

**Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä
perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta**

Eduskunta on 15 päivänä helmikuuta 1994 lähettänyt perustuslakivaliokunnan valmistele-
vasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 309/
1993 vp.

Lakivaliokunta, valtiovarainvaliokunta, si-
vistysvaliokunta, sosiaali- ja terveystieteiden
valiokunta, työasiainvaliokunta ja ympäristövaliokunta
ovat eduskunnan päätöksen mukaisesti antaneet
esityksestä lausuntonsa perustuslakivaliokun-
nalle. Lausunnot on otettu tämän mietinnön liit-
teiksi.

Valiokunta on tässä yhteydessä ottanut käsi-
teltäväksi myös eduskunnan 30 päivänä huhti-
kuuta 1991 valiokuntaan lähettämän ed. Pullia-
isen ym. lakialoitteen n:o 15/1991 vp laiksi Suo-
men Hallitusmuodon muuttamisesta, eduskun-
nan 5 päivänä marraskuuta 1991 valiokuntaan
lähettämän ed. Paloheimon ym. lakialoitteen n:o
80/1991 vp laiksi Suomen Hallitusmuodon 6 §:n
muuttamisesta sekä eduskunnan 7 päivänä kesä-
kuuta 1991 valiokuntaan lähettämät ed. Anders-
sonin ym. toivomusaloitteen n:o 1/1991 vp perus-
oikeusluokituksen toteuttamisesta ja ed. Sasin
toivomusaloitteen n:o 14/1991 vp kohtuuttoman
verotuksen kieltämisestä hallitusmuodossa sa-
moin kuin eduskunnan 14 päivänä huhtikuuta
1993 valiokuntaan lähettämän ed. Jouppilan ym.
toivomusaloitteen n:o 2/1993 vp viittomakielen
saattamisesta kuurojen kielelliseksi perusoikeu-
deksi.

Koska valiokunnan puheenjohtaja ja varapu-
heenjohtaja ovat olleet osan aikaa samanaikai-
sesti estyneitä osallistumasta asian käsittelyyn,
valiokunta on valinnut tilapäiseksi puheenjohta-
jakseen ed. Päivi Varpasuo.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina oikeus-
ministeri Hannele Pokka, ylijohtaja K. J. Lång,
lainsäädäntöneuvos Heikki Karapuu ja lainsää-
däntöneuvos Veli-Pekka Viljanen oikeusministe-
riöstä, puolustusministeri Elisabeth Rehn, edus-
kunnan oikeusasiamies Jacob Söderman, valtio-
neuvoston oikeuskansleri Jorma S. Aalto, kor-
keimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka
Hallberg, tasa-arvovaltuutettu Tuulikki Petäjä-

niemi, valtiopäiväneuvos Sakari Knuuttila, pu-
heenjohtaja Pekka Aikio ja lakimiessihtööri
Heikki J. Hyvärinen saamelaisvaltuuskunnasta,
lakiasiainpäällikkö Kari Prättälä Suomen Kun-
taliitosta, varatuomari Hannu Rautiainen Teol-
lisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT:stä, la-
kimies Pentti Itkonen Akavasta, lakimies Olavi
Sulkunen Suomen Ammattiliittojen Keskusjär-
jestö SAK:sta, lakimies Matti Leppälä Toimi-
henkilökeskusjärjestö STTK:sta, johtaja Tapani
Koski Keskinäinen Vakuutusyhtiö Eläke-Var-
masta, professori Niklas Bruun, apulaisprofesso-
ri Lars D. Eriksson, professori Mikael Hidén,
professori Jan-Magnus Jansson, professori An-
tero Jyränki, hallintotieteiden tohtori Jukka Kul-
talahti, assistentti Sami Manninen, oikeustieteen
tohtori Liisa Nieminen, professori Jaakko Nou-
siainen, oikeustieteen tohtori Raimo Pekkanen,
apulaisprofessori Matti Pellonpää, vt. professori
Teuvo Pohjolainen, teologian tohtori, kirkko-
herra Mikko Reijonen, professori Ilkka Saraviita,
apulaisprofessori Martin Scheinin, oikeustie-
teen tohtori, kansleri Kauko Sipponen, professo-
ri Kari-Pekka Tiitinen, professori Kaarlo Tuori
ja oikeustieteen lisensiaatti Aarre Tähti. Valio-
kunta on myös saanut puolustusministeriön, ro-
maniasiaain neuvottelukunnan, Ritarihuonejoh-
tokunnan, Kynnys ry:n, Kuurojen Liitto ry:n,
Päällystöliitto ry:n, Upseeriliitto ry:n, STTK-J:n
ja Valtion yhteisjärjestö VTY:n kirjalliset lausun-
not.

Lisäksi perustuslakivaliokunta on järjestänyt
kaikille esityksen käsittelyyn osallistuville valio-
kunnille tarkoitetun yhteiskuulemisen, jossa pe-
rusoikeusluokituksen olivat esittelemässä kanslia-
päällikkö Teuvo Kallio, ylijohtaja K. J. Lång,
lainsäädäntöneuvos Heikki Karapuu ja lainsää-
däntöneuvos Veli-Pekka Viljanen oikeusministe-
riöstä sekä korkeimman hallinto-oikeuden presi-
denti Pekka Hallberg ja jossa olivat läsnä myös
professori Ilkka Saraviita ja oikeustieteen tohto-
ri, kansleri Kauko Sipponen.

Perustuslakivaliokunnan valtuuskunta teki
26.9.—2.10.1993 perusoikeuskysymyksiä ja pe-

rustuslainmukaisuuden jälkivalvontaa kosketelleen matkan Roomaan, Pariisiin ja Haagiin.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan perustuslakien perusoikeussäännösten kokonaisuudistusta. Uudet perusoikeussäännökset koottaisiin hallitusmuodon II lukuun. Samalla muutettaisiin eräitä niihin liittyviä hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen säännöksiä. Uudistus nykyaikaistaisi ja täsmäntäisi Suomen perusoikeusjärjestelmää, laajentaisi sen henkilöllistä soveltamisalaa ja lisäisi perustuslain suojan piiriin uusia perusoikeuksia.

Hallitusmuotoon ehdotetaan otettavaksi säännös valtiosäännön taustalla olevista perusarvoista. Yhdenvertaisuutta koskevaa sääntelyä täydennettäisiin syrjintäkiellolla sekä säännöksillä lasten yhdenvertaisesta kohtelusta ja sukupuolten tasa-arvosta. Vapausoikeuksia koskevia säännöksiä laajennettaisiin ja täsmennettäisiin. Perustuslakiin lisättäisiin keskeiset taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Sosiaaliset perusoikeudet kirjoitettaisiin pääsääntöisesti julkiseen valtaan kohdistuviksi toimintavelvoitteiksi. Hallitusmuotoon otettaisiin myös ympäristöä koskeva perusoikeussäännös.

Perusoikeudet laajennettaisiin koskemaan Suomen kansalaisten lisäksi pääsäännön mukaan kaikkia muitakin Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia. Perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä täsmennettäisiin. Myös mahdollisuus poiketa perusoikeuksista poikkeusolojen aikana kirjoitettaisiin aikaisempaa täsmällisemmäksi ja tarkkarajaisemmaksi.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan, eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtäviä koskeissa säännöksissä ehdotetaan mainittavaksi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien valvontatehtävä.

Uudistuksen yhteydessä ehdotetaan luovuttavaksi toimeentulon lakisääteistä perusturvaa koskevasta mahdollisuudesta jättää lakiehdotus lepäämään yli valtiopäivien. Jäljellä olevat säätyn erioikeudet ehdotetaan lakkautettaviksi.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esitykseen sisältyvät neljä lakiehdotusta on esityksen säätämisyjärjestysperustelujen ja johtolauseidensa mukaan käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Eduskunta-aloitteet

Lakialoitteessa n:o 15/1991 vp ehdotetaan hallitusmuotoa täydennettäväksi säännöksillä siitä, että nyt monella tavoin uhanalaisella elollisella luonnolla todetaan olevan oikeus jatkuvaan olemassaoloon ja perinnölliseen monimuotoisuuteen. Samalla veloitettaisiin kansalaiset toimimaan tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

Lakialoitteessa n:o 80/1991 vp ehdotetaan hallitusmuodon 6 §:n 2 momenttia muutettavaksi niin, että valtiovallan velvoitetta järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä täydennetään työhön tähtäävän koulutuksen saamismahdollisuudella. Samalla ehdotetaan momentin lopussa nykyisin oleva sivulause poistettavaksi.

Toivomusaloitteessa n:o 1/1991 vp ehdotetaan hallituksen antavan eduskunnalle perusoikeuskomitean työn valmistuttua esityksen perustuslakiemme täydentämiseksi niin, että kansalaisten yhdenvertaiset oikeudet käyttää nykyaikaisia kansalaisvapauksiaan ja -oikeuksiaan tulisivat myös käytännössä turvatuiksi. Aloitteessa kiinnitetään huomiota myös taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien takaamiseen, kansalaisten oikeuteen puhtaaseen elinympäristöön sekä kansalaisten itsehallinnon lisäämiseen ja kansalaiskontrollin mahdollisuuteen keskitettyyn vallankäyttöön nähden.

Toivomusaloitteessa n:o 14/1991 vp ehdotetaan hallituksen ryhtyvän pikaisesti toimenpiteisiin hallitusmuodon tarkistamiseksi niin, että kohtuuton verotus kielletään.

Toivomusaloitteessa n:o 2/1993 vp ehdotetaan hallituksen ryhtyvän toimiin suomalaisen viittomakielen saamiseksi perustuslaissa mainituksi kuurojen kielelliseksi oikeudeksi.

Valiokunnan kannanotot

Yleistä

Perusoikeusuudistuksen pitkäaikainen, jo 1970-luvun alussa alkanut valmistelu on saavuttanut hallituksen esityksessä huolellisesti harkitun ja tasapainoisen lopputuloksen. Uudistuksen tärkeimpänä tavoitteena on laajentaa ja vahvistaa yksilön oikeuksien perustuslaintasosta turvaa. Uusilla säännöksillä pyritään parantamaan yksilön oikeusturvaa niin perinteisten vapausoikeuksien kuin taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien alalla sekä luomaan edel-

lytykset ihmisten lisääntyville vaikutusmahdollisuuksille itseään ja ympäristöään koskevista asioissa. Uudistuksen tavoitteena on myös lisätä tosiasiallista tasa-arvoa yhteiskunnassa ja laajentaa perusoikeuksien henkilöllistä soveltamisalaa.

Perusoikeusturvaa pyritään kehittämään laajentamalla ja täsmentämällä vapausoikeuksia kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa viitotetulla tavalla ja ottamalla perustuslakiin säännökset keskeisistä taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä sekä ympäristöä koskevista oikeuksista samoin kuin lainkäyttöä ja hallintoa koskevista oikeusturvatakeista. Esitystä laadittaessa on pyritty ottamaan huomioon tosiasialliset, esimerkiksi taloudellisista voimavaroista johtuvat mahdollisuudet ja rajoitukset oikeuksien toteuttamiseen.

Uudistuksella pyritään lisäämään perusoikeuksien suoraa sovellettavuutta tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sekä parantamaan yksityisten ihmisten mahdollisuutta vedota oikeuksiensa tueksi välittömästi perusoikeussäännöksiin.

Valiokunta yhtyy uudistuksen tavoitteenaseteluun ja pitää uudistuksen toteutusta tarkoituksenmukaisena sekä puoltaa uudistuksen hyväksymistä jäljempänä ilmenevin tarkennuksin, huomautuksin ja muutoksin.

Perusoikeuksien sitovuus

Perusoikeussääntelyn lähtökohtana on ollut yksilön vapauspiirin suojaaminen valtiovallan taholta tulevilta puuttumisilta. Kaikki julkisen vallan käyttö ei kuitenkaan ole palautettavissa valtion toiminnaksi. Suomessa kunnat, Ahvenanmaan maakunta ja evankelis-luterilainen kirkko itsehallintoyhdyskuntina sekä niin sanotun välillisen julkishallinnon organisaatiot toimivat aloilla, joilla perusoikeussuoja saattaa olla yhtä tärkeä kuin valtion viranomaisten toiminnassa. Toisaalta perusoikeuksien asema yhteiskunnan perusarvoina korostaa niiden merkitystä myös yksityisten keskinäisissä suhteissa.

Useissa säännösehdoituksissa, ennen muuta perusoikeuksien yleistä turvaamisvelvollisuutta koskevassa 16 a §:ssä on velvoitettavaksi tahoksi määriteltä julkisen valta. Valiokunta yhtyy siihen esityksen lähtökohtaan, että perusoikeussäännösten vaikutukset ulottuvat muuhunkin julkiseen toimintaan kuin valtion nimissä tapahtuvaan ja että myös viranomistoimintaan rinnastettava yksityisen oikeussubjektin toiminta

on perusoikeuksien kannalta julkista toimintaa. Tähän seikkaan olisi — toisin kuin tähän asti on tehty — kiinnitettävä riittävästi huomiota, jos lainsäädäntötoimin toteutetaan hallinnon perinteisten rakenteiden hajauttamista ja yksityistämistä.

Julkisen valta -käsitteen sisältö vaihtelee perusoikeuksittain. Yleisesti voidaan todeta, että valtio sekä kunnat ja kuntayhtymät virkamiehineen ja päätöksentekoelementineen ovat keskeisimmät velvoitetuiksi tulevat tahot. Esimerkiksi TSS-oikeuksia koskevat säännökset voivat ulottua tämän ydinryhmän ulkopuolelle vain sikäli kuin tällaisiin oikeuksiin liittyviä tehtäviä on asianmukaisessa järjestyksessä annettu muille yksiköille. Vapausoikeuksia koskevat säännökset taas ulottavat vaikutuksensa kaikkiin niihin tahoihin, joille on annettu toimivaltaa käyttää tällaisten oikeuksien kannalta merkityksellistä julkista valtaa.

Nimenomaan kuntien perustuslaissa turvasta itsehallinnosta käsin valiokunta yhtyy esityksen perusteluista ilmenevään ajatteluun. Kunnille perusoikeusuudistuksesta mahdollisesti aiheutuvista uusista tehtävistä ja velvoitteista on säädettävä lailla. Tehtävistä säädettäessä on myös huolehdittava, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään. Valtio ei voi vapautua jonkin oikeuden toteuttamisvastuustaan pelkästään siirtämällä lailla tätä tarkoittavia tehtäviä kunnille. Perusoikeussäännökset eivät siten itsessään voi määrittää sitä, miten kustannusten jako valtion ja kuntien välillä toteutetaan.

Perusoikeussäännökset ovat merkityksellisiä erityisesti lainsäätäjän toiminnassa. Ne eivät pelkästään rajoita eduskunnan toimivaltaa lainsäätäjänä, vaan niistä voidaan johtaa myös lainsäätäjään kohdistuvia aktiivisia toimintavelvoitteita. Perusoikeussäännökset on otettava huomioon myös eduskunnan käyttäessä budjettivaltaa. Perusoikeussäännösten vaikutuksia lainsäätäjän toimintaan tarkastellaan jäljempänä jaksossa ”Perusoikeudet lainsäätäjän toiminnassa”.

Suomen nykyisessä perusoikeusjärjestelmässä perusoikeuksien välitön soveltaminen tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toiminnassa on ollut varsin vähäistä. Tämä on osaksi johtunut siitä, että hallitusmuodon 92 §:stä on vakiintuneesti tulkittu seuraavan tuomioistuimiin kohdistuva kielto tutkia lakien perustuslainmukaisuutta.

Esityksen perusteluissa aivan oikein korostetaan, että jo nykyisin perusoikeussäännösten on

katsottava olevan osa tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sovellettavaksi tulevaa oikeusjärjestystä. Perusoikeuksien kirjoittaminen esityksessä ehdotetuin tavoin tähänastista täsmällisempinä yhdessä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten lisääntyneen merkityksen kanssa on omiaan vahvistamaan perusoikeuksien välitöntä sovellettavuutta. Lisäksi uudistus jo itsessään tarjoaa luontevan mahdollisuuden perusoikeussäännösten lisääntyvään soveltamiseen tuomioistuimissa.

Valiokunta yhtyy siihen esityksestä välittyvään käsitykseen, että perusoikeusuudistuksen toteuttaminen on pidettävissä erillään kysymyksestä lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrollin järjestämisestä. Perusoikeussäännösten soveltaminen tuomioistuimissa ei sinänsä riipu siitä, onko tuomioistuimilla mahdollisuus jättää soveltamatta perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa lakia.

Normaalissa perusoikeuksien soveltamistilanteessa tuomioistuimissa perusoikeussäännökset ja tavallisen lain säännökset vaikuttavat yhdessä ratkaisun perusteena. Käytännössä sellaiset ratkaisutilanteet, joissa olisi selvä ja ratkaisematon ristiriita perustuslain ja lain säännösten välillä, ovat äärimmäisen poikkeuksellisia. Jos tällainen tilanne tulisi esille, ei tuomioistuimen hallitusmuodon 92 §:n 2 momentin vakiintuneen tulkinnan mukaan ole mahdollista todeta lakia perustuslain vastaiseksi. Oletetut ristiriidat ovat käytännössä useimmiten näennäisiä ja poistettavissa tulkinnalla.

Tuomioistuinten tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot. Tältä osin voidaan puhua perustuslainmukaisesta tai perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta.

Perusoikeudet lainsäätäjän toiminnassa

Uudistuksen lähtökohta

Hallituksen esityksessä on peräännytty uudistuksen aiemmassa valmistelussa esillä olleesta mahdollisuudesta luopua perusoikeuksien osalta poikkeuslakimenettelystä. Myös tähän ajatukseen valmistelussa kytketty perusoikeuksien yleinen rajoituslauseke on hylätty. Näin ollen perusoikeuksien sallitut rajoitusedellytykset määräytyvät osaksi perusoikeuksia koskevien yleisten

oppien ja osaksi eräisiin perusoikeussäännöksiin liittyvien, luonteeltaan kvalifioitujen lakivarausten perusteella. Valiokunta hyväksyy nämä lähtökohdat.

Hallitusmuodon nykyisen II luvun säännöksiin sisältyy jonkinlainen lakivaraus. Historiallisesti näillä säännöksillä tavoiteltiin pääasiassa sellaisen perusoikeutta koskevan sääntelyn piddättämistä lainsäätäjän toimivaltaan, josta aikaisemmin oli voitu antaa säännöksiä hallinnollisessa järjestyksessä tai lakia hierarkkisesti alemmanasteisin säädösin. Tällä lähtökohdalla on ollut vaikutusta lakivarausten kirjoittamistapaan. Useimmat nykyisten perusoikeussäännösten lakivaraukset ovat luonteeltaan ns. yksinkertaisia lakivaroja, jotka valtuuttavat perusoikeuden rajoittamiseen lailla mutta eivät aseta lainsäätäjän harkintavallalle mitään rajoittavia kriteerejä.

Perusoikeusuudistusta valmisteltaessa tällaista kirjoittamistapaa ei ole pidetty nykyaikaisen perusoikeussääntelyn vaatimusten mukaisena. Avoimen lakivarauksien kirjoitetut säännökset ovat heikentäneet perusoikeuksien merkitystä tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toiminnassa. Myös lainsäädäntökäytäntö on alkanut irtaantua säännösten sanamuodosta.

Uudistuksessa on pyritty luopumaan kirjoittamistavasta, jossa perusoikeussäännöksiin on liitetty avoimen rajoitusvaltuuden antavia yksinkertaisia lakivaroja. Samalla on tavoiteltu joustavuutta, jotta perusoikeussäännökset säilyttäisivät soveltamiskelpoisuutensa muuttuvissakin oloissa. Kysymys lainsäätäjän oikeudesta rajoittaa perusoikeuksia jäisi vastaisuudessaakin merkittävässä määrin eduskunnan itsensä, viime kädessä perustuslakivaliokunnan ratkaistavaksi.

Ilman rajoituslauseketta tai lakivarausta kirjoitetut perusoikeudet

Osassa esityksen säännöksistä asianomainen perusoikeus on turvattu oikeuden muodossa ilman nimenomaista lakivarausta tai rajoituslauseketta. Tällä tavoin kirjoitettujakaan perusoikeuksia ei pääsääntöisesti ole tarkoitettu ehdottomiksi oikeuksiksi, vaan kysymys niiden rajoittamisesta ratkaistaan perusoikeuksia koskevien yleisten oppien mukaisesti.

Osa säännöksistä on kirjoitettu täsmällisiksi ja ehdottomiksi kielloiksi. Tällaisia ovat syrjintäkielto (5.2 §), kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto (6.2 §), taannehtivan rikoslain kielto (6 a §), kiel-

to estää Suomen kansalaista saapumasta maa-
han ja kielto karkottaa kansalainen (7.3 §), ulko-
maalaisen luovuttamisrajoitus (7.4 §) ja lakiin pe-
rustumattoman työstä erottamisen kielto
(15.3 §). Nämä kiellot kohdistuvat myös lainsää-
täjään, joten tavallisella lailla ei voida poiketa
niistä.

Oikeuden muotoon kirjoitettujen perusoi-
keuksien sallitut rajoitukset määräytyvät kunkin
oikeuden osalta tarkemmin lainsäädäntökäytän-
nössä. Perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudes-
ta ja oikeuksien luonteesta perustuslaissa turvat-
tuina perusoikeuksina voidaan johtaa joitain
yleisiä rajoittamista koskevia vaatimuksia. Niitä
ovat esimerkiksi:

— Perusoikeuksien rajoitusten tulee pe-
rustua eduskunnan säätämään lakiin.
Tähän liittyy kielto delegoida perusoi-
keuksien rajoittamista koskevaa toimi-
valtaa lakia alemmalle säädöstasolle.

— Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia
ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Ra-
joitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä
laista.

— Rajoitusperusteiden tulee olla hyväk-
syttäviä. Rajoittamisen tulee olla paina-
van yhteiskunnallisen tarpeen vaatima.
Hyväksyttävyyden arvioinnissa merki-
tystä voi olla esimerkiksi Euroopan ih-
misoikeussopimuksen vastaavanlaista oi-
keutta koskevalla määräyksillä, ainakin
siltä osin kuin niihin sisältyy tyhjentävä
luettelo ihmisoikeuksien hyväksyttävistä
rajoitusperusteista. Perusoikeussäännök-
siä on perusteltua tulkita yhdenmukaises-
ti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain
ihmisoikeussopimuksen asianomaisen
sopimusmääräyksen mukaan hyväksyt-
tävät rajoitusperusteet voivat olla vastaa-
van perusoikeussäännöksen sallittuja ra-
joitusperusteita.

— Tavallisella lailla ei voida säätää pe-
rusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitus-
ta.

— Rajoitusten on oltava suhteellisuus-
vaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee
olla välttämättömiä hyväksyttävän tar-
koituksen saavuttamiseksi. Jokin perus-
oikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan,
jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoi-
keuteen vähemmän puuttuvien keinoin.
Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin
on perusteltua ottaen huomioon rajoi-
tuksen taustalla olevan yhteiskunnallisen

intressin painavuus suhteessa rajoitetta-
vaan oikeushyvään.

— Perusoikeuksia rajoitettaessa on huo-
lehdittava riittävästä oikeusturvajärjeste-
lystä.

— Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa
Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvel-
voitteiden kanssa. Perusoikeusuudistus
lähentää entisestään Suomen perusoi-
keusjärjestelmää sisällöllisesti kansainvä-
lisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tämän
vuoksi perusoikeuksien ja ihmisoikeuk-
sien tulkinnallinen harmonisointi on ai-
empaaakin tärkeämpää.

Yksilöidyt (kvalifioidut) lakivaraukset

Eräisiin perusoikeussäännöksiin on sisällytet-
ty erityisiä rajoituslausekkeita, joissa yhtäältä
annetaan tavallisen lain säätäjälle valtuus perus-
oikeuden rajoittamiseen ja toisaalta asetetaan
lainsäätäjän harkintavaltaa rajoittavia lisäcri-
teerejä. Näitä lakivarouksia voidaan kutsua kvali-
fioiduiksi lakivaroiksi. Niissä rajoitusval-
tuus on kytketty tiettyyn tarkoitukseen (esim.
perusoikeuden turvaaminen) tai tiettyihin edelly-
tyksiin (esim. oikeudenkäynnissä). Lisäksi niissä
on saatettu asettaa nimenomainen rajoituksen
välttämättömyysvaatimus.

Ehdotetut kvalifioidut lakivaraukset vastaa-
vat rakenteeltaan esimerkiksi Euroopan ihmisoi-
keussopimuksen useisiin artikloihin sisältyviä ra-
joituslausekkeita. Kvalifioitujen lakivarausten
tarkoituksena on määrittää tavallisen lain säätä-
jän rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täs-
mällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain teks-
tissä anneta avoimempaa perusoikeuden rajoi-
tusvaltuutta kuin välttämättä on tarpeen.

Kvalifioituja lakivarouksia sisältyy esitykses-
sä esimerkiksi 7 §:n 2 momenttiin (oikeus lähteä
maasta), 8 §:n 3 momenttiin (kotirauhan turva ja
luottamuksellisen viestin salaisuus) ja 12 §:n 2
momenttiin (omaisuudensuoja).

Sääntelyvaraukset ja muut lakiviittaukset

Useissa ehdotetuissa säännöksissä varsina-
inen perusoikeus kytketään läheisesti tavallisella
lailla toteutettavaan sääntelyyn. Tällaisia laki-
viittauksia on käytetty silloin, kun perusoikeus
selvästi edellyttää tukseen tavallista lainsäädän-
töä tai kun perusoikeutta on perustuslaissa mah-
dotonta kirjoittaa ehdottomaan ja riittävän kat-
tavaan muotoon.

Tällaisia lausekkeitä voidaan kutsua sääntelyvarauksiksi. Ne viittaavat siihen, että perusoikeuden täsmällinen sisältö määräytyy vasta perusoikeussäännöksen ja tavallisen lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden pohjalta.

Sääntelyvaraukset jättävät lainsäätäjälle liikumavaraa oikeuksien sääntelyssä, ja tämä liikumavara on suurempi kuin ilman sääntelyvarausta kirjoitetuissa perusoikeussäännöksissä. Perustuslaki ilmaisee kuitenkin tällöinkin pääsäännön, jota ei voida perustaltaan heikentää lailla. Toisaalta sääntelyvaraus merkitsee lainsäätäjälle velvollisuutta antaa perusoikeutta täsmäntäviä säännöksiä. Niitä ilman perusoikeussäännös jäisi tavallaan ilmaan.

Esityksessä on kahdentyyppisiä sääntelyvarauksia: "sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään" ja "sen mukaan kuin lailla säädetään". Näiden välillä ei ole merkittävää eroa. Viittauksella "tarkemmin" säätämiseen on haluttu kuitenkin korostaa lainsäätäjän rajoitettua, perustuslain ilmaisemaan pääsääntöön sidottua liikuma-alaa.

Sääntelyvarauksiin voidaan jossain määrin rinnastaa esityksen säännökset, joiden mukaan oikeudesta säädetään lailla. Tällaiset säännökset edellyttävät lainsäätäjän säätävän kyseisestä oikeudesta, mutta jättävät sääntelyn yksityiskohdat lainsäätäjän harkintaan. Perustuslaki sitoo lainsäätäjän sisällöllistä harkintaa tällaisissa tapauksissa vähemmän kuin sääntelyvarausten kysymyksessä ollen, joissa itse pääsääntö voidaan lukea perustuslaista.

Tällaisten lakiviittausten mukaan jostakin asiasta säädetään (tarkemmin) lailla (esim. 11.2 ja 13.1 §).

Lainsäätäjän turvaamisvelvollisuus

Oman ryhmänsä muodostavat sellaiset perusoikeussäännökset, jotka on muotoiltu lainsäätäjän turvaamisvelvollisuuksiksi. Niissä on kysymys lainsäätäjään kohdistuvista perustuslaillisista toimeksiannoista eli lainsäätäjän positiivisista toimintavelvoitteista. Tällaiset säännökset ovat velvoittavuudeltaan astetta tiukempia kuin edellä mainitut lakiviittaukset. Yksilön oikeuden muotoon kirjoitetuista säännöksistä perustuslailliset toimeksiannot poikkeavat sikäli, että ne kohdistuvat nimenomaisesti vain lainsäätäjään eivätkä sellaisinaan ole suoraan sovellettavissa tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa.

Tällaisia säännöksiä sisältyy esimerkiksi 5 §:n

4 momenttiin, 15 a §:n 2 ja 3 momenttiin sekä 16 §:n 2 momenttiin.

Lainsäätäjän edistämisvelvollisuus

Osa säännöksistä (esim. 11.3 ja 15.2 §) sisältää yleisesti julkiseen valtaan kohdistuvan perusoikeuden edistämisvelvollisuuden. Tällaiset säännökset täydentävät 16 a §:n yleistä perusoikeuksien turvaamisvelvollisuutta.

Perusoikeuksien valvonta

Esityksessä ei ehdoteta uusia institutionaalisia perusoikeuksien valvontajärjestelmiä. Tämä johtuu osaksi siitä, että kysymys perustuslain noudattamisen valvonnasta on yleisempi koko valtiotasäntöä eikä vain perusoikeuksia koskeva kysymys.

Asia on toisaalta erikseen selvitettävänä eduskunnan hyväksyttyä 27.10.1992 lausuman siitä, että hallitus selvittää, onko Suomessa tarpeen tehostaa normivalvontaa mahdollistamalla lakien perustuslainmukaisuuden jälkikäteinen tutkinta, ja jos on, antaa sitä koskevan esityksen eduskunnalle. Eduskunnan lausuman johdosta oikeusministeriö on 13.11.1992 käynnistänyt valtiotasäntöoikeudellisen asiantuntijaselvityksen lakien perustuslainmukaisuuden jälkivalvonnan järjestämisestä.

Esityksessä on kuitenkin harkittu aiheelliseksi tehdä tässä vaiheessa sellainen korostus, että valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tulee tehtävänsä hoitaessaan valvoa erityisesti perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Valiokunnan mielestä tämän uudistuksen hengen mukaista on, että näiden lainvalvojien vuosittaisiin toimintakertomuksiin sisällytetään oma jakso perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.

Uudistuksen suhde voimassa olevaan lainsäädäntöön

Esityksen perustelujen mukaan Suomen oikeusjärjestys vastaa yleisesti ottaen varsin hyvin ehdotettujen perusoikeussäännösten asettamia vähimmäisvaatimuksia. Silti todetaan uudistuksen saattavan johtaa myös yksittäisiin lainsäädännön tarkistustarpeisiin.

Valiokunnan mielestä lainsäädännön tarkis-

tustyöhön on ryhdyttävä pikaisesti oikeusministeriön johdolla niissä tapauksissa, joissa ristiriitoja uusien perusoikeussäännösten kanssa voidaan epäillä ilmenevän. Valiokunta huomauttaa perustuslain mukaisuusnäkökohtien tulevan väistämättä selvitettäväksi silloin, kun aiempia lakeja muutetaan osittain tai uusitaan kokonaan.

Perusoikeusuudistuksen voimaantuloon liittyen merkityksellinen seikka on, ettei esitykseen sisältyvällä 1. lailla kumota mitään muuta lakia. Hallitusmuodon 92 §:n perusteella vanhojen lakien säännöksiä ei voida jättää soveltamatta. Aikaisempien poikkeuslakien osalta tätä näkökohtaa voi sanoa vahvistavan, että poikkeuslakimahdollisuus säilyy entisellään uudistuksen jälkeenkin. Toisaalta on otettava huomioon aiemmin mietinnössä mainittu perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaate.

Pykäläkohtainen tarkastelu

1. lakiehdotus

1 §. Perustuslakivaliokunta on pitänyt kielellisistä syistä tarpeellisenä muuttaa pykälää niin, että ehdotuksessa mainitut perustavanlaatuiset arvot turvaavana subjektina todetaan olevan valtiosääntö eikä tasavalta.

Pykälän 2 momentiksi valiokunta ehdottaa voimassa olevan kaltaista säännöstä, josta ilmenee se suomalainen erikoisuus, että voimassa on useampia perustuslakeja. Tähän yhteyteen valiokunta pitää soveliaana sisällyttää myös nimenomaisen maininnan valtiosääntömme kansanvaltaisuudesta. Muutoin 2 momentin johdosta valiokunta viittaa mietintöönsä n:o 16/1994 vp. Siinä on todettu tarve ryhtyä valtiosäännön uudelleenkirjoittamistyöhön, jonka tavoitteena on vuoteen 2000 mennessä koota nykyiset useat perustuslait yhtenäiseksi Suomen Hallitusmuodoksi.

5 §. Lakivaliokunta on esittänyt harkittavaksi, olisiko 5 §:n 1 momentin sinänsä vakiintunutta ja ytimekästä säännöstä täydennettävä siten, että ihmiset ovat yhdenvertaisia ”lain edessä ja viranomaistoiminnassa”. Ilmaisua ”yhdenvertaisuus lain edessä” on vakiintuneesti tulkittu huomattavasti laajemmin kuin sen historiallinen syntytausta antaa aihetta. Se koskee paitsi tuomioistuinten ja muiden lakia soveltavien viranomaisten toimintaa, myös julkisen vallan käyttöä laajemmin. Kun näin ollen 1 momentin yhdenvertaisuussäännöstä on esityksen perustelujenkin

mukaan tulkittava laajasti niin, että se kattaa viranomaistoiminnan kokonaisuudessaan mukaan lukien julkisten palvelujen tuottamisen, ei ilmaisun täydentämiseen ole perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan aihetta.

