

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till ändring  
av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och  
rättigheterna**

**PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I denna proposition föreslås att grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna revideras i sin helhet. De nya grundläggande fri- och rättigheterna föreslås ingå i II kapitlet i regeringsformen. Samtidigt ändras vissa med dem sammanhängande stadganden i regeringsformen och riksdagsordningen. Den föreslagna revideringen moderniserar och preciserar det finska systemet för grundläggande fri- och rättigheter, utvidgar det till att omfatta allt flera personer och fogar flera nya grundläggande fri- och rättigheter till grundlagsskyddet.

I regeringsformen skall enligt förslaget ingå ett stadgande om skydd för människovärdets okränkbarhet samt individens frihet och rättigheter, liksom om främjande av rättvisan i samhället. Detta uttrycker de grundvärden som ligger till grund för statsförfattningen. Regleringen av jämlikheten i regeringsformen föreslås bli kompletterad med ett förbud mot diskriminering samt med stadganden om barns rätt till jämlikt bemötande och om jämställdhet mellan könen.

Stadgandena om de grundläggande friheterna utvidgas och preciseras i förslaget. I regeringsformen skall garanteras rätten till liv samt till personlig frihet, integritet och säkerhet. I anslutning till detta skall ingå ett förbud mot dödsstraff, tortyr och behandling som kränker människovärdet samt ett stadgande om rättskyddet vid frihetsberövande. I grundlagen föreslås också ett uttryckligt förbud mot retroaktiv strafflag. I regeringsformen föreslås dessutom ingå stadganden om den grundläggande rättigheten till garanti för rättvis rättegång och god förvaltning.

I regeringsformen garanteras enligt förslaget vidare — till en del mera omfattande än tidigare — rörelsefriheten, skyddet för heder

och hemfrid, brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden, religions-, yttrande-, församlings- och föreningsfriheten samt egendomsskyddet. Nya stadganden i grundlagen är enligt förslaget det allmänna stadgandet om skydd för privatlivet samt stadganden om samvetsfrihet och handlingars offentlighet.

Grundstadgandena om den statliga och kommunala röst- och röstningsrätten föreslås bli överförda till regeringsformens kapitel om grundläggande fri- och rättigheter. I kapitlet regleras i form av ett allmänt stadgande enligt förslaget också den offentliga maktens, dvs. det allmännas, skyldighet att främja individens möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och påverka beslut som gäller honom själv.

Finskans och svenskans grundlagsställning förblir oförändrad. Regeringsformen kompletteras enligt förslaget dessutom med ett stadgande som tryggar samernas, zigenarnas och andra gruppers språkliga och kulturella rättigheter.

Till grundlagen fogas enligt förslaget centrala ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. I regeringsformen garanteras envar rätten till avgiftsfri grundläggande utbildning, enahanda tillgång till annan utbildning samt friheten för vetenskapen, konsten och den högsta utbildningen. I grundlagen skall fortsättningsvis ingå stadgandena om sysselsättning och skydd för arbetskraften. Nya grundlagsstadganden som tryggar de sociala rättigheterna är stadgandena om oundgänglig utkomst, skydd för den grundläggande utkomsten, tillräckliga social- och hälsovårdstjänster, främjande av befolkningens hälsa, stöd för personer som har omsorg om barn samt stadgandet om boende. De sociala grundrättigheterna utformas i regel som en verksamhetsförpliktelse för det allmänna. Som

individulla rättigheter tryggas dock rätten till avgiftsfri grundläggande utbildning och, i fråga om den som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv, rätten till oundgänglig utkomst och omsorg.

I regeringsformen ingår enligt förslaget även ett stadgande om miljön. Å ena sidan stadgas om ansvar för naturen och dess mångfald, för miljön och kulturarvet, å andra sidan regleras det allmännas skyldighet att garantera en sund miljö och trygga möjligheten att påverka beslutsfattandet i frågor som gäller den egna livsmiljön.

De grundläggande fri- och rättigheterna utvidgas i förslaget från att gälla endast finska medborgare till att gälla i regel även alla andra som hör under finsk jurisdiktion. Ett undantag är den statliga röst- och röstningsrätten, som fortfarande föreslås gälla enbart myndiga finska medborgare. I förslaget har medborgarna även i fortsättningen en större rättighet att vistas i landet än utlänningar. Att man bor eller arbetar i Finland kan i lag uppställas som ett kriterium för beviljande och bestämmande av

vissa sociala förmåner. Förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna preciseras i förslaget. Även möjligheten att i undantagsförhållanden avvika från de grundläggande fri- och rättigheterna preciseras och avgränsas noggrannare.

I stadgandena om riksdagens grundlagsutskotts, riksdagens justitieombudsmans och statsrådets justitiekanslers uppgifter föreslås ett uttryckligt omnämnande av uppgiften att övervaka de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

I samband med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna föreslås att man avstår från den återstående möjligheten att lämna ett vanligt lagförslag, som gäller det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet, vilande över en riksdag. Det föreslås att de återstående ståndsprivilegierna upphävs i samband med reformen. Om detta ingår i propositionen ett separat lagförslag.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter att de har antagits och blivit stadfästa.

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sida		Sida
PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL .....	1	Tidpunkten för inträdandet och upphörandet av skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna .....	26
ALLMÄN MOTIVERING .....	5	Soldaters ställning .....	26
<b>1. Inledning</b> .....	5	Särskilt subordinationsförhållande och anstaltsmakt .....	26
<b>2. Nuläge</b> .....	6	Grupperas rättigheter .....	27
2.1. Finlands nuvarande system i fråga om grundläggande fri- och rättigheter .....	6	3.4. De grundläggande fri- och rättigheternas bindande verkan .....	27
Regeringsformens stadganden om grundläggande fri- och rättigheter .....	6	3.5. Begränsningar av och avvikelser från de grundläggande fri- och rättigheterna .....	31
Hur det nuvarande systemet i fråga om grundläggande fri- och rättigheter fungerar .....	8	3.6. Övervakningen av att de grundläggande fri- och rättigheterna respekteras .....	33
2.2. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen utomlands .....	8	3.7. Slopande av möjligheten att lämna ett lagförslag vilande .....	35
Finlands internationella förpliktelser beträffande de mänskliga rättigheterna och deras betydelse på det nationella planet .	8	3.8. Lagteknisk lösning för revideringen .....	37
Stadganden om grundläggande fri- och rättigheter i vissa andra länder .....	10	<b>4. Propositionens verkningar</b> .....	37
— Allmänt .....	10	4.1. Verkningar i fråga om individens ställning .....	37
— Sverige .....	10	4.2. Ekonomiska verkningar .....	37
— Norge .....	11	4.3. Verkningar i fråga om organisation och personal .....	38
— Danmark .....	11	<b>5. Beredningen av propositionen</b> .....	38
— Nederländerna .....	12	5.1. Tidigare beredningsskeden .....	38
— Österrike .....	12	5.2. Förslag som framlagts av kommittén för grundläggande fri- och rättigheter samt utlåtanden om det .....	39
— Tyskland .....	12	5.3. Förslag som framlagts av arbetsgruppen för grundläggande fri- och rättigheter 1992 samt utlåtanden om det .....	41
— Schweiz .....	13	5.4. Den fortsatta beredningen av propositionen .....	42
— Förenta Staterna .....	14	<b>6. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll</b> .....	42
— Kanada .....	14	6.1. Samband med andra propositioner .....	42
2.3. Bedömning av nuläget .....	15	6.2. Samband med internationella fördrag ...	42
<b>3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen</b> .	16	Förhållandet till Finlands internationella förpliktelser beträffande de mänskliga rättigheterna .....	42
3.1. Mål .....	16	Förhållandet till den europeiska integrationsutvecklingen .....	43
3.2. De föreslagna grundläggande fri- och rättigheterna .....	17	6.3. Behov att revidera annan lagstiftning ...	45
Allmänt .....	17	DETALJMOTIVERING .....	45
Jämlikhet och jämställdhet .....	18	<b>1. Lagförslagen</b> .....	45
De grundläggande friheterna .....	18	1.1. Lag om ändring av Regeringsformen för Finland .....	45
Valrätten och rätten att delta i samhällelig verksamhet .....	19	I § .....	45
De ekonomiska och sociala rättigheterna .	20	II. Grundläggande fri- och rättigheter ...	46
De kulturella rättigheterna .....	21	5 § .....	46
De språkliga rättigheterna .....	21	6 § .....	49
Miljön .....	22	6 a § .....	53
Rättsskyddet .....	22	7 § .....	54
3.3. Personer som omfattas av de grundläggande fri- och rättigheterna .....	23	8 § .....	56
Finska medborgare och utlänningar .....	23		
Betydelsen av konststillhörighet .....	24		
Fysiska och juridiska personer .....	25		
Betydelsen av ålder och omyndighet .....	25		

	Sida		Sida
9 § .....	59	1.2. Lag om ändring av riksdagsordningen ..	83
10 § .....	60	1.3. Lag om upphävande av ståndsprivilegierna	84
10 a § .....	62	1.4. Lag om upphävande av lagen angående	
11 § .....	65	yttrande-, församlings- och föreningsfrihet	86
12 § .....	66		
13 § .....	68	<b>2. Ikraftträdande</b> .....	86
14 § .....	69		
14 a § .....	70	<b>3. Lagstiftningsordning</b> .....	86
15 § .....	71	LAGFÖRSLAGEN .....	87
15 a § .....	73		
16 § .....	77	<b>1. Lag om ändring av Regeringsformen för Finland</b>	87
16 a § .....	79	<b>2. Lag om ändring av riksdagsordningen</b> .....	90
22 a § .....	81	<b>3. Lag om upphävande av ståndsprivilegierna</b> ....	91
23 d § .....	81	<b>4. Lag om upphävande av lagen angående yttran-</b>	
46 § .....	81	<b>de-, församlings- och föreningsfrihet</b> .....	91
49 § .....	82		
75 § .....	82	BILAGOR .....	92
78 § .....	83	Parallelltexter .....	92
79 § .....	83		
80 § .....	83		
81 § .....	83		

## ALLMÄN MOTIVERING

### 1. Inledning

Regeringens proposition innehåller ett förslag till en totalrevidering av det finska systemet i fråga om grundläggande fri- och rättigheter. Den föreslagna revideringen avser att modernisera och precisera vårt system i fråga om grundläggande fri- och rättigheter, utvidga dess tillämpningsområde till att omfatta allt fler personer och foga flera nya grundläggande fri- och rättigheter till vårt skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna.

Med grundläggande fri- och rättigheter avses de friheter och rättigheter som regleras i grundlagen och tillkommer individen. Den största delen av de grundläggande fri- och rättigheterna ingår i dagens läge i II kap. Regeringsformen för Finland, men i regeringsformens övriga delar och i riksdagsordningen finns det enskilda stadganden som uppfyller kraven i definitionen. I regeringsformen tryggas de grundläggande fri- och rättigheterna för närvarande för finska medborgare.

Vid sidan av det formella kravet att rättigheterna är reglerade på grundlagsnivå lägger man ofta innehållsliga element till definitionen på en grundläggande fri- och rättighet. Endast verkligt grundläggande, särskilt viktiga fri- och rättigheter är grundläggande fri- och rättigheter. De skall dessutom vara allmänna, dvs. i princip gälla alla människor i lika mått. En viss grupps särskilda rättigheter, t.ex. ståndsprivilegierna, är inte grundläggande fri- och rättigheter. Utmärkande för de grundläggande fri- och rättigheterna är dessutom deras särskilda varaktighet och rättsliga natur som beror på att de är reglerade på grundlagsnivå.

Regeringsformens stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna godkändes 1919. De utgör ett av Europas äldsta ännu gällande normsystem för grundläggande fri- och rättigheter. Regeringsformen fick sin utformning i svallvågorna efter självständighetsförklaringen och de därpå följande samhälleliga oroligheterna. Den har varit flexibel och fungerat också under förändrade förhållanden liksom under samhälleligt svåra tider.

Behovet av att revidera regeringsformens stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna har dock allt klarare framträtt

särskilt under de senaste årtiondena. Förteckningen över de grundläggande fri- och rättigheterna, som i sig har varit tämligen oförändrad redan i över 70 år, är föråldrad framför allt i jämförelse med internationella dokument om mänskliga rättigheter och den europeiska statsförfattningsutvecklingen. Även den ringa tillämpningen av stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna i domstolarnas beslutspraxis kan ses som ett tecken på att det finns ett behov att revidera regeringsformens kapitel om de grundläggande fri- och rättigheterna.

Till kriterierna på en rättsstat har traditionellt hört att de medborgerliga friheterna och medborgarnas rättsskydd garanteras i statsförfattningen. Regeringsformen utgör vad de grundläggande fri- och rättigheterna beträffar ett typiskt exempel på en rättsstats grundlag i början av 1900-talet. Den tryggar de flesta av de traditionella grundläggande friheterna, såsom den personliga friheten, rörelsefriheten, egendomsskyddet, religionsfriheten, yttrandefrihet, församlingsfriheten och föreningsfriheten samt principen om likställighet inför lagen. I ett modernt välfärdssamhälle är det inte bara motiverat att bibehålla nivån på och vidareutveckla de grundläggande friheterna utan också att utvidga skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna till att omfatta såväl faktisk jämlikhet som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Särskilt i regleringen av de sistnämnda rättigheterna finns det luckor i regeringsformen. Människans välfärd kopplas allt tydligare samman också med miljön och dess förmåga att tåla påfrestningar. Av denna orsak bör även miljösynpunkter avspeglas i stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna.

Regeringsformens stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna avspeglar i flera avseenden sin egen epok. I regeringsformen är de grundläggande fri- och rättigheterna medborgarnas allmänna fri- och rättigheter, som formellt inte tillkommer utlänningar. Numera har denna utgångspunkt till följd av den ökade internationaliseringen dock blivit problematisk. Man kan anse att utvecklingen förutsätter att de grundläggande fri- och rättigheterna utvidgas till att omfatta alla människor på det sätt

som internationella konventioner om mänskliga rättigheter anger.

I Finland har man länge, i synnerhet på det politiska systemets högsta nivåer, hänvisat till stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna, närmast i lagstiftningen. De grundläggande fri- och rättigheterna har framförallt påverkat lagstiftningsordningen. De grundläggande fri- och rättigheterna har dock i praktiken först under de senaste två årtiondena börjat få karaktär av individens rättigheter, efter att domstolarna och de högsta lagövervakarna har börjat tillämpa de grundläggande fri- och rättigheterna i enskilda beslut. Denna karaktärsförändring är en faktor som talar för en revidering av stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna. Ur den enskildes synvinkel är det viktigt att han oftare än tidigare direkt kan vädja till sina grundläggande fri- och rättigheter. Samtidigt hjälper en klar definition på de grundläggande fri- och rättigheterna även i övrigt människorna att skapa sig en uppfattning om sina fri- och rättigheter och sin ställning i förhållande till den offentliga makten, samhället och sin omgivning.

