasiain- ja sosiaalivaliokunnat katsoivat peruskirjan ”olevan osittain sellainen yksilön oikeusasemaan keskeisesti liittyvä sääntely, joka Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan on toteutettava lain tasolla”.⁵³

Toisaalta hallituksen esityksessä katsotaan edelleen, että TSS-sopimus on luonteeltaan ”lähinnä ohjelmallinen”.⁵⁴ Sosiaalista peruskirjaa sen sijaan pidetään TSS-sopimusta yksityiskohtaisempana ja sen katsotaan sisältävän ”velvoitteet sopimuksessa yksilöityjen oikeuksien takaamisesta asiantuntijakomitean ja ministerikomitean tulkintojen mukaisesti”.⁵⁵ Hallituksen esityksessä myös todetaan, että ”peruskirjassa taataan valtion lainkäyttövallan piirissä oleville henkilöille” tietyt oikeudet, jotka listataan hallituksen esityksessä.⁵⁶ Sosiaalisia oikeuksia pidetään tästä huolimatta edelleen ainakin jossain määrin KP-oikeuksista eroavina, sillä hieman myöhemmin hallituksen esityksessä todetaan, että ”sosiaalisten oikeuksien erilaisesta luonteesta johtuen peruskirjan valvonta ei ole oikeudellista”.⁵⁷ Lausuman tekee ymmärrettäväksi se, että tässä vaiheessa sosiaaliseen peruskirjaan ei

⁵¹ Laki Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä (kumottu) 843/1991, HE 266/1990 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä.

⁵² HE 266/1990 vp, s. 16.

⁵³ HE 67/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan sosiaalisen peruskirjan järjestökanteluja koskevan lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä, jossa viitataan asiaa koskeneisiin eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan lausuntoon UaVM 32/1990 vp sekä sosiaalivaliokunnan lausuntoon SoVL 14/1990 vp.

⁵⁴ HE 266/1990 vp, s. 2.

⁵⁵ HE 266/1990 vp, s. 2. Sopimusten hyväksymisprosesseista ks. myös Scheinin 1991, s. 170–172.

⁵⁶ HE 266/1990 vp, s. 2.

⁵⁷ HE 266/1990 vp, s. 3.

ollut vielä liitetty kollektiivivalitusjärjestelmää ja peruskirjan velvoitteiden toteutumista valvottiin yksinomaan raportointimenettelyn kautta.

Hallituksen esityksen mukaan ”peruskirja ja lisäpöytäkirja ilmentävät samaa eurooppalaista oikeusperinnettä, jolle Suomen oikeusjärjestys perustuu”. Suomen oikeusjärjestyksen tai käytäntöjen ei kuitenkaan kaikilta osin katsottu takaavan peruskirjassa suojattuja oikeuksia. Lisäksi osa peruskirjan sisältämisestä ”eduista tai oikeuksista” oli hallituksen esityksen mukaan ”järjestetty Suomessa peruskirjasta tai sitä koskevasta tulkinnasta poikkeavalla tavalla”.⁵⁸ Tästä syystä, vaikka hallituksen esityksessä tavoitteena todettiin olevan hyväksyä peruskirja mahdollisimman laajasti, ei kaikkii sen artikloihin pidetty mahdollisena sitoutua.⁵⁹

Sosiaalista peruskirjaa koskeva hallituksen esitys sisältää melko yksityiskohtaiset esitellyt peruskirjan II osan artikloista sekä niitä koskevasta valvontakäytännöstä ja näiden suhteesta kansalliseen oikeusjärjestykseen.⁶⁰ Esityksestä voidaankin lukea sitoutuminen peruskirjan valvontaelinten kannanottoihin. Samalla hallituksen esitys tulee korostaneeksi toimivan valvontajärjestelmän olemassaoloa ihmisoikeuksien kansallisen merkityksen havaitsemiselle. Kun TSS-sopimuksen ratifioimisen aikaan ei sopimukseen liittyen ollut olemassa valvontajärjestelmän kannanottoja, jäi sopimuksen sisällön kuvaaminen sopimusartikloiden referoimiseen sekä sopimuksen ohjelmallisuuden korostamiseen.

Se, että peruskirjasta hyväksyttiin vain ne artikkelit, joiden osalta Suomen voimassa olevan lainsäädännön katsottiin jo täyttävän peruskirjan määräykset, heikentää merkittävästi peruskirjan potentiaalia sosiaalisten oikeuksien toteutumista edistävänä instrumenttina.⁶¹ On kuitenkin huomattava, että sopimukseen liittyneiden valtioiden on peruskirjan 22 artiklan nojalla raportoitava myös niiden peruskirjan määräysten toteuttamisesta, joita ne eivät ole hyväksyneet. Myös perustuslakivaliokunta kommentoi lausunnossaan erityisesti määräyksiä, joita hallituksen esityksessä ei ehdotettu hyväksyttäväksi.⁶² Lisäksi peruskirjan merkitystä vahvistaa ihmisoikeussopimusten

⁵⁸ HE 266/1990 vp, s. 3.

⁵⁹ HE 266/1990 vp, s. 4.

⁶⁰ HE 266/1990 vp, s. 4–17.