Valiokunta on poistanut 2 momentista kielellisesti tarpeettomina sanat ”muihin nähden”.

Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslaissa tulisi olla maininta siitä, että lapsilla on oltava mahdollisuus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystasonsa mukaisesti. Tätä koskevalle säännökselle ei ole täysin luontevaa systemaattista paikkaa ehdotetussa perusoikeussäännöstössä. Tämän vuoksi valiokunta on tyytynyt lisäämään asiasta säännöksen tämän pykälän 3 momenttiin, johon lakiehdotuksessa sisältyy yleisluonteinen lasten asemaa koskeva säännös.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan hallitusmuotoon on syytä nimenomaisesti kirjata yleinen periaate siitä, että julkisen vallan tehtävänä on edistää sukupuolten tasa-arvoa ja että edistämismetodoista säädetään tarkemmin lailla. Tätä tarkoittava lisäys on tehty 4 momenttiin.

Työasiainvaliokunta on lausunnossaan käsitellyt 4 momentin osalta palkkauksellista tasa-arvoa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tätä tasa-arvonäkökohtaa siksi merkityksellisenä, että on ottanut siitä nimenomaisen maininnan momenttiin. Samalla momentin sanontaa on muulta osin yksinkertaistettu siitä näkemyksestä käsin, että palvelussuhde on kaiken kattava yläkäsite.

6 §. Lakivaliokunta on 3 momentin osalta kiinnittänyt huomiota ilmaisuun ”rangaistus, joka sisältää vapauden menetyksen”. Lakivaliokunta on viitannut siihen, että kriminaalipoliittisesti yleisesti hyväksyttävänä tavoitteena on laajentaa rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää uusilla vaihtoehtoisilla seuraamuksilla, kuten vankeusrangaistuksen korvaavalla yhdyskuntapalvelulla. Lakivaliokunta on ehdottanut harkittavaksi säännöksen täydentämistä maininnalla vapauden rajoittamisesta.

Ehdotettu perusoikeussäännös liittyy vapaudenriistotilanteiden oikeudelliseen sääntelyyn eikä siinä kysymys ole siitä, mitkä rangaistukset ylipäätään ovat tuomioistuinten määrättäviä. Ehdotus tarkoittaa, että vapaudenmenetys rangaistuksena on aina tuomioistuimen määrättävä. Muut vapaudenmenetykset on aina voitava saattaa ainakin laillisuutensa puolesta tuomioistuimen tutkittavaksi. Valiokunnan käsityksen mukaan syytä ei ole muuttaa esitystä tältä osin.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntoon viitaten perustuslakivaliokunta pitää 3 momentin osalta tärkeänä tarkistaa säännökset mielen-terveyden järkkymisen ja tartuntatautien vasten tahtoa tapahtuvasta hoidosta sekä lastensuojelun huostaanotosta siltä kannalta, että ne ovat tuomioistuinkäsittelyä ja vapautensa menettäneiden oikeuksia koskevilta osiltaan asianmukaiset.

6 a §. Lakivaliokunta on ehdottanut harkittavaksi rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen osaperiaatteiden täsmällisempää ilmaisemista pykälän 1 virkkeessä siten, että siinä mainittaisiin rangaistuksen ohella muut rikosoikeudelliset seuraamukset. Tehty huomautus ei ole sisällöllisesti ristiriidassa hallituksen esityksen kanssa, etenkin kun otetaan huomioon, että perustuslaissa joudutaan pakostakin turvautumaan jonkin verran yleisluonteisiin ilmaisuihin.

Lakivaliokunta on myös ehdottanut täsmällisyysvaatimuksen nimenomaista mainitsemista säännöksessä rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen ainesosana. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ”nimenomaan”-sanon lisääminen pykälän ensimmäisen virkkeen loppuosaan olisi kuitenkin ongelmallista, koska perusoikeussäännöksiin sisältyviin lakivarauksiin on ajateltu yleisesti sisältyvän täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus. Tämän yleisvaatimuksen merkitys saattaisi tulkinnallisesti heiketä tarkoitusta lisäyksestä. Sinänsä on syytä korostaa, että lakivaliokunnan tarkoittama täsmällisyysvaatimus on rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen oleellinen osa.

Valiokunta on muuttanut pykälää ainoastaan sanonnallisesti.

Lakivaliokunnan lausuntoon viitaten perustuslakivaliokunta katsoo, että lakia alemman tason säädöksiin sisältyvät kriminalisointisäännökset on välttämättä muutettava välittömästi uudistuksen jälkeen. Blankorangaistussäännösten osalta tavoitteena tulee olla, että niiden edellyttämät valtuutukset ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset ovat kirjoitetut rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävistä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus sekä kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitusta teosta.

7 §. Perustuslakivaliokunta on nähnyt tarvetta kielellisistä syistä muuttaa 2 momentin loppuosaa. Samalla kertaa valiokunta on asian merki-

tyksen ja sääntelyn yhtenäisyyden vuoksi lisännyt momentin rajoituslausekkeeseen rajoitusten välttämättömyyttä koskevan kriteerin.

Esityksessä on 3 momenttiin ehdotettu otettavaksi säännös Suomen kansalaisen luovuttamisesta ja siirtämisestä toiseen maahan. Valiokunnan käsityksen mukaan kansalaisen oikeus pysyä kaikissa tapauksissa omassa maassaan on niin perustavanlaatuinen oikeus, ettei siitä poikkeamismahdollisuutta ole syytä avata perustuslaissa. Valiokunta on poistanut tätä tarkoittavan virkkeen ehdotuksesta. Muutoksen myötä on selvää, että kansalaisen luovuttamisesta säättäminen vaatii perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä. Samalla valiokunta korostaa, ettei tehty muutos vaikuta poikkeuslakina säädettyyn lakiin rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden pohjoismaiden välillä (270/60).

Valiokunta on muuttanut 4 momentin sanontaa niin, että se ehdotettua paremmin kattaa esityksen perusteluista ilmenevän tarkoituksen. Säännöksen on näet tarkoitus kieltää myös henkilön siirtäminen sellaiseen valtioon, josta tämä voisi joutua luovutetuksi edelleen kolmanteen valtioon ja tämän seurauksena esimerkiksi kuolemanrangaistuksen tai kidutuksen uhriksi.

8 §. Pykälän 3 momentissa tehtäisiin mahdolliseksi säätää lailla kotirauhan piiriin ulottuvista tarkastuksista. Lainsäädäntökäytäntö osoittaa, että muunkinlaisten toimien kuin tarkastusten osalta on jouduttu rajanvetoihin kotirauhan suojan suhteen. Valiokunnan käsityksen mukaan tämän tulee näkyä perusoikeussäännöksen tekstistä, minkä vuoksi momentin sanontaa on väljennetty. Väljennyksen vastapainona on tähdennettävä kotirauhan piiriin ulottuvien toimenpiteiden välttämättömyyttä momentissa mainittujen kriteerien kannalta sen edellytyksenä, että niistä voidaan säätää tavallisella lailla.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntoon viitaten perustuslakivaliokunta katsoo, että mielen-terveyden järkkymisen ja tartuntatautien vasten tahtoa tapahtuvaa hoitoa sekä lastensuojelun huostaanottoa koskevien säännösten asianmukaisuus on tarkistettava 8 §:n säännösten kannalta.

9 §. Sivistysvaliokunta on esittänyt harkittavaksi 1 momentin täydentämistä sanalla ”vakaumus”. Esityksen perustelujen mukaan ”omantunnonvapaus” kattaa sekä uskonnolliset että muut maailman- ja elämänsänsäkömukset. Tämän käsitteen etu vakaumuksen vapauteen on lähinnä se, että omantunnonvapaus on helpommin

ulotettavissa sekä uskonnollisiin että muihin elämäntarkoituksiin, kun taas vakaumus helposti mielletään lähinnä ei-uskonnollisiin maailmankatsomuksiin viittaavaksi. Omantunnonvapautta voidaan myös pitää melko vakiintuneena juriidisenä käsitteenä; se esiintyy esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9 artiklan suomenkielisessä käännöksessä. — Perusoikeussäännöksen sanonnan monimutkaisuuden välttämiseksi hallituksen esitystä ei ole tältä osin muutettu.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan lausuntoon viitaten perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota tarpeeseen esimerkiksi työn järjestelyin kunnioittaa sosiaali- ja terveydenhuollon henkilökunnan uskonnollista tai muuta vakaumusta.

10 ja 10 a §:n kokonaisuus. Valiokunta on harkinut esityksen 10 ja 10 a §:n yhdistämistä sellaiseksi kokonaisuudeksi, jossa nykyisen hallitusmuodon 10 §:n tarkoittamat perusoikeudet säilyttäisivät edelleenkin keskinäisen sääntelyyhteytensä ja julkisuus (esityksen 10 §:n 3 mom.) siirtyisi omaksi pykäläkseen. Yhdistämisen muodollisena etuna olisi lisäksi mahdollisuus säilyttää näillä perinteisillä poliittisilla perusoikeuksilla nykyisen kaltainen yhteinen lakivaraus. Tällöin kuitenkin katkeaisi sananvapauden ja julkisuuden välinen kiinteä yhteys. Lisäksi sananvapaus on perusoikeutena erityisesti joukkoviestintän kehittymisen seurauksena jossain määrin irronnut aikaisemmasta yhteydestään kokoontumis- ja yhdistymisvapautta koskevaan problematiikkaan, mikä puoltaa esityksessä omaksuttua systemaattista ratkaisua.

Valiokunta on säilyttänyt esityksen pykäläkennettä koskevan perusratkaisun tältä osin, mutta kuitenkin lisännyt erilliset lakivaraussäännökset 10 ja 10 a §:ään.

10 §. Valiokunta on ensiksikin yhdistänyt esityksen 1 ja 2 momentin yhdeksi momentiksi. Tämän jälkeen momenttiin on lisätty lakivaraus, jonka mukaan tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

Pykälän 2 momentti vastaisi pääosin hallituksen esityksen 3 momenttia. Valiokunnan käsityksen mukaan tässä yhteydessä on kuitenkin asianmukaista säätää ensin, että viranomaisien hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat pääsääntöisesti julkisia. Tätä lähtökohtaa voitaisiin rajoittaa pelkästään lain nojalla ja vain välttämättömistä syistä. Lailla erikseen säädettävät rajoitukset voisivat merkitä nykyiseen tapaan asiakirjojen ja muiden tallenteiden salaisuutta tai luvanvaraista julkisuutta. Tämän uu-

den aineksen lisäksi momentissa säädettäisiin esityksessä ehdotettuun tapaan jokaisen oikeudesta saada tietoja julkisista asiakirjoista ja tallenteista. — Koska 2 momentti merkitsee julkisuusperiaatteen perustuslaintasoista vahvistamista, valiokunta kiinnittää huomiota tarpeeseen selvittää, olisiko tämän vuoksi esimerkiksi eduskunnan valiokuntatyön julkisuutta koskevat valtiopäiväjärjestyksen säännökset syytä tarkistaa.

10 a §. Pykälää on ensiksikin muutettu parisäkössä sanonnallisesti. Lisäksi on 10 §:ää vastaavasti lisätty lakivaraus, joka omana momenttinaan koskisi sekä kokoontumisvapautta että yhdistymisvapautta.

13 §. Valtiovarainvaliokunnan lausuntoon yhtyen perustuslakivaliokunta katsoo, että perusopetuksen maksuttomuus 1 momentissa tarkoittaa myös tarpeellisia koulukuljetuksia ja riittävää ravintoa. 2 momentin turvaamisvelvoitteen osalta tulee sivistysvaliokunnan tapaan tähdentää palvelujen riittävyyden tärkeyttä sen kannalta, että varattomuuteen tai asuinpaikkaan liittyvät syyt eivät muodostu tosiasiallisiksi esteiksi yksilön mahdollisuuksille saada opetusta ja kehittää itseään.

14 §. Perustuslakivaliokunta on tehnyt 2 momentin tekstiin kielellisen selvennyksen siitä, että tarkoitettu oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa omaa kieltään rajoittuu kansalliskieliin.

Sivistysvaliokunta on ehdottanut 3 momentin jakamista niin, että saamenkielisiä koskevat säännökset olisivat omana momenttinaan, mikä olisi omiaan korostamaan saamelaisen asemaa alkuperäiskansana. Perustuslakivaliokunta hyväksyy sinänsä tämän näkemyksen, mutta katsoo, että saamelaisia koskevien säännösten sijoittaminen omaksi kokonaisuudekseen aiheuttaisi hankalia lakiteknisii ongelmia. Pitäen saamelaisia koskevaa alkuperäiskansamainintaa tässä suhteessa riittävänä valiokunta on pysyttänyt pykälän rakenteen esityksen mukaisena.

Valiokunnan käsityksen mukaan perustuslakiin on aiheellista ottaa myös vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeuksia koskeva turvaamisvelvoite. Tätä koskeva lisäys on tehty 3 momentin loppuun.

14 a §. Ympäristövaliokunta on esittänyt harkittavaksi pykälän muuttamista siten, että 2 momentissa puhuttaisiin oikeudesta terveelliseen ja monimuotoiseen ympäristöön, jolloin 1 momenttia muutettaisiin siten, että ilmaisu ”vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta” korvat-

taisiin ilmaisulla ”vastuu luonnosta ja sen suojelemisesta”.

Lakiehdotuksen 1 momentti on tarkoitettu koskemaan kaikkien vastuuta. Tämän taustalla on ajatus siitä, että momenttiin liittyy erityisen vahvasti luonnon itseisarvon ja tulevien sukupolvien oikeuksien ulottuvuus, johon vaatimus luonnon monimuotoisuudesta on luontevimmin kytkettävissä. Lakiehdotuksen 2 momentti taas liittyy kulloinkin elävien ihmisten oikeuteen nauttia terveellisestä ympäristöstä. Terveellisyyden vaatimus on ymmärrettävä esityksen perustelujen mukaan laajasti, jolloin se sisältää ainakin tietynasteisen ympäristön viihtyisyyden vaatimuksen.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan hallituksen esitykseen sisältyvä systemaattinen rakenne on puollettavissa eikä lakiehdotusta ole tältä osin muutettu.

Ympäristövaliokunta on esittänyt myös selvittäväksi, olisiko pykälässä säädettävä jokamiehen oikeuksista. Näissä oikeuksissa on kyse yksilön oikeudesta käyttää jokamiehenoikeuttaan toisen yksityisen oikeussubjektin omistusoikeuden estämättä. Jokamiehen oikeudet eivät institutionaalisesti niinkään liity julkisen vallan ja yksilön väliseen suhteeseen, kuten valtaosa perusoikeuksista, vaan omistajan ja jokamiehen oikeuden haltijan väliseen suhteeseen. Kyseisten oikeuksien tällainen erikoisluonne yhdessä niiden sisällön rajaamiseen liittyvien vaikeuksien kanssa puoltavat esityksessä omaksuttua ratkaisua.

15 §. Valiokunnan käsityksen mukaan 3 momentin säännös työvoiman suojelusta sopii lakisystemaattisesti ehdotettua paremmin 1 momenttiin. Näin korostuu, että tämä periaate ulottuu kaikkiin heidän valitsemastaan toimeentulomuodosta riippumatta.

Valtiovarainvaliokunnan ja työasiainvaliokunnan lausuntoihin yhtyen perustuslakivaliokunta tähdentää 2 momentin edistämismuutoksen osalta sitä tavoitetta, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostuminen.

15 a §. Sekä valtiovarainvaliokunta että sosiaali- ja terveysvaliokunta ovat ehdottaneet harkittavaksi 1 momentin säännösten sijoittamista 6 §:n yhteyteen. Perustuslakivaliokunta pitää hallituksen esityksen etuna tältä osin sitä, että sosiaalisen turvallisuuden perussäännökset sijoittuvat kokonaisuutena toistensa yhteyteen. Tämä selkeyttää tukimuotojen keskinäisiä suhteita niiden suojassa olevine porrastuseroineen.

Ehdotetussa muodossaan pykälän 1 momentissa säädetään yksilölle kaikissa elämäntilanteissa kuuluvasta vähimmäisturvasta, kun taas 2 ja 3 momentissa säädetään julkisen vallan tämän ylitse ulottuvista sosiaaliturvavaroista. Oletettavasti 1 momentin sijoittaminen tähän pykälään vahventaa sen sisältöä siihen verrattuna, että momentti olisi 6 §:n yhteydessä.

Pykälän 1 momentin mukaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on kaikilla; kysymyksessä on niin ollen jokaiselle kuuluva subjektiivinen oikeus. Sen järjestämiseen tarvitaan käytännössä alemmanasteista lainsäädäntöä, joka nykyiseen tapaan sisältää säännökset tukimuodoista, niiden saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista.

Pykälän 2 momentin perusteella lailla on taattava jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan. Siten perustuslaki asettaisi lainsäätäjälle velvoitteen taata jokaiselle perustoimeentuloturvaan tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden tällaiseen laissa säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan. Turva olisi yhteydessä säännöksessä lueteltuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin ja lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntoon yhtyen perustuslakivaliokunta korostaa perustoimeentulon turvan olevan itsenäinen etuus suhteessa 1 momenttiin. Siten 2 momentissa mainituissa tilanteissa yksilön perustoimeentuloturvajärjestelmä ei voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta.

Perustoimeentulon turvan käsite olisi perustelujen mukaan voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä riippumaton eikä kiinnittyisi suoraan joihinkin olemassa oleviin etuusjärjestelmiin. Lainsäätäjälle asetettavan toimintavelvoitteen luonteen mukaista olisi, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti.

Valiokunta on tehnyt 3 momenttiin muutoksen, jolla halutaan korostaa perheen keskeistä asemaa lapsen huolenpidossa.

Ympäristövaliokunnan lausuntoon viitaten perustuslakivaliokunta 4 momentin johdosta tähdentää kunnollisen asunnon erityismerkitystä perustavanlaatuisena elämän ja toimeentulon kysymyksenä.

Valiokunnan käsityksen mukaan 5 momentti sisältää juuri sellaisia kriteerejä, jotka perusoikeuksia koskevien yleisten oppien, lähinnä hyväksyttävyy- ja suhteellisuusnäkökohtien nojal-

la oikeuttavat tarkoitetunlaiset rajoitukset. Tästä syystä valiokunta on poistanut momentin tarpeettomana ja myös sikäli epäasianmukaisena, että se voisi johtaa virheellisiin vastakohtaispäätelmiin.

16 §. Lakivaliokunta on esittänyt harkittavaksi 1 momentin jakamista kahdeksi momentiksi siten, että toinen koskisi hyvän hallinnon vaatimuksia, toinen oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettavia vaatimuksia. Tämä malli korostaisi tuomioistuintoiminnan erillisyyttä hallinnosta ja siten symbolisesti ehkä myös tuomioistuinten riippumattomuutta. Voidaan huomauttaa hallitusmuodossa jo nykyisin olevan säännöksiä (esim. 5, 14 ja 92 §), jotka koskevat sekä tuomioistuimia että muita viranomaisia ilman että tätä on koettu ongelmaksi tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta.

Esityksessä on tältä osin pyritty yleisesti omaksutun linjan mukaisesti tiiviiseen ja hallitusmuodon kokonaisuuteen sopivaan sääntelytapaan. Perustuslakivaliokunta pitää tätä arvokkaana ja kannattaa esityksen perusratkaisua. Lakivaliokunnan huomautuksen johdosta perustuslakivaliokunta on kuitenkin selventänyt 1 momenttia siten, että sen alkuosassa mainitaan rinnakkain toimivaltainen tuomioistuin ja muu viranomainen.

16 a §. Valiokunta on muuttanut ehdotusta sen sanontaa selventääkseen. Tähän 2 momentin muutokseen liittyen valiokunta tähdentää, että valtuus koskee sellaisten poikkeuksien säättämistä, jotka voivat tulla noudatettaviksi pelkästään momentissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa.

2. lakiehdotus

46 §. Valiokunta on muuttanut momentin sanontoja eräissä suhteissa. Ensiksikin valiokunnan tehtävä perustuslaki- ja ihmisoikeusvalvonassa on syytä osoittaa ilmaisulla ”antaa lausunto”, jonka on ymmärrettävä kattavan sekä pykälän alkuosassa tarkoitetut varsinaiset valmisteluasiat että muille valiokunnille annettavat lausunnot ja myös muut valiokunnassa esille tulevat tapaukset (esim. valtiopäiväjärjestyksen 53.2 § ja 4 a luku). Viimeksi mainitusta johtuu, että myös ilmaisua ”käsiteltäviksi toimitettujen” on ollut syytä väljentää. Lisäksi valiokunta on yksinkertaistanut momentin loppuosaa poistamalla lakiehdotukseen sisältyvän aiheettoman päällekkäisyyden.

Lakivaliokunta sekä sosiaali- ja terveysvaliokunta ovat lausunnoissaan ottaneet esille kysy-

myksen ihmisoikeusasioiden käsittelemisestä myös muissa valiokunnissa kuin perustuslakivaliokunnassa. Perustuslakivaliokunta yhtyy lausunnoista näkyvään käsitykseen, että kunkin erikoisvaliokunnan on asioita käsitellessään otettava asianmukaisesti ihmisoikeusmääräykset huomioon. Valtiopäiväjärjestyksen 46 §:n 1 momentin merkitys tällöin olisi lähinnä siinä, että muissa valiokunnissa avoimiksi jäävien tulkintakysymysten viimekätinen ratkaiseminen eduskunnassa kuuluu perustuslakivaliokunnalle.

Lakivaliokunnan lausuntoon yhtyen perustuslakivaliokunta katsoo olevan aihetta erikseen selvittää, tulisiko eduskunnan työjärjestystä täydentää säännösin siitä, että kaikkien valiokuntien velvollisuutena on omalta osaltaan kiinnittää huomiota käsiteltäväänään olevissa asioissa siihen, onko perusoikeussäännökset ja ihmisoikeusmääräykset otettu huomioon.

74 §. Valiokunta on ensiksikin muuttanut pykälää kytkemällä raukeamisseuraamuksen uuden lain säätämiseen, kun esityksessä on kiinnokohdaksi ehdotettu nykyiseen tapaan uuden lain hyväksymistä eduskunnassa. Pykälän loppuosan sanontaa on lisäksi korjattu sen vuoksi, että ylimpien valtioelinten valtaoikeusuudistuksessa (HE 285/1994 vp) luovutaan vahvistamatta jätetyn lain erillisestä eduskuntaan palauttamisesta.

Aloitteet

Koska valiokunta on hyväksynyt hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset esityksen pohjalta eikä valiokunta pidä lakialoitteita aiheellisina, lakialoitteisiin sisältyvät lakiehdotukset ehdotetaan hylättäviksi.

Toivomusaloitteissa n:o 1/1991 vp ja n:o 2/1993 vp ehdotetut toivomukset ovat tarpeettomia, jos eduskunta hyväksyy nyt käsiteltävänä olevan uudistuksen. Valiokunta ehdottaa tämän vuoksi nämä toivomusaloitteet hylättäviksi.

Toivomusaloitteessa n:o 14/1991 vp ehdotetun toivomuksen toteuttaminen ei valiokunnan käsityksen mukaan ole aiheellista, joten valiokunta ehdottaa tämänkin toivomusaloitteen hylättäväksi.

Valiokunta, joka on valtiopäiväjärjestyksen 45 §:n ja eduskunnan työjärjestyksen 24 §:n nojalla valinnut puheenjohtajansa ja tilapäisen puheenjohtajansa esittelijäksi antamaan tarpeellisia tietoja asiaa eduskunnan täysistunnossa käsiteltäessä, ehdottaa kunnioittaen,

että hallituksen esitykseen sisältyvät 3. ja 4. lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomina ja

että 1. ja 2. lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

1.

L a k i

Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

kumotaan Suomen Hallitusmuodon 22 a §:n 2 momentti, 23 d §:n 1 momentti ja 78—81 §, sellaisina kuin niistä ovat 22 a §:n 2 momentti 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa (570/87) ja 23 d §:n 1 momentti 22 päivänä heinäkuuta 1991 annetussa laissa (1074/91),

muutetaan 1 §, II luku, 46 §:n 1 momentti ja 49 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat II luku osittain muutettuna 28 päivänä huhtikuuta 1972 annetulla lailla (592/72) sekä 46 §:n 1 momentti ja 49 §:n 1 momentti 21 päivänä joulukuuta 1990 annetussa laissa (1221/90), sekä

lisätään 49 §:ään, sellaisena kuin se on muutettuna 26 päivänä huhtikuuta 1957 annetulla lailla (176/57) ja mainitulla 21 päivänä joulukuuta 1990 annetulla lailla, uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2—4 momentti siirtyvät 3—5 momentiksi, ja 75 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

1 §

Suomi on täysivaltainen tasavalta, jonka valtiösääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa.

Suomen kansanvaltainen valtiösääntö on vahvistettu tässä hallitusmuodossa ja muissa perustuslaeissa. (Uusi)

II. Perusoikeudet

5 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa (*poist.*) eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa kehitystään vastaavasti itseään koskeviin asioihin.

Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehtoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

6 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

6 a §

Ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty.

7 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Jokaisella on oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi.

Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. (*Poist.*)

Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa (*poist.*), jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohdeltu.

8 §

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättö-

mistä kotirauhan piiriin ulottuvista *toimenpiteistä*. Lailla voidaan säätää lisäksi välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.

9 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

10 §

Jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. *Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla.* Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia. (Hallituksen esityksen 1 ja 2 mom.)

Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto *julkisesta* asiakirjasta ja tallenteesta (*poist.*). (Hallituksen esityksen 3 mom.)

10 a §

Jokaisella on oikeus (*poist.*) lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin.

Jokaisella on yhdistymisvapaus. *Yhdistymisvapauteen* sisältyy oikeus ilman (*poist.*) lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Samoin on turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi.

Tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla. (Uusi)

11—13 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

14 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnal-

lisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisen oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.

14 a §

(Kuten hallituksen esityksessä)

15 §

Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. *Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta.*

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

(*Poist.*) Ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä.

15 a §

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava *perheen ja muiden lapsen huolenpidosta* vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

(4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

(5 mom. *poist.*)

16 §

Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa *tuomioistuimessa* tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

16 a §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Lailla voidaan säätää perusoikeuksista sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettavien, kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen aikana (poist.) ja jotka ovat (poist.) Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.

46, 49 ja 75 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäänös
(Kuten hallituksen esityksessä)

2.

L a k i

valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla, *kumotaan* valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentti, 67 §:n 3 momentti ja 73 §:n 3 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 66 §:n 7 momentti 28 päivänä elokuuta 1992 annetussa laissa (818/92) ja 73 §:n 3 momentti 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa (577/87), sekä *muutetaan* 46 §:n 1 momentti, 73 §:n 1 momentti ja 74 §, sellaisina kuin niistä ovat 73 §:n 1 momentti mainitussa 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa (577/87) ja 74 § 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa (576/87), seuraavasti:

46 §

Perustuslakivaliokunnan tulee valmistella sinne lähetetyt asiat, jotka koskevat perustuslain säätämistä, muuttamista, selittämistä tai kumoamista taikka perustuslain kanssa läheisessä asiallisessa yhteydessä olevaa lainsäädäntöä. *Valiokunnan tehtävänä on antaa lausunto sen käsiteltävänä olevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta (poist.) kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.*

74 §

Lakiehdotuksen lepäämään jätettäväksi hyväksyminen tai lain vahvistamatta jättäminen ei estä antamasta hallituksen esitystä eikä tekemästä eduskunta-aloitetta asiassa, jota lakiehdotus tai laki koskee. Jos (*poist.*) tällaisen esityksen tai eduskunta-aloitteen johdosta on *säädetty uusi laki*, katsotaan lepäämään jäänyt lakiehdotus tai vahvistamatta jätettynä *eduskunnan käsiteltäväksi tullut* laki rauenneeksi.

73 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäänös

(Kuten hallituksen esityksessä)

Samalla valiokunta ehdottaa,

että lakialoitteisiin n:o 15 ja 80/1991 vp sisältyvät lakiehdotukset hylättäisiin.

Helsingissä 9 päivänä helmikuuta 1995

Lisäksi valiokunta ehdottaa,

että toivomusaloitteet n:o 1 ja 14/1991 vp sekä n:o 2/1993 vp hylättäisiin.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö, tilapäinen puheenjohtaja Varpasuo, jäsenet Jansson, Kaarilahti, Koskinen, Laine, M. Laukka-

nen, J. Leppänen (osittain), Moilanen, Nikula, Viljanen, Vistbacka, Vuoristo, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsen Helle.

Vastalauseita

I

1. Perusoikeusuudistuksen taustasta

Perusoikeusuudistuksen viritti aikoinaan edistyksellinen oikeusajattelu, joka halusi tuoda enemmän oikeudenmukaisuus- ja tasa-arvota-voitteita perinteisen jäykkään klassisten vapausoikeuksien järjestelmään. SDP ja Vasemmistoliitto ovat voimakkaasti ajaneet taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien lisäämistä valtiosääntöön.

Suomen oloissa erityisesti omaisuuden äärimmilleen laajennettu perustuslainsuoja vaatii tasapainottavaa sosiaalisten perusoikeuksien tehostamista. Perusoikeuskomitean (KM 1992:3) pohjustamaa uudistuslinjaa on tähän nähden jatkovalmistelussa vesitetty liiaksi. Samalla on kuitenkin todettava joidenkin perusoikeusnormien mietinnössä täsmentyneen.

Erikoisvaliokuntien lausunnoista ja niihin liitetystä eriävistä mielipiteistä ilmenevillä perusteilla teemme seuraavat muutosehdotukset ensimmäiseen lakiehdotukseen.

2. Yksityiskohtaiset säännösehdotukset

10 a §. Ehdotamme 10 a §:n 2 momentin muo- toilemista seuraavasti: "Jokaisella on yhdistymisvapaus. Yhdistymisvapauden sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Samoin on turvattu ammatillisen järjestäytymisvapaus ja oikeus ammatilliseen järjestäytymiseen. Ammatilliseen järjestäytymisoikeuteen kuuluu kollektiivinen neuvottelu-oikeus ja oikeus työnseisauksiin siten kuin laissa tarkemmin säädetään." Ehdotuksemme säännöksen toiseksi viimeisen ja viimeisen virkkeen osalta perustuvat työasiainvaliokunnan lausuntoon n:o 3 liitetyssä ensimmäisessä eriävässä mielipiteessä tehtyyn ehdotukseen.

Palkansaajajärjestöjen kantaan viitaten toteamme, että yhdistymisvapautta koskevaan säännökseen tulee kirjata yhtäältä *ammatillinen järjestäytymisvapaus*, joka merkitsee vapautta järjestäytyä ilman valtiovallan puuttumista, ja toisaalta *ammatillinen järjestäytymisoikeus*, joka merkitsee oikeutta järjestäytyä ilman työnantajaa puuttumista.

Ammatillisen järjestäytymisvapauden osalta viittaamme ILO:n yleissopimukseen n:o 87, jonka mukaan tähän vapauteen kuuluu yksilön oikeus perustaa muiden kanssa ammatillisia järjestöjä, liittyä sellaisiin ja toimia niissä, mutta myös järjestöjen oikeus määrätä säännöistään, toiminnastaan ja johtajistaan.

Ammatillinen järjestäytymisoikeus on työntekijän oikeus suhteessa työnantajaan. Sitä koskee puolestaan ILO:n yleissopimus n:o 98. Sopimus edellyttää, että valtio suojelee yksityisten työntekijöiden oikeutta käyttää valtion turvaamaa järjestäytymisvapautta ilman pelkoa työnantajan vastatoimista. Tämä yleissopimus ja sen mukaisesti voimassa oleva työsopimuslakimme suojelee työntekijän positiivista ammatillista järjestäytymisoikeutta. Se nimenomaan kieltää työnantajaa syrjimästä työntekijöitä ammatilliseen järjestöön kuulumisen perusteella.

Negatiivinen järjestäytymisvapaus on Suomessa turvattu työmarkkinajärjestöjen yleissopimuksilla. Negatiiviseen järjestäytymisvapauden katsotaan sisältyvän oikeus olla liittymättä ammatillisiin järjestöihin. Työntekijän oikeus liittyä ja olla liittymättä ammatilliseen järjestöön on tunnustettu muun muassa SAK:n ja STK:n vuoden 1946 yleissopimuksessa sekä STTK:n ja STK:n runkosopimuksessa, jotka on otettu liittojen solmimien työehtosopimusten osaksi. Negatiivisen järjestäytymisvapauden osalta nykyinen sääntelytilanne on mielestämme tyydyttävä.

Katsomme edellä esitettyyn viitaten, että *ammatillinen järjestäytymisvapaus ja järjestäytymisoikeus* tulee turvata perusoikeuksina, jotka sisältyvät vastaavat Suomen ratifioimia kansainvälisiä velvoitteita ja samalla tukeutuvat Suomen voimassa olevaan lainsäädäntöön ja sopimuksiin. Kysymys on vallitsevan oikeustilan kirjaamisesta osin hierarkkisesti korkeammalla tasolla. Esittämässämme muodossa näiden oikeuksien säännöstämisestä voitaisiin antaa tarkempia, oikeuden käyttämistä koskevia säännöksiä laissa. Tämä tarkoittaa sitä, että säännökset oikeuden käytön järjestämisestä annetaan vähintään tavallisen lain tasolla, mutta esimerkiksi mitään yksittäistä työtaistelua ja jonkin työalan työtaisteluoikeutta ei voitaisi kieltää tai olennaisesti rajoittaa tavallisen lain säännöksillä. Tällaiseen lainsäädäntötoimeen ryhtyminen olisi myös

Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten vastaista.