Den kanske viktigaste utmaningen för det finska systemet för grundläggande fri- och rättigheter är de internationella konventioner om mänskliga rättigheter som har slutits efter andra världskriget. De anger den internationellt acceptabla, moderna nivån för revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna. När en grundlag stiftas bör å andra sidan också särdragen i de finska förhållandena och den finska rättskulturen beaktas. I formuleringen av grundlagen är det även lättare att beakta de krav som den inhemska lagstiftningstraditionen ställer och sträva efter ett noggrannare uttryckssätt än det som förekommer i konventionerna om mänskliga rättigheter.

Även den europeiska integrationsutvecklingen ökar behovet av en revidering av våra stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna. Då man utvecklar det finska systemet för grundläggande fri- och rättigheter är det skäl att ta statsförfattningsutvecklingen i de övriga europeiska staterna i beaktande. Å andra sidan är det viktigt för den nationella identiteten att de grundläggande värdena i det finska samhället skrivs in i statsförfattningen på en synlig plats.

## 2. Nuläge

### 2.1. Finlands nuvarande system i fråga om grundläggande fri- och rättigheter

Regeringsformens stadganden om grundläggande fri- och rättigheter

Regeringsformens stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna har bevarats i oförändrad form allt från det att de stiftades år 1919. Det enda undantaget är den ändring av 6 § 2 mom. (592/72), som antogs efter en motion i riksdagen år 1972 och genom vilken stadgandet om rätten till arbete fogades till momentet. Största delen av stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna ingår i regeringsformens II kap. "Finska medborgares allmänna rättigheter och rättsskydd". Utöver detta finns det i regeringsformens övriga kapitel och i riksdagsordningen enskilda stadganden som påminner om grundläggande fri- och rättigheter.

I II kap. regeringsformen tryggas följande grundläggande fri- och rättigheter:

- likställighet inför lagen (5 §)
- skydd för liv (6 § 1 mom.)
- skydd för ära (6 § 1 mom.)
- personlig frihet (6 § 1 mom.)
- egendomsskydd (6 § 1 och 3 mom.)
- skydd för arbetskraften och rätt till arbete (6 § 2 mom.)
- rörelsefrihet och frihet att vistas i landet samt rätt att välja boningsort (7 §)
- religionsfrihet och religiös jämlikhet (8 och 9 §§)
- yttrandefrihet (10 §)
- församlingsfrihet (10 §)
- föreningsfrihet (10 §)
- hemfridens okränkbarhet (11 §)
- brev-, telefon- och telegrafhemlighet (12 §)
- rätt till laga domstol (13 §)
- rätt att använda modersmålet och nationalspråkens jämlikhet (14 §)
- förbud mot att förläna adelskap eller annan ärftlig värdighet (15 §).

Sådana rättigheter som tryggas utanför II kap. regeringsformen och som kan jämföras

med grundläggande fri- och rättigheter omfattar bl.a. följande:

— förbud mot tillfälliga domstolar (60 § 2 mom. regeringsformen)

— rätt till avgiftsfri folkskoleundervisning (80 § 2 mom. regeringsformen)

— rätt att grunda privata skolor och ge privatundervisning samt frihet för hemundervisning (82 § regeringsformen)

— rätt att grunda religionssamfund (83 § 3 mom. regeringsformen)

— självständig rätt att åtala en tjänsteman och kräva skadestånd (93 § 2 mom. regeringsformen)

— valrätt och valbarhet (6 och 7 §§ riksdagsordningen, 22 a § 2 mom. och 23 d § 1 mom. regeringsformen).

Det är svårt att göra upp en uttömmande förteckning över dylika stadganden som påminner om grundläggande fri- och rättigheter. T.ex. kommunförvaltningens grund i medborgarnas självstyrelse (51 § 2 mom. regeringsformen) kan betraktas som en viktig dimension av medborgarnas rätt att delta i den samhälleliga verksamheten. Också en del av regeringsformens stadganden om statshushållningen kan till sin betydelse jämföras med grundläggande fri- och rättigheter, t.ex. särskilt 61 § regeringsformen som gäller statsskatt. Paragrafen förutsätter att statsskatten regleras genom lag med stadganden om skatteplikt och grunderna för fastställande av skatten samt om den skattskyldigas rättsskydd. Drag av grundläggande fri- och rättighet har också det stadgande enligt vilken var och en oberoende av statsbudgeten har rätt att av staten få vad som lagligen tillkommer honom (70 § 4 mom.).

I förteckningen över de grundläggande fri- och rättigheterna i II kap. regeringsformen betonas de grundläggande friheterna. Kapitel innehåller de viktigaste av medborgarnas traditionella friheter eller åtminstone vissa aspekter av dem, om än snävt formulerade. I 6 § 1 mom. stadgas t.ex. om inalles fyra grundläggande fri- och rättigheter (liv, ära, personlig frihet och egendom) i en enda kort mening. Preciseringsdelen av innehållet i de grundläggande fri- och rättigheterna har i Finland i en stor utsträckning överlämnats till tillämpningspraxis, särskilt till tolkningen i riksdagens grundlagsutskott. I flertalet modernare grundlagar specificeras dimensionerna av de olika fri- och rättigheterna däremot i minsta detalj.

Till regeringsformens jämlikhetsstadganden

hör förutom generalklausulen (5 §) också stadgandet om medborgarnas rättigheter och skyldigheter oberoende av medlemskap i ett religiöst samfund (9 §), den språkliga jämlikheten (14 §) och förbudet mot att förläna en ärtlig värdighet (15 §). Utanför kapitlet om de grundläggande fri- och rättigheterna tryggas jämlikheten t.ex. i 86 § regeringsformen som gäller grunderna för befordran till statstjänster.

Som en grundläggande social rättighet ingår i 6 § 2 mom. regeringsformen stadgandet om skydd för arbetskraften och rätt till arbete. En liknande dimension finns dessutom i regeringsformens språkstadgande, enligt vilken staten skall tillgodose den finsk- och svenskspråkiga befolkningens kulturella och ekonomiska behov på enahanda grunder (14 § 3 mom.), och i stadgandet om rätten till avgiftsfri folkskoleundervisning som tryggas utanför II kap. regeringsformen (80 § 2 mom.).

I regeringsformens kapitel om de grundläggande fri- och rättigheterna ingår inga stadganden om valrättighet eller andra rättigheter att delta i samhällelig verksamhet. Detta beror på att man, när man stiftade regeringsformen, inte ansåg att dylika rättigheter hörde till de egentliga grundläggande fri- och rättigheterna.

De flesta stadganden i II kap. regeringsformen har lagförbehåll. T.ex. i 6 § regeringsformen tryggas liv, ära, personlig frihet och egendom "enligt lag". Enligt 7 § regeringsformen har medborgarna rätt att röra sig och vistas i landet, "så vitt icke i lag annorlunda är stadgat". Friheten för religionsutövning tryggas i 8 §, "så vitt lag eller god sed därigenom ej kränkes". Stadganden om utövning av yttrandefrihet, församlings- och föreningsfrihet i 10 § 2 mom. regeringsformen "utfärdas genom lag". Dylika reservationer lämnar en viss marginal inom vilken lagstiftaren med en vanlig lag kan inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna utan hinder av grundlagen.

I 16 § regeringsformen ingår dessutom en allmän befogenhet för lagstiftaren att i en lag göra nödvändiga inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna under krigstid eller uppror eller med avseende på personer i krigstjänst. Med detta stadgande som grund är det möjligt att i undantagslägen stadga om mera långtgående begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna än vad som vore möjligt med förbehållen i de enskilda stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter som grund.

Hur det nuvarande systemet i fråga om grundläggande fri- och rättigheter fungerar

Stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna inverkar i praktiken främst på lagstiftarnas verksamhet. Systemet med undantagslagar har lett till att de grundläggande fri- och rättigheternas betydelse klarare har framträtt vid valet av lagstiftningsordning för lagförslag.

De grundläggande fri- och rättigheterna är bindande också för domstolarna och andra myndigheter. Stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna utgör en del av den rättsordning som enligt 92 § 1 mom. regeringsformen noggrant skall iakttas i all tjänsteutövning vid hot om laga påföljd. Tidigare hänvisade domstolarna och andra myndigheter i sin verksamhet endast sällan direkt till stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna. De grundläggande fri- och rättigheternas betydelse för myndigheternas verksamhet förmedlades således främst genom preciserande lagstiftning på en lägre nivå. I synnerhet från början av 1980-talet har hänvisningar direkt till stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna blivit allt vanligare i synnerhet i de högsta domstolarnas och de högsta lagväktarnas praxis.

Särskilt i riksdagens grundlagsutskotts praxis har man utvecklat kriterier för särskiljande mellan tillåtna (dvs. sådana som kan förverkligas i normal lagstiftningsordning enligt 66 § riksdagsordningen) och förbjudna (dvs. sådana som förutsätter behandling i grundlagsordning enligt 67 § riksdagsordningen) begränsningar. Grundlagsutskottet har ofta poängterat att det genom en vanlig lag är möjligt att göra smärre inskränkningar i medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i grundlagen. Däremot skall en lag om strängare och mera djuptgående ingrepp i medborgarnas fri- och rättigheter obetingat stiftas i grundlagsordning. Ju strängare och mera tvingande allmän fördel det å andra sidan är frågan om, desto större inskränkningar i medborgarnas fri- och rättigheter är det möjligt att göra genom en vanlig lag (t.ex. GrUU 14/1982 rd, 18/1982 rd, 2/1986 rd).

I Finland finns det inget författningsdomstolslikt organ som i efterhand övervakar lagarnas grundlagsenlighet. Även de allmänna domstolarna saknar enligt gängse uppfattning rätt att pröva lagars grundlagsenlighet och

sålunda också lagars förhållande till stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna. Å andra sidan stadgar 92 § 2 mom. regeringsformen att en domare eller en annan tjänsteman inte får tillämpa ett stadgande i en förordning som strider mot en grundlag eller någon annan lag. Således har domstolar och andra myndigheter en förpliktelse att pröva om förordningar och andra stadganden på en lägre nivå än lagar står i samklang med stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna.

Vad gäller riksdagslagar sker övervakningen av iakttagandet av de grundläggande fri- och rättigheterna på förhand. Avsikten är att på förhand förhindra att en lag som strider mot grundlagen stiftas i vanlig ordning. Till följd av möjligheten att stifta undantagslagar har övervakningen fokuserats på valet av den rätta lagstiftningsordningen, alltså på riktigheten i förfarandet.

Övervakningssystemet för lagars grundlagsenlighet är parlamentariskt. Övervakningen har sin tyngdpunkt i riksdagen, särskilt i dess grundlagsutskott som i praktiken har utvecklats till en ledande och auktoritativ uttolkare av grundlagen.

## 2.2. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen utomlands

Finlands internationella förpliktelser beträffande de mänskliga rättigheterna och deras betydelse på det nationella planet

Finland har anslutit sig till cirka 40 internationella konventioner, som i rättslitteraturen karaktäriseras som konventioner om mänskliga rättigheter. I huvudsak är det fråga om konventioner som har slutits i Förenta Nationerna (FN), Europarådet och den internationella arbetsorganisationen (ILO).

Begreppet internationell konvention om mänskliga rättigheter är inte skarpt avgränsat. T.ex. en stor del av ILO:s cirka 170 konventioner har innehållsbara beröringspunkter med konventioner om mänskliga rättigheter i en snävare bemärkelse. I de internationella fördragsserierna eller -förteckningarna varierar mängden konventioner om mänskliga rättigheter mellan 20 och 70.



Den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (FördrS 6/76) och den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 7 och 8/76), vilka bägge slöts i FN 1966 och trädde i kraft 1976, har tilldelats en allt större betydelse såväl i lagberedningen, riksdagens verksamhet och lagövervakningen som hos övriga myndigheter och även i domstolar. Konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 18 och 19/90), dvs. den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter, som ratificerades 1990, kom att utgöra ett slags vändpunkt. Konventionen uppmärksammade människor inte bara på det internationella övervakningssystem som ansluter sig till många internationella konventioner om mänskliga rättigheter utan gav också de finska domstolarna en möjlighet att tillämpa bestämmelserna i konventionerna, som Finland har ratificerat och som utgör en del av vårt rättssystem, som grund för sina beslut. Den sistnämnda faktorn uppmärksammades tydligt även under behandlingen av konventionen i riksdagen i och med att grundlagsutskottet betonade att den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter, som bringades i kraft som en lag, har "internt samma betydelse som lagar i allmänhet" (GrUU 2/1990 rd).

På grund av utvecklingen i fråga om de internationella konventionerna har Finlands rättssystem till många delar inte hunnit hålla jämna steg med den snabba utvecklingen av det normsystem som gäller de mänskliga rättigheterna. Detta gäller både de tryggade rättigheternas omfattning och i många fall också de enskilda rättigheternas innehåll. Å andra sidan förutsätter konventionerna om mänskliga rättigheter inte ens att staterna uttryckligen i sina grundlagar skyddar rättigheterna i fråga.

Det är dock inte enbart de sociala rättigheterna som är bristfälligt reglerade i regeringsformens stadganden om grundläggande fri- och rättigheter. I jämförelse med konventionerna om mänskliga rättigheter har den nuvarande lagstiftningen luckor t.ex. i fråga om rättigheter som gäller rättegång och den åtalades ställning, förbud mot diskriminering och i fråga om minoriteters rättigheter. Det otillräckliga förverkligandet av fri- och rättigheter, som i och för sig tryggas också i grundlagen, har kommit i dagen t.ex. i samband med en del fall av frihetsberövande.

I regeringsformen tryggas de grundläggande fri- och rättigheterna nästan uteslutande för finska medborgare. Utgångspunkten för de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter är dock att rättigheterna skall omfatta alla som hör under en viss stats jurisdiktion, oberoende av nationalitet.

Somliga konventioner om mänskliga rättigheter — t.ex. den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter — innefattar en möjlighet att i ett krisläge avvika från konventionsförpliktelserna. Trots detta är tanken på att även under normala förhållanden genom särskilt försvårat förfarande inskränka på de annars tryggade rättigheterna dem främmande. Även riksdagens grundlagsutskott har ur lagstiftarens synvinkel betonat den strukturella skillnaden mellan stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter och bestämmelserna om mänskliga rättigheter. Enligt utskottet innebär det faktum att ett förslag till ett stadgande står i strid med en internationell konvention som är bindande för Finland alltid en överträdelse av en internationell förpliktele, oberoende av i vilken lagstiftningsordning förslaget behandlats i Finland (GrUU 12/1982 rd).

