

Ovatko perus- ja ihmisoikeudet kuolleet?

Maailman myllerryks tuo epävarmuutta

Jotkut julistavat perus- ja ihmisoikeuksien olevan liiallisen optimismin ja idealismin tuotosta ja että niihin ei ole nyt varaa. Maailmalla kun on niin paljon kaikenlaista turbulenssia. Ja totta on, että kansainvälisen politiikan areenoilla mannerlaatat ovat liikkeessä. Ukrainan sota on jatkunut pitkään, traagisia ihmisoikeusloukkauksia tapahtuu Gazassa ja suurvaltojen suhteet ovat muutoksessa. Epävarmuutta ja pelkoa on ilmassa paljon. Tämä kaikki heijastuu maiden turvallisuuteen ja myös talouteen.

Myös ajatusten ja aatteiden tasolla on jo jonkin aikaa kuultu yhä useammin, kuinka liberaalia universaaleihin ihmisoikeuksiin perustuvaa yhteiskuntajärjestelmää arvostellaan. Tällaista puhetta on kuultu Euroopassa politiikan äärisuunnilta, mutta hämmentävästi nyt myös Yhdysvaltojen politiikan huipulta. Tällainen postliberalismiksi kutsuttu aate uskoo enemmistön pidäkkeettömään valtaan. Enemmistön, tai vieläpä sitä hallitsevan pienemmän valtaporukan, tulisi saada tehdä lähestulkoon mitä vain.

Oikeusvaltio tähtää mielivaltaisen julkisen vallan käytön estämiseen. Siihen kuuluu julkisen vallan käytön perustuminen lakiin ja laillisten menettelytapojen noudattaminen. Lisäksi siihen kuuluu, että kansalaisten perusoikeuksia ja muita oikeuksia suojellaan ja kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia noudatetaan. Oikeusvaltiota haastetaan nyt joka suunnalta emmekä ole tälle kehitykselle immuuneja myöskään Suomessa.

Voiko perusoikeudet laittaa hyllylle?

Ovatko perus- ja ihmisoikeudet nyt siis kuolleet? Voiko ne laittaa hyllylle odottamaan parempia aikoja? Vaikka epävarmuus ja hankaloitunut yhteiskunnallinen tilanne saa jotkut näkemään perus- ja ihmisoikeuksissa liiallisia rajoitteita päätöksenteolle, oikeudellisesti sääntely ei ole muuttunut. Perustuslakimme on sama ja kansainväliset ihmisoikeussopimuksetkin ovat edelleen voimassa. Poliitiikan ja juridiikan raja on kuitenkin häilyvä ja rajankäyntiä tapahtuu jatkuvasti.

Valtiosääntöoikeus on poliittisen vallan ja sitä koskevan sääntelyn tutkimusta. Itse tutkin sosiaalisia perusoikeuksia ja missä kulkevat niitä koskevat oikeudellisen tulkinnan rajat. Vaikka kansainväliset ihmisoikeussopimukset heijastelevat syntyäikansa tilannetta, niiden tulkinta kehittyy koko ajan. Sama koskee perustuslakiamme. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että oikeuksista voisi tinkiä mielin määrin. Etenkin oikeuksien ydinsisältö on aina turvattava.

Oikeuksista tinkiminen talouteen vedoten

Pohdinnan arvoinen kysymys on, voidaanko perusoikeuksista tinkiä vetoamalla julkisen talouden heikentyneeseen tilaan? Ja jos voidaan, niin millaisin kriteerein? Entä kun kyse on toimeentulon perusturvasta ja sairaasta tai vaikeasti työllistyvistä henkilöstä?

Nykyisen hallituksen hallitusohjelmaan perustuvissa sosiaaliturvan muutosesityksissä on alennettu sosiaaliturvan tasoa ja kattavuutta. Esitysten valmistelussa on jouduttu pohtimaan perustuslain turvaamien sosiaalisten oikeuksien tarkoitusta ja oikeudellisia rajoja. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen alarajoja ei ole tässä mittakaavassa testattu. Lainvalmistelijoille tehtävä ei ole ollut helppo, koska aiempi tulkintakäytäntö sosiaaliturvan sallitun leikkaamisen alarajoista on ollut vähäistä. Esityksiä on käsitelty myös perustuslakivaliokunnassa.