⁶¹ Vrt. PeVL 4/2002 vp, jossa valiokunta kommentoi määräyksiä, joita hallituksen esityksessä ei ehdotettu hyväksyttäväksi.

⁶² Ks. PeVL 4/2002 vp. Hallituksen esitys uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain kumoamisesta.

luonne elävinä, ajan myötä kehittyvinä asiakirjoina. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea onkin omassa ratkaisukäytännössään merkittävästi kehittänyt peruskirjan tulkintaa.

Peruskirja tuli Suomen osalta voimaan 29.5.1991. Vain viisi vuotta myöhemmin hyväksyttiin uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja, joka tuli Suomea sitovaksi 2002. Peruskirjan uudistamisen tavoitteena oli saattaa peruskirja vastaamaan vuoden 1961 jälkeen tapahtuneita sosiaalisia muutoksia sekä samalla vahvistaa peruskirjan asemaa sosiaalisten oikeuksien takaajana Euroopassa.⁶³

Myös uudistetusta peruskirjasta hyväksyttiin vain ne määräykset, joiden asettamat velvoitteet Suomen lainsäädännön katsottiin jo täyttäneen.⁶⁴ Tästä syystä uudistetun peruskirjan hyväksymisellä ja voimaansaattamisella ei katsottu olevan suoranaisia vaikutuksia yksilön asemaan. Uudistetun peruskirjan todettiin kuitenkin olevan ihmisoikeussopimus, joka antaa yksilölle oikeuksia ja asettaa valtiolla velvollisuuksia. Lisäksi hallituksen esityksessä todetaan, että Suomelle mahdollisesti annettavilla suosituksilla ”saattaa olla vaikutuksia yksilön asemaan tarvittavien lainsäädännön ja käytännön muutosten kautta”. Tämän katsottiin epäsuorasti vahvistavan yksilön asemaa.⁶⁵

Jo hallituksen esityksen pituus voidaan katsoa osoitukseksi paitsi siitä, että peruskirjaan lisättiin uusia artikloita, myös siitä, että sosiaalisen peruskirjan sisältö oli kehittynyt valvontatoiminnan ansioista ja että tämä otettiin Suomessa varsin kattavasti huomioon. Peruskirjan hyväksymistä koskeneessa hallituksen esityksessä peruskirjan sisältöä referoitiin noin 13 sivua, kun taas uudistettua peruskirjaa koskevassa hallituksen esityksessä tähän käytettiin noin 49 sivua. Ero TSS-sopimuksen hyväksymistä koskeneen hallituksen esityksen kahteen sivuun on siten olennainen.

Peruskirjaan oli jo liitetty erillisellä lisäpöytäkirjalla kollektiivivalitusjärjestelmä, joka astui voimaan 1998.⁶⁶ Kollektiivivalitusjärjestelmä antaa tietyt edellytykset täyttävillä kansainvälisillä työnantaja- ja työntekijäjärjestöille sekä kansainvälisillä kansalaisjärjestöille oikeuden tehdä kanteluita sosiaa-

⁶³ HE 229/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain kumoamisesta, s. 3.

⁶⁴ HE 229/2001 vp, s. 8.

⁶⁵ HE 229/2001 vp, s. 8.

⁶⁶ HE 67/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan sosiaalisen peruskirjan järjestökanteluita koskevan lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä.

lisen peruskirjan määräysten soveltamisesta. Suomi on toistaiseksi ainoa valtio, joka on antanut myös järjestökanteluja koskevan lisäpöytäkirjan 2 artiklan mukaisesti ”erityistä asiantuntemusta omaaville” kansallisille kansalaisjärjestöille mahdollisuuden valituksen tekemiseen.⁶⁷

Toistaiseksi Suomea vastaan on tehty viisi valitusta.⁶⁸ Viimeisin, Suomen sosiaalioikeudellisen seuran tekemä valitus on jätetty joulukuussa 2012, eikä komitea ole vielä tehnyt päätöstä sen käsiteltäväksi ottamisesta.⁶⁹ Neljän jo käsitellyn valituksen osalta Suomen on todettu kolmessa loukkaaneen Euroopan sosiaalista peruskirjaa. Vain yhdessä ei loukkausta todettu.⁷⁰ Aivan ensimmäisessä, Tehyn ja STTK:n tekemässä valituksessa todettiin peruskirjan 2 artiklan 4 kohdan loukkaus.⁷¹ Omaishoitajat ja läheiset -Liitto ry:n tekemissä valituksissa puolestaan oli kyse ikääntyneiden henkilöiden oikeutta sosiaaliseen suojeluun koskevan peruskirjan 23 artiklan loukkauksista.⁷² Viimeksi mainittujen valitusten osalta sosiaali- ja terveysministeriö on jo ilmoittanut toimenpiteistä, joihin se ratkaisujen johdosta ryhtyy.⁷³