I lagstiftningspraxis har för Finland bindande konventioner om mänskliga rättigheter inte enbart inneburit en utgångspunkt för en viss reform utan också utgjort ett hinder för förverkligandet av ett visst lagstiftningsprojekt. T.ex. ett förslag till ändring av byggnadslagen (RP 135/1989 rd) ändrades vid behandlingen i riksdagen för att lagen inte skulle bryta mot den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter (GrUU 14/1989 rd). Detsamma hände förslaget till lag om försvarstillstånd (RP 249/1989 rd) på grund av ILO:s konvention nr 87 om organisationsfriheten (SoUU 10/1990 rd).

På grund av konventionerna om mänskliga rättigheter skulle en del av de lagstiftningsprojekt, som tidigare kunde förverkligas som undantagslagar i grundlagsordning utan hinder av stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna i regeringsformen, idag strida mot landets internationella förpliktelser som högst avvikande från bestämmelserna om mänskliga rättigheter, som till sitt innehåll starkt påminner om stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna.

Stadganden om grundläggande fri- och rättigheter i vissa andra länder

### Allmänt

De flesta stater har någon form av stadganden om grundläggande fri- och rättigheter i sin grundlag. Det viktigaste undantaget är Förenade Konungadömet, som saknar ett skriftligt grundlagsdokument och således också en förteckning i grundlag över individens fri- och rättigheter. Man har dock ofta tolkat Magna Charta av år 1215 och Bill of Rights av år 1688 som tidiga motsvarigheter till i andra länders skrivna grundlag införda förteckningar över de grundläggande fri- och rättigheterna. De grundläggande fri- och rättigheterna började skrivas in i grundlagen i delstaterna i USA. Förfarandet blev vedertaget genom förbundsstaten USA:s grundlag och den franska revolutionen. Deklarationen om de mänskliga och medborgerliga rättigheterna av år 1789 hör till de mest centrala dokumenten från franska revolutionen, och det infördes senare som inledning till grundlagen av år 1791. Denna deklaration har varit av en avgörande betydelse för utvecklingen av de europeiska statsförfattningarna och de grundläggande fri- och rättigheterna.

Grundlagarna i de europeiska staterna följer i regel den väg som franska revolutionen utstakat och tryggar framförallt jämlikheten och de grundläggande friheterna (bl.a. religionsfriheten, yttrandefriheten och egendoms-skyddet). Efter andra världskriget har man i grundlagarna såväl i många västländer (t.ex. Italien 1947) som i socialistiska länder typiskt formulerat även ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Under de senaste årtiondena har stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna reviderats under stabila samhälleliga förhållanden i länder som kan jämföras med Finland, såsom Sverige (1974, 1976, 1979), Kanada (1982) och Nederländerna (1983). En revidering av de grundläggande fri- och rättigheterna har länge varit aktuell i Schweiz och Österrike. De från ett auktoritärt system befriade Grekland (1977), Portugal (1976, 1982) och Spanien (1978) har fogat omfattande stadganden om grundläggande fri- och rättigheter till sina nya grundlagar. De grundläggande fri- och rättigheterna spelar på samma sätt en stor roll

i revideringen av grundlagarna också i öst- och centraleuropeiska länder.

### Sverige

I grundlagarna i samtliga skandinaviska länder ingår stadganden om grundläggande fri- och rättigheter, även om de av historiska skäl är mycket olika. Bland de nordiska länderna finns moderna stadganden om grundläggande fri- och rättigheter endast i Sverige. I samband med totalrevideringen av regeringsformen fogade man på 1970-talet till grundlagen ett andra kapitel med tjugo paragrafer om de grundläggande fri- och rättigheterna. Kapitlet innehåller mycket detaljerade stadganden om de traditionella grundläggande friheterna och jämställdhetsrättigheterna, även om ersättningen för expropriation, som gäller egendomsrätten, utbetalas "enligt grunder som bestämmes i lag" (2 kap. 18 §).

De ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna tryggas inte i särskilda stadganden om grundläggande fri- och rättigheter utan med stadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen, som påminner om en programförklaring. Enligt stadgandet skall den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för en god livsmiljö.

I samma paragraf finns stadganden om människors lika värde, frihet och värdighet (1 mom.), om det allmännas uppgift att verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt att tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter samt värna om den enskildes privatliv och familjeliv (3 mom.) samt stadganden om minoriteters ställning (4 mom.).

I Sverige påverkas särskilt lagstiftarna av stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna. En relativ liten minoritet av riksdagsledamöterna kan få ett lagförslag som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna att lämnas vilande i 12 månader (2 kap. 12 § 3 mom.). Regeringen eller ett riksdagsutskott kan också begära ett utlåtande av lagrådet, som består av ledamöter av de högsta domstolarna, om ett lagförslag som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna. I vissa

fall är ett dylikt utlåtande obligatoriskt (8 kap. 18 §).

I likhet med domstolarna i de andra skandinaviska länderna har domstolarna i Sverige en principiell möjlighet att pröva grundlagsenligheten i en lag som har stiftats av riksdagen. Enligt ett uttryckligt stadgande (11 kap. 14 §) i regeringsformen gäller prövorätten endast fall av uppenbar grundlagsstridighet. Domstolsövervakningen av lagars grundlagsenligheten kan kategoriseras som konkret efterkontroll, eftersom uppmärksammandet av ett fel i en lag inte leder till att lagen upphävs eller ogiltigförklaras utan till att den lämnas otillämpad. Tills vidare har stadgandet inte kommit till användning i svenska domstolar. Också tolkningsinverkan av stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna är liten i lagskipningen.

De nuvarande svenska stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter är komplicerade och svårtolkade bl.a. till följd av de detaljerade stadgandena om begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna (2 kap. 12—14 §§) och om utlänningars grundläggande fri- och rättigheter (2 kap. 20 §). Just nu förs en diskussion om utveckling eller komplettering av stadgandena, vilket till en del också är en följd av förändringarna i de politiska maktförhållandena.

I Sverige förbereds som bäst en delrevidering av systemet för grundläggande fri- och rättigheter på basis av ett kommittébetänkande (SOU 1993:40). Revideringen är dock mycket liten till sin omfattning om man jämför den med beredningen av den finska totalrevideringen av systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna. I kommittébetänkandet om frågan föreslås närmast en förstärkning av egendomsskyddet genom en precisering av begränsnings- och ersättningsstadgandena. Man har också för avsikt att foga till grundlagen ett nytt stadgande om yrkes- och näringsfrihet och ett stadgande om rätten till avgiftsfri grundundervisning. Vidare föreslår kommittén att den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter genom lag inkorporeras i statens interna rättsordning.

## Norge

Norge har en av världens äldsta gällande grundlagar (1814). Dess stadganden om grund-

läggande fri- och rättigheter är snäva och osystematiska. Det är främst religionsfriheten (2 § av år 1964), tryckfriheten (100 §), rösträtten (50 §), den personliga friheten (99 §), kravet på straffrättslig legalitet (96 och 99 §§), förbudet mot tortyr (96 §), förbudet mot retroaktiv lagstiftning (97 §), hemfriden (102 §), egendomsrätten (105 §) och rätten till arbete (110 § av år 1980) som åtnjuter grundlagsskydd. År 1988 fogades till grundlagen ett stadgande om samernas rättigheter (110 a §), som följer modellen från artikel 27 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

Även i Norge har de grundläggande fri- och rättigheterna en inverkan främst på lagstiftaren, men stadgandena kan dessutom — dock utan uttryckligt stöd i grundlagen — också tillämpas i domstolarna. Domstolarna har i cirka 20 fall underlåtit att tillämpa en lag på grund av dess grundlagsstridighet. Största delen av dessa fall är högsta domstolens beslut mellan åren 1890 och 1931. Fallen gäller främst egendomsrätten och förbudet mot retroaktiv lagstiftning. I ett beslut av år 1976 uttryckte högsta domstolen att rätten att pröva lagars grundlagsenlighet fortfarande gäller men att den i sin mest omfattande form ansluter sig till grundläggande mänskliga rättigheter (bl.a. yttrandefriheten) i stället för enbart till egendomsrätten och avtalsfriheten. Denna förskjutning i tyngdpunkt hänför sig också till den ökade betydelse de internationella konventionerna om mänskliga rättigheterna har fått särskilt i högsta domstolen.

I Norge bereds ett förslag om att den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och FN:s människorättskonventioner från år 1966 formellt inkorporeras i statens interna rätt. Vidare föreslår den kommitté som förberett ärendet att grundlagen kompletteras med ett stadgande om en skyldighet för statliga myndigheter att respektera och garantera de mänskliga rättigheterna (NOU 1993:18).

## Danmark

Danmarks grundlag härstammar från år 1953. Jämfört med vissa andra grundlagar som har stiftats i västländerna efter andra världskriget (Italien 1947, Tyskland 1949) är dess stadganden om grundläggande fri- och rättigheter snäva och utan större praktisk betydelse. Danmarks grundlag har karaktäriserats som en

typisk produkt av frihetstänkande, där man som grundläggande fri- och rättigheter tryggar föreningsfriheten, församlingsfriheten och yttrandefriheten (77—80 §§) samt domstolskontrollen vid frihetsberövande (71 §). Också röst-rätten (29 §), religionsfriheten (67 och 68 §§), hemfriden (72 §), egendomsrätten (73 §) och näringsfriheten (74 §) tryggas i grundlagen. Av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna nämns rätten till undervisning (76 §), rätten till arbete (75 § 1 mom.) och rätten till utkomst (75 § 2 mom.) i grundlagen.

Liksom i det övriga Skandinavien anses domstolarna ha makt att i enskilda fall underlåta att tillämpa en lag som anses strida mot grundlagen. Högsta domstolen i Danmark har dock endast i ett fall år 1971 utnyttjat denna möjlighet. I den danska rättslitteraturen anser man att också grundlagsstadgandet om rätten till utkomst i princip direkt kan tillämpas i domstolar, även om en dylik situation inte har uppstått till följd av den gällande lagstiftningen.

Genom en lag som stiftades år 1992 inorporerades den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter i Danmarks interna rättsordning.

#### Nederländerna

I Nederländernas grundlag, som totalreviderades år 1983, ingår å ena sidan omfattande och moderna stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna (1—23 art.) men å andra sidan ett uttryckligt förbud för domstolarna att pröva grundlagsenligheten i en lag (120 art.). Stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagen har den största inverkan på lagberedningen och lagstiftningen, likaså på utvärderingen av grundlagsenligheten i normer på lägre nivå än lagar. Stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna har knappt haft ens någon tolkningsinverkan på tillämpningen i enskilda fall av lagar som har stiftats av parlamentet.

De internationella avtalen har en mycket stark ställning i den nederländska statsförfattningen. Enligt uttryckliga stadganden i grundlagen hör de avtal som Nederländerna har ratificerat samtidigt till landets interna rättssystem (93 art.). Vid lagkonflikt har de förtur framom alla nationella stadganden, till och med framom själva grundlagen (94 art.). I

domstolarnas beslutspraxis har konventionerna om mänskliga rättigheter också i praktiken fått en stark position, eftersom enbart högsta domstolen i Nederländerna (Hoge Raad) har hänvisat till dem i hundratals beslut.

De internationella konventionerna om mänskliga rättigheter hade en betydande inverkan på stiftandet av stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna som ingår i I kap. grundlagen i Nederländerna. Kapitlet innehåller tämligen detaljerade stadganden, som är formulerade som förpliktelser för den offentliga makten, om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, bl.a. rätten till arbete och arbetstagarnas rättigheter (19 art.), rätten till socialskydd och utkomst (20 art.), miljövården (21 art.), rätten till hälsa, boende och rekreativsmöjligheter (22 art.) och rätten till undervisning (23 art.). Man anser att de grundläggande fri- och rättigheterna också inverkar på förhållandet mellan enskilda i Nederländerna.

#### Österrike

Österrike har liksom Finland väldigt gamla stadganden om grundläggande fri- och rättigheter. Deras stomme ingår i den särskilda grundlagen av år 1867 om medborgarfriheterna, som på sin tid var en av de utländska förebilderna för kapitlet om de grundläggande fri- och rättigheterna i Regeringsformen för Finland. Österrike har kompenserat denna ålderdomlighet i sin statsförfattning genom att ge den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter en ställning som grundlag. Konventionen om mänskliga rättigheter har således minskat behovet att revidera systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna, trots att man redan länge har diskuterat en revidering av de nationella stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter i Österrike. Österrikes författningsdomstol har gjort klart vidare tolkningar av den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter än vad de internationella organ som övervakar iakttagandet av konventionen har gjort. Å andra sidan har författningsdomstolen i Österrike inte på långt när varit lika villig som kollegan i Tyskland att konstatera att lagar, som har stiftats av parlamentet, strider mot grundlagen.

#### Tyskland

Tysklands grundlag av år 1949 är ett repre-

sentativt exempel på ett statsförfattningsdokument som har skrivits under de förhållanden som rådde efter andra världskriget. Grundlagen stiftades vid samma tidpunkt som den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter godkändes. Dokumenten i fråga har också tydliga innehållsliga beröringspunkter. Grundlagen i Tyskland utgör en reaktion mot kränkningarna av de grundläggande fri- och rättigheterna i det s.k. Tredje Riket åren 1933—1945. Detta tar sig bl.a. uttryck i de grundläggande fri- och rättigheternas centrala ställning i grundlagen som helhet, i betoningen av fri- och rättigheternas direkta rättsligt bindande verkan och i utvecklingen av särskilda system för övervakning av att de grundläggande fri- och rättigheterna respekteras.

I den tyska grundlagen har man velat framhäva en klar skillnad också till det system för grundläggande fri- och rättigheter som ingick i Weimarrepublikens grundlag (1919). Detta tar sig uttryck som en strävan att formulera de grundläggande fri- och rättigheterna som direkt förpliktande för de statliga organen och direkt verkställbara genom domstolsförfarande. Detta har lett till att man skyggar för de grundläggande sociala rättigheterna som närmast har uttolkats som programförklaringar i Weimargrundlagen. I grundlagen ingår en uttrycklig bindande klausul, enligt vilken de grundläggande fri- och rättigheterna är bindande för lagstiftningen, den verkställande makten och lagskipningen som direkt gällande rätt (1 art. 3 mom.). De grundläggande fri- och rättigheternas inverkan på förhållandena mellan enskilda är enligt rådande tolkning i huvudsak indirekt.