12 §. Ehdotamme 1 momenttiin lisättäväksi lakivarausta ”lain mukaan”, jolloin säännöksen sanamuodon mukainen omaisuuden suojan velvoittavuusaste palautettaisiin vastaamaan lähinnä nykyisen hallitusmuodon 6 §:n 1 momentin sanamuodon mukaista velvoittavuusastetta. Hallituksen esittämä ja perustuslakivaliokunnan enemmistön kannattama muotoilu saattaa aiheuttaa vastaisuudessa omaisuuden suojan tulokinnassa entistä epätarkoituksenmukaisempaa ehdottomuutta ja vaikeuttaa esimerkiksi järkevän ja jopa välttämättömän ympäristölainsäädännön kehittämistä. Samoin tällainen tulokinnan kiristymisen saattaisi vaikeuttaa kansalaisten oikeudenmukaista tulonjakoa koskevan lainsäädännön säätämistä sekä lainsäädäntöä, jolla korjataan markkinataloudelle luonteenomaisia häiriötilanteita, kuten yhtäkkinen asuntojen vuokratason kohtuuton nousu tai velkasuhteissa ilmenevät kohtuuttomuudet.

13 §. Tavoitteena tulee olla koulutuksellisen tasa-arvon saavuttaminen ja elinikäisen koulutuksen periaatteen tunnustaminen. Perusoikeuskomitean ehdotuksen mukaan julkisen vallan tulisi järjestää maksuton yleissivistävä ja ammatillinen perusopetus. Yleissivistävä perusopetus eli peruskoulu on nykyisin jo lailla säädetty maksuttomaksi. Opetus on kuitenkin maksutonta myös lukioissa, ammatillisissa oppilaitoksissa sekä yliopistoissa ja korkeakouluissa. Yhteiskunnassa tapahtuvat nopeat muutokset vaativat tehokasta ja joustavaa koulutusjärjestelmää. Kansalaiset tarvitsevat muutakin maksutonta opetusta kuin perusopetusta työelämän vaatimissa muutoksissa ja itsensä kehittämisessä.

Mielestämme 13 §:n 1 momentti olisikin tullut muuttaa kokonaisuudessaan kuulumaan seuraavasti: ”Jokaisella on oikeus julkisen vallan järjestämään maksuttomaan yleissivistävään ja ammatilliseen perusopetukseen sekä julkisen vallan turvaamaan maksuttomaan muuhun ammatilliseen opetukseen, lukio-opetukseen sekä ylimpään opetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla.”

Ehdottamamme ensimmäinen muutos merkitsisi, että hallituksen esityksessä oleva oikeus perusopetukseen laajenisi jokaisen oikeudeksi julkisen vallan järjestämään maksuttomaan yleissivistävään ja ammatilliseen perusopetukseen, jolloin tämä lisäys säännökseen laajentaisi oikeuden koskemaan peruskoulun lisäksi myös ammatillisia perustutkintoja. Ehdotuksen

tässä osassa keskeistä olisi toisaalta opetuksen maksuttomuus ja toisaalta se, että julkinen valta itse tuottaisi ja järjestäisi opetuksen antamisen.

Ehdotamme myös säännökseen lisättäväksi yksilöllisenä oikeutena oikeuden julkisen vallan turvaamaan maksuttomaan muuhun ammatilliseen opetukseen, lukio-opetukseen sekä ylimpään opetukseen.

14 a §. Ehdotamme ympäristövaliokunnan lausunnon n:o 2 mukaisesti säännöksen 1 ja 2 momenttia muutettavaksi.

Ehdotamme, että säännöksen 2 momentissa tarkoitettuja julkisen vallan velvollisuuksia täsmennetään hallituksen ja perustuslakivaliokunnan mietinnössä esittämästä koskemaan myös ympäristön *monimuotoisuutta*. Viittaamme ympäristövaliokunnan lausunnon perusteluihin, joissa ehdotusta 2 momentiksi perusteltiin seuraavasti:

”Perusoikeuskomitea (1992:3) esitti säännöksen kirjoitettavaksi tältä osin muotoon ”oikeus terveelliseen ja monimuotoiseen ympäristöön”. Tämä sanamuoto olisi valiokunnan mielestä selvästi parempi, koska ’monimuotoinen’-sana pitää sisällään myös luonnon arvojen itsenäisen suojaamisen. Tällöin voitaisiin 1 momentissa sana ’monimuotoinen’ korvata toiston välttämiseksi sanalla ’suojeleminen’, joka sopisikin paremmin 1 momentin asiayhteyteen. Käsitteeseen luonnon suojeleminen sisältyy myös luonnon monimuotoisuuden turvaaminen.”

15 §. Hallituksen esityksessä säännös oikeudesta työhön on kirjattu säännösehdotukseen suhdanneluonteisesta lähtökohdasta käsin, joka on sidoksissa sääntelemättömien markkinoiden merkitystä korostavaan talouspoliittiseen ajattelutapaan.

Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin ja nykyiseen työllisyyslainsäädäntöön sisältyvää täystyöllisyyden tavoitteesta ei saa taantua vain työllisyyden edistämiseen. Oikeus työhön on turvattava oikeudellisia velvoitteita sisältävänä eikä pelkästään poliittisluonteisena tavoitteena. Jos oikeutta työhön perusoikeutena heikennetään, se vaikuttaa kielteisesti myös työoikeudessa keskeiseen työntekijän suojeluperiaatteeseen.

Mielestämme 15 §:n oikeus työhön -säännökset tulisi muotoilla uudelleen niin, että muotoilun lähtökohdaksi otetaan perusoikeuskomitean ehdotuksen 14 §:n sisältöiset säännökset. Tässä mallissa keskeistä työn oikeuden kannalta on se, että oikeus työhön sisältää yksilöllisen oikeuden myös työttömyysturvaan. Tämän oikeuden

myöntämisedellytyksistä ja järjestysluonteisista normeista säädetään tavallisen lain tasolla, mutta tavallisella lailla ei voida luopua työttömyys-turvasta minkään työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneen ryhmän osalta, joka on valmis ottamaan vastaan työtä.

Esitämme 15 §:n kirjoittamista perusoikeuskomitean ehdotuksen mukaisesti, jonka keskeisin ero hallituksen esitykseen on se, että säännöksen toisessa momentissa turvataan oikeus työttömyysturvaan toissijaisena yksilöllisenä oikeutena. Tämän sisältönä on oikeus työllistävään koulutukseen ja toimeentuloturvaan sinä aikana, kun työtä ei ole saatavilla.

15 a §. Esitämme perusoikeuskomitean 14 a §:n tavoin, että nykyisten tulonsiirtojärjestelmien joukosta hallitusmuodon säännöksellä turvattaisiin yksilöllisenä oikeutena oikeus vanhemmuuteen, sairauteen, työkyvyttömyyteen ja vanhuuteen perustuvaan perustoimeentulon turvaan niissä eri järjestelmissä, joissa sitä annetaan. Tähän listaan esitämme lisättäväksi oikeuden pe-

rustoimeentulon turvaan kuntoutuksen aikana, jolloin henkilöllä ei ole mahdollisuutta elättää itseään ansiotyöllä (kuntoutusrahalaki 611/91). Lisäksi esitämme, että opiskelun aikainen perustoimeentulo turvataan lailla.

Allekirjoittaneet ovat suhtautuneet eri tavalla 2. lakiehdotukseen siltä osin kuin kysymys on valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin kumoamisesta. Tämän vuoksi mietintöön sisältyvät toinen ja kolmas vastalause, joista ilmenevät käsityksemme tästä kysymyksestä.

Edellä olevan perusteella ehdotamme kun-
nioittavasti,

*että valiokunnan mietintöön sisältyvät
3. ja 4. lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomina ja*

*että 1. lakiehdotus hyväksyttäisiin näin
kuuluvana:*

1.

L a k i

Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

kumotaan Suomen Hallitusmuodon 22 a §:n 2 momentti, 23 d §:n 1 momentti ja 78—81 §, sellaisina kuin niistä ovat 22 a §:n 2 momentti 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa (570/87) ja 23 d §:n 1 momentti 22 päivänä heinäkuuta 1991 annetussa laissa (1074/91),

muutetaan 1 §, II luku, 46 §:n 1 momentti ja 49 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat II luku osittain muutettuna 28 päivänä heinäkuuta 1972 annetulla lailla (592/72) sekä 46 §:n 1 momentti ja 49 §:n 1 momentti 21 päivänä joulukuuta 1990 annetussa laissa (1221/90), sekä

lisätään 49 §:ään, sellaisena kuin se on muutettuna 26 päivänä huhtikuuta 1957 annetulla lailla (176/57) ja mainitulla 21 päivänä joulukuuta 1990 annetulla lailla, uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2—4 momentti siirtyvät 3—5 momentiksi, ja 75 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

1 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

II. Perusoikeudet

5, 6, 6 a ja 7—10 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

10 a §

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Jokaisella on yhdistymisvapaus. Yhdistymisvapauteen sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Samoin on turvattu ammatillinen *järjestäytymisvapaus ja oikeus ammatilliseen järjestäytymiseen*.

Ammatilliseen järjestäytymisoikeuteen kuuluu kollektiivinen neuvotteluoikeus ja oikeus työnseisauksiin sen mukaan kuin laissa tarkemmin säädetään.

(3 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

11 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

12 §

Jokaisen omaisuus on turvattu *lain* mukaan.

(2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

13 §

Jokaisella on oikeus *julkisen vallan järjestämään* maksuttomaan yleissivistävään ja ammatilliseen perusopetukseen sekä *julkisen vallan turvaamaan maksuttomaan muuhun ammatilliseen opetukseen, lukio-opetukseen sekä ylimpään opetukseen.* Oppivelvollisuudesta säädetään lailla.

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin *1 momentissa tarkoitettua opetusta* sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

(3 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

14 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

14 a §

Vastuu luonnosta ja sen *suojelemisesta*, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.

Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ja monimuotoiseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

15 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. *Jokaisella on, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, oikeus työllistävään koulutukseen ja toimeentulon turvaan sinä aikana, kun työtä ei ole saatavilla tai sitä ei voida järjestää.*

Jokaisella on oikeus terveellisiin ja turvallisiin työoloihin. (Uusi)

Ketään ei saa mielivaltaisen eikä lakiin perustuttoman syyn perusteella erottaa työstä. (Valiokunnan mietinnön 3 mom.)

15 a §

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Jokaisella on oikeus perustoimeentulon turvaan (poist.) sairauden, kuntoutumisen, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella, niin kuin siitä lailla tarkemmin säädetään. Opiskelun aikainen perustoimeentulo turvataan lailla.

(3—5 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

16, 16 a, 46, 49 ja 75 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Voimaantulosäännös

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 9 päivänä helmikuuta 1995

Esko Helle
Ensio Laine

Johannes Koskinen
Raimo Vuoristo

Matti Vähänäkki

II

Sen lisäksi, mitä on ehdotettu ensimmäisessä vastalauseessa, ehdotamme,

että 2. lakiehdotuksen johtolauseesta poistettaisiin 66 §:n 7 momentin kumoamista tarkoittava maininta.

Helsingissä 9 päivänä helmikuuta 1995

Ensio Laine

Esko Helle

III

Sen lisäksi, mitä on esitetty I vastalauseessa, ehdotamme,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä 2. lakiehdotus hyväksyttäisiin sellaisenaan.

Helsingissä 9 päivänä helmikuuta 1995

Johannes Koskinen

Raimo Vuoristo

Matti Vähänäkki

IV

Yhdyn ensimmäiseen vastalauseeseen 1. lakiehdotuksen 13, 14 a, 15 ja 15 a §:n osalta.

Helsingissä 9 päivänä helmikuuta 1995

Paavo Nikula

V

Perustuslakivaliokunta on hyväksynyt mietinnön hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp). Valiokunnan mietinnössä ei ole puututtu useisiin lakiehdotuksissa olleisiin puutteisiin, minkä takia haluan tuoda esiin muutamia mielestäni tärkeitä muutostarpeita valiokunnan mietinnössä.

Valiokunta on päättänyt hyväksyä hallitusmuodon 1 §:ään ilmaisun, jossa todetaan Suomen olevan täysivaltainen tasavalta. Mielestäni sana "täysivaltainen" ei sovi kuvaamaan Suomen tämänhetkistä valtiollista asemaa Euroopan unionin jäsenmaana. Täysivaltaisuudesta on jäsenyyden myötä merkittävä osa luovutettu EU:n päättävälle elimille, komissiolle ja tuomioistuinten. Suomen oma parlamentti, eduskunta, joutuu pelkän toimeenpanijan virkaan osassa maassamme täytäntöönpantavasta lainsäädännöstä. Tämän lisäksi mm. ulko- ja turvallisuusasioita ollaan yhdessä rahapolitiikan kanssa siirtämässä EU:n yhteisesti päätettävien asioiden joukkoon. Kun vielä oma rahamme, markka, on vaihtumassa yhteiseen rahaan, ecuun, on mielestäni ilmaisu "täysivaltainen" kyseenalainen termi kuvaamaan maamme asemaa valtiona.

Hallitusmuodon 1 §:ssä luetellaan niitä asioita, jotka valtiosääntö turvaa ja edistää maassamme. Katson, että hyväksytystä sanamuodosta jäi puuttumaan olennaisia asioita, vaikka toisaalta perustuslain säännökset eivät voi olla liian laajat ja yksityiskohtaisetkaan. Lain 1 §:ään olisi tullut lisätä uusi 2 momentti, jossa olisi annettu käytännön suuntaviivoja perustuslain tavoitteiden yksityiskohtaiselle toteuttamiselle ja soveltamiselle. Niissä olisi tullut painottaa yrittämisen edistämistä, elintason turvaamista, byrokratian vähentämistä sekä turvallisuuden takaamista yhteiskunnassa. Byrokraattisen ja hallinnollisen miellivallan estämiseksi katson, että 1 §:ään olisi tullut kirjata omana momenttinaan myös maininta siitä, että yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista voidaan määrätä vain lailla.

Hallitusmuodon II luvussa luetellaan kansallaisen perusoikeudet. Luvun 5 §:ssä on todettu vain yhdellä lauseella kansakuntamme tulevaisuuden, lasten, oikeuksista tasa-arvoisina yksilöinä. Mielestäni hyväksytty sanamuoto on riittämätön. 5 §:ään olisi tullut ottaa laajemmin mukaan lasta koskevia oikeuksia ja julkisen vallan viime käden velvollisuus turvata lasten hyvinvointi ja edistää perheen ja muiden lasten kasva-

tuksesta vastaavien mahdollisuuksia toteuttaa luettellut lapsen oikeudet.

Hallitusmuodon 10 § käsittelee sananvapautta. Laki uudistaa onnistuneesti sananvapauden ilmaisemisen laissa, mutta jättää kokonaan käsittelemättä erään olennaisen sananvapauteen liittyvän asian. Mikäli kaikilla mielipidesuunnilla ei ole tasapuolisia mahdollisuuksia tuoda mielipiteitään esille, ei sananvapaus käytännössä toteudu. Tämän takia 10 §:ään olisi tullut lisätä lause, jossa julkiselle vallalle olisi annettu velvollisuus tarpeen vaatiessa tasapuolisesti tukea monipuolista tiedonvälitystä maassamme.

Hallitusmuodon 10 a §:ssä käsitellään yhdistymisvapautta. Siinä todetaan selkeästi jokaisen kansalaisen oikeus kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen sekä toimia siinä. Ongelmaksi onkin eräiden järjestöjen kohdalla muodostunut se, että niiden toiminta halutaan pitää salaisena. Eräs tällainen järjestö on vapaamuurarit, joiden merkitys ulottuu pitkälle järjestön ulkopuolelle keskinäisen auttamisen velvoitteen kautta. Olisi kansalaisten kannalta erittäin tärkeätä saada tietää, keitä kuhunkin yhdistykseen kuuluu. Siksi lain 10 a §:ään olisi tullut lisätä maininta kansalaisten oikeudesta saada viranomaisilta tietoja yhdistysten jäsenistöstä. Salaseuroja ei Suomeen tarvita.

Hallitusmuodon 11 §:ssä käsitellään kansalaisten äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta. Hallitusmuodon käynnissä olevan uudistustyön yhteydessä olisi tullut lakiin kirjata myös maininta siitä, että valtiollisissa vaaleissa siirryttäisiin kansalaisten äänen yhtäläisen vaikutuksen paremmin takaavaan valtakunnalliseen tasauspaikkajärjestelmään. Nykyisellä järjestelmällä ei eduskunnan kokoonpano vastaa täysin vaalien tulosta. Pahimmillaan noin 10 % kansanedustajista on ollut "väärä" verrattuna äänien absoluuttiseen jakaumaan vaaleissa. Tasauspaikkajärjestelmän avulla kansalaisten vaaleissa ilmaisema kanta toteutuisi merkittävästi paremmin eduskunnan kokoonpanossa.

Hallitusmuodon 11 §:ään olisi tullut mielestäni saada oma momentti kansalaisten oikeudesta tehdä kansanaloitteita. Tämä mahdollisuus olisi erittäin merkittävä lisäys kansanvaltaan ja demokratiaan Suomessa. Neljän vuoden välein pi-

dettävät eduskuntavaalit eivät riitä takaamaan ns. kansalaismielipiteen esille saamista, semmin kun poliittisia puolueita on arvosteltu etäisiksi ja byrokraattisen kankeiksi. Suurten puolueiden osalta tämä pitää paikkansakin, sillä suuri koneisto ei pysty välittämään kansan tuntoja ja ajatuksia ylimmille päättäjille saakka. Kansanaloite olisi mainio keino kanavan avaamiseksi kansalta päättäjille.

Hallitusmuodon 15 §:ssä todetaan lyhyesti julkisen vallan velvollisuudesta työllisyyden edistämisessä. Toisessa momentissa on valiokunta hyväksynyt liian lievän ilmaisun päättäessään säilyttää hallituksen esittämän sanamuodon: "pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön". Mielestäni sana "pyrittävä" olisi tullut poistaa laista, jolloin julkisen vallan velvollisuus kansalaisten työn oikeuden turvaamisessa olisi ollut ehdoton.

Lakiuudistukseen liittyy myös laki valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta. Muilta osin voin yhtyä valiokunnan kantaan, mutta en voi hyväksyä esitettyä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin ja 73 §:n 3 momentin poistamista. Kyseiset lainkohdat takaavat poliittisista suhdanteista riippumattoman, vakaan ja pitkäjännitteisen kansalaisten etuuksista päättämisen. Suomeen ei mielestäni tarvita kulloisestakin vallassa olevasta suuntauksesta riippuvaista, "pumppaavaa" lainsäädäntöä. Suoritetut lakien lepäämäänjättämismahdollisuuden heikennykset ovat jo nekin aiheuttaneet kansalaisten eräiden etuuksien huononemisen, joten tämän suojan täydellinen poistaminen heikentäisi merkittävästi kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien kansalaisten elinolosuhteita. Mikäli jostain säästötoimenpiteestä ollaan riittävän yksimielisiä, on tällainen lakimuutos mahdollinen voimassa olevankin hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen mukaan. Opposition tuen tarve tämänkaltaisissa toimenpiteissä on vain demokratian hinta, josta ei ole syytä luopua.

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että lakiehdotukset hyväksyttäisiin muutoin valiokunnan mietinnön mukaisina paitsi 1. ja 2. lakiehdotus näin kuuluvina:

1.

L a k i

Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

kumotaan Suomen Hallitusmuodon 22 a §:n 2 momentti, 23 d §:n 1 momentti ja 78—81 §, sellaisina kuin niistä ovat 22 a §:n 2 momentti 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa (570/87) ja 23 d §:n 1 momentti 22 päivänä heinäkuuta 1991 annetussa laissa (1074/91),

muutetaan 1 §, II luku, 46 §:n 1 momentti ja 49 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat II luku osittain muutettuna 28 päivänä heinäkuuta 1972 annetulla lailla (592/72) sekä 46 §:n 1 momentti ja 49 §:n 1 momentti 21 päivänä joulukuuta 1990 annetussa laissa (1221/90), sekä

lisätään 49 §:ään, sellaisena kuin se on muutettuna 26 päivänä huhtikuuta 1957 annetulla lailla (176/57) ja mainitulla 21 päivänä joulukuuta 1990 annetulla lailla, uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2—4 momentti siirtyvät 3—5 momentiksi, ja 75 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

1 §

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Perustana ovat kansanvallan, ihmisarvon sekä yrittämisen ja sopimusvapauden arvostaminen, yksilön ja perheen vapauden ja turvallisuuden takaaminen sekä hyvinvoinnin edistäminen. (Uusi)

Yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista voidaan säätää vain lailla tai laissa annetun valtuutuksen perusteella. (Uusi)

(4 mom. kuten valiokunnan mietinnön 2 mom.)

II. Perusoikeudet

5 §

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä. Jokaisella lapsella on oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehityksensä mukaisesti. Julkisen vallan on viime kädessä turvattava lapsen hyvinvointi, oikeus myönteiseen yksilölliseen kasvuun sekä edistettävä perheen ja muiden kasvatuksesta vastaavien mahdollisuuksia toteuttaa lapsen oikeudet ja velvollisuudet.

(3 ja 4 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

6, 6 a ja 7—9 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

10 §

Jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia. *Julkisella vallalla on velvollisuus edistää ja tarpeen vaatiessa tasapuolisesti tukea monipuolista tiedon välitystä.*

(2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

10 a §

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Jokaisella on yhdistymisvapaus. Yhdistymisvapauteen sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Samoin on turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi. *Kansalaisilla on oikeus saada viranomaisilta vapaasti tietoja yhdistysten jäsenistöstä.*

(3 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

11 §

Jokaisella Suomen kansalaisella, joka ennen äänestysvuotta on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä. Vaalikelpoisuudesta valtiollisissa vaaleissa on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään perustuslaissa. *Äänten yhtäläisen vaikutuksen toteuttamiseksi noudatetaan valtiollisissa vaaleissa valtakunnallista tasauspaikkajärjestelmää.*

(2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Kansalaisten mielipiteen ja aloitteiden esilletulon varmistamiseksi on kansalaisilla mahdollisuus tehdä kansanaloite sen mukaan kuin siitä erikseen lailla säädetään. (Uusi)

(4 mom. kuten valiokunnan mietinnön 3 mom.)

12—14 ja 14 a §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

15 a, 16, 16 a, 46, 49 ja 75 §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

15 §
(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)
Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja
(*poist.*) *turvattava* jokaiselle oikeus työhön. Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla.
(3 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Voimaantulosäännös
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

2.

L a k i

valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

kumotaan valtiopäiväjärjestyksen (*poist.*) 67 §:n 3 momentti (*poist.*) sekä *muutetaan* 46 §:n 1 momentti, 73 §:n 1 momentti ja 74 §, sellaisina kuin niistä ovat 73 §:n 1 momentti (*poist.*) 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa (577/87) ja 74 § 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa (576/87), seuraavasti:

46, 73 ja 74 §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Voimaantulosäännös
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 9 päivänä helmikuuta 1995

Raimo Vistbacka

VI

Ymmärrämme, että uskonnonvapauspykälän (9 §) tarkoitus on turvata aidon vakaumuksen vapaus.

Uskonnollinen usko on ytimeltään hyvin vakaumuksellista. ”Minä olen varma (olen vakuutunut, minulla on vakaumus) siitä, ettei kuolema eikä elämä, itse asiassa ei mikään, voi meitä erottaa Jumalan rakkaudesta”, kiteyttää apostoli Paavali uskonsa roomalaiskirjeessä. Tämän vakaumuksen julkituominen kenenkään estämättä on uskonnon vapauden ydin. Se on hallituksen esityksessä turvattu.

Kuitenkin aito vakaumus voi olla myös uskonnoton taikka uskonnon asemaa erityisesti korostamaton. Suomalaisessa yhteiskunnassa tästä on alettu vakiintuneesti käyttää elämänt-

somuksen nimeä. Tätä vakaumusta hallituksen esityksessä ei ole selkeästi tuotu julki. Omantunnon käsite ja negatiivisen uskonnon vapauden periaate eivät sitä tee. Mielestämme perustuslain pitää turvata myös elämäntasomuksen vapaus tasavertaisesti uskonnon vapauden kanssa.

Siksi katsomme,

että 1. lakiehdotuksen 9 § olisi tullut hyväksyä seuraavan sisältöisenä:

9 §

Jokaisella on uskonnon *vapaus* ja *elämäntasomuksen* vapaus. *Ne sisältävät oikeuden tunnustaa ja harjoittaa uskontoa ja ilmaista elämäntasomusta sekä oikeuden kuulua tai olla kuulumat-*

ta uskonnolliseen yhdyskuntaan. *Uskonnon vapaudesta säädetään lailla.* (Valiokunnan mietinnön 1 ja 2 mom.)

Opetuksessa ja kasvatuksessa kunnioitetaan

uskonnon vapauden periaatteen mukaisesti lapsen ja hänen huoltajansa oikeutta uskonnonopetukseen tai sitä vastaavaan elämänkatsomustiedon opetukseen. (Uusi)

Helsingissä 9 päivänä helmikuuta 1995

Raimo Vuoristo

Matti Vähänäkki

EDUSKUNNAN
LAKIVALIOKUNTA

Liite 1

Helsingissä

17 päivänä kesäkuuta 1994

Lausunto n:o 5

Perustuslakivaliokunnalle

Eduskunta on 15 päivänä helmikuuta 1994 lähettäessään hallituksen esityksen n:o 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta perustuslakivaliokuntaan valmistele-
vaksi käsiteltäväksi samalla määrännyt, että laki-
valiokunnan on annettava asiasta lausunto pe-
rustuslakivaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat asian johdosta olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Viljanen oikeusministeriöstä, perusoikeustyöryhmä 1992:n puheenjohtaja, korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg, korkeimman oikeuden presidentti Olavi Heinonen, Vaasan hovioikeuden presidentti Erkki Rintala, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen jäsen, oikeustieteen tohtori Raimo Pekkanen, asianajaja Markku Fredman Suomen Asianajajaliiton edustajana, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, professori Pekka Koskinen, professori Raimo Lahti, professori Juha Lappalainen, professori Olli Mäenpää, apulaisprofessori Matti Pellonpää ja apulaisprofessori Martin Scheinin.

Lisäksi lakivaliokunta on osallistunut perustuslakivaliokunnan järjestämään yhteiskuulemistilaisuuteen, jossa perusoikeusuudistusta olivat esittelemässä kansliapäällikkö Teuvo Kallio, perusoikeuskomitean puheenjohtaja, ylijohdaja K. J. Lång, lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Viljanen ja lainsäädäntöneuvos Heikki Karapuu oikeusministeriöstä sekä korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg.

Hallituksen esitys

Perustuslakien perusoikeussäännökset ehdotetaan uudistettaviksi kokonaisuudessaan. Uudet perusoikeudet koottaisiin hallitusmuodon II lukuun. Samalla muutettaisiin eräitä niihin liittyviä hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen säännöksiä. Ehdotettu uudistus nykyaikaistaisi

ja täsmentäisi Suomen perusoikeusjärjestelmää, laajentaisi sen henkilöllistä soveltamisalaa ja lisäisi perustuslain suojan piiriin useita uusia perusoikeuksia.

Vapausoikeuksia koskevia säännöksiä laajennettaisiin ja täsmennettäisiin. Hallitusmuodossa turvattaisiin oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Näiden yhteyteen otettaisiin erityinen kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto sekä säännös oikeusturvasta vapaudenmenetyksen yhteydessä. Perustuslakiin sisällytettäisiin myös nimenomainen taannehtivan rikoslain kielto. Hallitusmuotoon ehdotetaan lisäksi otettavaksi oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvän hallinnon takeita koskevat perusoikeussäännökset.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan, eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtäviä koskevissa säännöksissä ehdotetaan nimenomaisesti mainittavaksi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien valvontatehtävä.

Valiokunnan kannanotot**1. Yleisiä näkökohtia***Lakivaliokunnan tarkastelukulma*

Lakivaliokunta on asiaa käsitellessään keskittynyt toimialansa mukaisesti lähinnä oikeusturvakysymyksiin. Tällöin valiokunta on tarkastellut yleisenä kysymyksenä perusoikeusuudistuksen merkitystä tuomioistuinten lainkäyttötoiminnassa sekä yksittäisistä säännöksistä hallitusmuotoon ehdotettua vapaudenmenetykseen liittyviä oikeusturvatakeita koskevaa 6 §:ää, rikosoikeudellista legaliteettiperiaatetta koskevaa 6 a §:ää ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa koskevaa 16 §:ää sekä valtiopäiväjärjestyksen 46 §:ään sisällytettyä säännöstä

perustuslakivaliokunnan tehtävistä ihmisoikeusvalvonnassa.

Perusoikeusuudistuksen merkitys

Perusoikeusuudistuksen tavoitteena on yksilön oikeuksien perustuslain tasoisen suojan laajentaminen ja vahvistaminen. Tätä silmällä pitäen pyritään, paitsi täsmentämään ja laajentamaan hallitusmuodon II luvussa määriteltyjä oikeuksia, lisäämään perusoikeuksien suoraan sovellettavuutta sekä yksityisten ihmisten mahdollisuuksia vedota näihin oikeuksiin tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa. Niin ikään on pyrkimyksenä vahvistaa Suomea sitovien ihmisoikeuksien asemaa valtiosisäisessä järjestelmässämme sekä lähentää perus- ja ihmisoikeuksia sisällöllisesti toisiinsa.

Kokonaisuutena arvioiden valiokunta pitää perusoikeussäännöksen uudistamista koskevaa hallituksen esitystä sekä tavoitteeltaan että toteuttamistavaltaan onnistuneena ja toteuttamiskelpoisena. Uudistus on merkittävä kannanotto siihen, millaiselle arvoperustalle Suomen tulevaisuus aiotaan rakentaa. Uudistus on merkittävä myös kansainvälistymiskehityksen ja Euroopan yhdentymiskehityksen kannalta katsottuna.

On tärkeää, että perustuslakimme sisältävät ne yleiset ihmisoikeuksia koskevat periaatteet ja perusoikeudet, joihin olemme useilla kansainvälisillä sopimuksilla sitoutuneet. On myös tärkeää muistaa, että Euroopan unioni pitää arvossa yhteisöoikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan Euroopan ihmis-oikeussopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yleisessä valtiosääntöperinteessä. EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan näistä lähteistä ilmeneviä ihmis- ja perusoikeusperiaatteita sovelletaan EU-oikeuden oikeuslähteisiin kuuluvina ”yleisinä oikeusperiaatteina”, jotka on otettava huomioon muuta yhteisöoikeutta sovellettaessa. Näillä periaatteilla täytetään jossain määrin sitä aukkoa, joka johtuu varsinaisen perusoikeussäännösten puuttumisesta EU:n oikeusjärjestyksestä.

Perusoikeusuudistuksen toteutumiseen vaikuttavia seikkoja

Ihmisten yhdenvertaisuus. Hallitusmuodon 5 §:n 1 momentin mukaan kansalaiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännöksen perussisältö ehdotetaan pidettäväksi ennallaan, mutta perusteluissa todetaan, että yhdenvertaisuudella

lain edessä tarkoitetaan myös yhdenvertaisuutta viranomaisten toiminnassa.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että yhdenvertaisuuden toteutumista estävät tai hankaloittavat piirteet viranomaisten toiminnassa eivät välttämättä tule esiin ”lain edessä” eli lain soveltamisessa tai ylipäänsä oikeusnormidonnaisessa toiminnassa. Käytännössä ongelmia aiheutunee eniten epäyhdenvertaisesta kohtelusta ja suhtautumisesta lailla tarkemmin sääntelemättömiin toimintoihin erityisesti erilaisten julkisten palvelujen kuten hoidon, huollon, opetuksen jne. toteuttamisessa. Tämä puoli asiasta korostuu perusoikeusuudistuksen johdosta, koska hallitusmuotoon ehdotetaan lisättäväksi keskeiset taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet.

Edellä lausutun perusteella valiokunta esittää perustuslakivaliokunnan harkittavaksi,

olisiko 5 §:n sinänsä vakiintunutta ja ytimekästä 1 momentin säännöstä täydennettävä siten, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä *ja viranomaistoiminnassa*.

Hallinnon rakenteiden muuttumisesta. Hallintokoneiston rakenteen hajauttaminen ja etenkin yksityistäminen saattavat käytännössä vaikuttaa perusoikeussääntelyn todelliseen merkitykseen. Muun muassa asiakirjojen julkisuussäännökset ja henkilön oikeus omaan äidinkieleensä syrjäytyvät helposti, ellei asiaan kiinnitetä erityistä huomiota. Valiokunta viittaa tältä osin myös eduskunnan oikeusasiamiehen esteellisyysherkomuksesta antamaansa lausuntoon (LaVL 3/1994 vp — K 13/1993 vp).

Voimassa olevan lainsäädännön ja perusoikeusuudistuksen keskinäinen suhde. Hallituksen esitystä valmisteltaessa ei ole selvitetty, mitä uudistus vaikuttaa voimassa olevaan lainsäädäntöön ja mitä lain muutoksia sen johdosta tarvittaisiin. Tarkoitus on, että perusoikeussäännösten vaikutus välittyy muuhun lainsäädäntöön lainsäädännön normaalin kehittämistoiminnan kautta.

Käytännön viranomaistoiminnassa ilmennee nopeasti uuden ja vanhan lain välisiä ristiriitaitilanteita. Silloin uudet perusoikeudet saattavat unohtua, kun tukeudutaan voimassa olevaan lakiin ja vallitsevaan käytäntöön.