Tehyn ja STTK:n valitus koski siis peruskirjan 2 artiklan 4 kohdan mukaista oikeutta ylimääräiseen vapaaseen tietyissä vaarallisiksi katsotuissa töissä. Valituksen johdosta Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea katsoi, ettei Suomi noudata sanottua artiklaa, koska röntgenhoitajilla ei ollut oikeutta ylimääräisiin vapaisiin, vaikka heidän työnsä oli artiklan tarkoittamalla tavalla vaarallista.⁷⁴ Valituksen kohdalla tulevat kuitenkin ikävällä tavalla näkyviin peruskirjan valvontaan liittyvän ongelmat, sillä ministerikomitea, jonka tehtävänä on antaa sosiaalisten oikeuksien komitean ratkaisujen pohjalta suosituksia vaadittavista toimista, ei katsonut aiheelliseksi antaa Suomelle asiaa koskevia toimenpidesuosituksia, vaan viittasi kannanotossaan toisaalta hallituksen selvitykseen siitä, että tavoitteena on ensisijaisesti ehkäistä hoitohenkilökunnan altistumista liialliselle säteilyllä sekä toisaalta

⁶⁷ Tilanne 6.11.2013.

⁶⁸ Lista kaikista komitealle tehdyistä valituksista asiakirjoineen löytyy Euroopan sosiaalisen komitean sivuilta osoitteesta http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_en.asp. (12.2.2013).

⁶⁹ Valitus no. 88/2013 Finnish Society of Social Rights v. Finland, koskien 12 artiklaa.

⁷⁰ Valitus no. 35/2006 Federation of Finnish Enterprises v. Finland.

⁷¹ Valitus no. 10/2000 Tehy ry and STTK ry v. Finland.

⁷² Valituksen no 71/2011 ja no. 70/2011 The Central Association of Carers in Finland v. Finland

⁷³ Ks. STM:n tiedote 70/2013, 22.4.2013, <http://www.stm.fi/tiedotteet/tiedote/-/view/1854561#fi>.

⁷⁴ Komitean ratkaisu 17.10.2011, s. 6.

Suomen lähiaikoina odotettavissa olevaan uudistetun sosiaalisen peruskirjan ratifioimiseen. Ministerineuvoston mukaan uudistettu peruskirja painottaa ennaltaehkäisyä vapaiden sijasta.⁷⁵

Tästä huolimatta Euroopan sosiaalisen peruskirjan uudistamisen ja kollektiivivalitusjärjestelmän toiminnan käynnistymisen, perusoikeusuudistuksen myötä tapahtuneen ns. erillisyysteesin murtumisen sekä TSS-komitean aktiivisen toiminnan myötä edellytykset sosiaalisten ihmisoikeuksien aktiiviselle soveltamiselle ja ottamiselle näyttivät 1990-luvun lopussa varsin hyviltä. Kansallisesti korkein oikeus ja työtuomioistuimien olivat molemmat kerran jo viitanneet TSS-sopimukseen ratkaisuisaan, samoin kuin Keski-Suomen hallinto-oikeus.⁷⁶ Sosiaalisten ihmisoikeuksien merkityksen kasvua saattoi ennakoida myös naisten syrjinnän kieltävään sopimukseen 1999 hyväksytty valitusmekanismi, joka astui voimaan 22.12.2000.⁷⁷ Lisäksi kansainvälinen keskustelu sosiaalisista ihmisoikeuksista oli huomattavasti vilkastunut ja TSS-komitea oli aloittanut aktiivisen keskustelun mahdollisuudesta liittää myös TSS-sopimukseen yksilövalitusmahdollisuus.⁷⁸

5 EUROOPAN IHMISOIKEUSSOPIMUKSEN JA PERUSOIKEUKSIEN VARJOSSA

Perusoikeusuudistuksen jälkeen kiinnostus sosiaalisia ihmisoikeuksia kohtaan näyttää Suomessa kuitenkin laantuneen. Keskustelua hallitsevat toisaalta kansalliset ja EU:n perusoikeudet ja toisaalta Euroopan ihmisoikeussopimus.⁷⁹ Sosiaalisia ihmisoikeuksia koskevan kansainvälisen kehityksen

⁷⁵ Resolution ResChS(2002)2 on Collective complaint No. 10/2000 STTK ry and Tehy ry against Finland, 21.2.2002.

⁷⁶ Ks. näistä Hyttinen, Sanna: Sosiaaliset ihmisoikeudet ja suomalaiset tuomioistuimet – otetaanko sosiaaliset ihmisoikeudet vakavasti? Oikeus 4/2010.

⁷⁷ Valinnaista pöytäkirjasta (A/RES/54/4) ja muusta CEDAW-sopimukseen liittyvästä ks. CEDAW-komitean sivut: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>.

⁷⁸ Ks. komitean raportti U.N. Doc. E/CN.4/1997/105.