Den största skillnaden jämfört med Finland är den fasta kopplingen mellan systemet för grundläggande fri- och rättigheter och författningsdomstolen i Tyskland. Förbundsrepublikens författningsdomstol har rätt att pröva grundlagsenligheten i de lagar som parlamentet har stiftat såväl på en allmän nivå som i samband med konkreta rättsfall. Författningsdomstolens rätt att pröva lagars grundlagsenlighet är exklusiv. Om en annan domstol misstänker att ett stadgande strider mot grundlagen, skall den avbryta behandlingen av ärendet och till denna del överföra det till författningsdomstolen, som fattar det slutgiltiga beslutet i ärendet. En medborgare har rätt att tillställa författningsdomstolen en s.k. författningsklagan, om han anser att den offentliga makten har kränkt hans grundläggande fri- och

rättigheter eller vissa andra därmed jämförbara rättigheter.

Stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagen har en mycket central roll i den tyska rättsordningen. De utgör levande rätt i domstolarna. Det starka individuella skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna, särskilt möjligheten att framställa en författningsklagan, har å andra sidan lett till att de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter tills vidare inte har haft någon synlig intern betydelse i Tyskland.

En annan märkbar skillnad jämfört med Finland är att den tyska grundlagen uttryckligen förbjuder undantagslagar, dvs. möjligheten att avvika från grundlagen utan att samtidigt göra ändringar i grundlagstexten (79 art.). Eftersom grundlagen kategoriskt förbjuder alla ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheternas centrala innehåll (19 art. 2 mom.), går det inte att verkställa restriktioner av grundläggande fri- och rättigheter över en viss gräns utan att man samtidigt ändrar grundlagens text. Dessutom har man lyft upp skyddet för människovärdet till den högsta normen i systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna genom att förbjuda alla ingrepp i det ens genom ändringar i grundlagen (71 art. 3 mom.).

Den tyska grundlagen betonar de grundläggande friheterna. Den innehåller en omfattande och betydligt mer detaljerad förteckning över de grundläggande friheterna än den som ingår i Regeringsformen för Finland. De tillåtna begränsningarna av de grundläggande friheterna uttrycks detaljerat i grundlagen. Det finns endast få egentliga ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter bland de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagens socialstatsklausul (20 art. 1 mom.: "Förbundsrepubliken Tyskland är en demokratisk och social förbundsstat") har dock tolkats på samma sätt som andra länder har tolkat egentliga grundläggande sociala rättigheter.

## Schweiz

Också i Schweiz gäller på förbundsstatsnivå en gammal grundlag från år 1874. En totalrevidering av den har redan pågått länge. Det schweiziska systemet kan jämföras med det finska såtillvida att domstolarna saknar rätt att pröva grundlagsenligheten i förbundsstatens

lagar (113 art. 3 mom.). Å andra sidan tillämpar den schweiziska förbundsdomstolen dock aktivt de grundläggande fri- och rättigheterna och bestämmelserna i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter i sina beslut.

Stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna i den schweiziska grundlagen är ytterst snäva. Vid sidan av de fri- och rättigheter som uttryckligen nämns i grundlagen har förbundsdomstolen tilldelat en del andra fri- och rättigheter, som den erkänner som oskrivna grundläggande fri- och rättigheter (samvetsfrihet, personlig frihet, språklig frihet, församlingsfrihet), motsvarande ställning.

I den schweiziska grundlagen ingår redan för närvarande stadganden om förbundsstatens och kantonernas sociala uppgifter beträffande de ekonomiska och sociala rättigheterna. De är dock i huvudsak placerade skilt från de grundläggande friheterna, vilka betraktas som de egentliga grundläggande fri- och rättigheterna. Samma tudelning — dock med vissa undantag — finns bevarad i förslagen till grundlag, som har beretts allt sedan 1970-talet.

#### Förenta Staterna

Förbundsstaten USA:s grundlag saknade ursprungligen stadganden om grundläggande fri- och rättigheter. Grundlagen kompletterades dock strax med tilläggsartiklarna I—IX (1791), som allmänt refereras till som "Bill of Rights". I artiklarna tryggas bl.a. religions-, yttrande- och församlingsfriheten (tilläggsart. I), rätten att bära vapen (tilläggsart. II), den personliga integriteten och hemfriden (tilläggsart. IV), rättsskyddet för den som åtalas för brott (tilläggsart. V och VI) och förbudet mot grymma och ovanliga straff (tilläggsart. VII). Grundlagen har senare kompletterats med nya tilläggsartiklar särskilt för att förverkliga jämlikheten (bl.a. den till delstaterna riktade tilläggsartikeln XIV, förbud mot slaveri i tilläggsart. XIII, rösträtt oberoende av hudfärg i tilläggsart. XV, rösträtt oberoende av kön i tilläggsart. XIX). Även om USA:s stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna är snäva och fåordigt formulerade, har de genom förbundsstatens högsta domstols ställning och verksamhet lett till väldigt subtila tolkningar av gränserna för kongressens och delstaternas lagstiftningsmakt (bl.a. i frågan om avbrytande av en graviditet i dess olika skeden). Bl.a. ur stadgandet om bevarandet av de gällande fri-

och rättigheterna i tilläggsartikel IX har man härlett t.o.m. helt nya grundläggande fri- och rättigheter (bl.a. rörelsefriheten och den därtill anslutna friheten att välja sin boningsort).

I Förenta staterna övervakar förbundsstatens högsta domstol grundlagsenligheten i de lagar som har stiftats såväl av kongressen som av delstaterna och ogiltigförklarar i sak de lagar som den anser strida mot grundlagen. Trots att bakgrunden till detta system har en stark anknytning till förbundsstatsstrukturen, har de amerikanska domstolarnas makt att pröva lagars grundlagsenlighet varit föremål för ett brett internationellt intresse. Efter andra världskriget har systemet kommit att tillämpas i statsförfattningen i åtskilliga stater. Särskilt i Europa har dock övervakningen av lagars grundlagsenlighet — med Österrike som förebild — i de flesta fall anförtratts särskilda författningsdomstolar i stället för allmänna domstolar.

#### Kanada

Moderna stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna (Canadian Charter of Rights and Freedoms) fogades år 1982 till den kanadensiska grundlagen. Samtidigt berättigades domstolarna att pröva lagars grundlagsenlighet. Särdragen i revideringen hör samman med Kanadas struktur som förbundsstat och vissa delstaters motstånd mot stadganden om grundläggande fri- och rättigheter på förbundsstatsnivå. I stadgandena ingår en internationellt sett exceptionell möjlighet att på förbunds- eller delstatsnivå stifta lagar som avviker från vissa grundläggande fri- och rättigheter (33 §). Av systemen i de länder som kan jämföras med Finland påminner det kanadensiska systemet närmast om de finska undantagslagarna, även om den kanadensiska lösningen hör samman med landets struktur som förbundsstat och är betydligt klarare avgränsad än det finska undantagslagsförfarandet. Den kanadensiska modellen tillåter undantag från endast en del av de grundläggande fri- och rättigheterna, förutsätter att undantagen specificeras i lagen och tillåter endast temporära undantagslagar (som kan vara i kraft i högst fem år).

Sådana fri- och rättigheter som inte kan inskränkas genom undantagslagar är bl.a. rösträtten och valbarheten (3 §), rörelsefriheten och rätten att välja boningsort (6 §) samt de omfattande stadgandena om språkliga rättigheter

(16—23 §§) och de allmänna stadgandena som reglerar grundlagens förhållande till minoriteternas rättigheter och jämställdheten mellan könen. Däremot påverkas dock en del stadganden om verkligt grundläggande fri- och rättigheter av möjligheten att stifta undantagslagar, såsom religionsfriheten och de s.k. grundläggande politiska fri- och rättigheterna (2 §), rätten till liv, personlig frihet och säkerhet (7 §) samt jämlikheten och förbudet mot diskriminering (15 §). Lösningen hänför sig även i detta avseende till Kanadas struktur som förbundsstat, eftersom också delstaternas grundlagar, som inte omfattas av möjligheten att stifta undantagslagar, tryggar de nämnda fri- och rättigheterna.

### 2.3. Bedömning av nuläget

Det finska systemet för grundläggande fri- och rättigheter är föråldrat i jämförelse med internationella konventioner om mänskliga rättigheter och statsförfattningsutvecklingen i Europa efter andra världskriget. Det ger också en bristfällig bild av den samhälleliga verksamhetens utveckling på flera olika områden, bl.a. inom social- och hälsovården, miljövården samt i undervisnings- och kulturarbetet.

Behovet av att utveckla systemet gäller främst en utvidgning av tillämpningen av de grundläggande fri- och rättigheterna på enskilda personer och av innehållet i de grundläggande fri- och rättigheterna, en precisering av förutsättningarna att inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna, ett ordnande av förhållandet mellan de grundläggande fri- och rättigheterna och de internationella mänskliga rättigheterna samt ett förbättrande av tillämpningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de därtill hörande övervakningsmekanismerna. Det är inte möjligt att utveckla systemet i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna genom att ändra enskilda stadganden. Situationen kräver en totalrevidering av det finska systemet för grundläggande fri- och rättigheter.

I II kap. regeringsform tryggas närmast traditionella grundläggande friheter och den formella jämställdheten. Det finns endast snäva stadganden om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. I regeringsformen saknas nästan fullständigt också sådana stadganden om rättsskydd vid domstolsförfarande som har en central ställning t.ex. i internationella konven-

tioner om mänskliga rättigheter. Rätten till miljö har utvecklats till en internationellt tryggad mänsklig rättighet under de senaste årtiondena. Stadganden om miljön ingår också i många utländska grundlagar. Då man beaktar miljöfrågornas växande betydelse kan man se det som en brist att våra grundlagar inte innehåller några stadganden om frågan. Det snäva innehållet i II kap. regeringsformen tar sig också uttryck i avsaknaden av stadganden om valrätt och rätt att delta.

För de traditionella grundläggande friheter- nas del finns det luckor i regeringsformen. Som exempel kan man nämna avsaknaden av ett allmänt stadgande om privatlivet, ett uttryckligt stadgande om den personliga integriteten och ett bredare stadgande om samvetsfriheten än det nuvarande stadgandet om religionsfrihet. Regleringen av jämlikheten kan anses bristfällig såtillvida att man betonar den formella jämlikheten i stället för att trygga den faktiska jämställdheten.

I II kap. regeringsformen tryggas de grundläggande fri- och rättigheterna endast för finska medborgare. Till följd av internationaliseringen och integrationsutvecklingen kan en dylik utgångspunkt inte längre anses motiverad. Utgångspunkten t.ex. i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter är att rättigheterna gäller alla som hör under den avtalslutande statens jurisdiktion, oberoende av nationalitet. I samband med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna är det därför skäl att utvidga skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna till att omfatta också andra människor än enbart det egna landets medborgare.

Stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna i regeringsformen är väldigt allmänt formulerade. Detta har i praktiken försvårat också tillämpningen i domstolar och hos andra myndigheter, eftersom stadgandena inte har gett medborgarna eller lagskiparna tillräckliga hållpunkter för tolkning. Problemet med flertalet grundläggande fri- och rättigheter är dessutom att grundlagen inte preciserar grunderna för begränsning av dem, varmed gränsdragningen mellan tillåtna och förbjudna restriktioner av de grundläggande fri- och rättigheterna står öppen för olika tolkningar. Lagförbehållet i vissa stadganden om grundläggande fri- och rättigheter (t.ex. 7 § 1 mom. och 12 § regeringsformen) gör det till synes möjligt att förverkliga mycket långtgående begränsningar

av fri- och rättigheterna genom en vanlig lag. Formuleringen av de grundläggande fri- och rättigheterna bör alltså preciseras och möjligheterna till begränsningar skall definieras noggrannare i själva stadgandet om en grundläggande fri- och rättighet.

Övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna regleras på ett mycket bristfälligt sätt i grundlagen. Övervakningsmekanismerna har utvecklats nästan uteslutande utgående från praxis. Vid revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna är det motiverat att precisera grundlagsregleringen av övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Det finns ett nära innehållsmässigt samband mellan de grundläggande fri- och rättigheterna och de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. För den enskilde utgör de ett slags säkerhetsnät för individens fri- och rättigheter som kompletterar varandra. Den internationella utvecklingen på de mänskliga rättigheternas område talar för en förstärkning av konventionernas ställning också i Finlands interna rättssystem. Detta kunde ske t.ex. genom en effektivisering av de interna övervakningsmekanismerna i fråga om de mänskliga rättigheterna. I revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna bör man också sträva till att klargöra de inbördes förhållandena mellan de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Behörigheten att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna i krig eller under uppror enligt 16 § regeringsformen är ett exempel på det utvecklingsbehov som härrör sig från konventionerna om mänskliga rättigheter. Paragrafen verkar ge myndigheterna en alltför långtgående behörighet att avvika från de grundläggande fri- och rättigheterna jämfört med bestämmelserna om nödläge i konventionerna om mänskliga rättigheter. Det är således motiverat att förstärka skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna också i undantagslagen så att dessa fri- och rättigheter förblir i kraft i så stor utsträckning som möjligt.

### **3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen**

#### **3.1. Mål**

Det viktigaste målet för revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna är att

utvidga och stärka skyddet för individens fri- och rättigheter på grundlagsnivå. De föreslagna stadgandena strävar till att förbättra individens rättsskydd såväl vad gäller traditionella grundläggande friheter som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt att skapa förutsättningar för människor att i allt större utsträckning påverka ärenden som gäller dem själva och deras livsmiljö. Ett mål för revideringen är också att öka den faktiska jämställdheten i samhället. Avsikten är också att utvidga de grundläggande fri- och rättigheterna till att omfatta allt fler människor.

Genom revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna strävar man efter att definiera förhållandet mellan individen och det allmänna samt de grundläggande värdena i det finska samhället både med tanke på nuläget och framtiden. Stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna anger det allmännas författningsenliga förpliktelser och begränsar utövningen av den offentliga makten, vilket gagnar individens rätt. De skapar ramarna för lagstiftarens och de andra offentliga maktutövarnas verksamhet.

Propositionens syfte är att utveckla skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna genom att utvidga och precisera de i grundlagen tryggade grundläggande friheterna på det sätt som anges i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter och genom att till grundlagen foga stadganden om centrala ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, miljörättigheter och rättsskyddsgarantier såväl i fråga om lagskipning som förvaltning. I beredningen av propositionen har man strävat efter att beakta de faktiska möjligheterna, t.ex. de ekonomiska resurserna, att förverkliga fri- och rättigheterna.

Genom revideringen vill man öka möjligheten att direkt tillämpa de grundläggande fri- och rättigheterna i domstolarna och hos andra myndigheter samt förbättra de enskildas möjligheter att hänvisa till stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna som stöd för sina rättigheter. Man vill dessutom stärka ställningen för de för Finland bindande internationella konventionerna om mänskliga rättigheter i det finska rättssystemet.

Avsikten är dessutom att stärka skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna genom att precisera och skärpa villkoren för begränsningar. Propositionen strävar efter att bevara



de grundläggande fri- och rättigheterna så långt som möjligt också i undantagslagen.