Perusoikeusuudistuksen kirjoitustapa. Ehdotuksessa on pyritty suppeaan kirjoitustapaan,

joka mahdollisimman hyvin sopisi yhteen hallitusmuodon muiden osien kanssa. Yksittäisten oikeuksien muotoilussa on pyritty tiiviiseen ilmaisuun ja vältetty ihmisoikeussopimuksen artiklojen yksityiskohtaisten määräysten toistamista.

Lakivaliokunta katsoo, että suomalainen perustuslain kirjoittamistapa puoltaa lyhyehköä kirjoitustyyliä. Se ei sellaisenaan myöskään vaaranna kansainvälisten ihmisoikeusveloitteidemme noudattamista, koska ehdotettuihin säännöksiin suppeine muotoiluineenkin sisältyy kansainvälisten ihmisoikeusmääräysten peruselementit. Valiokunta huomauttaa kuitenkin, että eräin osin säännösehdotukset on kirjoitettu niin puhtaasti valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta, että ne eivät välttämättä avaudu tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa, joiden sovellettaviksi ne on tarkoitettu.

2. Perusoikeuksien merkitys tuomioistuinten lainkäyttötoiminnassa

Perusoikeuksien välitön soveltaminen tuomioistuimissa ja muissa lakia soveltavissa viranomaisissa on Suomessa ollut varsin vähäistä verrattuna monien muiden valtioiden perusoikeusjärjestelmiin. Osittain tämä johtuu siitä, että hallitusmuodon 92 §:stä on vakiintuneesti tulkittu seuraavan tuomioistuihin kohdistuva kielto tutkia lakien perustuslainmukaisuutta, vaikka on sinänsä selvää, että nykyisetkin perusoikeussäännökset ovat osa tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sovellettavaa oikeusjärjestystä.

Hallituksen esityksen mukaan perusoikeusudistuksen tarkoituksena on lisätä perusoikeuksien suora sovellettavuutta tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa. Hallitusmuodon 92 §:ää ei tässä yhteydessä ehdoteta muutettavaksi.

Valiokunnan saamista asiantuntijalausunnoissa esitetyt käsityskannat siitä, miten tämä tavoite tulee toteutumaan, vaihtelevat suuresti. Valiokunnalle on esitetty mm. seuraavanlaisia arvioita:

— Tavoite on hyväksyttävä ja jo tällä perusteella näyttää täysin selvältä, että uudet perusoikeussäännökset saavat tuomioistuinikäytännössä toisenlaisen aseman kuin vanhat säännökset. Yleisten oikeusperiaatteiden merkitys on muutoinkin lisääntynyt tulkinnassa ja ihmisoikeussopimusten noudattamisessa on jo saatu kokemusta tämän tyyppisestä tulkinnasta.

— Perusoikeudet eivät ainakaan alemmissa oikeusasteissa muutu päivittäin noudatettavaksi

käytännöksi, koska hallitusmuodon 92 §:ään sisältyvä kielto tutkia lakien perustuslainmukaisuutta sekä pykälästä johdettu historiallinen laintulkintatapa estävät perusoikeuksien suoran sovellettavuuden.

— Kun perusoikeussäännökset yleensä aina tarvitsevat tueksensa lakiin kirjoitetut, asiaa konkretisoivat tarkemmat säännökset, oikeuskäytännössä tullaan käyttämään näitä yksityiskohtaisia säännöksiä. Ei ole aihetta olettaa, että tuomioistuimet uuden perusoikeussäännösten johdosta luopuisivat yksityiskohtaisten ihmisoikeussäännösten vakiintumassa olevasta soveltamiskäytännöstä. Perusoikeussäännösten merkitys rajoittuu vain tulkinnalliseen apuun.

Lakivaliokunta katsoo, että perusoikeusudistus voidaan toteuttaa erillään HM 92 §:ään liittyvästä tarkastelusta. Uusia perusoikeuksia koskevan lainsäädännön voimaantulo tarjoaa luontevan mahdollisuuden ja otollisen tilaisuuden perusoikeussäännösten lisääntyvään soveltamiseen tuomioistuimissa. Jotta hallituksen esityksen tavoitteet tältä osin saavutettaisiin, lakivaliokunta esittää, että

— perustuslakivaliokunta täydentäisi aikaisempia suosituksiaan tulkita lakeja perustuslainmukaisesti (PeVL 6/1988 vp) ja ihmisoikeusmyönteisesti (PeVL 2/1990 vp) myös suosituksella tulkita lakeja perusoikeusmyönteisesti,

— perusoikeusudistukseen liittyvistä valmisteluasiakirjoista koottaisiin kaikkiin tuomioistuihin jaettava julkaisu ja

— perusoikeuskoulutusta annettaisiin ihmisoikeuskoulutuksen ohella sopivissa tilaisuuksissa, esim. vuotuisilla tuomari-päivillä ja lakimiespäivillä.

Samalla lakivaliokunta viittaa hallitusmuodon 92 §:stä aikaisemmin eduskunnassa käytyyn keskusteluun ja korostaa, että lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrollin järjestäminen on erikseen selvítettävä niin kuin eduskunta on 18.12.1992 hyväksymässään lausumassa edellyttänyt.

3. Pykäläkohtaisia huomautuksia

Vapauden menetykseen liittyvät oikeusturvatakuut (HM 6 §)

Ehdotetun 6 §:n 3 momentin mukaan kenenkään vapautta ei saa riistää mielivaltaisesti eikä

ilman laissa säädettyä perustetta. Rangaistuksen, joka sisältää vapauden menetyksen, määrää tuomioistuin.

Pykälän perustelujen mukaan ilmaisulla on tarkoitettu kattaa kaikki asiallisesti rangaistusta merkitsevät vapauden menetykset, mistä syystä sen soveltamisala on laajempi kuin rikoslain 2 luvun 1 §:n 1 momentissa käytetty vankeuden käsite. Tähän viitaten on valiokunnassa käydysä keskustelussa kiinnitetty erityistä huomiota siihen, onko ilmaisu ”rangaistus, joka sisältää vapauden menetyksen” riittävän yksiselitteinen.

Kriminaalipoliittisesti yleisesti hyväksyttyinä tavoitteena on laajentaa rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmäämme uusilla vaihtoehtoisilla seuraamuksilla. Kuluneen huhtikuun alussa koko maassa otettiin käyttöön ehdottoman vapausrangaistuksen korvaava yhdyskuntapalvelu. Tätä kehityssuuntausta silmällä pitäen rikoslakiprojektin vastavalmistuneessa vankeutta koskevassa ehdotuksessa (Lavo 3/1994) vankeus ehdotetaan määriteltäväksi seuraavasti: ”Vankeus kohdistuu tuomitun vapauteen. Vankeusrangaistuksen sisältönä on vapauden menetys tai rajoittaminen sen mukaan kuin rangaistuksen täytäntöönpanosta säädetään.”

Kun jo vankeusrangaistus voidaan luonnehtia vapauden menetykseksi tai sen rajoittamiseksi, on valiokunnan mielestä syytä miettiä, pitäisikö hallitusmuodon 6 §:n sanontaa vastaavasti väljentää. Lakivaliokunta esittääkin perustuslakivaliokunnalle,

että se harkitsisi hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin toisen virkkeen täydentämistä seuraavasti:

”Rangaistuksen, joka sisältää vapauden menetyksen tai sen rajoittamisen, määrää tuomioistuin.”

Rikosoikeudellinen legaliteettiperiaate (HM 6 a §)

Rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen keskeiset ainesosat ehdotetaan kirjattavaksi hallitusmuodon 6 a §:ään. Legaliteettiperiaatteen eri osaperiaatteet on lueteltu pykälän perusteluissa.

Pykäläehdotus on kirjoitettu niin, että se näyttää suuntautuvan tuomioistuimeen, vaikka tämän perusoikeussäännöksen pitäisi ensi sijassa suuntautua lainsäätäjään. Erityisesti lainsäätäjään kohdistuvia osaperiaatteita ovat vaatimus rikoksina rangaistavien tekojen määrittelemisestä laissa, vaatimus rikoksesta seuraavien rangaistusten ja muiden rikosoikeudellisten seuraamusten määrittelemisestä laissa, taannehtivan rikoslain kielto sekä rikoksen tunnusmerkistön täsmällisyyden edellyttäminen.

Tältä kannalta katsottuna se, että rajoitetaan puhumaan yksinomaan rankaisemisesta, ei ole tyydyttävää, koska raja rangaistuksen ja muiden rikosoikeudellisten seuraamusten (esim. konfiskaation) välillä voi olla häilyvä. Valiokunta katsoo, että pykälässä olisi syytä mainita rangaistuksen ohella myös *muut rikosoikeudelliset seuraamukset*. Analogiakieltoa ja täsmällisyysvaatimusta, jotka perustelujen mukaan on tarkoitettu sisällytettäväksi säännöksiin, korostaisi pykälän sanamuodon vahventaminen yhdellä sanalla seuraavasti: ”laissa *nimenomaan* säädetty”.

Käytännön esimerkkeinä legaliteettiperiaatteen ulottuvuuksista valiokunta viittaa sotasyylisyysoikeudenkäyntiin ja pankkikriisiin viime vuonna nostattamaan keskusteluun luottamusaseaman väärinkäyttöä koskevan lainkohdan soveltuvuudesta.

Lakivaliokunta esittääkin,

että perustuslakivaliokunta harkitsisi rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen osaperiaatteiden ehdotettua täsmällisempää ilmaisemista pykälässä siten, että 6 a §:n ensimmäinen virke muutettaisiin kuulumaan:

”Ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen tai muihin rikosoikeudelliseen seuraamukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa *nimenomaan* säädetty rangaistavaksi.”

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun säännöksen mukaan rikosoikeudellisten normien pitää olla laintasoisia. Eräät voimassa olevat kriminalisointisäännökset perustuvat eduskuntalakia alemman tasoisiin säädöksiin. Nämä säännökset on välttämättä muutettava välittömästi perusoikeusuudistuksen voimaantulon jälkeen.

Ns. blankokriminalisoinnit ovat avoimuudessaan ongelmallisia legaliteettiperiaatteen kannalta. Ei ole realistista vaatia, että blankosäännöksistä luovutaan kokonaan. Lakivaliokunnan mielestä vähimmäisvaatimuksena on kuitenkin pidettävä, että blankosäännösten edellyttämä valtuutusketju on täsmällinen, että ne aineelliset säännökset, jotka muodostavat rangaistavuuden edellytykset, on kirjoitettu rikossäännöksiltä

vaaditulla tarkkuudella ja että nämä säännökset käsittävistä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus. Myös itse kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä pitää olla jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitettusta teosta.

Nämä perusoikeusuudistuksen seuraukset on saatettava tehokkaasti kaikkien lainvalmistelijoiden tietoon.

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvä hallinto (HM 16 §)

Hallitusmuodon 16 §:ään ehdotetaan sisällytettäväksi perussäännös oikeudesta saada asian käsitellyksi ja ratkaistuksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Ehdotetun säännöksen ottaminen perusoikeusluetteloon on perusteltua. Se korostaa sekä ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaisia vaatimuksia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksistä että suomalaisessa yhteiskunnassa perinteisesti arvostettua hyvän hallinnon periaatetta.

Säännöksen kirjoitustapa on kuitenkin ongelmallinen useassa suhteessa. Valiokunnalle on esitetty muun muassa seuraavat varteen otettavat huomautukset:

— Pykälän 1 momentissa säädettäisiin toisaalta *asian* käsittelemisestä, toisaalta *päätöksen* käsittelemisestä. ”Asia” viittaa ensiasteeseen, ”päättös” muutoksenhakumenettelyyn jo tehdystä päätöksestä. Muutoksenhakuoikeus turvattaisiin kuitenkin myös pykälän 2 momentissa.

— Hallitusmuodon 14 §:n 2 momentissa ehdotetaan käytettäväksi sanontaa ”tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa”. Tältä pohjalta tulkiten 16 §:n 1 momentin sanonta ”viranomaisessa” käsittää myös tuomioistuimet. Tuomioistui-
mia ei kuitenkaan yleensä kutsuta viranomaisiksi. Ainakaan samassa laissa ei pitäisi käyttää erilaista terminologiaa samoja menettelyjä koskeissa pykälissä.

— Säännösehdotuksessa rinnastetaan hallinto ja lainkäyttö toisiinsa siten, että ne vaikuttavat yhdeltä ja samalta viranomais toiminnalta. Pyrkimyksenä pitäisi kuitenkin olla, että lainkäytön riippumattomuus ja erillisuus hallinnosta korostuu.

— Säännöksestä saa lukemalla käsityksen, että pykälässä säädetään vain hallintoviranomaisessa noudatettavan menettelyn laillisuuden takeista ja oikeudesta saada hallintopäätös tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen rat-

kaistavaksi. Toisin sanoen sääntelyn kohteena olisivat perusoikeudet hallinnossa ja hallinto-
lainkäytössä. Pykälän perustelujen mukaan momentti kuitenkin kattaa sekä hallinnon että kaikinlaisen lainkäytön tuomioistumuissa, siviili- ja rikosprosessi mukaan lukien. Momentissa ei sanallakaan viitata rikos- tai riita-asioiden oikeudenkäyntiin yleisissä tuomioistumuissa.

Valiokunnan käsityksen mukaan tarkoitukse-
na on säätää, että jokaisella on oikeus saada hallintoasiansa käsitellyksi ripeästi, joutuisasti ja asianmukaisesti. Lisäksi on tarkoitus säätää, että jokaisella on oikeus saada riita- tai rikosasiansa toimivaltaisessa tuomioistuimessa nopeasti ja oikeudenmukaisesti käsitellyksi. Epäselväksi jää ainakin, onko tarkoituksena säätää, että hallintopäätös saadaan kaikissa asioissa saattaa hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi vai onko tämä oikeus vain silloin, kun asia koskee henkilön oikeuksia ja velvollisuuksia. Edelleen on epäselvää, mitä säännös merkitsee perusteluissa mainittujen verotuspäätösten osalta, koska niistä ei pykälässä mainita mitään.

On huomattava, että ihmisoikeussopimus ei edellytä muutoksenhakuoikeutta tuomioistuinten päätöksiin eikä oikeutta hakea hallintopäätöksiin muutosta. Säännösehdotusta ei tämän vuoksi voi tulkita pelkästään ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan tukeutumalla.

Lakivaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta harkitsisi säännösten selkeyttämiseksi pykälän 1 momentin jakamista, mahdollisista toistoista huolimatta, kahdeksi eri momentiksi siten, että *toinen* koskisi hyvän hallinnon vaatimuksia ja *toinen* oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettavia vaatimuksia. Tällöin ehdotettu 2 momentti siirtyisi 3 momentiksi, joka koskisi kumpaakin edellä olevaa momenttia.

Pykälän 2 momentin mukaan oikeus hakea muutosta turvattaisiin lailla. Hovioikeustoimikunnan 1989 loppumietinnössä ehdotetaan säädettäväksi, että asianosaisella ei enää pienehköissä riita-asioissa olisi oikeutta hakea muutosta käräjäoikeuden ratkaisusta vaan ainoastaan oikeus hakea hovioikeudelta valituslupa. Näin suunniteltu oikeudenkäymiskaaren muutos ei turvanne oikeutta muutoksenhakuun. Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että perustuslakivaliokunta tässä kohdin harkitsee myös sitä, onko ehdotettu lakivaraus asianmukainen.

Saman 2 momentin johdosta valiokunta toteaa edelleen, että meillä lieenee valituskieltoja sellaisistakin hallintopäätöksistä, jotka ihmisoikeussopimuksen mukaan on voitava saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Valituskieltoja koskeva selvitys on pikaisesti pantava vireille.

Perustuslakivaliokunnan asema ihmisoikeuksien valvonnassa (VJ 46 §)

Hallituksen esityksen perusteluissa katsotaan, että perusoikeusuudistuksen toteutuessa ei ole enää perusteltua pitää perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien valvontaa toisistaan erillisinä kysymyksinä. Sen vuoksi on tarpeen valtiosäännön kirjaimen tasolla korostaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan keskeistä asemaa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien valvojana lainsäätämisvaiheessa. Valtiopäiväjärjestyksen 46 §:ään ehdotetaan otettavaksi asiaa koskeva nimenomaisen maininta.

Hallituksen esityksen perustelut ja valiokunnan saama lisäselvitys puoltavat valtiopäiväjärjestyksen 46 §:n täydentämistä ehdotetulla tavalla. Se seikka, ettei muiden valiokuntien tehtäviä koskevilla säännöksissä ehdoteta mainittavaksi mitään vastaavaa, saattaa johtaa päätelmään, etteivät ihmisoikeusasiat enää kuuluisi lainkaan muille valiokunnille. Tätä ei perustelujen mukaan ole kuitenkaan tarkoitettu.

Lakivaliokunta katsoo, että samalla kun valtiopäiväjärjestyksessä korostetaan perustuslakivaliokunnan asemaa ihmisoikeuksien valvonnassa, on syytä täydentää eduskuntatyötä koskevia säännöksiä niin, että niissä nimenomaisesti lausutaan muidenkin valiokuntien velvollisuudesta kiinnittää huomiota ihmisoikeussäännöksiin. Samalla voitaisiin mainita lainsäätäjään kohdistuvasta velvollisuudesta huolehtia säännösten perustuslainmukaisuudesta ja siitä, että perusoikeussäännösten edellytykset on täytetty.

Lakivaliokunta esittää,

että eduskunnan työjärjestystä täydennettäisiin uuden tyypillisellä säännöksellä, jonka mukaan kaikkien valiokuntien velvollisuus on omalta osaltaan kiinnittää huomiota käsiteltävänä olevien lakiehdotusten säätämisyjärjestykseen ja siihen, onko perusoikeussäännökset ja ihmisoikeussäännökset otettu asianmukaisesti huomioon.

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että perustuslakivaliokunta laatiessaan mietintöään ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Lax, varapuheenjohtaja Halonen ja jäsenet Aittoniemi,

Hassi, Häkämies, Komi, Kortenieniemi, Luhtanen, Mäkelä, Piha, Polvi, Savela, Seivästö ja Tykkyläinen sekä varajäsen Koskinen.

EDUSKUNNAN
VALTIOVARAINVALIOKUNTA

Liite 2

Helsingissä

6 päivänä toukokuuta 1994

Lausunto n:o 2

Perustuslakivaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 15 päivänä helmikuuta 1994 hallituksen esityksen n:o 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että valtiovarainvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa perustuslakivaliokunnalle.

Valtiovarainvaliokunnan asettamassa sosiaali- ja työjaostossa, joka on valmistellut lausunnon valiokuntaa varten, ovat olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Viljanen oikeusministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Kari Välimäki, hallitusneuvos Aino-Inkeri Hansson, vanhempi hallitussihteeri Anja Kairisalo ja vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakkola sosiaali- ja terveysministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Juha Pelto la työministeriöstä, opetusneuvos Matti Vatka opetusministeriöstä, budjettineuvos Rauno Lämsä valtiovarainministeriöstä, ylijohtaja Hannu Uusitalo Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksesta, kunnallistalousasiainpäällikkö Arto Laitinen Suomen Kuntaliitosta, lakimies Janne Metsämäki Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, pääekonomisti Matti Koivisto Toimihenkilökeskusjärjestö STTK:sta, varatuomari Hannu Rautiainen Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta, sihteeri Anja Salmi Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö TVY:stä, korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg, ylijohtaja K. J. Lång sekä professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi valtiovarainvaliokunta osallistui perustuslakivaliokunnan järjestämään yhteiskuulemistilaisuuteen 25.2.1994, jossa perusoikeus uudistusta olivat esittelemässä kansliapäällikkö Teuvo Kallio, ylijohtaja K. J. Lång, lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Viljanen ja lainsäädäntöneuvos Heikki Karapuu oikeusministeriöstä sekä korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg.

Hallituksen esitys

Hallitus ehdottaa perustuslakien perusoikeussäännökset uudistettaviksi kokonaisuudessaan. Uudet perusoikeudet koottaisiin hallitusmuodon II lukuun. Samalla muutettaisiin eräitä niihin liittyviä hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen säännöksiä. Ehdotettu uudistus nykyaikaistaisi ja täsmentäisi Suomen perusoikeusjärjestelmän ja laajentaisi sen henkilöllistä soveltamisalaa.

Hallitusmuodossa turvataan jo nykyisin varsin kattavasti keskeiset vapausoikeudet. Ehdotuksessa vapausoikeuksia koskevia säännöksiä laajennettaisiin ja täsmennettäisiin. Hallitusmuodon yhdenvertaisuutta koskevaa sääntelyä täydennettäisiin syrjintäkiellolla sekä säännöksillä lasten yhdenvertaisesta kohtelusta ja sukupuolten tasa-arvosta. Perustuslakiin lisättäisiin keskeiset taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (TSS-oikeudet). TSS-oikeuksista hallitusmuodon nykyisessä perusoikeusluvussa on turvattu ainoastaan työvoiman suoja ja oikeus työhön. Tämän ohella hallitusmuodossa turvataan oikeus maksuttomaan kansakouluopetukseen.

Subjektiiivisia oikeuksia nyt ehdotettavista TSS-oikeuksista ovat 13 §:n 1 momentin säännös oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen ja vähimmäisturvasäännöksen luonteinen 15 a §:n 1 momentin säännös, joka takaa oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Muut TSS-oikeudet on kirjoitettu julkisen vallan turvaamiseksi edistämiselvöllisyyksiksi taikka lainsäätäjälle osoitetuksi perustuslailliseksi toimeksiannoksi. Oikeuden täsmällisempi sisältö edellyttää yleensä lailla toteutettavaa tarkempaa määrittelyä.

Perusoikeus uudistuksen yhteydessä ehdotetaan luovuttavaksi jäljellä olevilta toimeentulon

lakisäateistä perusturvaa koskevilta osin mahdollisuudesta jättää tavallinen lakiehdotus lepäämään yli valtiopäivien.

Valiokunnan kannanotot

Valtiovarainvaliokunta on lausuntoaan laatiessaan tarkastellut esitystä lähinnä taloudellisesta näkökulmasta.

Valiokunta pitää uudistusta kokonaisuudessaan merkittävänä ja myönteisenä. Kytkiessään yhteen perinteiset kansalaisoikeudet sekä taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet ehdotus luo lähtökohdan hyvän elämän perusedellytyksille. Perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi viime kädessä jää, miten tämä eri kohdissa toteutuu ja ovatko ehdotettavat perusoikeussäännökset hyvän elämän toteutumisen kannalta riittäviä. Valiokunta toteaa, että myös siirtyminen enemmistöparlamentarismin suuntaan ja kansainvälinen kehitys perustelevat uudistusta. Valiokunta katsoo, että siirtymäkauden järjestelyksi tarkoitettu perusturvaa koskevien lakiehdotusten lepäämäänjättämismahdollisuus voidaan hallituksen ehdottamalla tavalla poistaa, kun TSS-oikeuksia koskevaa sääntelyä on täydennetty.

Koska nimenomaan TSS-oikeudet olisivat uusia hallitusmuotoon otettavia perusoikeuksia, valtiovarainvaliokunta on keskittynyt taloudellisessa arvioinnissaan tähän perusoikeuksien ryhmään. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö myös perinteisillä vapausoikeuksilla, esimerkiksi henkilökohtaisen turvallisuuden ja omistusoikeuden suojalla, olisi taloudellisia vaikutuksia.

Hallituksen esitystä laadittaessa on pidetty silmällä säännösten kykyä sopeutua yhteiskuntakehityksen vaatimuksiin pitkällä aikavälillä. TSS-oikeuksia koskevat säännökset on laadittu siten, että niitä ei ole suoraan kytketty johonkin nykyiseen sosiaaliturvaetuuksien järjestelmään.

Välittömät taloudelliset vaikutukset

Ensimmäisen subjektiivisen oikeuden, oikeuden maksuttomaan perusopetukseen, turvaa myös hallitusmuodon nykyinen 80 §:n 2 momentti, jonka mukaan, kuten edellä on todettu, kansakouluopetus on oleva kaikille maksuton. Ehdotettu muutos ei siten tältä osin lisäisi menoja nykytilaan verraten. Säännös tarkoittaisi nykyisellään peruskouluopetusta. Perusopetuksen maksuttomuus merkitsee hallituksen esityksen

perustelujen mukaan sitä, että opetusta on voitava saada ilman opiskelijalle aiheutuvia kustannuksia. Opetuksen ohella on siten myös välttämättömien opetusvälineiden, kuten oppikirjojen, oltava ilmaisia. Valtiovarainvaliokunta katsoo, että perusopetuksen maksuttomuus tarkoittaa myös tällaisen opiskelijan oikeutta maksuttomiin koulukyyteihin ja riittävään ravintoon.

Toista uudistukseen sisältyvää subjektiivista oikeutta, oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, takaavaa säännöstä ei hallitusmuotoon nykyisin sisälly. Säännös on luonteeltaan toissijainen siten, että se tulee sovellettavaksi vain, jos henkilö ei kykene itse hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Uuden säännöksen mahdolliset välittömät taloudelliset vaikutukset eivät ole yksiselitteiset.

Nykyisin voimassa olevaa sosiaalihuoltolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 102/1981 vp) perusteluissa esitettiin aikanaan toimeentulotuen tavoitteeksi kohtuullinen toimeentulo, kun nyt käsillä olevassa ehdotuksessa puhutaan välttämättömästä toimeentulosta ja huolenpidosta. Perusturvan käsitteeseen on käytännössä jouduttu ottamaan kantaa useissa eri yhteyksissä ja useilla hallinnon tasoilla. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan on ihmisiä, joiden toimeentulo on välttämättömäksi katsottavan tason alapuolella. Perusoikeusuudistus tulisi todennäköisesti lisäämään paineita näiden kaikkein vakavimpien ongelmien ratkaisemiseksi. 15 a §:n 1 momentissa tarkoitettuun tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen. Valiokunta katsoo, että yhtä tärkeää kuin käsitteiden mahdollisimman täsmällinen sisältö on se, että perusoikeuksien suoja ei ole suhdanteista riippuvainen.

Saadun selvityksen mukaan ehdotettu, välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaava 15 a § vastaa myös Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artiklan 1 kappaleen Suomelle asettamia velvoitteita. Suomi on velvollinen takaamaan jokaiselle, jolta puuttuvat riittävät varat ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia varoja, subjektiivisena oikeutena riittävän avun ja sairaustapauksissa hoidon. Nyt puheena olevan säännöksen piiriin kuuluu muun muassa terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän asumisen järjestäminen. Elämän vähim-

mäisedellytykset eli ns. eksistenssiminimin takavalla 15 a §:n perusoikeussäännöksellä, joka on sopusoinnussa myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa, on hallituksen esityksen perustelujen mukaan erityisen läheinen kytkentä 6 §:n 1 momentin sisältämään oikeuteen elämään. Elämän vähimmäisedellytysten voidaan katsoa sisältävän myös muita elementtejä kuin välttämättömän toimeentulon. Valtiovarainvaliokunta esittääkin perustuslakivaliokunnan harkittavaksi, että ns. eksistenssiminimiä koskeva säännös otettaisiin perusoikeuskomitean esittämällä tavalla 6 §:n yhteyteen.

Välilliset taloudelliset vaikutukset

Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, useat ehdotetut perusoikeudet ovat riippuvaisia käytettävistä taloudellisista voimavaroista. Tällaisia ovat tyypillisesti muut kuin edellä todetut yksilölliset TSS-oikeudet. Muiden kuin subjektiivisten oikeuksien oikeusvaikutukset rajoittuvat lähinnä toimeksianto- ja/tai ohjelmalliseen vaikutukseen. Näillä säännöksillä ei siten ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Vaikutukset voivat olla jopa erisuuntaiset riippuen siitä, miten perusoikeuksia tullaan tulkitsemaan. Välilliset taloudelliset vaikutukset riippuvat, kuten edellä on todettu, myöhemmistä lainsäädännöllisistä ratkaisuista. Toimeksiantovaikutuksen ja lakiviittauksen sisältävät TSS-oikeussäännökset jättävät tavallisen lain säätäjän harkittavaksi etuuk-sien täsmällisen tason samoin kuin niiden tuottamis- ja jakelujärjestelmät. Samoin ne jättävät avoimeksi, onko tavallisen lain säätäjän taattava etuudet subjektiivisina oikeuksina. Ratkaisevassa asemassa ovat myös valtion ja kuntien budjet-tiratkaisut.

Perusoikeussäännöksiin liittyviä etuuksia koskeva kustannusten jakaminen ratkaistaan kussakin tapauksessa erikseen. Julkisen vallan turvaamis- ja edistämismisvelvollisuus ulottaa useiden perusoikeussäännösten velvoitteet kohdistuviksi valtion lisäksi myös kuntiin. Tämän tulee luonnollisesti tapahtua siten, että velvoitteet ovat sopusoinnussa hallitusmuodon 51 §:n sisältämän kuntien itsehallinnon kanssa.

Hallitusmuodon 13 §:n 2 momentin sisältämää yhtäläistä mahdollisuutta saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä ei turvattaisi subjektiivisena oikeutena. Valiokunta katsoo, että viittaus yhtä-

läiseen mahdollisuuteen saada myös muuta kuin perusopetusta tarkoittaa, että asuinpaikka ja koulukuljetuksen maksullisuus eivät saa muodostaa estettä koulutukseen hakeutumiselle. It-sensä kehittämisen mahdollisuus edellyttää, että julkinen valta huolehtii esimerkiksi riittävien kirjasto- ja muiden kulttuuripalvelujen tukemisesta.

Hallitusmuodon 15 §:n 2 momenttiin ehdotet-tavan säännöksen mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Useissa Suomen rati-fioimissa kansainvälisissä sopimuksissa tunnus-tetaan täystyöllisyystavoite. Valiokunta toteaa, että täystyöllisyyden saavuttaminen on käytän-nössä hyvin vaikeaa ja se edellyttää kaikkien ta-hojen saumatonta yhteistyötä ja ennakko-luulotomuutta keinovalikoiman suhteen. Valiokun-nan mielestä täystyöllisyystavoitteesta ei tule luopua. Erityinen huomio tulee kiinnittää siihen, ettei maahan muodostu pysyvästi työtä vailla ole-vien ryhmä. Pelkkä taloudellinen kasvu ei tähän riitä, vaan tarvitaan muun muassa koulutuksellisia ja työvoimapolittisia erityistoimia.

15 a §:n 2 momentissa tarkoitettu perustoi-meentulon turva tarkoittaa korkeampaa turvan tasoa kuin 1 momentin välttämätön toimeentulo. Säännös edellyttää siinä määrin kattavien laki-sääteisten turvajärjestelmien säätämistä ja ylläpi-tämistä, ettei niiden ulkopuolelle jää väliinputoa-jaryhmiä. Hallituksen esityksessä ei ole lähdetty siitä, että kyse olisi tältä osin subjektiivisesta oi-keudesta. Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momenttia voi kuitenkin valiokunnan saaman asiantuntija-lausunnon mukaan tulkita myös siten, että perus-toimeentulo säännöksessä mainittujen riskitilan-teiden — työttömyyden, sairauden, työkyvyttö-myyden ja vanhuuden sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen — varalta on tavallisen lain säännöksiin turvattava subjektiivisena oikeu-tena.

Ehdotuksen 15 a §:n 3 momentin mukaan jul-kisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaa-li- ja terveyspalvelut. Tämäkään säännös ei sitoisi sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä suo-raan nykyiseen lainsäädäntöön. Säännös merkit-see vaatimusta palvelujen riittävästä tarjonnasta maan eri osissa asuville sekä sitä, että palvelut ovat tarvitsevien saatavilla ilman sellaisia kustan-nuksia, jotka tosiasialisesti tekisivät mahdotto-maksi palveluihin turvautumisen. Säännöksessä ei oteta kantaa palvelujen maksullisuuteen eikä tuottamistapaan, eikä se edellytä valtion tai kun-tien itse tuottavan kaikkia säännöksen tarkoitta-

mia sosiaali- ja terveystalvveluja, vaan huolehti-
van niiden saatavilla olost.

Hallitusmuodon 15 a §:n 3 momenttiin on
otettu erityinen säännös, jonka mukaan julkisen
vallon on tuettava lapsen huolenpidosta vastaa-
vien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi
ja yksilöllinen kasvu. Säännös ilmaisee periaat-
teen, jonka mukaan päävastuu lapsen kehitykses-
tä ja kasvatuksesta kuuluu perheelle, erityisesti
lapsen vanhemmille tai muille lapsen huollosta
lain mukaan vastaaville. Julkisen vallan tehtävä
on ensi sijassa tukea lapsen huolenpidosta vas-
taavia. Tukijärjestelmä kattaa esimerkiksi päivä-
hoidon, lastensuojelulain mukaisen toiminnan
sekä lapsiperheiden aineellisen ja henkisen tuke-
misen. Perheen keskeinen rooli lapsen oikeuksien
turvaajana näkyy TSS-oikeuksia koskevan kans-
sainvälisen yleissopimuksen vaatimuksesta avun
antamiseksi perheelle niin kauan kuin se on vas-
tuussa vajaanvaltaisten lasten huollosta ja kasva-
tuksesta. Valiokunta katsoo, että perusoikeusuu-
distuksen hengen mukaista on tukea kaikkia niitä
toimia, jotka auttavat perhettä selviytymään sille
edellä ajatelluista tehtävistä.