Perustuslakivaliokunta kuulee oikeustieteen asiantuntijoita saadakseen oikeudellista asiantuntijanäkemyksiä lakiesitysten perustuslainmukaisuuden arviointiin. Oikeudellinen tulkinta tapahtuu selvittämällä, mikä on perustuslainsäätäjän tarkoitus ja miten tulkintavaihtoehto on sopusoinnussa perustuslain tai koko oikeusjärjestyksen kokonaisuudessa.

Perustuslaissa on annettu lainsäätäjälle toimeksianto turvata perustoimeentulon turva tilanteissa, joissa yksilöllä ei ole mahdollisuutta hankkia toimeentuloa esimerkiksi työttömyyden vuoksi. Säännökset saivat muotonsa perusoikeusuudistuksessa, joka hyväksyttiin taloudellisen laman aikoihin. Valmistelussa tavoitteena oli muotoilla säännökset niin, että tosiasialliset mahdollisuudet oikeuksien toteuttamiseen pystytään ottamaan huomioon. Perustuslakivaliokunta totesi tuolloin, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti. Säännöksen tarkoituksena oli huolehtia, että myös pitkällä aikavälillä perustoimeentulon turva on taattu. Tällä tavoitteella haluttiin varmistaa, että oikeuden toteutumiseen ohjataan riittävästi taloudellisia voimavaroja.

Oikeuden tärkeyttä korosti se, että sellaisia muutoksia, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan ei pidetty mahdollisena. Lainsäätäjän toimintaa ohjaavat myös perusoikeuksien rajoittamista koskevat periaatteet. Perusoikeuksia ei saisi rajoittaa, ei ainakaan olennaisesti. Eikä ainakaan ilman hyvää syytä ja tarkkaa erilaisten oikeuksien välistä punnintaa. Myös ihmisoikeussopimusten velvoitteet luetaan valtiosääntömme osaksi. Tästä syystä ihmisoikeussopimusten valvontaelinten ratkaisut tulisi myös huomioida.

Perustuslakivaliokunta ei ole katsonut tällä eduskuntakaudella käsittelemiään sosiaaliturvan säästöesityksiä perustuslain vastaisiksi. Valiokunta on pitänyt joitakin muutoksia merkittävinä, mutta ei ole silti katsonut niitä olennaiseksi puuttumiseksi perustoimeentulon turvaan. Monissa asiantuntijalausunnoissa sen sijaan on vaadittu muun muassa perusteellisempaa vaikutusten

arviointia tai esitysten peilaamista Suomea velvoittaviin ihmisoikeussopimuksiin ennen kuin esitysten perustuslainmukaisuutta olisi ollut mahdollista arvioida. Perustuslakivaliokunnan argumentaatio on ollut paikoitellen kriittistä, mutta se on esittänyt moitteensa lausuntojen perustelutekstissä olevina huomioina. Se tarkoittaa, että valtioneuvoston lainvalmistelussa nämä huomiot tulisi ottaa jatkossa vakavasti.

Euroopan sosiaalinen peruskirja mainittu

Perustuslakivaliokunta on nostanut esiin jo useamman kerran lausuntojensa perusteluosassa Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä saadut huomiot. Ensimmäisen kerran tämä tapahtui vuonna 2017 kansaneläkeindeksin jäädytysesityksen yhteydessä (PeVL 47/2017 vp). Valiokunta totesi: ”Perustuslakivaliokunta suhtautuu erittäin vakavasti sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin ja katsoo, että valtioneuvoston olisi syytä ryhtyä pikaisesti tarvittaviin toimenpiteisiin niiden johdosta.” Valiokunta viittasi Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvovan sosiaalisten oikeuksien komitean Suomea koskeviin ratkaisuihin. Hallituksen esityksessä oli tuotu esiin vuonna 2016 annettu ratkaisu, jonka mukaan eräät Suomen perusturvaetuudet ovat riittämättömiä ja rikkovat siten peruskirjan 13 artiklaa.