Systemen för övervakning av att de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna respekteras skall också göras klarare genom att behövliga grundstadganden fogas till grundlagen.

### 3.2. De föreslagna grundläggande fri- och rättigheterna

#### Allmänt

Grundlagsstadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna föreslås bli reviderade i sin helhet. De nya grundläggande fri- och rättigheterna föreslås bli samlade i II kap. regeringsformen, vilket understryker enhetligheten i statsförfattningen och fogar samman utvecklingen av de grundläggande fri- och rättigheterna med de andra stadgandena i regeringsformen.

I förslaget har man gått in för att formulera stadgandena så att de så bra som möjligt smälter samman med regeringsformens övriga delar. Därför har man velat sammanställa de olika grundläggande fri- och rättigheterna i den mån det har funnits naturliga förutsättningar för det och ett nära innehållsmässigt samband mellan dessa fri- och rättigheter. I formuleringen av de enskilda fri- och rättigheterna har man velat använda ett koncentrerat uttrycksätt och undvika formuleringar som förhindrar anpassningen av systemet för grundläggande fri- och rättigheter till föränderliga förhållanden. De föreslagna stadgandena är dock exaktere och mera detaljerade än regeringsformens nuvarande stadganden om grundläggande fri- och rättigheter.

Om förslaget förverkligas innebär det att regleringen av de grundläggande friheterna och jämlikheten, som redan nu tryggas i grundlagen, utvidgas och preciseras samt att stadganden om centrala ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och om miljön fogas till grundlagen. Grundstadgandena om valrätten och rätten att delta i samhällelig verksamhet flyttas till kapitlet om de grundläggande fri- och rättigheterna i regeringsformen. Också de processuella rättsskyddgarantierna i fråga om lagskipning och förvaltning tryggas i förslaget såsom grundläggande rättigheter i en större utsträckning än tidigare.

Följande stadganden om grundläggande fri- och rättigheterna föreslås bli fogade till II kap. regeringsformen:

- jämlikhet och jämställdhet (5 §)
  - förbud mot diskriminering
  - barns rätt till jämlikt bemötande
  - jämställdhet mellan könen
- rätt till liv samt personlig frihet, integritet och säkerhet (6 §)
  - förbud mot dödsstraff, tortyr och annan behandling som kränker människovärdet
  - rättsskydd vid frihetsberövande
- förbud mot retroaktiv strafflag och den straffrättsliga legalitetsprincipen (6 a §)
  - rörelsefrihet (7 §)
    - rörelsefrihet och rätt att välja bostadsort
    - rätt att lämna landet
    - en medborgares rätt att komma till landet och skydd mot utvisning
    - en utlännings rätt att komma till Finland och vistas i landet
  - skydd för privatliv, heder och hemfrid (8 § 1 och 3 mom.)
  - hemlighet för förtroliga meddelanden (8 § 2 och 3 mom.)
  - religions- och samvetsfrihet (9 §)
    - yttrandefrihet (10 §)
      - rätt att ta del av handlingar och andra upptagningar som innehas av en myndighet (10 § 3 mom.)
      - församlings- och demonstrationsfrihet (10 a § 1 mom.)
      - föreningsfrihet (10 a § 2 mom.)
      - valrätt och rätt att delta i samhällelig verksamhet (11 §)
        - statlig röst- och röstningsrätt
        - kommunal röst- och röstningsrätt
        - främjande av den enskildes möjlighet att delta och påverka
      - egendomsskydd (12 §)
      - rätt till undervisning och bildning (13 §)
        - rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning
        - rätt till annan utbildning
        - möjlighet för individen att utveckla sig själv
        - vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet
    - språkliga rättigheter (14 §)
      - nationalspråkens jämlikhet
      - rätt att sköta ärenden på det egna språket, finska eller svenska

- den finsk- och svenskspråkiga befolkningens jämställdhet
- samernas, zigenarnas och andra gruppers rätt till det egna språket och den egna kulturen
- rättigheter för dem som använder teckenspråket
- miljöstadgande (14 a §)
  - ansvar för naturen och miljön
  - tryggnad av en sund miljö
  - möjlighet att påverka beslut som gäller den egna livsmiljön
- rätt till arbete (15 §)
  - rätt att skaffa sig utkomst
  - främjande av sysselsättningen
  - skydd för arbetskraften
  - förbud mot olaga uppsägning
- sociala rättigheter (15 a §)
  - rätt till oundgänglig utkomst och omsorg
  - skydd för grundläggande utkomst
  - tryggnad av social- och hälsovårdstjänster
  - främjande av befolkningens hälsa
  - stöd till dem som svarar för omsorg om ett barn
  - befrämja boendet
- rättsskyddsgarantier i fråga om förvaltning och lagskipning (16 §)
  - rätt till saklig och smidig behandling hos myndigheter
  - rätt att få ett beslut som gäller personliga rättigheter och skyldigheter behandlat av ett oavhängigt lagskipningsorgan
  - garantier på rättvis rättegång och god förvaltning

## Jämlikhet och jämställdhet

Stadgandena om jämlikhet och jämställdhet har traditionellt haft en central ställning i systemet för grundläggande fri- och rättigheter. Också i den internationella regleringen av mänskliga rättigheter har jämställdheten och särskilt förbudet mot diskriminering en viktig betydelse. Jämlikhetstanken ingår i begreppet grundläggande fri- och rättighet. De föreslagna stadgandena har i regel formulerats så att de omfattar alla. Därutöver ingår det i förslaget flera stadganden som uttryckligen tryggar jämlikheten. Syftet med förslagen är att trygga inte bara den traditionella rättsliga jämlikheten

utan också att förverkliga en faktisk jämställdhet i samhället.

I det föreslagna 5 § 1 mom. regeringsformen ingår en generalklausul om likställighet inför lagen, som motsvarar den nuvarande 5 §. Stadgandet gäller dock inte enbart finska medborgare utan avser att också mera allmänt trygga jämlikheten mellan människor. De övriga stadgandena om jämlikhet preciserar den allmänna principen som uttrycks i 1 mom.

I enlighet med utvecklingen av den internationella regleringen av jämlikheten föreslås i 5 § 2 mom. ett särskilt förbud mot diskriminering. Enligt förslaget får ingen utan godtagbart skäl försättas i olika ställning på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd, handikapp eller någon annan orsak som anknyter till en person. I stadgandet nämns sålunda vissa för det finska samhället betydelsefulla förbjudna grunder för åtskillnad. Förteckningen över de förbjudna grunderna för åtskillnad är dock inte uttömmande.

Dessutom förutsätter 5 § 3 mom. att barn bemöts jämlikt som individer. Paragrafens 4 mom. gäller jämställdheten mellan könen. Jämställdheten mellan könen vid bestämmandet av anställningsvillkor och även i övrigt i arbetslivet och i samhällelig verksamhet tryggas enligt det föreslagna 4 mom. genom lag.

Till helhetsregleringen av jämlikheten hänförs sig vid sidan av 5 § också stadgandet om finskans och svenskans ställning (14 § 1 och 2 mom.) samt stadgandet om samerna, zigenarna och andra grupper (14 § 3 mom.). Också förslaget om upphävandet av ståndsprivilegierna understryker jämlikheten som en av utgångspunkterna för regleringen av de grundläggande fri- och rättigheterna. Samtidigt föreslås också att 67 § 3 mom. riksdagsordningen, enligt vilken en lag om ändring av ståndsprivilegierna skall stiftas i grundlagsordning, upphävs.

## De grundläggande friheterna

I II kap. regeringsformen tryggas redan för närvarande ett relativt omfattande skydd för de centrala grundläggande friheterna. De nuvarande stadgandena om de grundläggande friheterna motsvarar dock inte i fråga om exakthet de krav som en modern reglering av de

grundläggande fri- och rättigheterna ställer. Flertalet av de nuvarande stadgandena om de grundläggande friheterna är dessutom formulerade så att det torde vara möjligt att rent av kraftigt begränsa dem genom lagstiftning. Det föreslås därför att regeringsformens stadganden om de grundläggande friheterna skall preciseras och till en del också utvidgas.

Den föreslagna 6 § tryggar rätten till liv samt personlig frihet, integritet och säkerhet för envar. Den personliga integriteten och säkerheten är nya rättigheter i grundlagen, även om den förstnämnda redan tidigare har härletts ur nuvarande 6 § som gäller skydd för liv och personlig frihet. Nytt är även det uttryckliga förbudet mot dödsstraff, tortyr och annan behandling som kränker människovärdet. Stadgandena om egendomsskydd bibehålls i den föreslagna 12 § i sak likadana som förut.

I den föreslagna 7 § formuleras de olika aspekterna på rörelsefriheten betydligt mera detaljerat än tidigare. Skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna skall inte bara gälla rätten att fritt röra sig i landet och fritt välja boningsort utan också rätten att lämna landet. I regeringsformen ingår enligt förslaget ett uttryckligt förbud mot att hindra en medborgare att komma till landet och mot att utvisa eller, med vissa undantag, att utlämna eller förflytta en medborgare till ett annat land mot hans vilja. Stadganden om en utlännings rätt att komma till och vistas i Finland samt om en begränsning av möjligheten att utlämna en utlänning till ett annat land skall utfärdas särskilt.

Som en ny grundläggande fri- och rättighet i regeringsformen ingår i förslaget en general-klausul om skydd för privatlivet i 8 §. I samband med detta tryggas de grundläggande fri- och rättigheterna beträffande heder och hemfrid samt brev- och telefonhemlighet och hemlighet i fråga om andra förtroliga meddelanden på samma sätt som nu. Hemligheten för ett förtroligt meddelande skall inte längre begränsas att gälla endast vid användning av vissa kommunikationsmetoder.

I den föreslagna 9 § tryggas vid sidan av den traditionella religionsfriheten också en vidare samvetsfrihet, som inte avgränsas enbart till religiösa övertygelser. I stadgandet anges att rätten att bekänna sig till och utöva en religion, rätten att ge till känna sin övertygelse och rätten att tillhöra eller inte tillhöra ett religiöst samfund hör till religions- och samvetsfrihetens

delområden. Dessutom föreslås ett stadgande om att ingen är skyldig att mot sin övertygelse delta i utövning av religion.

Stadgandena om yttrande-, församlings- och föreningsfriheten föreslås bli mera detaljerade och noggrannare. Till yttrandefriheten föreslås höra friheten att framföra, sprida eller ta emot uppgifter, åsikter och andra meddelanden utan att hinder läggs i förväg (10 § 2 mom.). I samband med stadgandet om yttrandefriheten tryggas en ny grundläggande fri- och rättighet beträffande handlingars offentlighet, dvs. rätten att ta del av en handling eller andra upptagningar som innehas av en myndighet (10 § 3 mom.). Demonstrationsrätten (10 a § 1 mom.) och den fackliga föreningsfriheten (10 a § 2 mom.) tryggas enligt förslaget uttryckligen.

Valrätten och rätten att delta i samhälllig verksamhet

Det nuvarande II kap. regeringsformen innehåller för närvarande inte ens en hänvisning till rösträtten eller till andra rättigheter att delta i samhälllig verksamhet. Traditionellt har stadganden om medborgarnas rättigheter i samband med riksdagsval utfärdats i riksdagsordningen, inte i regeringsformen. I regeringsformen finns för närvarande enbart hänvisningsstadganden till riksdagsordningen om rätten att rösta i rådgivande folkomröstningar och presidentval.

Valrätten och rätten att delta i samhälllig verksamhet har allt mer utvecklats till en individens grundläggande fri- och rättighet. Därför kan man inte anse att det är tillräckligt att reglera dessa rättigheter i riksdagsordningen och genom hänvisningsstadganden i regeringsformen.

I den föreslagna 11 § 1 mom. regeringsformen ingår ett stadgande enligt vilket varje finsk medborgare som före röstningsåret har fyllt 18 år har rätt att rösta i statliga val och folkomröstningar. Stadgandet innebär ingen ändring i sak av förutsättningarna för röst- och röstningsrätten.

Grundstadganden om rösträtt i kommunala val fogas i förslaget till grundlagen. Denna rättighet utvidgas i enlighet med gällande lag till att omfatta också utlänningar som är fast

bosatta i landet. Den närmare regleringen av den kommunala röst- och röstningsrätten skall ske i annan lagstiftning.

I den föreslagna 11 § 3 mom. ingår ett stadgande som tryggar rätten att delta i samhällelig verksamhet. Denna rätt utsträcker sig längre än till röst- och röstningsrätten. Enligt detta stadgande är det en uppgift för det allmänna att främja individens möjligheter att delta i den samhällliga verksamheten och inverka på de beslut som gäller honom själv. I miljöparagrafen ingår ett stadgande om främjande av individens möjligheter att påverka beslutsfattandet i frågor som gäller den egna livsmiljön (14 a § 2 mom.).

### De ekonomiska och sociala rättigheterna

I II kap. regeringsformen tryggas som sociala grundrättigheter för närvarande endast rätten till arbete och skyddet för arbetskraften. I 6 § 2 mom. regeringsformen ingick redan ursprungligen ett stadgande om att medborgarnas arbetskraft står under rikets synnerliga hägn. År 1972 kompletterades detta stadgande med att det ankommer på statsmakten att för finska medborgare vid behov anordna möjlighet att arbeta, såframt i lag icke är annorlunda stadgat.

De andra sociala rättigheterna skyddas för närvarande i grundlagen närmast genom riksdagsordningens stadganden om möjligheten att lämna ett lagförslag vilande. Enligt 66 § 7 mom. riksdagsordningen (818/92) kan ett lagförslag lämnas vilande, om det gäller ett sådant förslag till lag som försvagar det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet och förslaget inte gäller stadgande om skatt eller godkännande av bestämmelser som ingår i ett statsfördrag.

I den internationella regleringen av mänskliga rättigheter intar de ekonomiska och sociala rättigheterna en betydande ställning. Dylika centrala rättigheter ingår bl.a. i den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och i den Europeiska sociala stadgan (FördrS 43 och 44/91). Också i flertalet moderna grundlagar, såväl i västländer som även annorstädes, har de grundläggande ekonomiska och sociala rättigheterna en betydande ställning inom helhetsregleringen av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Å andra sidan betonar det moderna tänke-

sättet i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna kraftigt odelbarheten och enhetligheten i de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Förverkligandet av de ekonomiska och sociala rättigheterna har setts som en förutsättning för förverkligandet av de andra fri- och rättigheterna och vice versa.

Utgångspunkten för revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna har varit att regeringsformens stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna skall kompletteras med centrala ekonomiska och sociala rättigheter. Å andra sidan har man i formuleringen av förslagen fäst särskild uppmärksamhet vid de faktiska möjligheterna att förverkliga dessa rättigheter och försäkrat sig om att förslagen går att tillämpa också när de ekonomiska förhållandena förändras.