Sosiaaliset oikeudetkin on ajateltu saadun sel-
vityksen mukaan eräiltä osin toteutuviksi ensisi-
jaisesti ihmisten omatoimisuuden kautta, mikä
ilmenee esimerkiksi 15 a §:n 4 momenttiin kirja-
tun, asumista koskevan säännöksen sanamuod-
osta. Valiokunta kiinnittää perustuslakivalio-

kunnan huomiota niihin omatoimisuuden rajoit-
teisiin, joita esimerkiksi työttömyys saattaa ai-
heuttaa; tulotason aleneminen saattaa joissakin
tapauksissa merkitä myös asunnon menettämis-
tä.

Yhteiskunnan heikoimmassa asemassa olevil-
le jäsenilleen takaamaa turvaverkkoa tulee tar-
kastella kokonaisuutena yksilön ja perheen kan-
nalta. Myös kansainvälisten sopimusten tulkin-
nassa on kiinnitetty huomiota oikeuksien koko-
naisuuteen yksittäisten oikeuksien sijasta. Edellä
todetun toimeksiantovaikutuksen kääntöpuole-
na on pidetty ns. heikentämiskieltoa eli kieltoa
huonontaa jo saavutettua oikeuksien toteutta-
mistasoa. Perusoikeussäännösten vaikutus nä-
kyy eduskunnan päättäessä talousarvion sisällös-
tä ensi sijassa käytettävissä olevien taloudellisten
voimavarojen kohdentamisessa. Hallitusmuo-
toon ehdotetut perusoikeussäännökset voivat
toimia tässä mielessä eräänlaisena prioriteettijär-
jestyksenä. Taloudellisista syistä välttämättömis-
sä julkisten menojen leikkauksissa myös ihmisoi-
keusmääräyksillä on relevanssia säästöjen koh-
dentamisessa.

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvalio-
kunta esittää kunnioittaen lausuntonaan,

*että perustuslakivaliokunta ottaisi mie-
tintöä laatiessaan huomioon, mitä tässä
lausunnossa on esitetty.*

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa
ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Saari, varapu-
heenjohtaja Luttinen, jäsenet Alaranta, Heikki-
nen (osittain), Hämäläinen, Jokiniemi, Laakso-
nen, Lahtinen, Lahti-Nuutila, Luukkainen,

Malm, Mäki-Hakola, Ranta (osittain), Ryynä-
nen, Turunen (osittain), Törnqvist, Vihriälä ja
Vähäkangas sekä varajäsenet Enestam (osittain)
Linnainmaa, Näsi (osittain), Renko, T. Roos,
Saastamoinen (osittain) ja Savela.

EDUSKUNNAN
SIVISTYSVALIOKUNTA

Liite 3

Helsingissä

20 päivänä toukokuuta 1994

Lausunto n:o 3

Perustuslakivaliokunnalle

Eduskunta on 15 päivänä helmikuuta 1994 lähettäessään hallituksen esityksen n:o 309/1993 vp perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että sivistysvaliokunnan on annettava lausunto perustuslakivaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat asian johdosta olleet kuultavina kansliapäällikkö Teuvo Kallio, ylijohtaja K. J. Lång, lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Viljanen ja lainsäädäntöneuvos Heikki Karapuu oikeusministeriöstä, kansliapäällikkö Jaakko Numminen opetusministeriöstä, presidentti Pekka Hallberg ja hallintoneuvos Sakari Sippola korkeimmasta hallinto-oikeudesta, kansliapäällikkö Pertti Mäkeläinen Suomen Evankelisluterilaisesta kirkosta, lainoppinut asessori Timo Parrukoski Suomen Ortodoksisesta kirkkokunnasta, pääjohtaja Henrik Lilius Museovirastosta, dosentti Sami Mahkonen Helsingin yliopistosta, puheenjohtaja, professori Reijo Vihko korkeakouluneuvostosta, pääsihteeri Paavo Lounela ja asiamies Taito Lehmusta romaniasiain neuvottelukunnasta, puheenjohtaja Pekka Aikio ja lakimiessihteeri Heikki J. Hyvärinen saamelaisvaltuuskunnasta, professori, päätoimittaja Jan-Magnus Jansson suomenruotsalaisista kansankäräjistä, professori Pertti Hemánus Tampereen yliopistosta, teologian tohtori Harri Heino Kirkon tutkimuskeskuksesta, pääsihteeri Jan Edström Suomen ekumeenisesta neuvostosta, johtaja, pääsihteeri Juha Kukkonen Vapaa-ajattelijain liitosta, päätoimittaja Valtter Luoto Suomen Vapaasta Ulkolähetyksestä, puheenjohtaja Gun Väyrynen Suomen Humanistiliitosta, neuvotteleva lakimies Eeva-Riitta Pirhonen Suomen Kuntaliitosta, toiminnanjohtaja Liisa Kauppinen tulkinaan Outi Huusko Kuurojen Liitosta, professori Osmo A. Wiio, professori Eino Tunkelo Teknillisten Tieteiden Akatemiasta, tutkija Tuula Tiukkanen Opiskelijajärjestöjen tutkimussäätiöstä, puheenjohtaja

Arto Hakkarainen Suomen ylioppilaskuntien liitosta sekä päätoimittaja Simopekka Nortamo.

Lisäksi valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon Sosiaaliturvan keskusliitolta.

Hallituksen esitys

Perustuslakien perusoikeussäännökset ehdotetaan uudistettaviksi kokonaisuudessaan ja ne kootaan hallitusmuodon II lukuun. Samalla muutettaisiin eräitä niihin liittyviä hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen säännöksiä. Hallituksen esityksen mukaan uudistus nykyaikaistaisi ja täsmentäisi Suomen perusoikeusjärjestelmää, laajentaisi sen henkilöllistä soveltamisalaa ja lisäisi perustuslain suojan piiriin useita uusia perusoikeuksia.

Hallitusmuotoon ehdotetaan otettavaksi valtiosäännön taustalla olevat perusarvot ilmaiseva säännös ihmisarvon loukkaamattomuuden sekä yksilön vapauden ja oikeuksien turvaamisesta samoin kuin oikeudenmukaisuuden edistämisestä yhteiskunnassa. Hallitusmuodon yhdenvertaisuutta koskevaa sääntelyä täydennettäisiin syrjintäkiellolla sekä säännöksillä lasten yhdenvertaisesta kohtelusta ja sukupuolten tasa-arvosta.

Erityisesti sivistysvaliokunnan toimialaa koskevia ehdotuksia hallituksen esitys sisältää seuraavasti.

Suomen ja ruotsin kielen perustuslaillinen asema ehdotetaan säilytettäväksi nykyisellään. Lisäksi hallitusmuotoa täydennettäisiin saamelaiten, romanien ja muiden ryhmien kielellisiä ja kulttuurisia oikeuksia turvaavalla säännöksellä.

Perustuslakiin lisättäisiin keskeiset taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Hallitusmuodossa turvattaisiin jokaiselle oikeus maksuttomaan perusopetukseen, muun opetuksen yhtäläinen saatavuus sekä tieteen, taiteen ja ylim-

män opetuksen vapaus. Perustuslakiin sisällytettäisiin edelleen työllisyyttä ja työvoiman suojelua koskeva säännös. Sosiaalisia oikeuksia turvaavia uusia säännöksiä perustuslaissa olisivat välttämättömyyden toimeentuloa, perustoimeentulon turvaa, riittäviä sosiaali- ja terveystaloudellisia, väestön terveyden edistämistä, lapsen huolenpidosta vastaavien tukemista ja asumista koskevat säännökset. Sosiaaliset perusoikeudet kirjoitettaisiin pääsääntöisesti julkiseen valtaan kohdistuviksi toimintavelvoitteiksi. Yksilöllisinä oikeuksina turvattaisiin kuitenkin oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeus välttämättömään toimeentuloon ja muuhun huolenpitoon.

Valiokunnan kannanotot

Sivistysvaliokunta on tutkinut asiaa lähinnä toimialaansa koskevilta osin ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä sivistyksellistä perusoikeuksista

Hallituksen esityksen mukaan perusoikeusuudistuksen yhtenä tavoitteena on ollut keskeisten taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien ottaminen perustuslakiin. Näistä ns. TSS-oikeuksista on nykyisin turvattu hallitusmuodon perusoikeussäännöksissä työvoiman suoja ja oikeus työhön sekä oikeus maksuttomaan kansakouluopetukseen eli nykyisin peruskouluopetukseen. TSS-oikeuden luonteiseksi voidaan katsoa myös hallitusmuodon 14 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan valtion tulee tyydyttää suomen- ja ruotsinkielisen väestön taloudellisia ja sivistyksellisiä tarpeita samanlaisten perusteiden mukaan.

Valiokunta pitää myönteisenä sitä, että sivistyksellisiä oikeuksia koskevat säännökset ehdotetaan siirrettäväksi hallitusmuodon VIII luvusta perusoikeuksia koskevaan II lukuun, mikä korostaa näiden oikeuksien perusoikeusluonnetta. Varsinainen sivistyksellisiä perusoikeuksia koskeva säännös on ehdotettu hallitusmuodon 13 §:ään. Perusoikeusuudistuksen kulttuuristen arvojen merkitys näkyy kuitenkin huomattavasti laajemmin. Jo hallitusmuodon 1 §:ssä vahvistetaan valtiosäännön arvoperusta, yksilön vapaus ja oikeudet sekä oikeudenmukaisuuden edistäminen samoin kuin hallitusmuodon 5 §:n yhdenvertaisuussäännös, joka sisältää myös syr-

jinnän kiellon henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yksilöllisen kehityksen edellytyksiä tukee myös hallitusmuodon 9 §:n yleissäännös uskonnon ja omantunnon vapaudesta.

Oikeus maksuttomaan perusopetukseen

Sivistyksellisiä oikeuksia koskeva hallitusmuodon 13 § rakentuu yksilöllisen maksuttoman perusopetus-oikeuden varaan. Ehdotus subjektiivisesta oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen vastaa nykyistä säännöstä, jonka mukaan opetus kansakouluissa on kaikille maksuton. Maksuttomuus merkitsee sitä, että opetusta on voitava saada ilman opiskelijalle aiheutuvia kustannuksia. Opetuksen ohella on välttämättömiä opetusvälineiden, kuten oppikirjojen, oltava ilmaisia. Subjektiivinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen toteutuu lailla säädettävän oppivelvollisuuden kautta.

Muun opetuksen saatavuus ja mahdollisuus kehittää itseään

Hallitusmuodon 13 §:n 2 momentti sisältää säännöksen jokaisen yhtäläisestä mahdollisuudesta saada kykensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti muutakin kuin perusopetusta ja kehittää itseään varattomuuden estämättä. Valiokunta pitää säännöstä julkisen vallan opetuksen tarjoamisen turvaamisvelvollisuudesta tärkeänä. Säännös kattaa kaikki koulutusasteet ensiope- tuksesta ylimpään opetukseen ja aikuiskoulutukseen saakka. Valiokunta korostaa sitä, että hallitusmuodon säännöksillä tunnustetaan elinikäisen koulutuksen periaate, jota hallituksen esitykseen sisältyvillä muutoksilla entisestään vahvennetaan. Valiokunta pitää tärkeänä kansalaisten yhtäläisiä mahdollisuuksia saada opetusta ja kehittää itseään muun muassa asuinpaikasta riippumatta. Julkisen vallan taholta tulee luoda edellytykset yksilön mahdollisuuksille kehittää itseään monipuolisesti ja monimuotoisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että julkisen vallan tulee ylläpitää ja tukea muun muassa kirjastoja, museolaitosta, ns. yleissivistäviä tarpeita varten perustettuja oppilaitoksia, mahdollisuuksia nuorisotyöhön sekä kulttuurin ja liikunnan harrastamiseen. Tähän liittyy myös valtion velvollisuus avustaa tieteen harjoittamista.

Valiokunta pitää säännöksen tavoitteiden kannalta olennaisena, että julkinen valta huolehtii siitä, että opetus-, kirjasto- ja kulttuuripalveluja on riittävästi tarjolla eivätkä varattomuuteen

tai asuinpaikkaan liittyvät syyt muodostu tosiasialliseksi esteeksi yksilön mahdollisuudelle saada opetusta ja kehittää itseään.

Edelleen kielellisiä perusoikeuksia koskevassa hallitusmuodon 14 §:n säännöksessä on uutena myös saamelaisille alkuperäiskansana sekä romaneille ja muille ryhmille turvattu oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Valiokunta pitää tätä ehdotusta myönteisenä ja toteaa, että näiltä osin perusoikeus laajenee esimerkiksi saamelaisten osalta perinteisten kulttuurimuotojen ja elinkeinojen turvaan. Kun julkisella vallalla on valtiosäännössä asetettu yleinen velvoite edistää perusoikeuksien toteutumista, voidaan katsoa myös vähemmistöryhmien elinolosuhteiden kehittämällä niiden omaa kulttuuriperinnettä kunnioittaen olevan valtiosääntöinen perusta.

Sivistysvaliokunta esittää perustuslakivaliokunnan harkittavaksi hallitusmuodon 14 §:n 3 momentin jakamista siten, että saamenkielisiä koskevat säännökset olisivat omana momentinaan. Tämä korostaisi saamelaisten asemaa alkuperäiskansana.

Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus

Ehdotetun hallitusmuodon 13 §:n 3 momentin mukaan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu. Säännöksen voidaan katsoa olevan sekä vapausoikeutta että sivistyksellistä oikeutta, ja sillä on läheinen yhteys sananvapauteen turvaavaan 10 §:ään. Valiokunta pitää tätä säännöstä merkittävänä edellytysten luomiseksi kulttuurin kehitykselle. Säännös sisältää muun muassa tieteenharjoittajan oikeuden valita tutkimusaiheensa ja -menetelmänsä. Taiteen vapaudesta hallituksen esityksen perusteluissa puolestaan todetaan, että se sisältää muun muassa ilmaisuuden ja menetelmien vapauden.

Kielelliset oikeudet

Tässä yhteydessä valiokunta viittaa hallitusmuodon 14 §:n 2 momentin säännökseen, joka velvoittaa julkista valtaa huolehtimaan maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Hallituksen esityksen mukaan säännös velvoittaa julkista valtaa, eli velvoitteet laajennetaan myös kunnille. Valiokunta toteaa, että kielellisiä perusoikeuksia koskevien säännösten toimeenpano vaatii yleisen kielilain lisäksi erityismääräyksiä monissa muissa laeissa.

Lapsen oikeudet

Hallituksen esitys on rakennettu siten, että lasten perusoikeudet on jaoteltu useamman muun perusoikeuden yhteyteen, lähinnä hallitusmuodon 5 §:n 3 momentin, 10 §:n 2 momentin ja 15 a §:n 3 momentin säännösten yhteyteen. Erityisesti 5 §:n 3 momentin säännös korostaa perusoikeuksien kuulumista lähtökohtaisesti myös lapsille. Valiokunnassa on esitetty näkemyksiä siitä, että lapsia koskevien perusoikeuksien tulisi sisältyä omaan säännökseensä. Tämä korostaisi lapsen erityisoikeuksia.

Hallitusmuodon 10 §:n 2 momentissa on viittaus kuvaohjelmia koskevien rajoitusten antamiseen lasten suojelemiseksi. Valiokunta korostaa sitä, että säännös on tarkoitettu sananvapauden rajoitukseksi eikä siten ole esimerkiksi kannanotto lastensuojelullisten toimenpiteiden tärkeysjärjestyksestä. Valiokunta pitää hallituksen ehdotusta lasten perusoikeuksien sääntelemiseksi oikeana erityisesti sen lähtökohdan vuoksi, että kaikki perusoikeudet kuuluvat yhtäläisesti myös lapsille.

Opiskelijoiden asema

Sivistysvaliokunta on useissa eri yhteyksissä käsitellyt opiskelijoiden toimeentulon eri tukimuotoja. Hallituksen esityksessä hallitusmuodon 13 §:n 2 momentin säännös oikeudesta saada opetusta varattomuuden sitä estämättä antaa pohjan opintotukijärjestelmän kehittämiseksi. Toisaalta ehdotetussa hallitusmuodon 15 a §:ssä taataan kansalaisen oikeus perustoimeentuloturvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Lisäksi ehdotetaan, että jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon. Säännös niin sanottujen sosiaalisten riskien aikaisesta toimeentulon turvasta on subjektiivinen oikeus. Näissä olosuhteissa toimeentulon turva on määritelty vahvemmin kuin 13 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa opiskelutilanteissa. Valiokunta katsoo, että opiskelijoiden toimeentulojärjestelmää tulee kehittää vastaamaan muut perusturvaa. Erityisesti nykytilanteessa ongelmia on aiheutunut työttömyysturvan ja opintotuen yhteensovittamisessa. Epäselvyyksiä on useissa tapauksissa myös opiskelijoiden mahdollisuuksissa saada toimeentulotukea.

Perusoikeuskomitea katsoi mietinnössään, että opiskelun aikaista toimeentuloa ei voida täy-

sin rinnastaa hallitusmuodon 15 a §:n mukaiseen toimeentuloon. Komitean mukaan koulutus on yksilön kannalta myös sijoitus tulevaisuuteen, joten sen aikaiseen toimeentuloon on voitava luoda joustavampia malleja. Näitä voidaan katsoa olevan muun muassa opintolainajärjestelmä.

Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että perustuslakivaliokunta harkitsisi perusoikeusuudistuksen kokonaisuudessa opiskelun aikaisen perustoimeentulon turvaamista niin, että muuttuvissa elämäntilanteissa taataan jokaisen mahdollisuudet kehittää itseään.

Uskonnon- ja omantunnonvapaus

Hallituksen esityksessä ehdotetaan hallitusmuodon 9 §:ssä turvattavaksi perinteisen uskonnonvapauden ohella myös laajempi omantunnonvapaus, joka ei rajoitu vain uskonnollisiin vakaumuksiin. Säännöksen mukaan uskonnon- ja omantunnonvapauden osa-alueina katsotaan olevan oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Kenelläkään ei olisi velvollisuutta osallistua

omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen.

Uskonnonvapaus edellyttää yksilön mahdollisuutta saada uskonnollista tai elämäntarkoituksellista opetusta. Opetuksessa ja kasvatuksessa tulisi yleisestikin kunnioittaa yksilön vakaumusta, lapsen oikeuksia ja huoltajan oikeutta vastata lapsen kehityksestä.

Perusoikeuskomitean määritelmän mukaan vakaumus on maailmankatsomus. Sen voidaan katsoa olevan omatunto-käsitettä selkeämpi ja täsmällisempi. Valiokunta esittää perustuslakivaliokunnan harkittavaksi, tulisiko 9 §:n 1 momentin säännöstä täydentää lisäämällä siihen sana ”vakaumus”, jolloin vahvennettaisiin myös muun vakaumuksen kuin uskonnollisen vakaumuksen asemaa perusoikeutena.

Edellä esitetyn perusteella sivistysvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että perustuslakivaliokunta laatiessaan mietintöään ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Jouppila, varapuheenjohtaja Astala, jäsenet Ala-Harja, von Bell, Gustafsson (osittain), Hacklin, Laakso,

Lehtinen, Lindqvist, M. Pietikäinen, Pykäläinen, Rätty (osittain), Toivonen, Tykkyläinen ja Virrankoski sekä varajäsenet Alaranta ja Korteniemi.

Eriävä mielipide

1. Yleistä

Perusoikeuskomitea sai työnsä valmiiksi helmikuussa 1992. Se ehdotti Suomen perusoikeusjärjestelmän uudistamista kokonaisuudessaan ja esitti tärkeimpien taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sisällyttämistä perustuslakiin. Komitean mietinnössä oli otettu huomioon perustuslakien kehitys Suomea vastaavissa maissa ja ihmisoikeuksien kansainvälisessä sääntelyssä tapahtunut kehitys.

Hallituksen esityksessä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta olisi näkemyksemme mukaan tullut tarkemmin ottaa huomioon perusoikeuskomitean työn tulokset. Jo tällä hetkellä yhteiskunnassa saavutetun tason kansalaisten oikeuksissa pitäisi myös tulla ilmi perusoikeussäännöksissä. Uudistuksessa on kysymys kansakunnan perusarvoista ja niiden vahvistamisesta. Tuloksen tulisi olla todellinen uudistus, joka myös säteilee tulevaisuuteen perusoikeuksien kehittämisvelvollisuutena kuten

komitea esitti (komitean säännösehdotus 16 §:ksi).

Hallituksen esityksessä hallitusmuodon uudeksi II luvuksi ei ole myöskään otettu huomioon esimerkiksi uusien taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien suojaamista oikeuksien "oleellisen sisällön" osalta niin kuin komitean mietinnössä ehdotettiin (komitean säännösehdotus 16 a §:ksi)

Seuraavassa tekemämme ehdotukset koskevat hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen säännöksiä.

2. Yksityiskohtaiset perustelut

Uusi 5 a §. Ehdotamme tasa-arvo-oikeutena lisättäväksi lapsen oikeuksia koskevan erityissäännöksen seuraavasti: *"Jokaista lasta on kohdeltava yksilönä ja tasa-arvoisesti. Julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Lapselle tulee turvata oikeus vaikuttaa kehitystään vastaavasti itseään koskeviin asioihin."*

Ehdotuksemme on sisällöltään samansuuntainen kuin lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus. Säännösehdotuksemme korostetaan lasta yksilönä. Lapsella tarkoitetaan ehdotuksessa vaikiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti henkilöä, joka ei ole saavuttanut täysi-ikäisyyttä eli nykyisin 18 vuoden ikää.

Säännösehdotuksen tekstiasu on lähes samanlainen kuin perusoikeuskomitean ehdottama 5 a §, josta hallituksen esityksessä on sittemmin luovuttu. Tämän vuoksi kertaamme seuraavassa säännöksen keskeiset valtiosääntöoikeudelliset perustelut.

Korostamme säännöksen tulkinnessa sitä, että päävastuu lapsen kehityksestä ja kasvatuksesta kuuluu perheelle, erityisesti lapsen vanhemmille tai muille lapsen huollosta lain mukaan vastaaville.

Ehdotuksemme mukaan julkisen vallan rooli olisi perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien tehtävää tukeva. Ilmaisulla "muut lapsen huolenpidosta vastaavat" ei tarkoiteta pelkästään niitä henkilöitä, joille lapsen huolenpito kuuluu lain asettamana velvollisuutena, vaan myös lapsesta tosiasialisesti huolta pitäviä. Julkiselle vallalle johtuisi ehdotetusta säännöksestä velvollisuus tukea ja luoda edellytyksiä sille, että perhe ja muut lapsen huolenpidosta vastaavat onnistuvat tehtävässään turvata lapsen hy-

vinvointi ja yksilöllinen kasvu. Esimerkkinä tällaisesta julkisen vallan toimenpiteestä voidaan mainita lasten päivähoitojärjestelmän ylläpitäminen sekä lapsiperheiden muu aineellinen (esimerkiksi lapsilisät, verotukselliset toimet, ts. perhepoliittiset tulonsiirrot) ja henkinen (esimerkiksi neuvontapalvelut) tukeminen.

Hyvinvointi on ehdottamassamme säännöksessä ymmärrettävä laajasti sekä aineellisena että henkisenä hyvinvointina. Sillä on yhteys keskeisiin TSS-oikeuksiin, kuten oikeuteen sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä opetukseen. Toisaalta se sisältää yleisemminkin ajatuksen turvallisista kasvuoloista. Oikeus yksilölliseen kasvuun puolestaan korostaa lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamista. Tällä on merkitystä myös opetuksen järjestämisessä. Hyvinvoinnin edistäminen kattaa myös suojan väkivaltaa, alistamista ja hyväksikäyttöä vastaan, mikä ulottuvuus on näkyvästi esillä lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa.

Ehdotuksemme mukaan lapselle tulee turvata oikeus vaikuttaa kehitystään vastaavasti itseään koskeviin asioihin. Tältä osin säännös täydentää hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 11 §:n 3 momentin yleistä (jossain määrin epämääräistä) säännöstä vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi velvollisuudesta. Samalla säännösehdotuksemme kuitenkin muodostaisi valtiosääntöisen perustan muun lainsäädännön mukaan määräytyvälle lapsen vajaavaltaisuudelle, jonka johdosta puhevalta lapselle kuuluvien oikeuksien käyttämisestä eräissä tilanteissa on alaikäisen huoltajalla.

8 §:n 2 mom. Esitämme kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin loukkaamattomuutta turvaavan 8 §:n 2 momentin loppuun täsmennyksenä lisättäväksi sanoja *"...käytetystä viestimestä riippumatta"*, jolloin säännös kokonaisuudessaan kuuluisi: "Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton *käytetystä viestimestä riippumatta*."

Pidämme perusteltuna, että perustuslain suoja ulottuu kaikkiin yksityisten välisen luottamuksellisen viestinnän muotoihin viestintävälineestä riippumatta. Tällä lisäyksellä luottamuksellisen viestin loukkaamattomuuden suoja ulotettaisiin uusiin teletoiminnan muotoihin, kuten esimerkiksi televerkossa välitettävän signaalin avulla tapahtuvaan puheen, kuvan, kirjoituksen tai tietokonekielen viestintään.

9 §:n 1 ja 2 mom. Ehdotamme säännöksen 1 momenttiin lisättäväksi vakaumuksen vapau-

den, jolloin säännös kokonaisuudessaan kuuluisi: ”Jokaisella on uskonnon, (poist.) omantunnon ja vakaumuksen vapaus.”

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset suojaavat johdonmukaisesti paitsi uskonnonvapauden myös omantunnon ja ajatuksen vapauden. Ehdotuksemme mukaan myös muut kuin uskonnolliset vakaumukset saisivat nimenomaista perustuslainsuojaa.

Tältä osin esityksemme liittyy hallituksen esityksen 5 §:n 2 momentin syrjintäkieltoon, jossa muun muassa uskonnollisen vakaumuksen lisäksi mainitaan muu vakaumus ja mielipide eräinä kiellettyinä syrjintäperusteina.

9 pykälän 1 momenttiin tekemämme lisäyksen johdosta esitämme 2 momenttiin täsmennystä, jonka mukaan säännöksessä määrättäisiin, että myös vakaumuksen vapauteen sisältyy oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Tämän lisäksi esitämme säännöksen viimeiseen virkkeeseen lisättäväksi, että myöskään vakaumuksensa vastaisesti kukaan ei ole velvollinen osallistumaan uskonnon harjoittamiseen. Tällöin säännös kuuluisi seuraavasti: ”Uskonnon, (poist.) omantunnon ja vakaumuksen vapauteen sisältyy oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Kukaan ei ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa tai vakaumuksensa vastaisesti uskonnon harjoittamisesta.”

Tällä lisäyksellä haluamme korostaa sitä, että myös muilla vakaumuksilla on samanlainen perusoikeussuoja kuin uskonnollisilla. Opetuksessa ja kasvatuksessa tulisi yleisestikin kunnioittaa yksilön vakaumusta, lapsen oikeuksia ja huoltajan oikeutta vastata lapsen kehityksestä.

Ehdotamme myös, että vakaumuksen vapaudenkin perusteella on oikeus kieltäytyä vakaumuksensa vastaisesta uskonnon harjoittamisesta.

10 §:n 2 ja 3 mom. Sananvapaus on merkitykseltään keskeinen nykyaikaisessa kansalaisyhteiskunnassa. Sananvapauden toteutumisen tärkeimpiä välineitä ovat joukkoviestimet. Sananvapauteen sisältyvä oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa viestejä vaarantuu, jos viestin muodostaminen eli toimittaminen estyy tai hankaloituu.

Ehdotamme 2 momentin sananvapauden laajuutta kuvaavaan tunnusmerkistöön lisättäväksi myös viestin muodostamisen. Säännös kuuluisi

tällöin kokonaisuudessaan: ”Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, *muodostaa*, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.”

Erityisesti joukkoviestinnässä on tärkeää erottaa toisistaan sanoman lähettäminen, välittäminen ja vastaanottaminen. Sananvapauden täytyy ulottua kaikkiin näihin vaiheisiin. Hallituksen esityksessä käytetty termi ”julkistaminen” esiintyy painovapauslainsäädännön tulkinnaissa. Sen mukaan painotuote on julkistettu, kun joku ulkopuolinen on saanut haltuunsa yhdenkään kappaleen painotuotetta. Tällainen ”julkistaminen” on takavarikoinnin edellytys. Julkistaminen ei tämän mukaan koski vielä niitä tilanteita, jolloin sanomaa ollaan luomassa tai koostamassa. Tämän vuoksi esitämme säännökseen lisättäväksi *muodostaa*-verbiä.

Ehdotamme 10 §:n 3 momentin viimeiseksi, uudeksi virkkeeksi seuraavaa säännöstä: ”*Asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei lailla tai sen nojalla asetuksella niitä ole säädetty tai määrätty salassa pidettäväksi.*”

Ehdotuksemme mukaan asiakirjojen julkisuuslainsäädännön pääsääntönä on asiakirjojen julkisuus, kuten hallituksen esityksessäkin, mutta ehdotamme uudella perusoikeudella yksityiskohtaisempaa lainsäädäntöä ja lakia muutettavaksi niin, että laissa tai sen nojalla annetuissa asetuksissa säädetään kattavasti ne asiakirjat, jotka ovat salassa pidettävissä.

Tämä merkitsee sitä, että nykyisen asiakirjojen julkisuuslain viranomaisille suoma vapaa harkintavalta päättää valmisteltavien asioiden ja niitä käsittelevien asiakirjojen lopullisesta julkisuudesta poistetaan. Viranomaisten vapaa harkintavalta asioiden valmistelujulkisuuden osalta vaarantaa kansalaisyhteiskunnassa käytävän keskustelun mahdollisuuksia ja ihmisten mahdollisuutta punnita viranomaisten sangen laajan toimivallan puitteissa tekemien ratkaisujen oikeutusta ja hyväksyttävyyttä.

13 §:n 1 mom. Tavoitteena tulee olla kouluksellisen tasa-arvon saavuttaminen ja elinikäisen koulutuksen periaatteen tunnustaminen. Perusoikeuskomitean ehdotuksen mukaan julkisen vallan tulisi järjestää maksuton yleissivistävä ja ammatillinen perusopetus. Yleissivistävä perusopetus eli peruskoulu on nykyisin jo lailla säädetty maksuttomaksi. Opetus on kuitenkin maksutonta myös lukioissa, ammatillisissa oppilaitok-

sisä sekä yliopistoissa ja korkeakouluissa. Yhteiskunnassa tapahtuvat nopeat muutokset vaativat tehokasta ja joustavaa koulutusjärjestelmää. Kansalaiset tarvitsevat maksutonta muutakin opetusta kuin perusopetusta työelämän vaatimissa muutoksissa ja itsensä kehittämisessä.

Ehdotamme säännöksen muutettavaksi kokonaisuudessaan kuulumaan seuraavasti: ”Jokaisella on oikeus julkisen vallan järjestämään maksuttomaan yleissivistävään ja ammatilliseen perusopetukseen sekä julkisen vallan turvaamaan maksuttomaan muuhun ammatilliseen opetukseen, lukio-opetukseen sekä ylimpään opetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla.”

Ehdotamme ensimmäinen muutos merkitsisi, että hallituksen esityksessä oleva oikeus perusopetukseen laajenisi jokaisen oikeudeksi julkisen vallan järjestämään maksuttomaan yleissivistävään ja ammatilliseen perusopetukseen, jolloin tämä lisäys säännökseen laajentaisi oikeuden koskemaan peruskoulun lisäksi myös ammatillisia perustutkintoja. Ehdotuksen tässä osassa keskeistä olisi toisaalta opetuksen maksuttomuus ja se, että julkinen valta itse tuottaisi ja järjestäisi opetuksen antamisen.

Ehdotamme myös säännökseen lisättäväksi yksilöllisenä oikeutena oikeutta julkisen vallan turvaamaan maksuttomaan muuhun ammatilliseen opetukseen, lukio-opetukseen sekä ylimpään opetukseen.

14 §:n 3 mom. ja uusi 4 mom. Ehdotamme säännöksen 3 momentin muutettavaksi kuulumaan kokonaisuudessaan seuraavasti: ”Saamelaisilla alkuperäiskansana (*poist.*) on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Oikeus käyttää maan saamelaisalueella viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, saamea, yhdenvertaisesti kansalliskieltemme kanssa turvataan lailla.”

On perusteltua korostaa saamelaisten kielellisiä ja kulttuurisia oikeuksia kulttuuriautonomian pohjalta. Ehdotuksemme korostaisi saamelaisten asemaa Suomen ainoana alkuperäiskansana. Heidän erityisasemansa, oikeus käyttää saamelaisalueella asioidessaan viranomaisten luona omaa kieltään, tulisi kuulua perusoikeuksien suojan piiriin. Tämän oikeuden kääntöpuolena on viranomaisten velvollisuus saamelaisalueella kyetä tarjoamaan viranomaispalvelut sitä tarvitseville saamelaisille saamen kielellä. Näissä tilanteissa saamelaisalueella saamen kieli asetettaisiin suomen ja ruotsin kielen rinnalle tasavertaiseen asemaan.

Ehdotamme hallituksen esityksen 14 §:n 3 momentin säännöstä romanien ja muiden ryhmien kielellisistä ja kulttuurisista oikeuksista siirrettäväksi uudeksi 4 momentiksi, joka kuuluisi kokonaisuudessaan seuraavasti: ”*Romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.*”

Uuden 4 momentin osalta viittaamme hallituksen esityksen 14 §:n 3 momentissa oleviin tätä säännöstä koskeviin perusteluihin.

14 §:n uusi 5 ja 6 mom. Viittomakieltä käyttävien oikeudet sekä vaikeavammaisten tulkkipalvelut on myös nykyisin turvattu tavallisen lain tasolla, ja pidämme perusteltuna näiden oikeuksien sijoittamista osaksi perusoikeuksia.