⁷⁹ Ks. esim. Lämsineva 2002; Helenelund, Jan-Erik: Den subjektiva rätten till boende i grundrättighetssystemet. JFT 2/2005, s. 144–170; Ilveskivi, Paula: Perusoikeudet sosiaaliturvalainsäädännön toimeenpanossa. Kela, Helsinki 2000; Uoti, Asko: Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tampereen yliopisto, Tampere 2003; Arajärvi, Pentti: Toimeentuloturvan oikeellisuus. Kela, Helsinki 2002 sekä lukuisat EU-oikeuteen keskittyneet Tuomas Ojasen ja Maija Sakslinin julkaisut sekä Liisa Niemisen laaja tuotanto. Matti Mikkola näyttää olevan ainoita, joka on kiinnittänyt huomiota Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan.

seuraaminen näyttää sen sijaan lähes täysin unohtuneen. Viimeksi mainittu on ymmärrettävää, jos lähtökohtana on ajatus siitä, että ”kotoperäisemmät perusoikeudet” tarjoaisivat kansainvälisiä ihmisoikeuksia korkeamman suojan. Näyttää kuitenkin valitettavasti siltä, että perusoikeuksien tarjoama parempaa suojaa ei enää katsota tarpeelliseksi eri yhteyksissä osoittaa vaan se ikään kuin otetaan annettuna. Kansainvälistä kehitystä tulisi joka tapauksessa seurata vähintäänkin sen varmistamiseksi, että perusoikeuksien mahdollisten rajoitusten takia suojan taso ei laske sen alapuolelle.

Näyttää myös siltä, että ”jakamattomuuden”⁸⁰ yleinen hyväksyntä ja aiemat pyrkimykset osoittaa, että sosiaaliset ihmisoikeudet ovat oikeuksia siinä missä muutkin, ovat johtaneet siihen, että sosiaalisiin ihmisoikeuksiin liittyviä erityispiirteitä on hämärrytetty ehkä liiankin pitkälle. Jakamattomuuspuhe näyttää häivyttäneen sosiaaliset ihmisoikeudet keskustelusta, vaikka alun perin tavoite oli ihan toinen.⁸¹ Näin ei kuitenkaan tarvitsisi olla. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö sisältää monia sosiaalisten ihmisoikeuksien kannalta kiinnostavia ratkaisuja. Huomioimatta näyttää jääneen myös EIT:n käymä vuoropuhelu Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean kanssa. Vuoropuhelussa sosiaalisten oikeuksien komitea on viittannut tuomioistuimen käytäntöön ja tuomioistuin puolestaan on hakenut Euroopan sosiaalisesta peruskirjasta ja sosiaalisten oikeuksien komitean käytännöstä johtoa Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnalle.⁸²

Toisaalta keskustelua erityisesti sosiaalisista ihmis- ja perusoikeuksista käydään usein edelleen varsin yleisellä tasolla ja lähes yksinomaan artikkeleissa. Monografioissa sosiaaliset ihmisoikeudet kuitataan usein muutaman sivun kuvauksella näitä oikeuksia sisältävien sopimusten yleisistä piirteistä ilman, että esimerkiksi sopimusten tulkintakäytäntöihin perehdyttäisiin tarkemmin tai että näiden oikeuksien aineellisoikeudelliseen sisältöön paneuduttaisiin.⁸³

Ei siis liene ihme, että käytännön toimijoille näyttää olevan epäselvää, miten sosiaaliset ihmisoikeudet tulisi huomioida. Esimerkiksi tuomioistuinten ratkaisuja, joissa sosiaalisia ihmisoikeuksia olisi todella sovellettu, ei

⁸⁰ Jakamattomuudesta ks. esim. Nieminen, Liisa: Ihmisoikeuksien jakamattomuusperiaate. Defensor Legis N:o 1/2005, s. 44–58.

⁸¹ Jakamattomuuden historiasta ja siihen liittyvästä retoriikasta ks. Whelan, Daniel J.: Indivisible Human Rights: A History. Pennsylvania Studies in Human Rights, University of Pennsylvania Press 2010.

⁸² Ks. esim. Sidabras and Dziautas v. Lithuania tai Koua Poirrez v. France.

⁸³ Ks. esim. Arajärvi, Pentti: Johdatus sosiaalioikeuteen. Talentum, Helsinki 2011 tai Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus. Sanoma Pro, Helsinki 2008.

juurikaan löydy.⁸⁴ Eduskunnan oikeusasiamies tuntuu olevan hyvin tietoinen sosiaalisten ihmisoikeuksien tilasta Suomessa.⁸⁵ Tämä ei kuitenkaan näytä ainakaan toistaiseksi heijastuneen oikeusasiamiehen kannanottoihin, joissa on sosiaalisten oikeuksien osalta keskitytty lähinnä kansallisiin perusoikeusnormeihin. Näin ollen sosiaalisten ihmisoikeuksien osalta myös oikeusasiamiehen ratkaisut sisältävät normatiiviselta merkitykseltään vähäiseksi jääviä viittauksia ihmisoikeusnormeihin.⁸⁶