De ekonomiska och sociala rättigheterna formuleras som förpliktelser för det allmänna eller lagstiftaren, så att det allmänna eller lagstiftaren är förpliktad att trygga eller främja dessa rättigheter. Ett undantag är dock stadgandet i 15 a § 1 mom. som har formen av en individuell rättighet och som innebär att man tryggar miniminivån på förutsättningarna för ett människovärdigt liv, dvs. ett s.k. existensminimum. Stadgandet hör nära samman med rätten till liv i 6 §.

I 15 § om sysselsättning och skydd för arbetskraften föreslås först ett stadgande om individens rätt att skaffa utkomst genom arbete, yrkesverksamhet eller utövande av näring enligt eget fritt val. I förslaget är det en förpliktelse för det allmänna att främja sysselsättningen. Om rätten till sysselsättningsfrämjande utbildning stadgas genom lag. I paragrafen ingår enligt förslaget också ett stadgande som motsvarar första meningen i 6 § 2 mom. regeringsformen, som gäller det allmännas förpliktelse att skydda arbetskraften, samt ett nytt stadgande om förbud mot att utan laga skäl avskeda en person från hans arbete.

I det föreslagna 15 a § 2 mom. åläggs lagstiftaren att trygga skyddet för grundläggande utkomst för alla med tanke på de centrala sociala riskerna såsom arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdom samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare. Som en ny grundlagsenlig förpliktelse föreslås ett stadgande om att det är det allmännas skyldighet att tillförsäkra tillräckliga social- och hälsovårdstjänster för alla och främja befolk-

ningens hälsa (15 a § 3 mom.) enligt vad som närmare stadgas i lag. Dessutom föreslås ett stadgande om det allmännas skyldighet att stöda dem som har omsorg om barn.

I de föreslagna stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna ingår också ett stadgande om rätten till bostad (15 a § 4 mom.). Enligt detta stadgande skall det allmänna främja rätten till bostad samt stöda den enskildes möjligheter att ordna sitt boende.

### De kulturella rättigheterna

Undervisningsväsendet regleras tämligen detaljerat i den nuvarande regeringsformen med flera stadganden i dess VIII kap. Regeringsformens stadganden om utbildning har dock inte i praktiken haft någon särdeles stor betydelse, med undantag för 80 § om läroplikt och avgiftsfri folkskoleundervisning. Numera anser man allmänt att de kulturella rättigheterna till undervisning och utbildning har karaktären av grundläggande fri- och rättigheter, varför man i förslaget flyttar grundstadgandena om undervisning till II kap.

Vid revideringen av grundlagen kan de nuvarande stadgandena om undervisning komprimeras samtidigt som deras bindande rättsliga verkan klargörs. Huvuddelen av regeringsformens gällande stadganden om utbildningsväsendet samt centrala delar av innehållet i bestämmelserna om undervisning och bildning i konventionerna om mänskliga rättigheter kan koncentreras till den föreslagna 13 § i kapitlet om de grundläggande fri- och rättigheterna. Samtidigt är det möjligt att upphäva stadgandena i VIII kap. regeringsformen, med undantag av 77 § om Helsingfors universitet och 82 § om privatundervisning.

I det föreslagna 13 § 1 mom. stadgas om att rätten till avgiftsfri grundläggande utbildning skall vara en subjektiv rättighet, som tillförsäkras var och en. Den avgiftsfria utbildningen kopplas samman med läroplikten, som enligt förslaget fortfarande skall regleras genom lag.

Tillgången till annan utbildning och möjligheten att utveckla sig själv tryggas i 13 § 2 mom., enligt vilket det allmänna, i enlighet med vad som närmare stadgas genom lag, skall säkerställa lika möjligheter för var och en att utan hinder av medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov erhålla även annan än grundläggande utbildning samt att utveckla sig

själv. Stadgandet gäller tillgången till såväl övrig allmänbildande utbildning som yrkesutbildning och den högsta utbildningen. Möjligheten att utveckla sig själv gäller inte enbart undervisningen utan också utbudet av tillräckliga kulturtjänster, som t.ex. inkluderar ett biblioteksväsende. Vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet tryggas särskilt i förslaget (13 § 3 mom.).

### De språkliga rättigheterna

De grundläggande språkliga rättigheterna har traditionellt innehaft en betydande ställning i regeringsformen. I den nuvarande 14 § regeringsformen fastslås att finska och svenska är republikens nationalspråk. Enligt paragrafens 2 mom. skall en finsk medborgares rätt att använda sitt modersmål, finska eller svenska, hos en domstol eller en förvaltande myndighet samt att på detta språk få expedition tryggas genom lag med beaktande av att landets finsk- och svenskspråkiga befolknings rätt skall tillgodoseas på enahanda grunder. Stadgandet är formulerat som en grundlagsenlig förpliktelse för lagstiftaren. I praktiken regleras förverkligandet av den ifrågasvarande rättigheten i språklagen (148/22) och lagen angående den språkkunskap, som skall av tjänsteman fordras (149/22). Enligt 14 § 3 mom. regeringsformen skall staten tillgodose de finsk- och svenskspråkiga befolknings kulturella och ekonomiska behov på enahanda grunder.

Flera av stadgandena i förslaget gäller språkliga rättigheter. Jämlik behandling av olika språkgrupper och förbud mot diskriminering på grund av språk ingår i 5 §. Till garantierna för en rättvis rättegång och god förvaltning i den föreslagna 16 § hör att man vid behov ordnar översättning och tolkning. Också yttrandefriheten och rätten till utbildning har beröringspunkter med de språkliga rättigheterna.

Det är dock motiverat att foga också en uttrycklig paragraf om de språkliga rättigheterna till förteckningen över de grundläggande fri- och rättigheterna. Kärnan i en sådan paragraf skall utgöras av sådana stadganden om trygghandet av svenskans och finskans ställning som motsvarar den nuvarande 14 § regeringsformen (14 § 1 och 2 mom.). Förslaget innebär ingen ändring i nationalspråkens ställning utan utgår liksom förut från trygghandet av

språkens jämlikhet och rätten att använda dessa språk i domstolar och hos andra myndigheter. Ordvalet i stadgandena föreslås dock bli moderniserat. Förpliktelsen att trygga den finsk- och svenskspråkiga befolkningens kulturella och samhälleliga behov på enahanda grunder åläggs hela det allmänna, i stället för bara staten.

I förslaget ingår även ett stadgande om samernas, zigenarnas och andra gruppers språkliga och kulturella rättigheter (14 § 3 mom.). Samernas ställning som ursprungsfolk nämns skilt i förslaget. Samernas individuella rätt att i en viss utsträckning använda sitt modersmål i kontakt med myndigheter preciseras genom lag. Regeringsformen föreslås dessutom trygga rättigheterna för dem som använder teckenspråket.

## Miljön

I förslaget till grundlag ingår en ny paragraf om miljön (14 a §). Regeringsformen innehåller för närvarande inte några stadganden om rätt till miljö. Däremot har man genom vanlig lagstiftning under de senaste årtiondena dock allt oftare reglerat utnyttjandet och vården av miljön. Miljövärden, en oförstörd miljö, miljöns renhet, sundhet och mångfald ses som allt viktigare samhälleliga mål. Bevarandet av en livskraftig miljö är en förutsättning för förverkligandet av de andra grundläggande fri- och rättigheterna.

Rätten till miljö har redan under flera årtionden småningom utformats till en internationellt tryggad mänsklig rättighet. Diskussionen i FN anses ha inletts på allvar vid miljökonferensen i Stockholm, som år 1972 godkände miljödeklarationen. Det senaste skedet i utvecklingen representeras av den deklaration som antogs vid FN:s miljö- och utvecklingskonferens i Rio de Janeiro år 1992. Deklarationen bygger på principen för en för miljön hållbar utveckling. Enligt deklarationen står människan i en central ställning i strävan efter en hållbar utveckling. Människan har rätt till ett hälsosamt och rikt liv i harmoni med naturen. Rätten till utveckling skall förverkligas genom att man rättvist beaktar nuvarande och kommande generationers behov av miljö.

Förslaget att foga ett miljöstadgande till grundlagen är förenligt med den internationella

utvecklingen och med miljöfrågornas allt större betydelse i det samhälleliga beslutsfattandet.

I den föreslagna 14 a § stadgas först om envars ansvar för naturen och dess mångfald, för miljön och kulturarvet. Paragrafens 2 mom. ålägger det allmänna att verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslutsfattandet i frågor som gäller den egna livsmiljön.

## Rättsskyddet

En av de tydligaste skillnaderna mellan den nuvarande förteckningen över grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen å ena sidan och internationell grundlagspraxis och de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter å andra sidan är att regeringsformen saknar stadganden om rättegång ur individens synvinkel. T.ex. i tillämpningspraxis i fråga om den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter är artikel 6 om rättvis rättegång ett av de flitigast tillämpade stadgandena.

Det enda egentliga stadgandet om en grundläggande processuell rättighet i regeringsformen är det snäva stadgandet i 13 § om rätten till en laglig domstol. Därtill förbjuds tillfälliga domstolar i 60 § 2 mom. regeringsformen. De övriga stadgandena om domstolsväsendet i den nuvarande regeringsformen är formulerade ur organisatorisk synvinkel och med tanke på fördelningen av behörigheten mellan statsorgan.

Med tanke på individens rättsställning är det å andra sidan ofta lika viktigt att förfarandet i förvaltningsärenden tryggas lika väl som i domstolsärenden. Allt mera ärenden som är viktiga ur individens synvinkel avgörs inom förvaltningen, vilket innebär att behovet av rättsskydd har ökat kraftigt sedan regeringsformen stiftades. Ett allmänt stadgande om förvaltningens lagbundenhet fogades dock redan år 1919 till regeringsformen (92 §). Regeringsformens 56 § visar för sin del på den principiella lösningen att man också i förvaltningsärenden kan besvära sig vid en domstol.

Regeringsformen kompletteras i förslaget därför med ett grundstadgande om garantier på en rättvis rättegång och god förvaltning (16 §). Enligt den föreslagna paragrafen har var och en rätt att på ett tillbörligt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en enligt lag behörig myndighet. Dessutom skall

var och en ha rätt att få ett beslut som gäller personliga rättigheter och skyldigheter behandlat av en domstol eller ett annat oavhängigt lagskipningsorgan. Det föreslagna stadgandet ger dessutom ett institutionellt skydd för de viktigaste delområdena av god förvaltning och en rättvis rättegång.

Ett förbud mot retroaktiv strafflag anses redan nu gälla hos oss som en rättighet på grundlagsnivå, trots att uttryckliga stadganden om detta saknas i grundlagarna. I samband med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna föreslås därmed som en ny 6 a § i regeringsformen ett stadgande om förbud mot retroaktiv strafflag och om den straffrättsliga legalitetsprincipen.

I 6 § 3 mom. regeringsformen ingår enligt förslaget stadganden om rättsskyddsgarantier vid frihetsberövande. Enligt förslaget kan ett beslut om straff som innefattar frihetsberövande endast fattas av en domstol. Även lagligheten i något annat frihetsberövande kan alltid underkastas prövning i domstol.

Kravet på rättsskydd betonas också i den övriga regleringen av de grundläggande fri- och rättigheterna. I t.ex. 7 § 3 mom. som tryggar rätten att vistas i landet är det ovillkorliga kravet som ställs för att en finsk medborgare skall få utlämnas att hans mänskliga rättigheter och rättsskydd garanteras.

### 3.3. Personer som omfattas av de grundläggande fri- och rättigheterna

#### Finska medborgare och utlänningar

Ett av målen för revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna är att utvidga kretsen av personer som omfattas av dessa. I det nuvarande II kap. regeringsformen tryggs dessa fri- och rättigheter endast för finska medborgare. Detta tar sig uttryck redan i rubriken "Finska medborgares allmänna rättigheter och rättsskydd". I de egentliga stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna nämns nästan alltid den finska medborgaren som rättsinnehavare.

Efter andra världskriget har utgångspunkterna för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna förändrats betydligt i detta avseende. Förändringen märks särskilt i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter, som ålägger de avtals-

slutande staterna att respektera de mänskliga rättigheterna och garantera dessa i huvudsak för alla — oberoende av nationalitet — som hör under den ifrågavarande statens jurisdiktion.

T.ex. i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter är endast de politiska rättigheterna beroende av medborgarskap. Enligt artikel 25 i konventionen skall alla medborgare ha rätt och möjlighet att utan diskriminering och oskäliga begränsningar ta del av skötseln av allmänna angelägenheter direkt eller genom valda ombud, rösta och bli valda i lagtima och hederliga val samt att på grundval av principiell likställdhet få tillträde till offentliga tjänster i sitt land. Enligt artikel 12 i konventionen får ingen godtyckligt nekas rätten att inresa till sitt land, vilket innebär ett mera omfattande skydd för de egna medborgarna. Artikel 13 i konventionen skyddar i sin tur utlänningar som lagligt vistas i landet mot olaglig utvisning. I artikel 24 i konventionen tryggs dessutom alla barn rätten till medborgarskap som en mänsklig rättighet. I övrigt saknar nationaliteten betydelse för de fri- och rättigheter som tryggs i konventionen.

Den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter är till denna del likartad. Medborgarskapets betydelse avgränsas till rätten att vistas i landet och till de politiska rättigheterna. Artikel 16 i konventionen gör det möjligt för medlemsstaterna att begränsa utlänningars politiska verksamhet oberoende av bestämmelserna om yttrande-, församlings- och föreningsfriheten och förbudet mot diskriminering. I artikel 3 i konventionens första tilläggsprotokoll garanteras rätten till fria och hemliga val som ordnas med skäliga mellanrum och under förhållanden som garanterar medborgarnas fria åsiktsyttrande. I artikel 3 i det fjärde tilläggsprotokollet skyddas medborgarna mot utvisning och mot att förhindras från att inresa till sitt land. Även utlänningar skyddas mot massutvisning (artikel 4 i det fjärde tilläggsprotokollet) och mot godtycklig utvisning (artikel 1 i det sjunde tilläggsprotokollet).

Den internationella utvecklingen och den allt större internationella växelverkan motiverar att skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna omfattar utlänningar som vistas i landet. Det är svårt att hålla fast vid nationalitetsprincipen för de grundläggande fri- och rättigheternas del, eftersom de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter re-

dan för närvarande garanterar utlänningarna fri- och rättigheter med samma innehåll. Även integrationsprocessen motiverar att kretsen av personer som omfattas av de grundläggande fri- och rättigheterna utvidgas, eftersom redan avtalet om det europeiska ekonomiska samarbetsområdet innebär att Finland skall behandla alla medborgare i länderna inom samarbetsområdet som sina egna medborgare på de områden som avtalet nämner.