Ehdotamme hallituksen esityksen 14 §:n 3 momentin säännöstä viittomakieltä käyttävien oikeudesta siirrettäväksi omaksi 5 momentiksi, jolloin säännös kokonaisuudessaan kuuluisi seuraavasti: ”*Viittomakieltä käyttävien oikeudet turvataan lailla.*”

Pykälän 5 momentin perustelujen osalta viittaamme hallituksen esityksen perusteluihin.

Lisäksi ehdotamme pykälään liitettäväksi kokonaan uudeksi 6 momentiksi säännöstä, joka kokonaisuudessaan kuuluisi seuraavasti: ”*Jokaisen, joka vammansa vuoksi sitä tarvitsee, oikeus saada välttämätöntä tulkittamis- ja käännösapua turvataan lailla.*”

Uuden 6 momentin osalta toteamme, että ehdotuksemme nostaisi kuulovammaisten ja muiden vammaisten, jotka tarvitsevat välttämättömästi tulkki- ja käännösapua, palvelujen saannin perusoikeuksien joukkoon. Oikeuden yksityiskohtainen sääntely turvattaisiin lailla.

15 a §:n 2 mom. Lailla taattu oikeus perustoimeentulon turvaan tulee ulottaa kaikkiin kansalaisiin. Toimeentulon perusturva opiskelijoille on opintotuki. Opintotuki ei kuitenkaan vastaa muuta perusturva, ja toimeentulotukeen opiskelijat eivät ole ristiriidattomasti oikeutettuja. Opintotukea tulisi kehittää niin, että se olisi yhtenäinen muun perusturvan kanssa ja takaisi todelliset mahdollisuudet opiskeluun. On perusteltua tuoda oikeus opiskelun aikaiseen perustoimeentuloon osaksi muita 15 a §:n syyperusteisia sosiaalisia oikeuksia.

Ehdotamme säännökseen lisättäväksi TSS-oikeudeksi perustoimeentulon turvaamista myös opiskelun aikana, jolloin säännös kokonaisuudessaan kuuluisi: ”*Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan mene-*

tyksen perusteella. *Opiskelun aikainen perustoit-
meentulo turvataan lailla.*”

Edellä olevan perusteella esitämme,

*että valiokunnan olisi tullut lausunto-
naan esittää 1. lakiehdotuksen hyväksy-
mistä näin kuuluvana:*

1.

Laki

Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä taval-
la,

*kumotaan Suomen Hallitusmuodon 22 a §:n 2 momentti, 23 d §:n 1 momentti ja 78—81 §,
sellaisina kuin niistä ovat 22 a §:n 2 momentti 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa (570/87)
ja 23 d §:n 1 momentti 22 päivänä heinäkuuta 1991 annetussa laissa (1074/91),
muutetaan 1 §, II luku, 46 §:n 1 momentti ja 49 §:n 1 momentti,*

*sellaisina kuin niistä ovat II luku osittain muutettuna 28 päivänä heinäkuuta 1972 annetulla lailla
(592/72) sekä 46 §:n 1 momentti ja 49 §:n 1 momentti 21 päivänä joulukuuta 1990 annetussa laissa
(1221/90), sekä*

*lisätään 49 §:ään, sellaisena kuin se on muutettuna 26 päivänä huhtikuuta 1957 annetulla lailla (176/
57) ja mainitulla 21 päivänä joulukuuta 1990 annetulla lailla, uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2—4
momentti siirtyvät 3—5 momentiksi, ja 75 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:*

1 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

II. Perusoikeudet

5 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

5 a § (uusi)

*Jokaista lasta on kohdeltava yksilönä ja tasa-
arvoisesti. Julkisen vallan on tuettava perheen ja
muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdolli-
suuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen
kasvu. Lapselle tulee turvata oikeus vaikuttaa ke-
hitystään vastaavasti itseään koskeviin asioihin.*

6, 6 a ja 7 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

8 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

*Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen
viestin salaisuus on loukkaamaton käytetystä
viestimestä riippumatta.*

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

9 §

Jokaisella on uskonnon, (*poist.*) omantunnon
ja vakaumuksen vapaus.

Uskonnon, (*poist.*) omantunnon ja vakau-
muksen vapauteen sisältyy oikeus tunnustaa ja
harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus
ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskon-
nolliseen yhdyskuntaan. Kukaan ei ole velvolli-
nen osallistumaan omantuntonsa tai vakaumuk-
sensa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen.

10 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, *muo-
dostaa, julkistaa ja vastaanottaa* tietoja, mielipi-
teitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estä-
mättä. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia kos-
kevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoi-
tuksia.

Jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen
hallussa olevasta asiakirjasta ja muusta tallen-
teesta sen mukaan kuin lailla tarkemmin sääde-
tään. *Asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia,
jollei lailla tai sen nojalla asetuksella niitä ole
säädetty tai määrätty salassa pidettäväksi.*

10 a, 11 ja 12 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

13 §

Jokaisella on oikeus *julkisen vallan järjestä-
mään maksuttomaan yleissivistävään ja ammatil-*

liseen perusopetukseen sekä julkisen vallan turvaamaan maksuttomaan muuhun ammatilliseen opetukseen, lukio-opetukseen sekä ylimpään opetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla.

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

14 §

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Saamelaisilla alkuperäiskansana (*poist.*) on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Oikeus käyttää maan saamelaisalueella viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, saamea, yhdenvertaisesti kansalliskieltemme kanssa turvataan lailla.

Romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

Viittomakieltä käyttävien oikeudet turvataan lailla.

Jokaisen, joka vammansa vuoksi sitä tarvitsee, oikeus saada välttämätöntä tulkitsemis- ja käännösapua turvataan lailla.

14 a ja 15 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

15 a §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. *Opiskelun aikainen perustoimeentulo turvataan lailla.*

(3—5 mom. kuten hallituksen esityksessä)

16, 16 a, 46, 49 ja 75 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 20 päivänä toukokuuta 1994

Heli Astala
Jukka Gustafsson
Pekka Räty

Marja-Liisa Tykkyläinen
Iiris Hacklin

Jaakko Laakso
Aarno von Bell

Tuija Maaret Pykäläinen

EDUSKUNNAN
SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNTA

Liite 4

Helsingissä
5 päivänä lokakuuta 1994
Lausunto n:o 5

Perustuslakivaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 15 päivänä helmikuuta 1994 perustuslakivaliokuntaan valmisteluvasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta samalla määrännyt, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on annettava asiasta lausuntoja.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina kansliapäällikkö Teuvo Kallio, lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Viljanen ja lainsäädäntöneuvos Heikki Karapuu oikeusministeriöstä, eduskunnan perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja kansanedustaja Sauli Niinistö ja varapuheenjohtaja kansanedustaja Arja Alho, perusoikeuskomitean puheenjohtaja, ylijohtaja K. J. Lång, perusoikeustyöryhmä 1992:n puheenjohtaja, korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg, hallitusneuvos Pirkko Mäkinen, hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen, hallitusneuvos Eija Koivuranta, hallitusneuvos Varpu-Leena Aalto ja apulaisosastopäällikkö Marja-Liisa Partanen sosiaali- ja terveysministeriöstä, pääjohtaja Vappu Taipale Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksesta, osastopäällikkö Mikko Kämäräinen kansaneläkelaitoksesta, varatoimitusjohtaja Seppo Pietiläinen eläketurvakeskuksesta, lakiasiainpäällikkö Kari Prättälä ja johtava lakimies Taisto Ahvenainen Suomen Kuntaliitosta, puheenjohtaja Pekka Aikio ja lakimiessihteri Heikki J. Hyvärinen Saamelaisvaltuuskunnasta, suunnittelija Kalle Könkkölä valtakunnallisesta vammaisneuvostosta, lainopillinen asiamies Hannu Rautiainen Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta, asiamies Riitta Wärn Liiketyönantajain Keskusliitosta, lakimies Janne Metsämäki Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, sosiaalisihteri Veikko Simpanen Toimihenkilökeskusjärjestö STTK:sta, lakimies Pentti Itkonen Akavasta, toiminnanjohtaja Leif Rönnerberg Sosiaaliturvan Keskusliitosta, pääsihteri Jouko Vasama Sosiaali- ja terveysalan yhteistyöyhdistys YTY:stä, asiantuntija Juhani Rantanen ja projektisihteri Tiina Mäkinen Työttömien valta-

kunnallisesta yhteistoimintajärjestö TVY:stä, puheenjohtaja Taito Lehmusta ja jäsen Kari Huttunen Romaniyhdistyksestä sekä oikeustieteen tohtori Sami Mahkonen.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan perustuslakien perusoikeussäännökset uudistettavaksi. Tarkoitus on täsmentää ja nykyaikaistaa Suomen perusoikeusjärjestelmää, laajentaa sen henkilöllistä soveltamisalaa ja lisätä perustuslain suojan piiriin uusia perusoikeuksia. Perustuslakiin lisättäisiin keskeiset taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Perusoikeuksien rajoittamissäännöksiä täsmennettäisiin. Perusoikeudet laajennettaisiin koskemaan kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia.

Erityisesti sosiaalisia oikeuksia turvaavia uusia säännöksiä olisivat välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa, perustoimeentulon turvaa, riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluja, väestön terveyden edistämistä ja lapsen huolenpidon varmistamista koskevat säännökset. Osin nämä olisivat julkisen vallan toimintavelvoitteita. Eräiden sosiaalisten etuuksien saamisen tai määräytymisen edellytykseksi voitaisiin asettaa Suomesa asuminen tai työskentely.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä luovutaisiin nykyisestä lepäämäänjättämismenettelystä niissä tapauksissa, joissa kyseessä on ehdotus laiksi, joka heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturvaa.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun ne hyväksytty ja vahvistettu.

Yleisiä näkökohtia

Valiokunta on rajoittunut lausunnossaan käsittelemään perusoikeusuudistusta oman toimialansa kannalta. Toimiala on ymmärretty laa-

jasti siten, että periaatteessa on käsitelty kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon alaa koskevat säännökset eikä vain välittömiä sosiaalisia oikeuksia.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää periaatteellisesti tärkeänä, että taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien asemaa vahvistetaan perusoikeusjärjestelmässä. Nämä oikeudet ovat keskeisiä hyvinvointiyhteiskunnan luomisessa ja ylläpitämisessä. Taloudellinen taantuma ja Suomen integraattoriatkaisut korostavat lisäksi tarvetta korostaa pohjoismaista hyvinvointimallia ja sosiaaliturvajärjestelmää. Maan ulkopuolella käytettävä tuomiovalta Yhdistyneissä Kansakunnissa, Euroopan neuvostossa ja Euroopan integraation yhteydessä korostavat kansallisen perusoikeustason säätelyn merkitystä.

Tärkeää on, että oikeudet ovat todellisia. Julkisen vallan velvoitteiden tulee taata yksilöiden sosiaalinen turvallisuus. Samalla perusoikeuksien on tarjottava yksilölle suojaa lainsäätäjää ja -käyttäjää vastaan. Perusoikeusjärjestelmän tulee antaa yksilölle paitsi turvaa myös mahdollisuus oman elämän hallintaan ja kannustaakin siihen. Siksi muun muassa työllisyyden hoitaminen toteuttaessaan oikeutta työhön on tärkeä osa taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteuttamista.

Valiokunta pitää sosiaalisten suhteiden ja sosiaaliturvan kannalta tärkeänä, että perusoikeudet heijastavat yksilön vapautta omakohtaisiin valintoihin ja oman elämän hallitsemiseen. Niiden tulee samalla turvata yhteiskunnallista tasa-arvoa ja sosiaaliturvan peruseriaatteiden mukaisesti tasata yksilöiden aineellista toimeentuloa ja parantaa mahdollisuuksien mukaan elämisen laatua. Tähän liittyy läheisesti vastuu lähimmäisestä, jonka tulee olla perheissä, yhteisöissä ja yhteiskunnassa ilmenevä periaate.

Lähimmäisestä huolehtiminen liittyy yhteiskunnan tasolla osaltaan myös sosiaaliturvan rahoitukseen. Sosiaaliturvan rahoitus palkkaperusteisilla vakuutusmaksuilla ja osittain progressiivisella verotuksella edustaa yhteisötasolla vastuuta itsestä ja lähimmäisestä. Vakuutusmuotoiset järjestelmät tasaavat riskejä ja suojaavat tulojen äkillisiltä muutoksilta. Perustoimeentuloa turvaavat järjestelyt takaavat edellytyksiä ihmisarvoiselle elämälle kaikissa olosuhteissa. Palvelut luovat edellytyksiä itsenäiselle toiminnalle ja täydentävät suojamekanismeja. Sosiaaliturvalla luodaan edellytyksiä uuden sukupolven kasvatamiseen, väestön terveyden ja toimintakyvyn ylläpitämiseen sekä yhteiskunnan vakaana pitämiseen.

Sosiaalisia perusoikeuksia ja julkisen vallan velvollisuuksia ei välttämättä voida lukea mistään yksittäisestä säännöksestä, vaan eri säännösten yhteisvaikutuksella ja kokonaisuudella on merkittävä osuus. Lisäksi monet menettelyt koskevat säännökset, kuten yhdenvertaisuus, syrjinnän kieltö, tasa-arvo, kieltö kohdella ketään ihmisarvoa loukkaavasti, oikeus saada tieto asiakirjasta tai muusta tallenteesta, oikeus vaihtaa itseään koskevaan päätöksentekoon, oikeus käyttää omaa kieltään suomea tai ruotsia ja eräissä tapauksissa muitakin kieliä sekä säännökset hyvästä hallinnosta, valitusoikeudesta ja oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä vaikuttavat kaikki myös sosiaalisten perusoikeuksien toimeenpanoon.

Sosiaaliset oikeudet

Ihmisarvoisen elämän edellyttämä turva

Ehdotuksen 15 a §:n 1 momentin perusteluissa viitataan säännöksen yhteyteen ehdotuksen 6 §:ään, joka turvaa oikeuden elämään. Säännös on painottunut välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Sen ydinsisällöksi voidaan määritellä yksilökohtaisesti suoritettu harkinta terveyden ja elinkyvyn säilyttämiseksi välttämättömään ravintoon ja asumiseen, kiireelliseen sairaanhoitoon sekä eräisiin välttämättä huolenpitoa vaativiin ryhmiin kohdistuviin tukitoimiin. Tällaisia ryhmiä ovat esimerkiksi osa lapsista, vanhuksista, vammaisista ja kehitysvammaisista. Kyseessä on selvä subjektiivinen oikeus. Valiokunta ehdottaa selvitettäväksi, onko säännöksen yhteyttä "oikeus elämään" -nimiseen oikeuteen korostettava siirtämällä säännös 6 §:ään.

Perustoimeentulon turva

Ehdotuksessa 15 a §:n 2 momentiksi taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan tietyissä tilanteissa. Säännöstä ei ole muotoiltu suoranaisesti subjektiiviseksi oikeudeksi, minkä tunnusmerkkinä on käytetty ilmaisua "jokaisella on oikeus". Toisaalta niissäkin tapauksissa, joissa kyse on subjektiivisesta oikeudesta, oikeuden tarkempaa sisältöä määritellään lailla. Ehdotettu 15 a §:n 2 momentti onkin hyvin lähellä subjektiivista oikeutta.

Perustelujen mukaan ehdotetussa säännöksessä taataan kaikissa oloissa säännöksen tarkoittamia sosiaalisia riskitilanteita koskevat lakisääteiset turvajärjestelmät. Se edellyttää sosi-

aaliturvajärjestelmien laatimista siten kattaviksi, ettei niiden ulkopuolelle jää väliinpuotoajaryhmiä.

Ehdotetun 15 a §:n 2 momentin nojalla annetut säännökset voivat perustelujen mukaan sisältää tarveharkintaa. Sen sijaan säännös edellyttää sitä, että perustoimeentulo on turvattu koko sinä aikana, jonka työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys tai vanhuus kestää. Lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella annettavan turvan pituus on harkinnanvaraisempi. Turvan taso, perustoimeentuloon tarvittava etuuden suuruus, määritellään lailla eikä säännös edellytä, että esimerkiksi jokin nykyinen etuusmuoto säilyy, vaan vastaava turva voidaan järjestää muullakin tavalla. Säännös sallii sellaisen karenssin, joka ei uhkaa perustoimeentulon turvaa. Vastaavasti lailla voidaan säädellä niitä edellytyksiä, joilla henkilö tulee määritellyksi esimerkiksi työttömäksi tai työkyvyttömäksi.

Ehdotus 15 a §:n 2 momentiksi merkitsee, että perustoimeentulon turva on suhteessa 1 momenttiin itsenäinen etuus. Ehdotetun 2 momentin tilanteissa ei yksilön perustoimeentulon turva voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimeisimmästä turvasta. Siten esimerkiksi nykyinen toimeentulotuki ei kata säännöksessä tarkoitettua perustoimeentulon turvaa, vaan mainituissa tilanteissa turvan tulee perustua nykyiseen toimeentulotukeen nähden ensisijaiseen lailla säädettyyn järjestelmään. 2 momentissa tarkoitettua turvajärjestelmää saattavat suhteessa toisiinsa olla joissajaisia etuuksien päällekkäisyyden välttämiseksi.

Kun jokaiselle ehdotetaan subjektiivista oikeutta ihmisarvoisen elämän edellyttämään turvaan, eivät määritelmät työttömyydestä, sairaudesta, työkyvyttömyydestä ja vanhuudesta sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella annettavasta turvasta saa olla siten ahtaita, että ne johtavat 15 a §:n 1 momentin mukaiseen turvan tarpeeseen. Samasta syystä perustoimeentulon turvan tason tulee olla riittävä.

Sairaus, vika tai vamma, joka aiheuttaa työkyvyttömyyden, johtaa lailla taatun turvan piiriin. Vastaavasti on perustoimeentulon turvan piiriin kuuluvana työkyvyttömänä pidettävä kuntoutujaa, kun kuntoutuksen tavoitteena on tervehtyminen tai työkyvyn ylläpitäminen, saattaminen tai parantaminen. Tähän sisältyvät mm. päihdehuollon asiakkaat sekä sosiaalisista syistä kuntoutettavat. Säännöksen nojalla eivät adoptiolapset näytä nauttivan perustuslain suojaa. Valiokunta kuitenkin korostaa, että adop-

tion tapahtuessa niin välittömästi lapsen syntymän jälkeen, että perustoimeentulon turva on perhepoliittisista syistä perusteltua, ovat adoptioerheet oikeutettuja lapsen syntymän perusteella annettavaan turvaan, vaikka kyse ei olisi-kaan perusoikeutena voimassa olevasta turvasta. Huoltajan menetyksen suhteen ei adoptiolapsia ole perusteltua asettaa missään suhteessa eri asemaan.

Säännöksellä on yhteys 15 §:n 2 momentissa säädetyn työllistävän koulutuksen aikaiseen perustoimeentulon turvaan. Kun työtön henkilö on koulutuksessa, jonka tavoitteena on työllistyminen, on hän 15 a §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla työttömyyden aikaisen perustoimeentulon turvan piirissä. Työttömyyden aikaista perustoimeentulon turvaa ei estä tai katkaise se, että henkilö pyrkii kouluttautumaan tai työharjoittelulla parantamaan asemaansa työllistymisessä, jos koulutukseen osallistuminen ei merkitse muutosta hänen asemaansa työttömänä. Jos työttömän voidaan katsoa muuttuvan koulutukseen osallistumisen vuoksi opiskelijaksi, tulee toimeentulon turvaa harkita perusoikeuksien kannalta 13 §:n 2 momentin perusteella. Valiokunta ehdottaa tarkemmin selvitettäväksi opiskelun aikaisen toimeentulon turvan aseman perusoikeusuudistuksessa.

Sosiaali- ja terveyspalvelut

Julkiselle vallalle asetetaan velvoite turvata riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut, joista säädettäisiin tarkemmin lailla. Lailla säätäminen voi koskea sitä, millä menetelmillä julkinen valta täyttää tehtävänsä, mitä palveluja väestölle on tarjottava ottaen kuitenkin huomioon väestön tarpeet, ja muita vastaavia palvelujärjestelmää koskevia yksityiskohtaisempia määräyksiä. Palvelujen yhteydessä on otettava huomioon myös eri väestöryhmien kulttuuriset tarpeet silloin, kun ne eivät aseta palvelujärjestelmää kohtuuttomien vaatimusten eteen.

Riittävän palvelun käsitteeseen kuuluu myös palvelun korkea laatu mukaan lukien palvelujen saatavuus sekä muista perusoikeuksista johdettavissa olevat tekijät kuten tasapuolinen kohtelu, syrjinnän kieltä, asiakirjajulkisuus ja oikeus osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon.

Väestön terveyden edistäminen

Ehdotus 15 a §:n 3 momentiksi edellyttää myös, että julkinen valta edistää väestön terveyt-

tä. Terveys-sana on tässä yhteydessä ymmärrettävä yli ahtaan lääketieteellisen merkityksensä laajaksi, ihmisen kaikinpuolista hyvinvointia ja toimintakykyä kuvaavaksi käsitteeksi. Perustana voidaan käyttää esimerkiksi Maailman terveysjärjestön perussäännön mainitsemaa tavoitetta, johon Suomi valtiona on sitoutunut: Terveys on täydellisen ruumiillisen, henkisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin tila; se ei ole ainoastaan sairauden puuttumista.

Säännös mainitessaan vain väestön terveydentilan ei näytä sisältävän ehkäisevää sosiaalihuoltoa. Edellä sanotulla tavalla laajasti ymmärrettyinä se on kuitenkin peruste myös sellaisille sosiaalihuollon toimenpiteille, joilla ehkäistään yksilöiden ja väestöryhmien huono-osaisuutta ja lisäävät hyvinvointia ja toimintakykyä.

Väestön terveydentilan edistäminen liittyy myös 14 a §:n 2 momenttiin, jossa julkiselle valalle asetetaan veloitteeksi pyrkimys terveelliseen ympäristöön. Yhdessä nämä merkitsevät paitsi luonnon monimuotoisuuden ja ympäristön terveellisyyden säilyttämistä myös rakennetun ympäristön sellaista suunnittelua, mukaan lukien maankäytön suunnittelu, joka johtaa fyysisen, psyykkiseen ja sosiaaliseen hyvinvointiin.

Asuminen

Lakiehdotuksen 15 a §:n 3 ja 4 momentilla on sosiaalitoimen kannalta kiinteä yhteys. Vaikka 4 momentin mukainen oikeus asuntoon ja asunnon omatoimisen järjestämisen tukeminen onkin ensisijaisesti kunkin yksilön itsensä vastuulla, liittyy asunto hyvin perustavalla tavalla ihmisen fyysisen, psyykkiseen ja sosiaaliseen hyvinvointiin. Tästä syystä 4 momenttia on tulkittava rinnan 3 momentin kanssa julkisen vallan turvatesa riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluja ja edistäessä väestön terveyttä.

Sosiaalisten oikeuksien edistäminen, rajoittaminen ja heikentäminen

Ehdotus 15 a §:n 3 momentiksi sisältää julkisen vallan velvollisuuden edistää väestön terveyttä. Tämä velvoite on kahtalainen, toisaalta ehkäisevää toimintaa korostava ja toisaalta palvelujärjestelmän kehittämiseen velvoittava. Sinänsä säännös ei edellytä tietyn tyyppistä järjestelmää tai irrota edistämisen toimenpanoa taloudellisista tai muista voimavaroista.

Kun syvälle käyvät, poikkeukselliset tai yleisluonteiset rajoitukset merkitsevät hallituksen esi-

tyksen perustelujen mukaan sellaista puuttumista perusoikeuteen, joka ei ole toteutettavissa tavallisella lailla, pitää valiokunta perusteltuna 15 a §:n 5 momenttiin sisältyvää rajoitusta. Jos 15 a §:n 2—4 momenttiin sisältyvien oikeuksien ja julkisen vallan velvollisuuksien ulkopuolella halutaan pitää Suomen lainkäytön piiriin kuuluvia henkilöitä sillä perusteella, että he eivät asu tai työskentele Suomessa, on kyse sellaisesta yleisluonteisesta menettelystä, joka on perusteltua säädellä perusteiltaan jo hallitusmuodossa. Euroopan yhdentymiseen liittyvät säännökset sosiaaliturvan siirtymisen rajoittamisesta maasta toiseen ovat Suomen kannalta taloudellisistakin syistä välttämättömiä, minkä lisäksi esimerkiksi etuuksien rahoituksen suhteen henkilöt saattaisivat joutua varsin eriarvoiseen asemaan ilman sallittua rajoitusta.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ei olisi mahdollista puuttua tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä oikeuden ydinsisältöön eikä myöskään säännökseen sisältyvä lainsäädäntövaltuus anna tätä mahdollisuutta. Keskeistä toimeentuloetuuksien ja palvelujen osalta on niiden todellinen riittävyys. Siten 15 a §:n 2 momentin säännös lailla säätämisestä asettaa edellytyksiä säädettävän lain sisällölle perustoimeentulon turvan tason suhteen ja 3 momentin säännös lailla tarkemmin säätämisestä ei anna mahdollisuutta poiketa itse vaatimuksesta — riittävät palvelut — mutta molemmat antavat mahdollisuuden valita nykyisistä menettelyistä riippumatta perusoikeuden toteuttamisen tavan.

Lainsäädännöllä tai muilla toimenpiteillä tapahtuvat olennaiset puuttumiset 15 a §:n mukaisiin etuuksiin saattavat muodostua perusoikeus-suojan vastaiseksi. Palvelut ja perustoimeentulon turvaksi luodut järjestelmät muodostavat kokonaisuuden niiden saajien hyvinvoinnin taakeena. Perusoikeuden riittävyyden arviointi eroaa etuuden lepäämäänjättämisedellytysten arvioinnista. Myös verotukselle on annettava merkitystä perusoikeussuojan arvioinnissa. Eduskunnan on saatava käyttöönsä täsmälliset tiedot mm. kasaantuvien etuusmuutosten ja muiden toimenpiteiden yhteisvaikutuksista eri väestöryhmille arvioidessaan perusoikeuksien antamaa takuuta.

Ihmisoikeudet

Ehdotus valtiopäiväjärjestyksen 46 §:ksi sisältää ajatuksen, jonka mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on tutkia muun muassa sen

käsiteltäväksi toimitettujen lakiehdotusten suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Ihmisoikeussopimuksilla ei ole vastaavatyypistä lainsäätämisyjärjestykseen liittyvää merkitystä kuin perusoikeuksilla. Tästä syystä lainsäädännön ihmisoikeussopimusten mukaisuuden valvonta kuuluu sosiaali- ja terveysvaliokunnan käsityksen mukaan aina myös sille erikoisvaliokunnalle, jonka käsiteltävänä lainsäädäntöhanke on. Ihmisoikeussopimukset sitovat Suomea valtiona ilman muita kuin sopimusten sisältämiä poikkeamis- ja rajoittamismahdollisuuksia. Ihmisoikeussopimuksen käsittely kuuluu yleensä asianomaiselle erikoisvaliokunnalle, jolla periaatteessa on myös tieto ja käsitys sopimuksen sisällöstä ja tulkinnasta.

Kun perustuslakivaliokunnalle kuitenkin perusoikeuksien käsittelyssä kertyy monenlaista tietoa ja kokemusta, josta on hyötyä myös ihmisoikeusnäkökohtia arvioitaessa, on valiokunnan mielestä tarpeellista, että perustuslakivaliokunta ja muut erikoisvaliokunnat yhteistoiminnassa voivat syntyvän käytännön mukaisesti selvittää ihmisoikeuksien ja ihmisoikeussopimusten tulkitkaa kotimaisen lainsäädännön suhteen.

Lasten asema

Lapsia koskevia säännöksiä sisältyy ehdotukseen 5 §:n 3 momentiksi, 10 §:n 2 momentiksi ja 15 a §:n 3 momentiksi. Lisäksi koulutusta koskevat säännökset asian luonteen vuoksi koskevat erityisesti lapsia ja nuoria. Sanotuista lainkohdista muodostuvan kokonaisuuden tulee turvata lapsen hoiva ja suojelu. Lasten kohteleva tasa-arvoisesti yksilöinä merkitsee nykyistäkin perusoikeuskäsitystä seuraten, että heillä on itsenäinen oikeus perusoikeuksiin eikä sitä johdeta jonkun muun oikeudesta tai suojasta. Lapsella on samanaikaisesti ja ensisijaisesti esimerkiksi oikeus toimeentuloon huoltajiltaan. Vastaavasti alaikäisen puolesta käyttää hänen päätösvaltaansa useasti huoltaja tai holhooja taikka lapsi yhdessä näiden kanssa.

Valiokunta painottaa sitä hallituksen esityksen perusteluista ilmenevää seikkaa, että 11 §:n 3 momentissa julkisen vallan tehtäväksi säädetty yksilön vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen koskee myös lasta itsenäisenä subjektina sen lisäksi, että alaikäistä koskevaa puhevaltaa käyttää hänen huoltajansa tai holhoojansa. Lapsen ja hänen vanhempansa puhevallan tulee olla rinnakkaisia eikä toisensa poissulkevia.

Julkisen vallan velvoite tukea lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu on tulkittava tehtävänä edistää lapsiperheiden aineellista hyvinvointia ja vaikuttaa siihen, että olosuhteet yhteiskunnassa luovat edellytyksiä myös sopuisuudelle ja tasapainoiselle elämälle henkisissä ja sosiaalisissa suhteissa. Säännös asettaa velvoitteita lapsiperheisiin kohdistuviin palvelujärjestelmien ylläpitämiseen sekä perhepoliittisiin tulonsiirtoihin. Se täydentää perheelle 15 a §:n 2 momentin mukaan annettavaa tukea lapsen syntymän perusteella, mutta ulottuu ajallisesti koko siihen aikaan, jonka henkilö on alaikäinen, ja edellytysten luomiseen sen jälkeiseenkin hyvinvointiin. Säännöstä ei ole tulkittava siten, että se estää lapsen edun valvonnan ja viranomaisten toimenpiteet niissä tapauksissa, joissa lapsi elää siten haavoittavissa olosuhteissa, että perhettä ja lapsen huolenpidosta vastaavia tukemalla ei lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu enää ole mahdollinen, tai joissa lastensuojelutoimenpiteet antavat paremman mahdollisuuden. Lapsen edun on käytävä perheen edun edellä, jos ne ovat keskenään ristiriidassa.

Eräitä muita kysymyksiä.

Yhdenvertaisuus

Hallitusmuotoehdotuksen 5 §:n mukainen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaatimus ja syrjinnän kielto asettavat yhteiskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollossa erityisiä vaatimuksia. Erottelevien tekijöiden on perustuttava hyväksyttäviin syihin. Lisäksi säännöksessä mainitaan nimenomaan terveydentila yhtenä kiellettyinä erotteluperusteena, mikä luo toisinpäin terveydenhuollolle vaatimuksia pyrkiä vähentämään terveydentilan perusteella syntyviä hyväksyttäviä erotteluperusteita.

Henkilökohtainen koskemattomuus

Terveydenhuoltoon liittyvät kiinteästi 6 §:n 3 momentissa säädetty edellytykset henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumisen edellytyksistä. Terveydenhuoltoa ja sosiaalitoimintaa tässä suhteessa koskevat erityisesti mielenterveyden järkkymisen ja tartuntatautien vasten tahtoa tapahtuva hoito sekä lastensuojelun huostaanotto. Valiokunta pitää tärkeänä, että säädökset muun muassa näissä tilanteissa tarkistetaan siltä kannalta, että ne ovat tuomioistuinkäsittelyä ja

vapautensa menettäneiden oikeuksia koskevilta osiltaan asianmukaiset. Vastaavasti on tarkistettava säännösten asianmukaisuus 8 §:ssä tarkoitettua yksityiselämän turvaamisen ja henkilötietojen suojan, luottamuksellisen viestin salaisuuden loukkaamattomuuden sekä vapauden menetyksen aikaisen viestin salaisuuden rajoitusten kanalta.

Henkilökohtainen koskemattomuus asettaa rajoituksia terveydenhuoltojärjestelmälle. Kun tunnetaan henkilön pätevästi ilmaisema tahto, tulee täysi-ikäisen henkilön mielipidettä ja vakaumusta kunnioittaa riippumatta tahdonilmaisun perusteesta. Jos henkilön tahto ei ole selvillä eikä selvitettävissä, tulee toimia parhaan mahdollisen tuloksen saavuttamiseksi. Alaikäiselle tai hänen huoltajalleen ei voida antaa ehdotonta määräysvaltaa. Alaikäisen hengen ja terveyden suojelun velvoite on ehdoton. Kaikissa tilanteissa on pyrittävä varmistamaan se, että henkilön mielipide ei ole syntynyt painostuksesta.

Uskonnollinen ja muu vakaumus

Sen lisäksi, että uskonnollisen tai muun vakaumuksen perusteella kieltäydytään hoidosta tai vaaditaan tiettyjä hoitoja, terveydenhuoltojärjestelmälle saattaa syntyä paineita vakaumuksen perustuvana vaatimuksena puuttua esimerkiksi ruumiilliseen tai henkiseen koskemattomuuteen tavalla, jota ei Suomessa hyväksytä. Kyseessä voi olla esimerkiksi 6 §:n 2 momentissa tarkoitettua kidutuksen kiellon vastainen tai ihmisarvoa loukkaava menettely, ruumiillinen pahoinpitely, esimerkiksi naisten ympärileikkauksena tapahtuva silpominen tai muu vastaava menettely. Terveydenhuolto ei voi toimia tavalla, joka johtaa muun perusoikeuden, esimerkkitapauksessa ruumiillisen koskemattomuuden vastaiseen lopputulokseen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilökunnan uskonnollista tai muuta vakaumusta on myös kunnioitettava. He eivät kuitenkaan saa vakaumuksensa perusteella toimia esimerkiksi yhdenvertaisuuden vastaisesti. Yleensä hoitotoimenpiteestä kieltäytyminen ei heidän kohdallaan tule kysymykseen, jos muuta vaihtoehtoa ei ole. Kuitenkin on, jotta tarpeettomasti ei loukata hoitohenkilökunnankaan vakaumusta, pyrittävä työn

järjestelyllä tai muilla vastaavilla toimenpiteillä varmistamaan asianmukainen hoito ja huolto muun henkilön suorittamana.