Sosiaalisten ihmisoikeuksien osalta ongelmallisena näyttäytyy myös Suomessa omaksuttu käytäntö, jonka mukaisesti ennen kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen ratifioimista pyritään saamaan kansallinen lainsäädäntö vastaamaan sopimuksen määräyksiä. Vaikka omaksuttua menettelyä voidaan luonnollisesti kehua siitä, että se osoittaa Suomen ottavan kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteensa vakavasti, on menettelyllä myös varjopuolensa. Näyttää nimittäin siltä, että Suomessa helposti ajatellaan, että sopimuksen ratifioimista edeltäneet muutokset riittävät sopimusvelvoitteiden toteuttamiseksi eikä seurannalle ole enää tarvetta. Erityisesti näin näyttää käyvän sellaisten sopimusten kohdalla, joihin ei liity oikeudellisesti velvoittavaa valvontamekanismia. Käytännössä tämä tarkoittaa siis kaikkia muita ihmisoikeussopimuksia kuin Euroopan ihmisoikeussopimusta. Kun valvontaelimet eivät anna Suomen kannalta kielteisiä, oikeudellisesti sitovia ratkaisuja, näyttää olevan helpompaa jättää kansainvälinen kehitys huomiotta ja olettaa, että mahdollisesti jo vuosia sitten tapahtuneen ratifioimisen yhteydessä tehdyt lainsäädäntöratkaisut riittävät sopimusvelvoitteiden parhaaksi mahdolliseksi toteuttamiseksi. Konkreettisen esimerkin tästä tarjoaa uudistettu sosiaalinen peruskirja, johon liittyvä sosiaalisten oikeuksien komitean kehittynyt käytäntö näyttää jääneen varsin vähälle huomiolle.

Etukäteismuutoksia korostava lähtökohta antaa myös mahdollisuuden lykätä sopimusten ratifioimista, jos vaadittavia muutoksia ei saada helposti

⁸⁴ Ks. tästä Hyttinen 2010, s. 496–515 ja siinä viitatu lähteet.

⁸⁵ Ks. esim. silloisen oikeusasiamies Riitta-Leena Paunion Vieraskynä-artikkeli Helsingin sanomissa 11.2.2010, jossa hän viittasi kansainvälisten valvontaelinten esille nostamiin ongelmakohtiin. Varsin kuvaava on myös Paunion artikkeli, joka on otsikoitu ”Social Rights as Human Rights” mutta jossa hän kuitenkin itse toteaa esittävänsä kansallisen, valtiosääntöisen näkemyksen asiasta. Ks. Paunio, Riitta-Leena: Social Rights as Human Rights. *JFT* 5/2010, s. 477–481. Ks. myös Eduskunnan oikeusasiamiehen 90-vuotisen taipaleen kunniaksi julkaistu kirja, jossa käsitellään mm. sosiaalisten oikeuksien valvontaa sekä pääsyä terveystalouteen. Käsitteily keskittyy lähes yksinomaan kansallisiin perusoikeuksiin. Kirja on luettavissa osoitteessa <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/julkaisut/juhlakirja.htx>. (17.2.2013).

⁸⁶ Ks. esim. oikeusasiamiehen ratkaisu 23.3.2009, Dnro 3847/4/07, jossa oli kyse hoitoon pääsystä.

aikaan. Tästä hyvänä esimerkkinä toimii vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, jonka Suomi allekirjoitti jo 2007, mutta jota ei saada ratifioitua, koska sen asettamia lainsäädäntömuutoksia ei ole kansallisesti saatu toteutettua.

Sosiaalisten ihmisoikeuksien viime vuosina osakseen saama vähäinen huomio näyttäisi olevan ristiriidassa sekä sosiaalisia ihmisoikeuksia koskevan kansainvälisen kehityksen että kansallisen ihmisoikeuksien merkitystä korostavan puheen kanssa. Kansainvälisesti erityisesti sosiaalisia ihmisoikeuksia koskevien monografioiden ja artikkelikokoelmien lukumäärä on 2000-luvun jälkipuoliskolla huomattavasti lisääntynyt.⁸⁷ Suomessakin tosin on viimeisen kymmenen vuoden aikana julkaistu muutama nimenomaisesti sosiaaliin ihmisoikeuksiin laajassa merkityksessä keskittyvä tutkimus, mutta yhdenkään niistä fokus ei ole ollut näiden oikeuksien asemassa Suomessa.⁸⁸ Korostettaessa ihmisoikeuksien merkityksen kasvua tai oikeuskulttuurimme eurooppalaistumista, näytetään (vaikkakin ehkä tahtomatta) käytännössä tarkoittavan Euroopan ihmisoikeussopimuksen merkityksen kasvua.⁸⁹

⁸⁷ Ks. esimerkiksi seuraavat lähteet viitteineen: O’Connell, Paul: *Vindicating Socio-Economic Rights International Standards and Comparative Experiences*. Routledge, London 2012; Young, Katharine G.: *Constituting Economic and Social Rights*. Oxford University Press, Oxford 2012; Barak-Erez, Daphne – Gross, Aeyal M. (eds.): *Exploring Social Rights between Theory and Practice*. Hart Publishing, Oxford 2011; Garcia Schwarz, Rodrigo: *Social Rights as Fundamental Human Rights*. Raider Publishing International, New York 2011; Gearty, Conor – Mantouvalou, Virginia: *Debating Social Rights*. Hart Publishing, Oxford 2011; Liebenberg, Sandra: *Socio-Economic Rights adjudication under a transformative constitution*. Juta & co, Claremont, 2010; Langford, Malcolm (ed.): *Social Rights Jurisprudence Emerging Trends in International and Comparative Law*. Cambridge University Press 2008; Gauri, Varun – Brinks, Daniel M. (eds.): *Courting Social Justice Judicial Enforcement on Social and Economic Rights in the Developing World*. Cambridge University Press 2008; Palmer, Ellie: *Judicial Review, Socio-Economic Rights and the Human Rights Act*. Hart Publishing, Oxford 2007 and Baderin, Mashood A. – McCorquodale, Robert (eds.): *Economic, Social and Cultural Rights in Action*. Oxford University Press, Oxford 2007, reprinted in 2009.