Även i den inhemska lagstiftningen har man småningom upphävt begränsningarna av utlänningars rättigheter. Inverkan av de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter märks t.ex. i att begränsningarna av utlänningars utövning av förenings-, församlings- och tryckfriheten slopades (lagar 503/89 och 1331 — 1333/89). EES-avtalet har också inverkat på att man har upphävt begränsningar för utlänningar i lagstiftningen (t.ex. lagen om ändring av tryckfrihetslagen, 308/93).

Utlänningarnas ställning har förbättrats också genom ändringar i regeringsformen, tills vidare dock utanför kapitlet om de grundläggande fri- och rättigheterna. År 1976 blev det möjligt för övriga nordiska staters medborgare att delta i kommunförvaltningen (51 § 3 mom. regeringsformen; 334/76). Genom en lag (1717/91) som gavs i slutet av 1991 utvidgades denna möjlighet att genom lag stadga om deltagande i kommunförvaltningen till att omfatta också andra utlänningar. År 1989 upphävdes begränsningarna i grundlagen av utlänningars tjänsteberörighet genom en ändring av 84 § regeringsformen (724/89). Tidigare var statliga tjänster i regel förbehållna finska medborgare. Efter lagändringen är det möjligt att utnämna utlänningar till offentliga tjänster, med undantag för vissa tjänster som endast är förbehållna finska medborgare.

I förslaget kopplar man med vissa undantag inte längre samman de grundläggande fri- och rättigheterna med finskt medborgarskap. Stadgandena uttrycker således i huvudsak allas fri- och rättigheter. Undantag är valrätten och rätten att vistas i landet. Rätten att rösta i statliga val och folkomröstningar förbehålls också i framtiden endast finska medborgare (11 § 1 mom.). Den kommunala rösträtten föreslås dock bli utsträckt också till utlänningar som är fast bosatta i landet, enligt vad som stadgas i lag. Finska medborgares ställning avviker dock på denna punkt från utlänningars

i det avseendet att en medborgares rösträtt inte är beroende av om han är fast bosatt i landet eller inte (11 § 2 mom.).

Finska medborgares rätt att komma till och vistas i landet åtnjuter i förslaget ett avsevärt större skydd än utlänningars. En medborgare har ovillkorlig rätt att resa in i landet och åtnjuter dessutom ett skydd mot utvisning och överlämnande eller utlämning till ett annat land mot hans vilja. Genom lag stiftas dock om utlämning av en finsk medborgare för brott eller överlämnande av en medborgare för verkställighet av ett straff till ett annat land där hans mänskliga rättigheter och rättsskydd garanteras (7 § 3 mom.).

Utlänningars rätt att komma till Finland och vistas i landet regleras i förslaget genom lag. En utlämning kan dock enligt förslaget till grundlag inte utvisas, utlämnas eller avvisas till ett sådant land där han hotas av dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet (7 § 4 mom.). Med en utlämning avses såväl medborgare i ett främmande land som personer som helt saknar medborgarskap.

De övriga grundläggande fri- och rättigheterna än de ovannämnda föreslås däremot inte bli begränsade på grund av nationalitet. I samband med vissa sociala rättigheter träder dock frågan om de ekonomiska förutsättningarna tydligt fram. Det kan sålunda vara nödvändigt att bevara möjligheten att på vissa grunder avgränsa de förmåner som dessa rättigheter medför. Av denna orsak föreslås det att man i lag kan uppställa som kriterium för beviljande och bestämmande av vissa av de förmåner som trygkas i 15 a § att personen i fråga arbetar eller bor i Finland (15 a § 5 mom.). Denna möjlighet att begränsa förmånerna gäller rätten till skydd för grundläggande utkomst, social- och hälsovårdstjänster och bostad. Den avgörande grunden för en avgränsning är dock inte personens nationalitet. Det avgörande är hur starka band personen har till Finland genom boende eller arbetsplats.

#### Betydelsen av könstillhörighet

I de föreslagna stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter hänvisar man i regel inte skilt till män och kvinnor som rättsinnehavare. Denna lösning understryker att de grundläggande fri- och rättigheterna tillkom-



mer alla som hör under Finlands jurisdiktion på enahanda grunder oberoende av bl.a. kön. Denna framtoning har getts förtur i formuleringen av stadgandena framom den i sig viktiga synpunkten att de enskilda grundläggande fri- och rättigheternas verkningar kan vara olika för kvinnor och män.

Å andra sidan ingår ett särskilt stadgande om jämställdhet mellan könen i förslaget (5 § 4 mom.). Förbudet mot diskriminering i 5 § 2 mom. innefattar dessutom även diskriminering på grund av kön.

### Fysiska och juridiska personer

I de föreslagna stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna avser uttrycket envar eller var och en fysiska personer, dvs. människor. Stadgandena utsträcker sig indirekt till juridiska personer, eftersom avsaknaden av en ställning som juridisk person kan innebära att man gör intrång i rättigheter som tillkommer en individ som befinner sig bakom den juridiska personen. Tolkningen av våra nuvarande stadganden om grundläggande fri- och rättigheter är vedertagen på denna punkt (t.ex. GrUU 18/1982 rd).

Flertalet av de föreslagna grundläggande fri- och rättigheter är till sin natur sådana att det inte heller med tanke på möjligheterna att uppnå syftet med stadgandena är motiverat att lämna juridiska personer utanför grundlagsskyddet. Det är t.ex. inte godtagbart att lämna juridiska personer utan rättsskyddsgarantier när det gäller förvaltning och lagskipning (jfr. den föreslagna 16 §). Det är inte heller motiverat att förbehålla endast fysiska personer rätten att ordna möten, utan denna rätt skall garanteras också för t.ex. föreningar.

Staten, kommunerna samt de offentligrättsliga samfundet och verken lämnas däremot enligt vedertagen lagstiftningspraxis utanför skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna (t.ex. GrUU 18/1982 rd, GrUU 6/1990 rd, GrUU 7/1990 rd). Kommunernas självstyrelse tryggas dock skilt i regeringsformen.

### Betydelsen av ålder och omyndighet

I stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter ställs i regel inga villkor i fråga om ålder. Rätten att rösta i statliga och kommu-

nala val och i folkomröstningar i 11 § skall dock fortfarande enbart gälla personer som har uppnått myndig ålder. Förutsättningen för röst- och röstningsrätt är i förslaget att personen före röstningsåret har fyllt 18 år.

Å andra sidan föreslås det att särskilda stadganden om barns fri- och rättigheter skall införas i regeringsformen. Enligt det föreslagna 5 § 3 mom. skall barn bemötas som jämlika individer och enligt 15 a § 3 mom. skall det allmänna stödja dem som svarar för omsorgen om ett barn så att de har möjligheter att trygga barnets välfärd och individuella uppväxt. Barnets särskilda behov av skydd har beaktats också i 10 § 2 mom., enligt vilket det är möjligt att genom lag stadga om nödvändig begränsning i fråga om bildprogram för att skydda barn.

I övrigt är skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna åtminstone inte till sin utgångspunkt beroende av ålder. Syftet med revideringen av stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna är dock inte att ändra de regler om rättshandlingsförmåga som ingår i vår rättsordning. Vad gäller en omyndig person är det närmast fråga om vem som för hans talan. I enlighet med detta konstaterade riksdagens grundlagsutskott t.ex. då det tolkade det nuvarande stadgandet om religionsfrihet i regeringsformen att religionsfriheten är oberoende av ålder, men då det gäller en minderårig person utövas denna frihet inte av honom själv utan av hans föräldrar eller förmyndare (GrUU 12/1982 rd).

Närmare stadganden om utövningen av de grundläggande fri- och rättigheterna skall som för närvarande kunna utfärdas genom lag. I lagarna kunde också ingå ordningsstadganden som har betydelse för minderåriga. T.ex. för föreningsfrihetens del är det motiverat att i lag fastslå en åldersgräns för verksamhet i en registrerad förening. Dylåka restriktioner skall dock kunna motiveras på ett godtagbart sätt med tanke på skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Det är inte möjligt att helt lämna minderåriga utanför skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna.

Samma grundläggande utgångspunkt kan tillämpas också på andra omyndiga personer (personer som står under förmynderskap). De grundläggande fri- och rättigheterna tillkommer även personer som står under förmynderskap, men det är möjligt att förmyndaren har talerätten i fråga om dessa fri- och rättigheter.

Tidpunkten för inträdandet och upphörandet av skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna

Utgångspunkten i förslaget är att de grundläggande fri- och rättigheterna tillkommer fysiska personer under deras livstid. Människan blir således fullständig innehavare av de grundläggande fri- och rättigheterna när hon föds och skyddas av dem ända till sin död. T.ex. stadgandet i 6 § om rätten till liv utgör inget hinder för att genom lag stadga om avbrytande av en graviditet med kvinnans samtycke, på det sättet som för närvarande är fallet.

Rättsordningen ger på olika sätt skydd även före födseln. Detta förverkligas delvis genom moderns skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna. I det föreslagna stadgandet i 1 § inskrivs också människovärdets okränkbarhet som ett grundvärde i statsförfattningen. Därmed är t.ex. sådana medicinska och vetenskapliga experiment med foster och embryon som kränker människovärdet förbjudna enligt 1 §.

#### Soldaters ställning

Enligt den nuvarande 16 § regeringsformen är det möjligt att genom en lag göra nödvändiga begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna för personer i krigstjänst. Med stöd av detta stadgande har det varit möjligt att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna för personer i krigstjänst både i krislägen och under normala förhållanden. Stadgandet har tolkats så att det gäller såväl beväringar som avtjänar sin värnplikt som försvarsmaktens stampersonal.

I artikel 4 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och i artikel 8 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter konstateras att värnplikt eller tjänst som ersätter värnplikten inte betraktas som tvångsarbete som kränker den personliga friheten. I artikel 22 om föreningsfriheten och den fackliga föreningsfriheten i den sistnämnda konventionen konstateras uttryckligen att artikeln inte förhindrar lagliga begränsningar av utövningen av dessa rättigheter med avseende på medlemmar av de väpnade styrkorna eller polisen. I bestämmelserna om yttrandefriheten (art. 19) och församlingsfriheten (art. 21) ingår dock ingen särskild klausul om begränsningar av soldaters fri- och rättig-

heter. På motsvarande sätt finns det i artikel 11 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter en särskild begränsningsklausul för förenings- och församlingsfriheten som gäller soldater, personer som hör till polisen och statstjänstemän. Någon sådan begränsningsklausul finns dock inte i artikel 10 om yttrandefriheten. I övrigt innehåller den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter inga särskilda bestämmelser som gäller soldater. Även om värnplikt i sig är tillåtet utan hinder av det förbud mot tvångsarbete som utgör ett skydd för den personliga friheten, är det enligt konventionerna om mänskliga rättigheter i övrigt inte tillåtet att begränsa soldaters personliga fri- och rättigheter annat än i undantagslägen.

Principerna som omfattas i konventionerna om mänskliga rättigheter motiverar att man avstår från den allmänna befogenhet att begränsa soldaters grundläggande fri- och rättigheter som finns formulerad i den nuvarande 16 § regeringsformen. Ett dylikt stadgande vore också åtminstone delvis onödigt, eftersom 75 § regeringsformen och 7 § 2 mom. riksdagsordningen utgör den rättsliga grunden på grundlagsnivå för en del av de nuvarande begränsningarna. En av utgångspunkterna för revideringen är att inga grupper skall lämnas utanför skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna.

Förslaget innehåller därför inget särskilt stadgande om begränsningar som gäller soldater, utan eventuella restriktioner skall även på denna punkt övervägas på basis av de allmänna kriterierna för en begränsning. I det föreslagna 7 § 2 mom. stadgas dock uttryckligen att rättigheten att lämna landet genom lag kan begränsas medan en skyldighet att försvara landet fullgörs.

#### Särskilt subordinationsförhållande och anstaltsmakt

Tidigare ansåg man att det också i Finland var möjligt att begränsa en viss människogrups grundläggande fri- och rättigheter direkt på basis av ett särskilt subordinationsförhållande eller anstaltsmakt. Exempel på dylika grupper kunde vara fångar och andra personer som vistas på en anstalt samt tjänstemän. Numera har man dock förkastat dylika grun-

der för en begränsning av grundläggande fri- och rättigheter. Sålunda förutsätter t.ex. en begränsning av fångars eller tjänstemäns grundläggande fri- och rättigheter enligt den nuvarande uppfattningen en särskild lag, vars lagstiftningsordning beror på innehållet i och graden av begränsning.

Revideringen försätter i princip alla människor i ett jämställt läge beträffande skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Om vissa begränsningar visar sig vara behövliga, skall godtagbarheten avgöras på basis av de ordinära förutsättningarna för en begränsning. Särskilt frihetsberövande innebär ett mycket omfattande ingrepp i en människas fri- och rättigheter. Ett frihetsberövande utgör dock inte i sig någon grund för en begränsning av den ifrågavarande personens övriga grundläggande fri- och rättigheter. Om det visar sig vara nödvändigt att begränsa också andra grundläggande fri- och rättigheter än den personliga friheten i samband med ett frihetsberövande, skall begränsningarna kunna rättfärdigas skilt i varje enskilt fall och för varje fri- och rättighet. T.ex. i 8 § 3 mom. ges lagstiftaren befogenhet att i undantagsfall begränsa rätten till hemlighet för ett förtroligt meddelande i samband med frihetsberövande.

### Gruppers rättigheter

Innehavaren av de grundläggande fri- och rättigheterna är i regel en individ. Å andra sidan är en stor del av de grundläggande fri- och rättigheterna sådana att de omöjligtvis kan vara endast individens fri- och rättigheter. T.ex. yttrande-, förenings- och församlingsfriheten kan förverkligas till fullo endast i ett samfund.

I 14 § om de språkliga rättigheterna är subjektet uttryckligen en viss befolkningsgrupp i stället för en individ. Enligt förslaget skall det allmänna tillgodose landets finsk- och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällsbehov enligt enahanda grunder. Stadgandet motsvarar i sak det nuvarande 14 § 3 mom. regeringsformen.

I det föreslagna 14 § 3 mom. tryggas samernas, zigenarnas och andra gruppers rätt att bevara och utveckla sitt eget språk och sin egen kultur. Avsikten är att trygga de språkliga och nationella minoritetsgruppernas och deras respektive kulturs fortlevnad.

### 3.4. De grundläggande fri- och rättigheternas bindande verkan

Utgångspunkten för regleringen av de grundläggande fri- och rättigheterna har varit att skydda individens frihet mot ingrepp från statsmaktens sida. Definitionen på förhållandet mellan individen och staten är fortfarande en av utgångspunkterna för regleringen. Den kräver dock kompletteringar.