Lepäämäänjättämissäännösten kumoaminen

Valtiopäiväjärjestykseen sisältyvä toimeentulon lakisääteistä perusturvaa heikentävien lakien lepäämään jättämistä koskeva säännös antaa eduskunnan kolmasosalle mahdollisuuden väliaikaisesti estää tällaiset muutokset. Se edellyttää myös, että jonkinasteinen toimeentulon lakisääteinen perusturva säilyy. Säännöksen merkitys on korostunut taloudellisen laman aikana. Taloudellisesti vakaampana aikana perusoikeussäännökset ja valtiovallan velvoitteet antavat kattavammin suojaa tulonsiirtojärjestelmissä ja ulottavat valtiovallan turvaamisvelvollisuuden myös palvelujärjestelmään. Tästä syystä valio-kunta pitää mahdollisena lepäämäänjättämissäännösten kumoamista, kun samanaikaisesti säädetään sosiaalisista perusoikeuksista ja niihin liittyvistä julkisen vallan velvoitteista.

Uudistuksen yhteydessä tulee arvioitavaksi myös perusoikeusjärjestelmän kokonaisuus ja uusista perusoikeuksista johtuen eri säännösten keskinäiset suhteet. Tämä antaa myös mahdollisuuksia määrittää eri valiokuntien tehtäviä etuuksilta vaadittavan tason ja määrän arvioinnissa. Kun taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien merkitys kasvaa, korostuu myös hallituksen ja eduskunnan yksinkertaisen enemmistön vastuu niin oikeuksien suojaamisessa kuin niiden mukaisen laadun, tason ja määrän määrittelyssä. Tämän tulee heijastua myös valiokuntien tehtävien ja toimivallan jakoon, sillä järjestelmien yksityiskohdat eivät ole säädäntöjärjestystä koskevia kysymyksiä, vaan asianomaisen erikoisvaliokunnan — sosiaali- ja terveysturvasta sosiaali- ja terveysturvavaliokunnan — vastuulla.

Sosiaali- ja terveysturvavaliokunta esittää kunnioittavasti,

että perustuslakivaliokunta mietintöään laatiessaan ottaisi huomioon edellä lausunnossa mainitun.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Skinnari, varapuheenjohtaja Taina ja jäsenet Ala-Harja, U. Anttila, Antvuori, Hiltunen, Kemppainen (osittain), Kuittinen (osittain), Muttilainen (osittain),

Nordman (osittain), O. Ojala (osittain), Perho-Santala (osittain), Puhakka (osittain), Puisto (osittain), Stenius-Kaukonen, Vehkaoja ja Ääri sekä varajäsenet Kauppinen (osittain) ja P. Lepänen (osittain).

Eriäviä mielipiteitä

I

Perustuslain muuttaminen vaikean taloudellisen laman sekä suurtyöttömyyden aikana sävyttää uudistuksen toteuttamista. Perustuslain uudistamisen tulisi tapahtua irrallaan yhteiskunnan senhetkisistä ongelmista ja poliittisesta tilanteesta. Kuitenkin ETA-sopimuksen solmiminen, Euroopan unionin jäsenyysneuvottelut ja kansanäänestys 16.10. ovat yhdessä Neuvostoliiton hajoamisen kanssa vaikuttaneet Suomen keskusteluun.

Taloudellisesta lamasta ja suurtyöttömyydestä johtuen nykyisen hallituksen toimesta on leikattu sosiaali- ja terveysturvaa huomattavasti. Hallituksen poliittisista voimasuhteista johtuen hallituksen leikkausten mielenkiinto on suuntautunut erityisesti palkkatyöhön perustuvaan sosiaaliturvaan. Hallituksen esityksen perusteluista ja lakitekstien käytännön kirjoittamisesta puuttuu riittävä työnteon ja siihen liittyen palkansaajan sosiaaliturvan arvostaminen.

Ansiosidonnaisen sosiaaliturvan kannalta tilannetta on vaikeuttanut perustuslakivaliokunnan omaksuma tulkinta vähimmäisturvan järjestämisestä ja tasosta nimenomaan kansaneläkelaitoksen maksamien etuuksien näkökulmasta. Kuitenkin työnantaja maksaa osana palkkaa huomattavan osan vakuutetun sosiaaliturvamaksuista, ja vakuutettu itse osallistuu entistä enemmän suoraan palkasta perittävillä sosiaaliturvamaksuilla oman sosiaaliturvansa rahoitukseen. Sitä epäoikeudenmukaisemmilta ovat tuntuneet ansiosidonnaiseen sosiaaliturvaan kohdistuneet leikkaukset.

Nyt säädettävän perustuslakiuudistuksen yhteydessä hallituspuolueitten kansanedustajat ovat ilmoittaneet, että he eivät tule hyväksymään minkäänlaisia muutoksia hallituksen esityksen

lakiehdotuksiin. Tämän tosiasian huomioon ottaen sosialidemokraatit ovat yrittäneet vaikuttaa lakiehdotusten käytännön tulkintaan. Perustuslakiuudistuksen seurauksena enemmistöhallituksen ja eduskunnan enemmistön valta mutta myös vastuu kasvavat. Enemmistöhallitus ja kunkin eduskunnan enemmistö vastaavat hallitusmuodon takaamien sosiaalisten, sivistyksellisten ja taloudellisten perusoikeuksien toteutumisesta. Toimeentulon tason määrittely jäisi sosiaali- ja terveysvaliokunnan tehtäväksi sosiaali- ja terveysturvassa.

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä olisi ottaa kantaa nimenomaan periaatteellisesti tärkeisiin näkökohtiin tarvittaessa, kun yksittäisiä lakeja muutetaan. Jos päätösvaltaa sosiaali- ja terveysasioissa delegoidaan liiaksi valtioneuvostolle, eduskunnan vaikutusmahdollisuudet jäävät liian vähäisiksi. Siksi sosiaali- ja terveysturvan tasosta tulee säätää lain tasolla.

Tärkeää on myös yksittäisen kansalaisen tai perheen kokonaistaloudellinen tilanne, jolloin myös verotuksen vaikutus on laskettava mukaan. Yksittäisen kansalaisen tai perheen näkökulmasta ei riitä yhden sosiaali- ja terveysturvain lain tason määrittely, vaan kokonaisuus perheen kuukausittaisesta nettotoimeentulosta. Eduskunnassa tämä vaatii yhteistyötä sosiaali- ja terveysvaliokunnan sekä valtiovarainvaliokunnan kanssa. Mutta jo asioiden valmistelussa sosiaali- ja terveysministeriön sekä valtiovarainministeriön on tuotava esille sosiaalietuuksien ja verotuksen yhteisvaikutus. Kokonaistilanteeseen vaikuttaa myös sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus sekä niistä maksettava hinta.

Toimeentulon tason palveluineen on oltava riittävä. Tällä hetkellä asianlaite ei ole kaikilta

osin näin, kun katsotaan kansalaisten toimeentulon tasoa ja palveluita maksuineen kokonaisuutena verotus ja veronluonteiset maksut huomioon ottaen.

Helsingissä 5 päivänä lokakuuta 1994

Jouko Skinnari
Virpa Puisto

Kyllikki Muttilainen
Marjatta Vehkaoja

II

1. Yleistä

Valiokunnan lausunnossa esitetään, että kansalaisten sosiaalisten oikeuksien ja niitä vastaavien julkisen vallan velvollisuuksien tulee olla siten sitovia, että yksilöiden sosiaalinen turvallisuus paranee. Tästä lähtökohdasta valiokunnan olisi tullut arvioida myös hallituksen yksityiskohtaisia esityksiä sosiaalisiksi oikeuksiksi.

Perusoikeuskomitean mallin ja hallituksen esityksessä tarjotun sosiaalisten oikeuksien mallin mukaan jäisi tavallisen lainsäätäjän toimivaltaan saattaa voimaan välittömästi — ilman lepäämäänjättämissuojan eduskunnan vähemmistölle tarjoamaa hidastusvaltaa — kaikki sellaiset sosiaalisia oikeuksia koskevat lakiesitykset, jotka merkitsevät olennaista vähäisempiä heikennyksiä (*"olennaiset — merkitykselliset — vähäiset heikennykset"* -asteikolla). Tämä merkitsisi nykyisen VJ 66 §:n 7 momentin ns. lakisäateisen toimeentulon perusturvassa annetun suojan poistumista sellaisilta esityksiltä, jotka perustuslakivaliokunnan tulkinnossa on tähän asti katsottu *vähäisiä heikennyksiä suuremmiksi mutta ei vielä olennaisiksi*.

Katsomme, että toimeentulon lakisäateistä perusturvaa (VJ 66.7 §) heikentävien lakiesitysten lepäämäänjättämismahdollisuudesta ei pitäisi luopua, ennen kuin uusien sosiaalisten oikeuksien tulkinta vakiintuu. Vasta sen jälkeen tiedetään, mitä sosiaalisten oikeuksien todellinen riittävyys käytännössä tarkoittaa, ja siten on mahdollista arvioida lepäämäänjättämissuojan tarve.

2. Yksityiskohtaiset muutosehdotukset lausuntoon

15 a §:n 1 momentin siirtäminen 6 §:ään. Kan natamme valiokunnan ehdotusta toimeentulon minimiä koskevan säännöksen liittämisestä osaksi "oikeus elämään" -säännöstä valiokunnan lausunnossa esitetyillä perusteilla.

Esitimme lausunnon asiaa koskevaan kappaleeseen lisättäväksi selventävää huomautusta siitä, että toimeentulotuki toteuttaa 15 a §:n 1 momentin sisältämää oikeutta välttämättömään toimeentuloon. Esitimme, että valiokunnan lausunnossa olisi todettu, että tuen tason yleisistä perusteista säätäminen tulee siirtää valtioneuvoston päätöksen tasolta lain tasolle.

15 § ja 15 a §:n 2 momentti. Viittaamme palkansaajajärjestöjen kannanottoon ehdotuksen puutteista. Hallituksen esityksessä säännös oikeudesta työhön on kirjattu säännösehdotukseen suhdanneluonteisesta lähtökohdasta, joka on sidoksissa sääntelemättömien markkinoiden merkitystä korostavaan talouspoliittiseen ajattelutapaan.

Esitimme 15 §:n "oikeus työhön" -säännöksen ja 15 a §:n sosiaaliturvaa (sosiaalietuuksia sekä sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluja) koskevien säännösten uudelleenmuotoilua niin, että muotoilun lähtökohdaksi otetaan perusoikeuskomitean ehdotuksen 14 ja 14 a §:n säännökset. Tässä mallissa keskeistä työn oikeuden kannalta on se, että oikeus työhön sisältää yksilöllisen oikeuden myös työttömyysturvaan. Tämän oikeuden myöntämisedellytyksistä ja järjestysluonteisista normeista säädetään tavallisen lain tasolla, mutta tavallisella lailla ei voida myöskään luopua työttömyysturvasta minkään työtömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneen ryhmän osalta, joka on valmis ottamaan vastaan työtä.

Esitimme 15 §:n kirjoittamista ylijohtaja K. J. Långin johtaman perusoikeuskomitean ehdotuksen mukaisesti. Tuon ehdotuksen keskeisin ero hallituksen esitykseen on se, että komitean säännöksen 2 momentissa turvataan oikeus työttömyysturvaan toissijaisena yksilöllisenä oikeutena. Tämän sisältönä on oikeus työllistävään koulutukseen ja toimeentulonturvaan sinä aikana, kun työtä ei ole saatavilla. Perustelut säännökseen voidaan ottaa perusoikeuskomitean ehdotuksen yksityiskohtaisista perusteluista.

Edellä olevan perusteella ehdotamme esityksen 15 §:n muotoilemista seuraavasti:

15 §

Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Jokaisella on, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, oikeus työllistävään koulutukseen ja toimeentulon turvaan sinä aikana, kun työtä ei ole saatavilla tai sitä ei voida järjestää.

Jokaisella on oikeus terveellisiin ja turvallisiin työoloihin.

Ketään ei saa mielivaltaisen eikä lakiin perustuttoman syyn perusteella erottaa työstä.

Esitimme 15 a §:n 2 momentin muotoilemista seuraavasti: "(Poist.) Jokaisella on oikeus perustoimeentulon turvaan (poist.) sairauden, kuntoutumisen, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella, niin kuin siitä lailla tarkemmin säädetään. Opiskelun aikainen perustoimeentulo turvataan lailla."

Säännösehdotuksemme on hallituksen esitystä laajempi soveltamisalaltaan ja siinä säädetäisiin opintotukea lukuun ottamatta keskeiset syyperusteiset perustoimeentuloturvan osat subjektiivisiksi oikeuksiksi. Tältä osin valiokunnan lausunto kuitenkin aivan oikein korostaa sitä, että myös hallituksen esityksen muotoilu on sängen lähellä subjektiivista oikeutta.

Esitimme perusoikeuskomitean 14 a §:n tavoin, että nykyisten tulonsiirtojärjestelmien joukosta hallitusmuodon säännöksellä turvattaisiin vanhemmuuteen, sairauteen, työkyvyttömyyteen ja vanhuuteen perustuva perustoimeentulon turva niissä eri järjestelmissä, joissa sitä annetaan. Tähän listaan esitämme liitettäväksi oikeuden perustoimeentulon turvaan kuntoutuksen aikana, jolloin henkilöllä ei ole mahdollisuutta elättää itseään ansiotyöllään (kuntoutusrahaki 611/91). Lisäksi esitämme, että opiskelun aikainen perustoimeentulo turvataan lailla. Yhdymme valiokunnan lausunnossa tehtyyn ehdotukseen, että opiskelun aikaisen toimeentulon turvan asema selvitettäisiin perustuslakivaliokunnassa perusoikeusuudistuksen kannalta.

Ehdottamallamme muotoilulla "Jokaisella on oikeus (...) sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään" 15 a §:n 2 momenttiin tarkoitamme samanlaista oikeudellista sitovuutta kuin ylijoh-

taja K. J. Långin johtama perusoikeuskomitea todetessaan yleisperusteluissaan (s. 119), että viittauksella "lailla tarkemmin säädetään" korostetaan sitä, että säännöksessä mainittu oikeus on selvä pääsääntö ja että lailla voidaan täsmentää sen sisältöä, mutta vain tarkentavasti ja pääsääntöä heikentämättä.

Esitimme lausunnon "Perustoimeentulon turva" jaksoon sisältyvän kappaleen muotoilemista seuraavalla tavalla:

"Työttömyyttä, sairautta, työkyvyttömyyttä, vanhuutta ja lapsen syntymää sekä huoltajan menetystä koskevaa perustoimeentulon turvaa ei saa sosiaaliturvalainsäädännössä rajata niin ahtaasti, että se johtaa 15 a §:n 1 momentin mukaisen turvan tarpeeseen. Samasta syystä perustoimeentulon turvan tason tulee yksinäisellä edunsaajalla ylittää toimeentulotuen taso."

15 §:n 2 ja 3 momentin tulkinnan kannalta on ratkaisevaa, miten olennaista heikennystä tulkitaan. Vaikka käsittelyn kuluessa esittämiämme näkemyksiä otettiin huomioon mietintöä muotoillessa, emme voi kuitenkaan pitää niitä riittävinä erityisesti sen vuoksi, ettei vähimmäissuojan tasoa haluttu millään tavoin määritellä. Vähimmäistavoitteena olimme valmiit nykyiseen tapaan suojaamaan tason, joka vastaa kansaneläkkeen täyttä määrää. Seuraavat ehdotuksemme perustuivat pyrkimykseen saavuttaa lausunnosta yksimielisyys, mutta siihen ei päästy:

"Hallituksen esityksen perustelujen mukaan puuttuminen ei olisi mahdollista tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä oikeuden ydinsisältöön, eikä myöskään säännökseen sisältyvä lainsäädäntövaltuus anna tätä mahdollisuutta."

Perustelujen mukaan 2 momentin säännöksen vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista suojattuun perustoimeentulon turvaan. Kansalaisten perustoimeentulon turvaksi luodut sosiaaliturvan osat muodostavat saajilleen kokonaisuuden, jonka perustalle heidän ja heidän perheidensä toimeentulo on rakennettu. Lakisääteisen toimeentulon lepäämäänjättämisuojasta poiketen perusoikeussuojassa on keskeistä etuusjärjestelmien todellinen riittävyys. Tämä merkitsee säästölakien käsittelyjärjestystä arvioitaessa sitä, että samoja väestöryhmiä koskevien etuusjärjestelmien heikentäminen myös olennaista lievemmin voi olla ristiriidassa säännöksen kanssa, jos heikennykset kohdistetaan samojen etuuslajien saajiin samanaikaisesti tai toistuvasti ja heikennykset kokonaisuudessaan merkitsevät olennaista puuttumista saajien-

sa perustoimeentuloturvaan. Olennaisen heikennyksen arvioimisessa tulee ottaa huomioon myös se, kohdistuuko heikennys etuuteen, jonka lähtötaso on jo riittämätön, jolloin vähäisempikin heikennys voi muodostaa ristiriidan perusoikeussäännöksen kanssa. Myöskään verotuksella ei voida kiertää perusoikeuden antamaa suojaa.

Olennainen-sanan tulkinnalla tulee olemaan ratkaiseva merkitys. Suuruusluokkaa arvioitaessa on otettava huomioon, että esimerkiksi työttömyyspäivärahojen indeksikorotuksia määrättäessä palkkatason olennaisena muutoksena on vaikiintuneen tulkinnan mukaan pidetty 5 prosenttia.

Se, mitä edellä on lausuttu olennaisen heikentämisen kiellosta perustoimeentuloturvan osalta,

Helsingissä 5 päivänä lokakuuta 1994

Marjatta Stenius-Kaukonen

koskee myös 3 momentin säännöstä kansalaisen oikeudesta peruspalveluihin.

Jotta eduskunnalla olisi täsmälliset tiedot kulloisenkin säästötoimenpiteen kasautuvista vaikutuksista etuuden saajien kannalta, hallituksen esitysten laadintaa ja niiden perusteluja tulee kehittää siten, että esitysten perusteluista ilmenee kulloinkin käsillä olevan muutoksen heikennysvaikutus etuuden ja palvelujen saajan kannalta ja aiemmin toteutettujen muutosten yhteisvaikutus.

Valiokunta edellyttää, että perusoikeutena syyperusteisissa sosiaalietuuksissa suojataan taso, joka vastaa vähintään nykyisen täyden kansaneläkkeen antamaa toimeentuloa."

Pekka Leppänen

III

Kun olen estynyt osallistumaan eriävään mielipiteeseen pykälää koskevien kannanottojen

osalta, yhdyin II eriävän mielipiteen perusteluihin.

Helsingissä 5 päivänä lokakuuta 1994

Outi Ojala

IV

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto perusoikeusuudistuksesta on kohtuullisen onnistunut käydessään läpi taloudellisten ja sosiaalisten perusoikeuksien vahventamista uudistuksessa. Olisin kuitenkin toivonut, että valiokunta olisi lausunnossaan esittänyt vahvennuksia 15 ja 15 a §:ssä esitettyihin oikeuksiin, kuten II eriävässä mielipiteessä ehdotetaan. Hallituksen esittämä 15 §:n muotoilu on liian lievä erityisesti, kun otetaan huomioon vaikean työttömyystilanteen pitkäaikaiset vaikutukset ja suomalaisen demokratian kyvyttömyys hoitaa työllisyyttä kuluvalle vuosikymmenellä. Muutosta 15 a §:n 2 momenttiin tarvitaan, jotta perusoikeudet so-

siaaliseen turvallisuuteen myös opiskelun ja kuntoutuksen aikana vahvistuisivat.

Lisäksi katson, että valiokunnan olisi lausuntonsa tekstiosassa pitänyt korostaa vahvemmin, millaista taloudellista minimiä perusoikeudet käytännössä merkitsevät. Mainitsemalla täyden kansaneläkkeen tason sekä ehdottamalla toimeentuloturvan minimin säätämistä lailla valiokunta olisi täsmällisemmin kuvannut, mitä taloudellinen perusoikeus vähimmillään merkitsee. Määrittely ei olisi rajoittanut perusoikeuskäsittelyä tiettyyn etuuteen tai järjestelmään vaan tämentänyt sitä nykyisessä historiallisessa tilanteessa. Valiokunnan lausunnossa perusoikeuden

määrittely jää erittäin epämääräiseksi, ja on vaarana, että käsitteen epämääräisyys johtaa sen aseman heikentymiseen.

Tarkoituksena ei pitäisi missään tapauksessa olla perusoikeuksien väljähdyttäminen jättämällä ne määrittelemättä nyky-Suomen lähtökoh-

dista käsin. Perusoikeusuudistuksen tulevat tuloksijat sijoittakoot eduskunnan kannanotot historialliseen viitekehykseensä ja antakoot sosiaalisille ja taloudellisille perusoikeuksille täsmällisen konkretian historialliset muutokset huomioon ottaen.

Helsingissä 5 päivänä lokakuuta 1994

Ulla Anttila

EDUSKUNNAN
TYÖASIAINVALIOKUNTA

Liite 5

Helsingissä

26 päivänä huhtikuuta 1994

Lausunto n:o 3

Perustuslakivaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 15 päivänä helmikuuta 1994 hallituksen esityksen n:o 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että työasiainvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa perustuslakivaliokunnalle.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Viljanen oikeusministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Juha Peltola työministeriöstä, lakimies Pentti Itkonen Akavasta, työvoimapolitiittinen asiamies Martti Huttunen Liiketyöntantajain Keskusliitosta, lakimies Olavi Sulkunen Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, lakimies Jorma Skippari Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitosta, varatuomari Hannu Rautainen Teollisuuden ja Työntantajain Keskusliitosta, lakiasiainpäällikkö Kari Prättälä Suomen Kuntaliitosta, puheenjohtaja Juhani Rantanen ja projektisihteeri Tiina Mäki Työttömien Valtakunnallisesta Yhteistoimintajärjestöstä, projektisihteeri Jaana Kuisma Suomen Ammattiin Opiskelevien Keskusliitosta (SAKKI), valtiotieteiden ylioppilas Juha Tuunainen Suomen Ylioppilaskuntien Liitosta, valtiopäiväneuvos Sakari Knuuttila, valtiotieteiden lisensiaatti Osmo Soininvaara ja yrittäjä Niilo Tervanen Äänekosken Shellistä. Lisäksi valiokunnalla oli mahdollisuus osallistua perustuslakivaliokunnan järjestämään yhteiseen asiantuntijakuulemiseen, jossa olivat kuultavina kansliapäällikkö Teuvo Kallio, ylijohtaja K. J. Lång ja lainsäädäntöneuvos Heikki Karapuu oikeusministeriöstä ja korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg.

Hallituksen esitys

Perustuslakien perusoikeussäännökset ehdotetaan uudistettaviksi kokonaisuudessaan. Uudet perusoikeudet koottaisiin hallitusmuodon

II lukuun. Samalla muutettaisiin eräitä niihin liittyviä hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen säännöksiä.

Perustuslakiin lisättäisiin keskeiset taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Hallitusmuodossa turvattaisiin jokaiselle oikeus maksuttomaan perusopetukseen, muun opetuksen yhtäläinen saatavuus sekä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus. Perustuslakiin sisällytettäisiin edelleen työllisyyttä ja työvoiman suojelua koskeva säännös. Sosiaalisia oikeuksia turvaavia uusia säännöksiä perustuslaissa olisivat välttämätöntä toimeentuloa, perustoimeentulon turvaa, riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluja, väestön terveyden edistämistä, lapsen huolenpidosta vastaavien tukemista ja asumista koskevat säännökset. Sosiaaliset perusoikeudet kirjoitettaisiin pääsääntöisesti julkiseen valtaan kohdistuviksi toimintavelvoitteiksi.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta käsittelee lausunnossaan vain työhön liittyviä perusoikeussäännöksiä. Valiokunta pitää esitystä työtä koskevien säännösten osalta tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena ja puoltaa sen hyväksymistä sellaisenaan tuoden saamansa selvityksen perusteella esille muutamia asioita.

Perusoikeuksien luonne ja toteuttaminen. Perusoikeusuudistuksen yhtenä päätavoitteena on ollut, että hallitusmuotoon otettaisiin säännökset tärkeimmistä taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä perusoikeuksista (TSS-oikeuksista). Valiokunta pitää tärkeänä, että säännöksiä muotoiltaessa on otettu huomioon oikeuksien tosiasialliset toteuttamismahdollisuudet.

TSS-oikeuksista on yksilöllisen oikeuden muotoon kirjoitettu esityksessä 13 §:n 1 momentin säännös oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen sekä vähimmäisturvasäännöksen luonteinen 15 a §:n 1 momentissa säädetty oikeus vält-

tämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Muut TSS-oikeudet, kuten työhön liittyvät oikeudet, on kirjoitettu julkisen vallan turvaamiseksi edistämismääräyksiksi taikka lainsäätäjälle osoitetuksi perustuslailliseksi toimeksiannoksi. Oikeuden täsmällisempi sisältö edellyttää yleensä lailla toteutettavaa tarkempaa määrittelyä muun muassa etuuksien tarkemmista määräytymisedellytyksistä, etuuden kulloisestakin tasosta sekä etuuden tuottamis- ja rahoitusvastuun jakautumisesta.

Työllisyyden edistäminen. Työllisyyden edistämistä säätelevän ehdotetun 15 §:n 2 momentin säännös on luonteeltaan julkiseen valtaan kohdistuva perustuslaillinen toimeksianto. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan uutta työllisyyssäännöstä muotoiltaessa on otettu huomioon paitsi voimassa olevasta hallitusmuodon työllisyyssäännöksestä saadut kokemukset myös Suomea sitovat kansainvälisten ihmisoikeussopimusten oikeutta työhön koskevat määräykset, jotka rakentuvat täystyöllisyystavoitteen pohjalta.

Ottaen huomioon perustuslain luonteen valiokunta korostaa aktiivisen työvoimapolitiikan merkitystä.

Ehdotettu uusi työllisyyssäännös on kirjoitettu joustavampaan muotoon kuin nykyinen HM 6 §:n 2 momentti, joka näyttäisi viittaavan lähinnä vain valtion omiin työllistämistoimiin ja jonka merkitys on ollut varsin pitkälti sidoksissa nimenomaan työllisyyslakiin.

Ehdotettu säännös ei ottaisi kantaa työllisyyden hoidossa käytettävään keinovalikoimaan, vaan jättäisi julkiselle vallalle merkittävästi liikumatilaa sen harkitsemisessa, miten työllisyyttä voidaan parhaiten edistää. Hallituksen esityksen perusteluissa viitataan tältä osin yhtäältä valtion kaikkien elinten laaja-alaisen yhteistyön tarpeeseen sekä toisaalta julkisen vallan ja elinkeinoelämän yhteistoiminnan välttämättömyyteen.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan työllisyyden edistämismääräyksen merkitys on, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostuminen. Tähän viittaa myös käytetty ilmaisu ”pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön”. Valiokunnan mielestä, ottaen huomioon mahdollisesti pitkäaikaiseksi muodostuva rakennetyöttömyys, erityistä huomiota tulee kiinnittää myös työn oikeudenmukaisen jakamisen tavoitteisiin.

15 §:n 2 momentin toisen virkkeen mukaan oikeudesta työllistävään koulutukseen säädettäisiin lailla. Säännöksellä korostetaan koulutuksen merkitystä työllisyyden hoidon keinona. Valiokunta pitää kuitenkin säännöstä sikäli ongelmal-

lisena, että työllistävän koulutuksen käsite on melko vahvasti tämän päivän ongelmiin sidottu verrattuna HM:n pysyvään luonteeseen. Näin erityisesti kun 3 §:ssä on oikeudesta koulutukseen omat säännöksensä.

Työvoiman suoja. Hallitusmuodon 15 §:n 3 momentti edellyttää julkisen vallan huolehtivan työolojen terveellisyydestä ja turvallisuudesta. Julkinen valta huolehtii nykyisin säännöksen tar koittamasta tehtävästä muun muassa työturvallisuutta, työväensuojelua, tapaturmavakuutusta, työaikaa ja vuosilomaa koskevan lainsäädännön avulla.

Merkittävä työn oikeuden toteutumisen edellytys on työn jatkuvuuden varmistaminen. Ehdotettuun 15 §:n 3 momenttiin sisältyykin säännös, jonka mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Tämä perustuslaissa uuden säännöksen ilmaisu ”erottaa työstä” kattaa valiokunnan saaman selvityksen mukaan kaikki erilaiset mekanismit, joilla henkilön työnteke toisen palveluksessa tosiasiallisesti lopetetaan vastoin hänen tahtoaan. Siten se kattaa esimerkiksi työsuhteen purkamisen, irtisanomisen ja lomautukset. Edelleen säännös koskee kaikkia erilaisia palvelussuhteen muotoja, siis myös julkisvirkaehtoisia virkoja.

Säännös edellyttäisi, että laissa määritetään työ- tai muun palvelussuhteen päättämisen mahdollistavat syyt. Tältä osin on huomattava myös ehdotetun 5 §:n yhdenvertaisuussäännöksestä johdettava mielivallan kieltö sekä syrjintäkieltö, jotka tulee ottaa huomioon syitä määritettäessä ja niitä koskevia säännöksiä sovellettaessa.

Vaikka asiasta ei ole tarkoituksenmukaista perustuslaissa säännellä, valiokunta pitää tärkeänä työntekijöiden mahdollisuutta osallistua työyhteisönsä ja työympäristönsä kehittämiseen.

Työttömyyden aikainen toimeentulo. Työttömyyden aikaista toimeentuloa koskevan 15 a §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle perustoimeentulon turva muun muassa työttömyyden aikana. Perustoimeentulon turvaa ei säädetä perustuslain tasolla yksilön subjektiiviseksi oikeudeksi, vaan säännöksen velvoite kohdistuu lainsäätäjään, jonka tehtäväksi jää riittävästä turvajärjestelmästä huolehtiminen.

Valtion ja kunnan suhteet. Hallitusmuodon nykyisessä 6 §:n 2 momentissa veloitettavana tahona on valtiovalta. Hallituksen esityksessä useissa TSS-oikeuksia koskevissa säännöksissä veloitettavana tahona on julkinen valta, jonka piiriin luetaan valtion lisäksi muun muassa kunnat, kuntayhtymät, muut itsehallintoyhteiskunnat sekä ns. välillisen julkisen hallinnon yksiköt. Perustee-

na on julkisen vallan käytön laajentuminen varsinaisen valtiokoneiston ulkopuolelle. Perustuslain säännös ei suoraan ilmaise, miten kunkin oikeuden toteuttamisvastuu julkisen vallan sisällä käytännössä jakautuu, vaan tämä jää perustuslaissa ilmaistua perusoikeutta tämentävässä tavallisessa lainsäädännössä ratkaistavaksi.

Valiokunta korostaa, että kuntien osalta on otettava huomioon kunnallisen itsehallinnon perustuslainturvan asettamat vaatimukset, mikä merkitsee muun muassa sitä, että valtio ei voi vapautua oikeuden toteuttamisvastuustaan pelkästään siirtämällä lailla tehtäviä kunnille. Kuntien tehtävistä ja velvollisuuksista säädettyä on otettava huomioon kuntien taloudelliset ja muut edellytykset niiden hoitamiseen.

Tasa-arvo työelämässä. Ehdotetulla hallitusmuodon 5 §:n yhdenvertaisuussäännöksellä olisi sovellettuja myös työelämässä, erityisesti 2 momentin syrjäntäkieltosäännöksellä. Vastaavanlaisia syrjinnän kieltäviä erityissäännöksiä sisältyy jo nykyisin Suomen hyväksymiin kansainvälisiin

sopimuksiin, työsopimuslakiin, valtion virkamieslakiin ja tasa-arvolakiin.

Ehdotetun 5 §:n 4 momentin mukaan sukupuolten tasa-arvo työelämässä turvataan lailla. Ilmaisun ”työelämä” viittaa sekä tasa-arvoon työssä että työhön otettaessa. Erityisesti mainitaan tasa-arvon turvaamisesta työ- ja palvelussuhteen ehtoista määrättäessä. Tämän kautta myös palkkauksellinen tasa-arvo tulee säännöksen piiriin.

Yksilön velvollisuudet. Valiokunta kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että HM:n muutosesitys rakentuu yksilön oikeuksille, yksilön velvollisuuksien yhteiskunnassa, työelämässä ja perheessä jätessä liian vähälle huomiolle lainvalmistelutyössä.

Edellä esitetyn perusteella työasiainvaliokunta esittää kunnioittavasti,

että perustuslakivaliokunta laatiessaan mietintöönsä ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Lindroos, varapuheenjohtaja Nordman, jäsenet Hautala, Häk-

mies, Koistinen, Komi, Laitinen, P. Leppänen, Morri, Mäkipää, Rimmi, J. Roos, Taina, Takala ja Viljamaa sekä varajäsenet Hiltunen ja Kalli.