⁸⁸ Sulkunen, Olavi: *Kansainväliset ammattiyhdistysoikeudet*. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2000; Mikkola, Matti: *Social Human Rights of Europe*. Karelactio, Helsinki 2010; Alamu Yeshanew, Sisay: *The Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights in the African Regional Human Rights System. Theories, Laws, Practices and Prospects*, Åbo Akademi University Press, Turku 2011 ja Sarelín, Alessandra: *Exploring the Role and Transformative Potential of Human Rights in Development Practice and Food Security: A Case Study from Malawi*. Åbo Akademi University Press 2012.

⁸⁹ Ks. esim. Heinonen, Tuuli – Lavapuro, Juha: *Suomen oikeuden eurooppalaistuminen ja valtiosääntöistymisen 1990–2012*, teoksessa Heinonen – Lavapuro (toim.): *Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen*. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2012, jossa ei Suomen oikeuden eurooppalaistumista kuvattaessa mainita lainkaan sosiaalisia ihmisoikeuksia, esimerkiksi Euroopan sosiaalista peruskirjaa.

Yksi selitys sosiaalisten ihmisoikeuksien näkymättömyydelle suomalaisessa keskustelussa voidaan löytää myös perustavammanlaatuudesta ihmis- ja perusoikeuksia koskevasta piirteestä, jota *Juha Lavapuro* on kutsunut perusoikeusminimalismiksi.⁹⁰ Sosiaalisten ihmisoikeuksien osalta tämä minimalismi näyttäytyy paitsi siinä, että käsitys ihmisoikeuksista on kaikista juhlapuheista huolimatta varsin pitkälle rajoittunut Euroopan ihmisoikeussopimuksen sisältämiin oikeuksiin, myös siinä, että oikeudellisissa käytännöissä ei osata operoida sosiaalisten ihmisoikeuksien kaltaisilla, avoimilla ja positiivisia, oikeuksien optimointiin tähtääviä toimia edellyttävillä normeilla. Sosiaalisten ihmisoikeuksien suhteen ei siten myöskään voida puhua perusoikeusargumentaation kolmannesta vaiheesta tai normien neljännestä aallosta.⁹¹ Myös kaikenlainen ylikonstitutionalisoitumisella tai tuomarivaltioistumisella varoittelu vaikuttaa sosiaalisten ihmisoikeuksien osalta hyvin ennenaikaiselta. Päinvastoin näyttää siltä, että 1990-luvun uudistusten mukanaan tuoma mahdollisuus sosiaalisten ihmisoikeuksien paremmalle huomioimiselle ja jopa kansainvälisesti edistykselliselle ratkaisutoiminnalle on menetetty.

6 NYKYTILAN ARVIOINTIA

Onko sosiaalisten ihmisoikeuksien jääminen Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja kansallisten perusoikeuksien varjoon sitten ongelma, vai voitaisiinko ajatella, että kansalliset, ”kotoperäiset” sosiaaliset perusoikeudet riittäisivät? Puhtaan normatiivisesti voitaisiin vedota siihen, että perustuslain 22 § joka tapauksessa velvoittaa turvaamaan sekä perusoikeuksien että ihmisoikeuksien toteutumisen. Lisäksi yksinomaan perusoikeuksiin keskittymiseen liittyy ainakin seuraavat kolme ongelmaa.

Ensinnäkin perusoikeusluetteloon sisällytettiin vain keskeisimmiksi katsotut TSS-oikeudet, eikä luettelo näin ollen kata kaikkia kansainvälisissä sopimuksissa turvattuja sosiaalisia oikeuksia. Yksi tällainen oikeus on oikeus riittävään ravintoon, jonka TSS-komitea on katsonut edellyttävän muun

⁹⁰ Ks. Lavapuro, Juha: Uusi perustuslakikontrolli. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2010, s. 171–175 sekä Martin Scheininin alustus asianajajapäivillä 14.11.2011, luettavissa osoitteessa http://www.asianajajaliitto.fi/files/1301/Scheinin_Martin_teksti_14.1.2011.pdf (18.2.2013).

⁹¹ Perusoikeuksien neljästä aallosta ks. Ojanen, Tuomas: Perusoikeuksien neljäs aalto: Euroopan unionin perusoikeuskirja jäsenvaltiossa, teoksessa Ojanen et al. (toim.): Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta. Edita, Helsinki 2010, s. 367–380.

muassa, että jokaisella on mahdollisuus saada kulttuurisesti hänelle sopivaa ravintoa.⁹² Tällä seikalla olisi voinut olla merkitystä päätöksessä KHO 2008:20, jossa kyse oli vangin vaatimuksesta saada uskontonsa mukaista paastonajan ravintoa.