Seuraava huomio oli vuonna 2018, kun indeksijäädytys uusittiin (PeVL 40/2018 vp). Valiokunta toisti aiemman kantansa. Tässä lausunnossa valiokunta edellytti, että *valtioneuvoston tulee aloittaa asiasta pikaisesti perusteellinen tarkastelu*. Kolmannen kerran asia oli esillä työttömyysturvalakia ja seitsemää muuta lakia koskevassa lausunnossa tällä hallituskaudella. Perustuslakivaliokunta toisti edellisessä indeksilausunnossa lausumansa ja Euroopan sosiaalista peruskirjaa koskevan kantansa (PeVL 16/2023 vp).

Neljäs kerta koski työttömyysturvalakia (PeVL 45/2024 vp). Perustuslakivaliokunta totesi aikaisempiin kannanottoihinsa viitaten, että Euroopan sosiaalisen peruskirjan voimaan saattaneet valtiot ovat sitoutuneet suojaamaan sopimuksessa määriteltyjä sosiaalisia ja taloudellisia oikeuksia. Suomi on lisäksi sitoutunut peruskirjan lisäpöytäkirjaan järjestökantelujen järjestelmästä. Perustuslakivaliokunta toisti suhtautuvansa erittäin vakavasti sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin. Valiokunta totesi jälleen, että valtioneuvoston tulee pikaisesti aloittaa asiaa koskeva perusteellinen tarkastelu.

Eduskunta on käsitellyt näiden lausuntojen jälkeen uusia sosiaaliturvaan liittyviä esityksiä vuoden 2024 budjetin yhteydessä. Niitä varten valtioneuvosto teki esitysten yhteisvaikutuksia koskevan arviointimuistion. Siinä on käsitelty myös perus- ja ihmisoikeuksia. Sen sijaan sellaista selvitystä ei ole tehty, jossa olisi tehty perusteellisempaa selkoa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten

määräyksistä ja valvontakäytännössä esitetyistä huomioista sekä arvioitu niitä Suomen lainsäädäntö ja käytäntö huomioiden. Sellaiselle olisi mielestäni tarvetta.

Miten tästä eteenpäin?

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on todennut, että sosiaaliturvajärjestelmän kestävyys ja julkistalouden tasapainoon liittyvät taloudelliset tavoitteet voivat olla hyväksyttäviä perusteita sosiaaliturvan leikkauksille. Sen sijaan sosiaaliturvaleikkauksia ei tulisi tehdä sellaisina taloudellisesti vaikeina aikoina, jolloin tarve sosiaaliturvajärjestelmän luomalle suojelulle on suurin.

Yhteiskunnallinen todellisuus heijastuu lainsäädäntöön. Vaikeina aikoina taloudellisista resursseista kilpailevat monet kohteet. Perustuslakimme lähtökohtana on ollut, että suojelun tarpeessa oleville kohdennetaan riittävästi tukea. Perustuslakia on tulkittava kokonaisuutena ja niin, että yhteiskunnan resursseja suunnataan tasapainoisesti ja huolelliseen arviointiin perustuen. Sosiaalisten oikeuksien oikeudellisten rajoja on koeteltu niin vastikään, että tutkimusta tarvitaan aiheesta lisää.

Perustuslain pykälistä ei pääse eroon kuin säännökset kumoamalla eikä ihmisoikeussopimuksista kuin niistä irtautumalla. Pelkät puheet eivät julista perus- ja ihmisoikeuksia kuolleiksi. Puheilla voidaan kuitenkin luoda sellaista ilmapiiriä ja oikeudellista kulttuuria, joka vähitellen rapauttaa oikeusvaltion peruspilareita. Ja kun yksi nurkka on vinksallaan, vähitellen repsottavat kaikki muutkin.

Maailmanpolitiikasta puhuttaessa Suomen on sanottu pienenä maana tarvitsevan erityisen paljon sääntöpohjaista kansainvälistä järjestelmää. Ylläpitämällä kansainvälisesti sovittuja keskeisimpiä sääntöjä, yhteiskunnissa vallitsee vakaus ja valtioiden keskinäisissä suhteissa ennakoitavuus. Ihmisoikeussopimukset ovat osa tätä kokonaisuutta. Perus- ja ihmisoikeudet eivät ole vain hyvien aikojen ylellisyyttä, vaan tarpeellisia erityisesti vaikeina aikoina. Itse en pitäisi tätä liiallisena idealismina, vaan relevanttina realismina.

Susanna Rahkonen

OTL, VT

Väitöskirjatutkija

Helsingin yliopisto