Eriäviä mielipiteitä

I

1. Esityksestä yleisesti

Hallituksen esitys uusiksi hallitusmuodon II luvun perusoikeussäännöksiksi on tärkeä lainsäädäntöhanke kansalaisten oikeusaseman tulevan kehityksen kannalta. Uudistuksen eräänä lähtökohtana oli nykyisten hyvinkin vanhentuneiden ja vapausoikeuksiin keskittyneiden kansalaisten perusoikeussäännösten täydentäminen uusilla taloudellisilla, sosiaalisilla ja sivistyksellisillä oikeuksilla (TSS-oikeudet). Palkansaajien ja myös työttömien toimeentuloa turvaavien sosiaaliturvajärjestelmien oli määrä saada perustuslain tasoista suojaa.

Ylijohtaja K. J. Långin johtaman perusoikeuskomitean ehdotukseen verrattuna hallituksen esitykseen kirjatut TSS-säännökset ovat selkeästi ohjelmallisempia eikä niihin, toimeentulomini-

misäännöstä (15 a §:n 2 momentti) lukuun ottamatta, sisälly yhtään yksilöllistä oikeutta.

Kansalaisten yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa koskevan 5 §:n yhteydessä oleva erityissäännös yhdenvertaisuudesta työelämässä on kirjoitettu niin, että työelämää erityisesti jäytävä ongelma naisten ja miesten eriarvoisuudesta palkan määrän ja muiden työehtojen osalta jää edelleen tavallisen lainsäätäjän harkintavaltaan. Perusoikeuskomitean ehdotuksessa vielä edellytettiin selkeästi samapalkkaisuutta samasta työstä ja yhdenvertaisia työehtoja. Esitämme jäljempänä ilmenevin perustein tällaisen säännöksen kirjoittamista ehdotuksen 5 §:n 4 momentin sijaan.

Oikeus työhön -säännöksen vakiintuneesta tulkinnasta, jonka mukaan sillä, jolle ei ole kyetty järjestämään työtä, on yksilöllinen oikeus työttömyysturvaan, ollaan luopumassa. Tätä me emme

voi hyväksyä. Esitämme jäljempänä ilmenevin ja perusoikeuskomitean mietinnössä ollein perusteluin lakiin komitean ehdotuksen 14 §:n mukaista säännösehdotusta.

Toinen palkansaajien kannalta keskeinen, mutta mielestämme esitykseen puutteellisesti kirjattu ehdotus on esitys järjestäytymisvapautta koskevan säännöksen yhteyteen kirjattavasta ammatillisen järjestäytymisvapauden suojasta (10 a §:n 2 momentti). Ehdotus on laadittu sikäli puutteellisesti, että siinä suojataan vain työntekijöiden järjestäytymisoikeus ja edunvalvontaoikeus valtiovallan puuttumisia vastaan. Sen sijaan siitä puuttuu näiden oikeuksien suoja työnantajien puuttumisia vastaan.

2. Yksityiskohtaiset esitykset

2.1. Hallitusmuodon 5 §:n 4 momentti

Naisten ja miesten samapalkkaisuus tulee asettaa perustuslain tasolla tasa-arvopyrkimysten erityiseksi sääntelyn kohteeksi. Työmarkkinoiden lohkoutuminen ja talouden taantumisvaiheeseen liittyvät ilmiöt korostavat säännöstason korottamista.

Euroopan talousaluesopimuksen 69 artiklan ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen määräyksissä lähdetään siitä, että jäsenvaltiot huolehtivat samapalkkaisuuden periaatteen toteuttamisesta. Näissä sopimuksissa nimenomaisesti lausutaan julki naisten ja miesten samapalkkaisuusvaatimus, mikä tarkoittaa sitä, että palkka, joka maksetaan työn tuloksen perusteella, lasketaan saman mittayksikön mukaan ja että aikapalkkauksessa palkan tulee olla sama, kun sitä maksetaan samasta työstä samalta ajalta.

On johdonmukaista, että uusissa perusoikeussäännöksissämme omaksutaan vähintään yhtä selkeä samapalkkaisuusperiaate kuin Euroopan talousaluesopimuksessa.

On syytä huomata, että Euroopan unionin perustamissopimuksen hyväksymisen yhteydessä hyväksytyssä, sosiaalipolitiikkaa koskevassa erillissopimuksessa korostetaan sitä, että samapalkkaisuussäännös ”ei estä jäsenvaltioita pysyttämästä tai toteuttamasta sellaisia toimenpiteitä, jotka tarjoavat erityisetuja, joiden tarkoituksena on helpottaa naisten ammatillisen toiminnan harjoittamista tai estää tai antaa hyvitystä heidän ammattinsa epäedullisista puolista”.

Säännöksen perustelujen osalta viittaamme perusoikeuskomitean säännösehdotuksen perusteluihin.

Edellä olevan perusteella esitämme ehdotuksen 5 §:n 4 momentin korvaamista seuraavalla muotoilulla: ”*Sukupuolten tasa-arvon edistämisestä säädetään lailla. Naisilla ja miehillä on oikeus samaan palkkaan samanarvoisesta työstä sekä yhdenvertaiseen kohteluun työssä ja työhön otettaessa.*”

2.2. Hallitusmuodon 10 a §:n 2 momentti.

Yhdistymisvapaus

Palkansaajajärjestöjen kantaan viitaten toteamme, että yhdistymisvapautta koskevaan säännökseen tulee kirjata yhtäältä *ammatillinen järjestäytymisvapaus*, joka merkitsee vapautta järjestäytyä ilman valtiovallan puuttumista, ja toisaalta *ammatillinen järjestäytymisoikeus*, joka merkitsee oikeutta järjestäytyä ilman työnantajien puuttumista.

Ammatillisen järjestäytymisvapauden osalta viittaamme ILO:n yleissopimukseen n:o 87, jonka mukaan tähän vapauteen kuuluu yksilön oikeus perustaa muiden kanssa ammatillisia järjestöjä, liittyä sellaisiin ja toimia niissä, mutta myös järjestöjen oikeus määrätä säännöistään, toiminnastaan ja johtajistaan.

Ammatillinen järjestäytymisoikeus on työntekijän oikeus suhteessa työnantajaan. Sitä koskee puolestaan ILO:n yleissopimus n:o 98. Sopimus edellyttää, että valtio suojelee yksityisten työntekijöiden oikeutta käyttää valtion turvaamaa järjestäytymisvapauttaan ilman pelkoa työnantajan vastatoimista. Tämä yleissopimus ja sen mukaisesti voimassa oleva työsopimuslakimme suojelee työntekijän positiivista ammatillista järjestäytymisoikeutta. Se nimenomaan kieltää työnantajaa syrjimästä työntekijöitä ammatilliseen järjestöön kuulumisen perusteella.

Negatiivinen järjestäytymisvapaus on Suomessa turvattu työmarkkinajärjestöjen yleissopimuksilla. Negatiiviseen järjestäytymisvapauteen katsotaan sisältyvän oikeus olla liittymättä ammatillisiin järjestöihin. Työntekijän oikeus liittyä ja olla liittymättä ammatilliseen järjestöön on tunnustettu muun muassa SAK:n ja STK:n vuoden 1946 yleissopimuksessa sekä STTK:n ja STK:n runkosopimuksessa, jotka on otettu liittojen solmimien työehtosopimusten osaksi. Negatiivisen järjestäytymisvapauden osalta nykyinen sääntelytilanne on mielestämme tyydyttävä.

Katsomme edellä esitettyyn viitaten, että *ammatillinen järjestäytymisvapaus ja järjestäytymisoikeus* tulee turvata perusoikeuksina, jotka sisältönsä vastaavat Suomen ratifioimia kansainvä-

lisiä velvoitteita ja samalla tukeutuvat Suomen voimassa olevaan lainsäädäntöön ja sopimuksiin. Kysymys on vallitsevan oikeustilan kirjaamisesta osin hierarkkisesti korkeammalla tasolla. Esittämässämme muodossa näiden oikeuksien säännöstämisestä voitaisiin antaa tarkempia oikeuden käyttämistä koskevia säännöksiä laissa. Tämä tarkoittaa sitä, että säännökset oikeuden käytön järjestämisestä annetaan vähintään tavallisen lain tasolla, mutta esimerkiksi mitään yksittäistä työtaistelua ja jonkin työalan työtaisteluoikeutta ei voitaisi kieltää tai olennaisesti rajoittaa tavallisen lain säännöksillä. Tällaiseen lainsäädäntötoimeen ryhtyminen olisi myös Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten vastaisista.

Edellä olevan perusteella ehdotamme lakiehdotuksen 10 a §:n 2 momentin muotoilemista seuraavasti: ”Jokaisella on yhdistymisvapaus. Siihen sisältyy oikeus ilman erillistä lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Samoin on turvattu ammatillinen *järjestäytymisvapaus ja oikeus ammatilliseen järjestäytymiseen. Ammatilliseen järjestäytymisoikeuteen kuuluu kollektiivinen neuvotteluoikeus ja oikeus työnseisauksiin siten kuin laissa tarkemmin säädetään.*”

2.3. Hallitusmuodon 12 §:n perustelut.

Omaisuuksien suoja

Lausunnon perustelutekstiin esitimme kirjatavaksi kannanottoa, jonka mukaan valiokunta pitää tärkeänä omaisuuden suojan tulkittamista niin, että myös palkansaajien vakuutusmaksupäätteiset ja ansiotason romahdukselta turvaavat sosiaaliturvaetuudet kuuluvat omaisuuden suojan piiriin, mihin tulisi kuulumaan myös näiden etuuksien reaaliarvon turvaavien järjestelmien toimivuuden takaaminen.

2.4. Hallitusmuodon 15 ja 15 a §. Oikeus työhön

Viittaamme palkansaajajärjestöjen kannanottoon ehdotuksen puutteista. Hallituksen esityksessä säännös oikeudesta työhön on kirjattu säännösehdotukseen suhdanneluonteisesta lähdekohdasta, joka on sidoksissa sääntelemättömien markkinoiden merkitystä korostavaan talouspoliittiseen ajattelutapaan.

Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin ja nykyiseen työllisyyslainsäädäntöön sisältyvää täystyöllisyyden tavoitteesta ei saa taantua vain työllisyyden edistämiseen. Oikeus työhön on turvattava oikeudellisia velvoitteita sisältävänä eikä pelkästään poliittisluonteisena tavoitteena. Jos oikeutta työhön perusoikeutena heikennetään, se vaikuttaa kielteisesti myös työoikeudessa keskeiseen työntekijän suojeluperiaatteeseen.

Esitämme 15 §:n oikeus työhön -säännöksen ja 15 a §:n sosiaalietuuksia (toimeentuloturvalajeja, sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluja) turvaavien säännösten uudelleenmuotoilua niin, että muotoilun lähtökohdaksi otetaan perusoikeuskomitean ehdotuksen 14 ja 14 a §:n sisältöiset säännökset. Tässä mallissa keskeistä työn oikeuden kannalta on se, että oikeus työhön sisältää yksilöllisen oikeuden myös työttömyysturvaan. Tämän oikeuden myöntämisedellytyksistä ja järjestysluonteisista normeista säädetään tavallisen lain tasolla, mutta tavallisella lailla ei voida luopua työttömyysturvasta minkään työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneen ryhmän osalta, joka on valmis ottamaan vastaan työtä.

Esitämme 15 §:n kirjoittamista perusoikeuskomitean ehdotuksen mukaisesti, jonka keskeisin ero nyt ehdotettuun on se, että säännöksen toisessa momentissa turvataan oikeus työttömyysturvaan toissijaisena yksilöllisenä oikeutena. Tämän sisältönä on oikeus työllistävään koulutukseen ja toimeentuloturvaan sinä aikana, kun työtä ei ole saatavilla. Perustelut säännökseen voidaan ottaa perusoikeuskomitean ehdotuksen yksityiskohtaisista perusteluista.

Edellä olevan perusteella ehdotamme esityksen 15 §:n muotoilemista seuraavasti:

15 §

Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. *Jokaisella on, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, oikeus työllistävään koulutukseen ja toimeentulon turvaan sinä aikana, kun työtä ei ole saatavilla tai sitä ei voida järjestää.*

Jokaisella on oikeus terveellisiin ja turvallisiin työoloihin.

Ketään ei saa mielivaltaisen eikä lakiin perustamattoman syyn perusteella erottaa työstä.

Helsingissä 26 päivänä huhtikuuta 1994

Jukka Roos
Eila Rimmi

Marja-Leena Viljamaa
Pekka Leppänen

Reijo Laitinen
Reijo Lindroos

II

Ammatillinen järjestäytymisvapaus

Ammatilliseen järjestäytymisvapauteen liittyy olennaisesti oikeus edunvalvonnan toteuttamiseen työtaistelutoimenpitein. Tätä oikeutta ei ole mainittu valiokunnan enemmistön hyväksymässä hallituksen esityksen mukaisessa hallitusmuodon 10 a §:ssä. Mielestäni säännös olisi pitänyt hyväksyä perusoikeuskomitean ehdottamassa muodossa.

Komitean ehdotuksen mukaan oikeus järjestäytyä ammatillisten ja muiden oikeuksien valvomiseksi on turvattu. Säännös koskee sekä työntekijä- että työnantajapuolen järjestäytymisoikeutta. Työtaisteluoikeudesta säädetään tarkemmin lailla. Työtaisteluoikeuden olemassaolo on siten pääsääntö. Lailla voidaan säätää järjestysluonteisia ehtoja oikeuden käyttämiselle.

Ammatillisen järjestäytymisvapauden turvaaminen sisältää myös ILO:n sopimuksessa n:o 98 taatun järjestäytymisoikeuden. Järjestäytymisvapauttaan käyttävälle ei saa aiheutua haitallisia seuraamuksia. Osallistuminen ammattiyhdistystoimintaan ei voi olla hyväksyttävä peruste esimerkiksi työstä erottamiseen tai erilaiseen kohteluun työelämässä.

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen ammatillista järjestäytymisvapautta turvaavan 11 artiklan 1 kohdan on ihmisoikeustuomioistuinten oikeuskäytännössä vahvistettu sisältävän myös oikeuden olla järjestäytymättä. Myös Suomen perusoikeussäännöstä olisi tulkittava näin.

Oikeus työhön

Hallitusmuodon 15 §:n osalta yhdyin I eriävässä mielipiteessä esitettyyn perusoikeuskomitean ehdotusta vastaavaan pykälämuotoiluun.

Oikeus työhön on turvattava subjektiivisena oikeutena eikä vain ohjeen luonteisena tavoitteena. Hallituksen esittämä muotoilu merkitsee nykyisen tulkinnan heikennystä ja voi johtaa myös työoikeutemme johtavan periaatteen, työntekijän suojelun, heikentämiseen.

Helsingissä 26 päivänä huhtikuuta 1994

Heidi Hautala

Oikeudesta työhön seuraa valtion velvollisuus edistää työllisyyttä. Tämä sisältää myös velvollisuuden edistää työn oikeudenmukaista jakautumista kansalaisten kesken.

Oikeuden työhön on katsottava sisältävän myös oikeuden toimeentulon turvaan ja työllistävään koulutukseen silloin, kun työtä ei ole saatavilla tai kun sitä ei voida järjestää. Toimeentulon turvan perustaksi tulee luoda perustulojärjestelmä, jota työttömyystilanteissa täydennetään ansioihin sidotulla työttömyysturvalla.

Jokaisella on oltava oikeus terveellisiin ja turvallisiin työoloihin. Tämän oikeuden on katsottava sisältävän myös työntekijöiden mahdollisuuden osallistua työyhteisönsä ja -ympäristönsä kehittämiseen.

Samapalkkaisuus

Naisten ja miesten samapalkkaisuutta koskevan hallitusmuodon 5 §:n 4 momentin osalta yhdyin I eriävässä mielipiteessä esitettyyn.

Edellä olevan perusteella esitän,

että valiokunnan olisi tullut lausunnossaan esittää hallitusmuodon 5 §:n 4 momentin ja 15 §:n muotoilemista niin kuin I eriävässä mielipiteessä on esitetty sekä 10 a §:n muotoilemista näin kuuluvaksi:

10 a §

Jokaisella on oikeus ennakolta lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin.

Jokaisella on yhdistymisvapaus. Siihen sisältyy oikeus ilman erillistä lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan.

Vapaus järjestäytyä poliittisesti sekä ammatillisten ja muiden oikeuksien valvomiseksi on turvattu. Työtaisteluoikeudesta säädetään tarkemmin lailla.

III

Työasiainvaliokunta on hyväksynyt lausuntonsa perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä perusoikeusuudistukseksi. Lausunnon mukaan valiokunta puuttuu useaan lain kohtaan, joista olen valiokunnan kanssa samaa mieltä. Mielestäni valiokunta ei ole kuitenkaan lausunnonaan huomionut kaikkia niitä seikkoja, joihin olisin halunnut valiokunnan puuttuvan.

Hallituksen esityksen Suomen Hallitusmuodon muuttamista koskevan lakiehdotuksen 1 §:ssä ei ole mielestäni huomioitu kaikkia niitä peruseriaatteita, jotka HM:n tulisi ottaa huomioon. Tällaisia ovat lakiin esitettyjen lisäksi myös yrittämisen ja sopimusvapauden turvaaminen, kansanvallan ja ihmisarvon arvostaminen sekä perheen ja yksilön vapauden ja turvallisuuden takaaminen ja hyvinvoinnin edistäminen. Nämä mielestäni keskeiset seikat tulisi lisätä omana 2 momenttinaan HM:n 1 §:ään. Pykälään tulisi lisätä myös uusi 3 momentti, jossa todettaisiin yksiselitteisesti yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista voitavan säätää vain lailla tai laissa annetulla valtuutuksella.

Hallitusmuodon 5 §:ään on esitetty 3 momentiksi lyhyt maininta lasten tasa-arvosta yksilöinä. Tämä ei mielestäni kuitenkaan riitä, vaan 3 momenttiin tulee yksityiskohtaisemmin kirjoittaa lapsen oikeudet ja julkiselle vallalle säädettävä viime käden vastuu lapsen yksilöllisen kasvun mahdollistavasta hyvinvoinnista sekä edellytyksistä.

Hallitusmuodon 10 §:ssä käsitellään sananvapauteen liittyvät asiat. Pykälän 2 momentissa luetellaan kansalaisten sananvapauteen liittyvät oikeudet. Valitettavasti ei hallituksen esityksessä eikä myöskään työasiainvaliokunnan lausunnon mukaan puututa siihen seikkaan, että julkisen vallan tehtävä on turvata maassa tasapuolinen ja monipuolinen tiedonvälitys. Vastuu on niin säännök-

sellistä kuin myös taloudellista. Esitinkin lain 10 §:n 2 momenttiin lisättäväksi mainitun velvollisuuden määrittelevän kohdan.

Lakiehdotus Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta muuttaa merkittävästi valtiovallan eli julkisen vallan velvollisuutta järjestää kansalaisille työtä. Käytännössä lain muutos pitkälti romuttaa aiemman valtiovallan velvollisuuden muuttaen sen vain julkisen vallan pyrkimykseksi turvata oikeus työhön. Kansalaisten työvoima ei siis olisi enää valtakunnan erikoisessa suojeluksessa. En voi hyväksyä näin merkittävää heikennystä yhteen kansalaisten keskeisimmistä perusoikeuksista, vaan julkisella vallalla tulee olla ehdoton velvoite turvata jokaiselle oikeus työhön.

Kun varsinaisen työn järjestäminen ei ainaakaan vallitsevassa tilanteessa ja työllisyyslain romuttamisen jälkeen ole aina käytännössä mahdollista, tulisi HM:n 15 §:ään saada huomattavasti selkeämmät määritelmät työttömyysturvasta yhtenä perusturvan osana. Pelkkä työllistävän koulutuksen esiin ottaminen pykälässä ei ole riittävä, sillä se mahdollistaisi hallituspuolueiden harjoittaman etuuksien heikentämisen jatkamisen edelleen kiihtyvällä vauhdilla. Em. perusteella ehdotankin muutoksia lain 15 §:n 2 momenttiin, 3 momenttiin sekä uutta 5 momenttia. Uusi 5 momentti on tarpeen, koska valtiovallan muuttaminen julkiseksi vallaksi laajentaa vastuun työllisyyden edistämisestä valtion lisäksi myös kuntiin. Laki ei kuitenkaan nykyisessä muodossaan takaa kunnille riittäviä taloudellisia ja muita edellytyksiä velvoitteen hoitamiseksi. Siksi lakiin tulee kirjata asiasta oma mainintansa.

Edellä olevan perusteella esitän,

että 1. lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

1.

Laki

Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

kumotaan Suomen Hallitusmuodon 22 a §:n 2 momentti, 23 d §:n 1 momentti ja 78—81 §, sellaisina kuin niistä ovat 22 a §:n 2 momentti 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa (570/87) ja 23 d §:n 1 momentti 22 päivänä heinäkuuta 1991 annetussa laissa (1074/91),

muutetaan 1 §, II luku, 46 §:n 1 momentti ja 49 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat II luku osittain muutettuna 28 päivänä heinäkuuta 1972 annetulla lailla (592/72) sekä 46 §:n 1 momentti ja 49 §:n 1 momentti 21 päivänä joulukuuta 1990 annetussa laissa (1221/90), sekä

lisätään 49 §:ään, sellaisena kuin se on muutettuna 26 päivänä huhtikuuta 1957 annetulla lailla (176/57) ja mainitulla 21 päivänä joulukuuta 1990 annetulla lailla, uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2—4 momentti siirtyvät 3—5 momentiksi, ja 75 §:ään uusi 3 momentti, seuraavasti:

1 §

(1 mom. kuten valiokunnan lausunnossa)

Perustana ovat kansanvallan, ihmisarvon sekä yrittämisen ja sopimusvapauden arvostaminen, yksilön ja perheen vapauden ja turvallisuuden takaaminen sekä hyvinvoinnin edistäminen. (Uusi mom.)

Yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista voidaan säätää vain lailla tai laissa annetulla valtuutuksella. (Uusi mom.)

5 §

(1 ja 2 mom. kuten valiokunnan lausunnossa)

Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä. Jokaisella lapsella on oikeus vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin kehityksensä mukaisesti. Julkisen vallan on viime kädessä turvattava lapsen hyvinvointi ja oikeus myönteiseen yksilölliseen kasvuun ja kehitykseen sekä edistettävä perheen ja muiden kasvatuksesta vastaavien mahdollisuuksia toteuttaa lapsen oikeudet ja velvollisuudet.

(4 mom. kuten valiokunnan lausunnossa)

10 §

(1 mom. kuten valiokunnan lausunnossa)

Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkaista ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Julki-

sen vallan on edistettävä ja tarpeen vaatiessa tasapuolisesti tuettava monipuolista tiedonvälitystä. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.

(3 mom. kuten valiokunnan lausunnossa)

10 a—14 a §

(Kuten valiokunnan lausunnossa)

15 §

(1 mom. kuten valiokunnan lausunnossa)

Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja (poist.) turvattava jokaiselle oikeus työhön. (Poist.)

Jokaisella on oikeus toimeentulon perusturvaan sekä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, työllistävään koulutukseen sinä aikana, kun työtä ei ole saatavilla tai sitä ei voida järjestää. (Uusi mom.)

(4 mom. kuten valiokunnan lausunnon 3 mom.)

Säädettäessä kunnan tehtävistä ja velvollisuuksista on turvattava kunnan edellytykset niiden hoitamiseen. (Uusi mom.)

15 a, 16, 16 a, 46, 49 ja 75 §

(Kuten valiokunnan lausunnossa)

Helsingissä 26 päivänä huhtikuuta 1994

Lea Mäkipää

EDUSKUNNAN
YMPÄRISTÖVALIOKUNTA

Helsingissä
12 päivänä huhtikuuta 1994
Lausunto n:o 2

Perustuslakivaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 15 päivänä helmikuuta 1994 hallituksen esityksen n:o 309/1993 vp perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että ympäristövaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa perustuslakivaliokunnalle.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Viljanen oikeusministeriöstä, budjettineuvos Rauno Lämsä valtiovarainministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Seija Heiskanen-Frösén ja va. apulaisosastopäällikkö Simo Mäkinen ympäristöministeriöstä, tohtori Jukka Kultalahti Tampereen yliopistosta, johtava lakimies Leena Karesuo Suomen Kuntaliitosta, pääsihteeri Esko Joutsamo Suomen Luonnonsuojeluliitosta ja oikeustieteen kandidaatti Johanna Suurpää Demokraattiset lakimiehet ry:stä.

Lisäksi ympäristövaliokunta osallistui perustuslakivaliokunnan järjestämään yhteiskuulemistilaisuuteen 25.2.1994, jossa perusoikeus uudistusta olivat esittelemässä kansliapäällikkö Teuvo Kallio, ylijohtaja K. J. Lång, lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Viljanen ja lainsäädäntöneuvos Heikki Karapuu oikeusministeriöstä sekä korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg.

Hallituksen esitys

Perustuslakien perusoikeussäännökset ehdotetaan uudistettaviksi kokonaisuudessaan. Uudet perusoikeudet koottaisiin hallitusmuodon II lukuun. Samalla muutettaisiin eräitä niihin liittyviä hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen

säännöksiä. Ehdotettu uudistus nykyaikaistaisi ja täsmentäisi Suomen perusoikeusjärjestelmää, laajentaisi sen henkilöllistä soveltamisalaa ja lisäisi perustuslain suojan piiriin useita uusia perusoikeuksia.

Valiokunnan kannanotot

Ympäristövaliokunta keskittyy lausunnonsaan toimialansa mukaisesti ympäristöä ja asuamista koskeviin perusoikeussäännöksiin.

Oikeus ympäristöön (14 a §)

Säännös oikeudesta ympäristöön kuuluu valiokunnan mielestä olennaisena osana nykyaikaiseen perusoikeusluetteloon. Hallitusmuotoomme ehdotetun uuden 14 a §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätökseen.

Ehdotetun perusoikeussäännöksen 1 momentti jää luonteeltaan julistuksenomaiseksi. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että tällainen säännös sisältyy hallitusmuotoomme. On tärkeää, että perustuslain tasolla ilmaistaan lainsäätäjän tavoite luonnon ja ympäristön suojelemiseen.

Pykälän 2 momentin merkityksen valiokunta arvioi muodostuvan käytännössä 1 momenttia suuremmaksi siitä huolimatta, että sen velvoitta-

vuus julkista valtaa kohtaan on heikko. Velvoittavuusasteen heikkoudesta lähtien valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota käsitteeseen "oikeus terveelliseen ympäristöön". Vaikka esityksen perustelujen mukaan terveellisyyden vaatimus on ymmärrettävä tässä laajasti, on se valiokunnan mielestä käsitteellisesti liian suppea. Ehdotetussa muodossaan säännös suojaais vain tällä hetkellä eläviä ihmisiä. Se ei antaisi luonnon itsenäiselle suojaamiselle suoranaisesti tukea. Kuitenkin pykälän 1 momentin perusteluissa korostetaan, että "ympäristön suojeluun liittyy myös sellaisia arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisryhmien oikeuksiksi. Velvollisuudet luontoa kohtaan voidaan ymmärtää joko luonnon itseisarvosta lähteviksi tai ilmaukseksi kaikille ihmisille jakamattomasti kuuluvasta oikeudesta. Tällaisen ihmisoikeuden subjekteina voidaan pitää myös tulevia ihmiskukupolvia." Ympäristövaliokunta katsoo, että säännöksen heikko velvoittavuus yhdistettynä pelkkään "terveellinen ympäristö" -käsitteeseen jättää 2 momentin tarpeettoman varovaiseksi.

Perusoikeuskomitea (1992:3) esitti säännöksen kirjoitettavaksi tältä osin muotoon "oikeus terveelliseen ja monimuotoiseen ympäristöön". Tämä sanamuoto olisi valiokunnan mielestä selvästi parempi, koska "monimuotoinen"-sana pitää sisällään myös luonnon arvojen itsenäisen suojaamisen. Tällöin voitaisiin 1 momentissa sana "monimuotoinen" korvata toiston välttämiseksi sanalla "suojeleminen", joka sopisikin paremmin 1 momentin asiayhteyteen. Käsitteen luonnon suojeleminen sisältyy myös luonnon monimuotoisuuden turvaaminen.

Edellä olevan perusteella ympäristövaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta harkitsisi 14 a §:n muuttamista seuraavasti:

"Vastuu luonnosta ja sen suojelemisesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.

Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ja monimuotoiseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon."

Valiokunta on edelleen tämän pykälän yhteydessä kiinnittänyt huomiota siihen, että perusoikeuskomitean mietinnöstä poiketen se ei sisällä säännöstä niin sanotuista jokamiehen oikeuksista. Ympäristövaliokunta pitää erittäin tärkeänä,

että nämä pohjoismaiseen oikeuskulttuuriin kuuluvat perinteiset yleiskäyttöoikeudet säilyvät tulevaisuudessakin. Euroopan yhdentymiskehityksen mukanaan tuoma vapaa liikkumisoikeus valtiosta toiseen saattaa kuitenkin luoda paineita oikeuksien rajoittamiseen. Siksi valiokunta on vakavasti harkinnut tarvetta suojata nämä oikeudet perustuslailla. Toisaalta esille on noussut epäily, että sääntely saattaa johtaa oikeuksien luettelemiseen rajattavissa olevaksi yleiskäyttöoikeuksien ryhmäksi, mitä valiokunta ei pidä hyvänä.

Edellä olevan perusteella ympäristövaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta selvittäisi, olisiko 14 a §:ssä säädettävä myös jokamiehen oikeuksista.

Oikeus asuntoon (15 a § 4 mom.)

Sosiaalisista perusoikeuksista ehdotetaan otettavaksi hallitusmuotoon uusi 15 a §. Pykälän 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asuminen omatoimista järjestämistä.

Ympäristövaliokunnan mielestä on erittäin tärkeää, että kansalaisten perusoikeudet koskevat myös asumista. Ehdotettu säännös on luonteeltaan julkisen vallan käyttäjiin kohdistuva perustuslaillinen toimeksianto. Se ei turvaisi oikeutta asuntoon subjektiivisena perusoikeutena. Valiokunnan mielestä tämä lähtökohta on hyväksyttävä, jos katsotaan esitettyä perusoikeussäännöstä kokonaisuudessaan. Hallitusmuodon 6 §:ssä ehdotetaan turvattavaksi oikeus elämään jokaiselle. Suomen ilmastossa jonkinlainen asuinpaikka on hengissä säilymisen edellytys ja näin ollen hallitusmuodon 6 §:nkin on katsottava edellyttävän asumisen jonkinlaista järjestämistä. Hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentissa taas turvataan jokaiselle viimekätinen oikeus toimeentuloon ja huolenpitoon. Oikeus jonkinasteiseen suojaan sisältynee tämänkin säännöksen piiriin. Valiokunnan mielestä näiden säännösten keskinäisiä suhteita olisi tullut hallituksen esityksen perusteluissa korostaa selkeämmin. Siksi ympäristövaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta mietinnössään korostaisi asumisen merkitystä perustavanlaatuisena elämän ja toimeentulon kysymyksenä.

Edellä esitetyn perusteella ympäristövaliokunta esittää kunnioittaen lausuntonaan,

että perustuslakivaliokunta ottaisi mietintöönsä laatiessaan huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Seppänen, varapuheenjohtaja Vanhanen, jäsenet Biaudet, Ihmäki, Jääskeläinen, Karhunen (osittain), Kaut-

to, Korkeaoja, Markkula, Myller, Rask, J. Roos, Virrankoski ja Vuorensola sekä varajäsen Viljamaa.

Eriävä mielipide

Ympäristövaliokunnan enemmistö ei halunnut ehdottaa muutettavaksi vakiintuneen vahvan aseman saavuttaneita omaisuudensuojasäännöksiä. Mielestämme ympäristöoikeuksien ja vahvan omaisuudensuojan välille jää epätasapaino, jolloin ympäristöoikeudet tulevat häviämään ristiriitatilanteessa. Siksi esitämme,

että perustuslakivaliokunta muuttaisi omaisuudensuojaa koskevaa hallitusmuodon 12 §:ää siten, että ympäristönsuojelullisilla perusteilla voitaisiin omaisuuden käytölle asettaa rajoituksia. Yleisen edun niin vaatiessa olisi esimerkiksi oltava mahdollista käyttää pakkolunastusta lievempiä omistusoikeuden rajoituksia.

Oikeutta asumiseen ei ole hallituksen esityksessä yksiselitteisesti turvattu. Julkisen vallan tulee hallituksen esityksen mukaan edistää jokaisen

oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Ympäristövaliokunta on lausunnossaan painottanut asumisen merkitystä perustavanlaatuisena elämän ja toimeentulon kysymyksenä. Keinoja tavoitteen toteuttamiseksi ei kuitenkaan ole esitetty. Suomen kaltaisessa ilmastossa julkiselle vallalle on mielestämme asetettava vaatimus esittää keinot, joilla asuminen voidaan turvata kaikille. Siksi esitämme, että ympäristövaliokunnan lausunnon kannanotto kuuluisi tältä osin seuraavasti:

että perustuslakivaliokunta mietinnössään korostaisi asumisen merkitystä perustavanlaatuisena elämän, ja toimeentulokysymyksenä ja edellyttäisi nykyistä tehokkaampaa lainsäädäntöä asumisen järjestämiselle ihmisten eri elämäntilanteissa.

Helsingissä 12 päivänä huhtikuuta 1994

Riitta Myller
Jukka Roos

Tarja Kautto
Maija Rask

Esko Seppänen
Marja-Leena Viljamaa