Toiseksi, kuten on jo aiemmin todettu, ihmisoikeussopimukset ovat eläviä instrumentteja, joiden tulkinta kehittyy aikojen kuluessa. TSS-sopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja ovat tästä erinomaisia esimerkkejä. Molempien tulkinta on kehittynyt huomattavasti erityisesti Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan liitetyn järjestökantelumenettelyn sekä TSS-komitean yleiskomenttien ja loppuhuomioiden kautta. Ei voidakaan sulkea pois tilannetta, jossa kansallinen perusoikeustulkinta olisi jäänyt jälkeen tästä kehityksestä. Tästä esimerkkinä voidaan mainita tietyt alhaisimmat etuudet, joiden määrää Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on pitänyt ESP:n vastaisina, mutta joihin ei Suomessa ole kiinnitetty asianmukaista huomiota. Näitä ovat alhaisimmat sairaus- ja äitiyspäivärahat sekä minimieläkkeet (ainakin ennen takuueläkettä), joiden komitea on katsonut olevan ”*manifestly inadequate*” ja siten uudistetun sosiaalisen peruskirjan 12.1 artiklan vastaisia.⁹³

Kolmanneksi, jonkin tilanteen ihmisoikeussopimusten mukaisuutta ei voida myöskään abstraktisti ennakoita hahmottaa, vaan kulloinkin käsillä olevan lainsäädännön, yksilön tilanteen tai hallinnon toimenpiteen asianmukainen arvioiminen ihmisoikeuksien näkökulmasta edellyttää tilannekohtaista ja konkreettista asian analysointia. Lopputuloksena voi luonnollisesti olla, että ihmisoikeuksilla ei ole asiaan lisäarvoa, mutta arviointi tulisi kuitenkin tehdä asianmukaisesti ja kirjata näkyviin.

Lisäksi jo se, että jokin sosiaalinen kysymys nähdään ihmisoikeuskysymyksenä eikä pelkästään politiikkana tai EU-lainsäädännön asiana, muuttaa keskustelun luonnetta ja sisältöä. Esimerkiksi paperittomien henkilöiden terveydenhuoltopalveluista käyty keskustelu näyttää aika erilaiselta, jos sitä tarkastelee sosiaalisten ihmisoikeuksien näkökulmasta, eikä pelkästään kustannuskysymyksenä.

⁹² General Comment 12, 12.5.1999, UN Doc. E/C.12/1999/5, k. 7–8 ja 12.

⁹³ Conclusions Finland 2009, January 2010. Samassa yhteydessä komitea totesi tilanteen Suomessa olevan vastoin myös uudistetun peruskirjan 12.4 ja 23 artikloita. Komitea on todennut Suomen tilanteen olevan vastoin uudistettua peruskirjaa myös artiklojen 1.2, 15.3, 18.1, 18.3 and 24 suhteen, Conclusion 2008, November 2008. Samoin artiklojen 2.1, 4.2, 8.1, 10.5, 15.3 ja 27.3 kohdalla vuonna 2007. Conclusion Finland 2007, December 2007. Johtopäätökset saatavilla osoitteessa http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/ConclusionsIndex_en.asp.

7 TULEVAISUUS?

Hallitus antoi 30.8.2012 eduskunnalle esityksen TSS-sopimukseen yksilövalitusmekanismin luovan valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä ja valtiosisäisestä voimaansaattamisesta.⁹⁴ Valinnaisen pöytäkirjan on tällä hetkellä ratifioinut 10 valtiota ja allekirjoittanut 42.⁹⁵ Pöytäkirja astui näin ollen voimaan 5.5.2013. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että TSS-sopimuksen laaja-alaisuuden vuoksi Suomesta tultaneen tekemään TSS-komitealle enemmän valituksia kuin muihin olemassa oleviin kansainvälisiin valitusmekanismeihin.⁹⁶

Riippumatta TSS-komitealle tehtävien valitusten lukumäärästä, voi yksilövalitusmekanismilla joka tapauksessa olla oma roolinsa sosiaalisten ihmisoikeuksien merkityksen kasvulle myös Suomessa. Paljon riippuu siitä, millaisia ratkaisuja TSS-komitea tulee tekemään. Valitusmekanismille ei kuitenkaan kannata ladata kovin suuria odotuksia – eiväthän jo voimassa olevatkaan valitusmekanismit ole saaneet kovin paljon huomiota osakseen. Valitusmenettelyn hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessäkin todetaan, että TSS-komitean ”suositukset eivät ole kansainvälisoikeudellisesti sitovia samalla tavalla kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen tuomiot. Suomi on *pyrkinyt* toimeenpanemaan *mahdollisuuksien mukaan* eri komiteoilta valitusmenettelyissä saamansa suositukset. Suomi on myös maksanut komiteoiden suosittelemia korvauksia niissä tapauksissa, joissa rikkomus on todettu [kurs. SH].”⁹⁷

Suurempi merkitys tullee todennäköisesti olemaan sillä, miten EU-tuomioistuin alkaa soveltaa EU:n perusoikeuskirjaan sisältyviä sosiaalisia oikeuksia. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella voi olla merkittävä rooli sosiaalisten oikeuksien kohdalla, jos se jatkaa ja edelleen laajentaa sosiaalisten ihmisoikeuksien huomioimista ratkaisuissaan.⁹⁸ Molempiin

⁹⁴ HE 74/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Valinnaisesta pöytäkirjasta ks. Hyttinen, Sanna: Kauan odotettu valitusmahdollisuus taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan yleissopimukseen. Oikeus 2/2009, s. 207–217 ja siinä viitatu lähteet.

⁹⁵ Tilanne 04.07.2013.

⁹⁶ HE 74/2012 vp, s. 6.

⁹⁷ HE 74/2012 vp, s. 7.

⁹⁸ Sosiaalisiin oikeuksiin liittyvästä käytännöstä ks. esim. Koch, Ida-Elisabeth: Human Rights as Indivisible Rights: The Protection of Socio-Economic Demands Under the European Convention on Human Rights, Martinus Nijhoff Publishers 2009 sekä Pellonpää, Matti:

liittyy kuitenkin omat rajoituksensa.⁹⁹

Edellä on jo viitattu *Heikki Karapuun* vuonna 1987 TSS-oikeuksia käsitelleessä seminaarissa pitämään vahvaan puheenvuoroon TSS-sopimuksen valtiosisäisen velvoittavuuden puolesta. Sosiaalisten ihmisoikeuksien näkökulmasta puheenvuoro on 15 vuotta myöhemmin edelleen valitettavan ajankohtainen: tuomioistuinten ratkaisuja, joissa TSS-sopimus olisi ollut esillä, on edelleen vain kourallinen. Myöskään lainsäädäntösektorilla ei ole syytä hurrata. Eduskunnan oikeusasiamies on toiminut vahvasti sosiaalisten perusoikeuksien saralla, mutta sosiaaliset ihmisoikeudet näyttävät ylimpien laillisuusvalvojenkin toiminnassa jäävän näkymättömiksi.¹⁰⁰ Näyttäisikin siltä, että edelleen tarvitaan Karapuun artikkelin kaltaisia muistutuksia siitä, että 1) sosiaaliset ihmisoikeudet ovat oikeudellisesti velvoittavia, 2) myös sosiaalisia ihmisoikeuksia sisältävät sopimukset on otettava huomioon lainsäädäntötyössä ja 3) sosiaalisia ihmisoikeuksia sisältäviä sopimuksia on ”asianmukaisesti” sovellettava viranomaistoiminnassa ja tuomioistuimissa.¹⁰¹

Ihmisoikeuksilla argumentointi ei luonnollisestikaan ole mikään itseisarvo. Vuosikymmenestä toiseen jatkunut sosiaalisten ihmisoikeuksien huomiotta jättäminen, näiden oikeuksien merkityksen kasvu muissa oikeusjärjestyksissä sekä muiden ihmisoikeuksien merkityksen lisääntyminen Suomessa herättävät kuitenkin vakavia kysymyksiä siitä, onko näiden oikeuksien Suomelle asettamat velvoitteet sittenkään otettu riittävällä vakavuudella.

Jarna Petman on Euroopan sosiaalisen peruskirjan osalta kirjoittanut: ”... mikä tahansa sopimusjärjestelmä muuttuu kuolleesta kirjaimesta eläväksi toimijaksi – ’eläväksi asiakirjaksi’ – vain aktiivisessa kanssakäymisessä ympäröivän todellisuuden kanssa. – – Tämä puolestaan edellyttää, että yksittäiset kansalaiset, valtiot, kansalaisjärjestöt, työmarkkinaosapuolet,

Social Rights and the European Court of Human Rights, teoksessa Johanson – Mikkola (eds.): *Reform of the European Social Charter*, s. 51. Seminar presentations delivered 8 and 9 February 2011 at the House of the Estates and the University of Helsinki. Ministry for Foreign Affairs of Finland, Helsinki 2011, s. 49–54, jossa hän pitää EUT:n päätöstä *M.S.S v. Belgium and Greece*, judgment of 21 January 2011 potentiaalisesti merkittävänä päätöksenä tuomioistuimen sosiaalisia oikeuksia koskevien ratkaisujen kehittämisessä.

⁹⁹ Perusoikeuskirjan osalta ks. esim. Ojanen, Tuomas: Onko EU:n perusoikeuskirjan oikeudellistaminen askel taaksepäin? *Lakimies* 4/2003, s. 672–679.

¹⁰⁰ Ks. esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2011, jossa sosiaalisten oikeuksien osalta fokus on kansallisissa perusoikeuksissa. On kuitenkin syytä huomata, että saman huomion voisi tehdä myös muista ihmisoikeussopimuksista.

¹⁰¹ Vrt. Karapuun lista artikkelin lopusta, *Karapuu* 1988, s. 48.

hallintovirkamiehet, tuomioistuimet ja kansainväliset järjestöt tuntevat peruskirjan määräyksiä ja käyttävät niitä.”¹⁰² Sama koskee luonnollisesti myös TSS-sopimusta. Molempien osalta Suomessa näyttääkin vallitsevan huutava pula tutkimuksesta, joka tarjoaisi rakennuspuita käytännön toimijoille sopimukseen sisältyvien sosiaalisten ihmisoikeuksien paremmaksi huomioimiseksi. Sosiaali oikeudellisella tutkimuksella voisi tässä suhteessa olla oma merkittävä roolinsa.

¹⁰² Petman 2010, s. 411–412.