All utövning av offentlig makt kan inte betraktas som statlig verksamhet. Kommunerna, landskapet Åland och den evangelisk-lutherska kyrkan som självstyrelsesamfund samt organisationerna för den s.k. medelbara offentliga förvaltningen såsom folkpensionsanstalten, Finlands Bank och de offentligrättsliga sammanslutningarna (t.ex. renbeteslagen och skogsvårdsföreningarna) fungerar i Finland på sådana områden där skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna kan vara lika viktigt som i de statliga myndigheternas verksamhet. Å andra sidan understryker de grundläggande fri- och rättigheternas ställning som grundvärden i samhället också deras betydelse för relationerna mellan enskilda.

I flera förslag till stadganden nämns begreppet "det allmänna" om den part som åläggs en viss förpliktelse. Så är fallet i t.ex. 16 a § (den allmänna förpliktelsen att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna) samt i flertalet stadganden med förpliktelser att främja och trygga i stadgandena specificerade grundläggande fri- och rättigheter (11 § 3 mom., 13 § 2 mom., 14 § 2 mom., 14 a § 2 mom., 15 § 2 och 3 mom. samt 15 a § 3 och 4 mom.).

Man har betonat att också regeringsformens nuvarande stadganden om grundläggande fri- och rättigheter utsträcker sig även till annan offentlig verksamhet än den som bedrivs i statens namn. Man har betonat att tjänstemän i kommuner, samkommuner, den evangelisk-lutherska kyrkan, landskapet Åland eller vid något annat offentligrättsligt verk på samma sätt binds av stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna. Också privata rättssubjekts verksamhet som kan jämföras med en myndighets verksamhet betraktas som offentlig verksamhet vad de grundläggande fri- och rättigheterna beträffar.

Kravet på lagbundenhet, plikten att i all tjänsteverksamhet noggrant iaktta lag, i 92 § 1 mom. regeringsformen skall förstås som en förpliktelse att vid all utövning av offentlig

makt tillämpa rättsordningen i sin helhet, inklusive stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna.

Trots att också kommunerna hör till begreppet "det allmänna", avser förslaget inte att ändra utgångspunkterna för den kommunala självstyrelsen som fastställs i 50 och 51 §§ regeringsformen. Dessa stadganden anses enligt gängse uppfattning skydda den kommunala självstyrelsen också mot lagstiftaren. Det är inte möjligt att i vanlig lagstiftningsordning ingripa i den kommunala självstyrelsens särdrag så att den förlorar sin betydelse i sak. På basis av rättslitteraturen och grundlagsutskottets ståndpunkter kan man anse att åtminstone kommunalförvaltningens demokratiska struktur, kommunens rätt att beskatta sina medlemmar, kommunens allmänna behörighetsområde samt de kommunala organens oberoende i en viss utsträckning av staten åtnjuter skydd i grundlagen.

Den kommunala självstyrelsen tryggas också i den europeiska stadgan om lokal självstyrelse (FördrS 65 och 66/91). Enligt artikel 3 stycke 1 i stadgan innebär lokal självstyrelse lokalmyndighetens rätt och möjlighet att enligt lag reglera och sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna på eget ansvar och i den lokala befolkningens intresse. Stadgan förutsätter att de lokala myndigheternas grundläggande befogenheter och uppgifter regleras i grundlag eller någon annan lag. Enligt artikel 9 stycke 2 i stadgan skall de lokala myndigheternas ekonomiska resurser vara tillräckliga i förhållande till deras förpliktelser enligt grundlag eller annan lag.

Förslaget utgår från att de eventuella nya förpliktelserna och uppgifterna som revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna medför för kommunerna skall regleras genom lag. Vid regleringen av uppgifterna skall man också sörja för att kommunerna har faktiska förutsättningar att sköta uppgifterna. Stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna definierar alltså inte i sig hur kostnaderna mellan stat och kommun skall fördelas.

Stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna riktas till lagstiftaren på många sätt. De begränsar inte enbart riksdagens behörighet som lagstiftande makt utan de innefattar också en del förpliktelser att aktivt agera. Ett stadgande om en grundläggande fri- och rättighet kan allmänt leda och styra lagstift-

ningsverksamheten eller innehålla ett uttryckligt grundlagsenligt uppdrag att skapa en viss lagstiftning.

I det finska systemet för skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna betonas det formella skyddet eller det skydd som är förbundet med de förfaranden som skall iaktas. Stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter har fått sin betydelse genom 67 § riksdagsordningen, som gäller stiftande av en lag i grundlagsordning. Dessa stadganden har ändrat förfarandet vid stiftandet av en lag så att längre gående begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna i regel kan genomföras endast genom ett beslut med kvalificerad majoritet i riksdagen (5/6 av de avgivna rösterna) eller genom ett beslut i två på varandra följande riksdagar och av den senare med kvalificerad majoritet (2/3 av de avgivna rösterna). Ett annat centralt drag i det procedurmässiga skydd som de grundläggande fri- och rättigheterna åtnjuter hänför sig till behandlingen av ett lagförslag i riksdagens grundlagsutskott i de fall där det har framlagts misstankar om förslagets förhållande till grundlagen. För att det procedurmässiga skydd som de grundläggande fri- och rättigheterna åtnjuter och som förverkligas genom lagstiftarnas självkontroll, skall bli tillräckligt effektivt, är det nödvändigt att det i riksdagen finns en effektiv intern, institutionell övervakningsmekanism. Det är också väsentligt att övervakningen grundar sig på statsförfattningsrättsliga synpunkter, även om grundlagsutskottet i sig är ett politiskt organ som består av riksdagsmän.

I riksdagens grundlagsutskotts praxis har det speciellt under 1980-talet skett en tydlig förändring från övervakning av den rent formella lagstiftningsordningen för lagförslag i riktning mot ett substantiellt skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna. Nuförtiden är det högst vanligt att grundlagsutskottets utlåtanden inte enbart tar ställning till valet av lagstiftningsordning utan också innehåller krav på att innehållet i ett lagförslag skall ändras på det sätt som grundlagen förutsätter.

Det har hänt att grundlagsutskottet har fogat kraven på innehållsändringar i ett lagförslag direkt till valet av lagstiftningsordning. Utskottet har ofta meddelat att ett lagförslag kan stiftas i vanlig ordning under förutsättningen att de statsförfattningsrättsliga synpunkterna som utskottet har framfört beaktas på ett tillbörligt sätt (t.ex. GrUU 4/1984 rd,

GrUU 1/1986 rd, GrUU 2/1986 rd). Även om utskottet har ansett att en viss detalj inte i sig inverkar på lagstiftningsordningen, har det i frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna ibland ändå av rättsskyddsorsaker framlagt krav på en precisering av lagförslaget (t.ex. GrUU 12/1985 rd).

Grundlagsutskottet har också upprepade gånger betonat att de grundläggande fri- och rättigheterna inte bör kringskäras mer än nödvändigt ens till formuleringen (t.ex. GrUU 13/1985 rd, GrUU 4/1986 rd) och att ingreppen i de grundläggande fri- och rättigheterna inte får vara större än vad som är absolut nödvändigt (t.ex. GrUU 6/1983 rd). Detta hör samman med det hävdvunna kravet i finsk statsförordningsrätt på precision och noggrann avgränsning av restriktioner av de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet har uttryckligen i fråga om undantagslagar som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna också allmänt betonat att undantagslagar skall användas så begränsat som möjligt (t.ex. GrUU 5/1981 rd).

De internationella konventionerna om mänskliga rättigheter medför numera dessutom substantiella krav på skydd för många sådana rättigheter som samtidigt är interna grundläggande fri- och rättigheter, eftersom en tillämpning av ordningen för stiftande av grundlag inte berättigar till avvikelser från bestämmelserna i konventionerna (se GrUU 12/1982 rd). Såväl den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter som den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter innehåller bestämmelser om ovillkorliga fri- och rättigheter (artikel 4.2 i den förra och artikel 15.2 i den senare), som inte får begränsas ens i sådana nödlägen som nämns i dessa konventioner. I flertalet artiklar i bägge konventionerna ingår dessutom uttömmande förteckningar över förutsättningarna för en begränsning av de fri- och rättigheter som tryggas i artiklarna (t.ex. art. 8—11 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter).

Också den allmänna förpliktelsen för det allmänna och därmed också för lagstiftaren att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna (16 a §) understryker betydelsen av det faktiska förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Till det procedurmässiga skyddet hör ett krav, som följer av de grundläggande fri- och

rättigheternas karaktär, på att en begränsning av en grundläggande fri- och rättighet skall bygga på en lag som riksdagen har stiftat. Detta krav innebär ett förbud mot en begränsning av grundläggande fri- och rättigheter genom förvaltningsåtgärder eller normer som står på en lägre nivå än lagar, t.ex. förordningar, kommunala ordningsstadgor eller myndighetsbestämmelser. Lagstiftaren får inte heller delegera sin makt att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna till en lägre nivå i hierarkin. Det ankommer även i framtiden uttryckligen på den nationella grundlagen att uppställa krav på den hierarkiska nivån för sådan lagstiftning som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna.

Å andra sidan har särskilt skyddet för den personliga friheten på ett markerat sätt fogats samman med de rättsskyddsgarantier som domstolsförfarandet ger. Sålunda förutsätter det föreslagna 6 § 3 mom. att endast domstol kan utmäta ett straff som innefattar frihetsberövande och att lagligheten i något annat frihetsberövande kan underkastas prövning i domstol. Också stadgandet om garantier på en rättvis rättegång (16 §) betonar rättegångsförfarandets betydelse för individens rättsskydd. I förslaget ställs det å andra sidan betydande kvalitetskrav också på förvaltningen för att individens rättsskydd skall kunna garanteras (16 §).

En del av de föreslagna stadgandena innehåller i sin tur en förpliktelse för det allmänna att främja rättigheten, såsom t.ex. i stadgandena om rättigheter att delta i samhällelig verksamhet (11 § 3 mom.), rätten till arbete (15 § 2 och 3 mom.), rätten till social- och hälsovårdstjänster (15 a § 3 mom.), rätten till bostad (15 a § 4 mom.), rätten till en sund miljö (14 a § 2 mom.) samt rätten till utbildning (13 § 2 mom.). Dessa stadganden kompletterar den allmänna förpliktelsen i 16 a §, som sträcker sig över samtliga föreslagna stadganden, att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna.

I flertalet föreslagna stadganden kopplas den egentliga grundläggande fri- och rättigheten nära samman med en preciserande reglering som förverkligas genom en vanlig lag. Dylika laghänvisningar används då den grundläggande fri- och rättigheten klart förutsätter stöd av vanlig lagstiftning eller då det är omöjligt att i grundlagen formulera den grundläggande fri- och rättigheten på ett tillräckligt ovillkorligt och omfattande sätt. En hänvisning till närma-

re reglering i lag, t.ex. formuleringen ”närmare stadgas i lag” betonar dock att den fri- och rättighet som nämns i det stadgande där hänvisningen ingår utgör den absoluta huvudregeln. I lag kan dess innehåll anges exaktare, dock endast så att regeringsformen preciseras och att huvudregeln inte försvagas till sina grunder. En dylik formulering lämnar ett utrymme för lagstiftaren att i en viss utsträckning begränsa fri- och rättigheten. En noggrannare lagstiftning t.ex. om handlingars offentlighet, som tryggas i 10 § 3 mom., kan precisera vilka handlingar som är offentliga. Man kan också stadga om att vissa särskilt nämna handlingar och upptagningar inte är offentliga före ett visst datum. En hänvisning till en noggrannare reglering innebär också att lagstiftaren har en förpliktelse att utfärda dylika noggrannare stadganden. Lagen kan också ses som ett sätt att i praktiken förverkliga dessa fri- och rättigheter.

T.ex. den kommunala rösträtten (11 § 2 mom.) tryggas i förslaget ”enligt vad som stadgas genom lag”. Jämfört med den tidigare gruppen är det enbart frågan om en gradskillnad. Lagstiftaren ges ett något större utrymme att reglera rättigheten, eftersom laghänvisningen inte begränsar lagstiftarens uppgift till en noggrannare reglering. Beträffande den kommunala rösträtten är det lagstiftarens uppgift att definiera hur länge en utlänning skall vara bosatt i Finland innan han anses vara stadigvarande bosatt i landet, vilket är förutsättningen för utlänningars kommunala rösträtt enligt lagrummet. Rösträtt tillkommer sålunda endast de utlänningar som uppfyller det krav på bofasthet som uppställs i en vanlig lag.

Den tredje gruppen, där grundlagen enbart hänvisar till att någon frihet eller rättighet stadgas genom lag, är inte enhetlig. På flera ställen påminner en sådan hänvisning om de stadganden genom vilka lagstiftaren åläggs en klar uppgift att trygga en grundläggande fri- och rättighet (t.ex. 16 § 2 mom.: ”tryggas i lag”). Detta gäller bl.a. stadgandet i 14 § 3 mom. om rätten att använda samiska hos myndigheter. Stadgandet förutsätter att samerna ges genom lag rätt att använda samiska hos myndigheter. Å andra sidan ges lagstiftaren prövningsmakt i regleringen av rättigheten i fråga. Lagstiftaren kan utan hinder av grundlagen t.ex. begränsa rättigheten att använda samiska till vissa ärenden eller vissa myndigheter. Däremot skall hänvisningen i stadgandet i

12 § 2 mom. förstås som en fullmakt att genom en vanlig lag stadga om expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning. Ett likadant element av fullmakt ingår i uttryckena ”genom lag kan stadgas” eller ”i lag kan stadgas” i t.ex. 8 § 3 mom. och 10 § 2 mom.

Stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter har betydelse i riksdagens verksamhet inte bara vad gäller utövningen av den egentliga lagstiftningsmakten. För det första kan riksdagen styra tolkningen av lagarna genom utskottsbetänkanden och utlåtanden. I vissa av grundlagsutskottets utlåtanden av senare datum framläggs myndigheternas förpliktelse att tolka lagen i de grundläggande fri- och rättigheternas anda både i samband med ett enskilt stadgande i en viss lag och som en allmän princip för myndigheternas verksamhet (t.ex. GrUU 6/1988 rd). För det andra skall stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna beaktas också då riksdagen utövar sin budgetmakt. Stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna har stor betydelse för allokeringen av de statliga medlen. För det tredje hör stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna samman med riksdagens kontrollmakt, t.ex. vid behandlingen av justitiekanslerns, justitieombudsmannens och regeringens berättelser. Denna dimension får särskild betydelse av det faktum att riksdagens grundlagsutskott saknar andra regelmässiga medel för att övervaka iakttagandet av de verksamhetsförpliktelser som kan härledas ur de grundläggande fri- och rättigheterna. Berättelseförfarandet vore ett sätt för grundlagsutskottet att utveckla övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna även i denna riktning.

I det nuvarande finska systemet för grundläggande fri- och rättigheter har den direkta tillämpningen av fri- och rättigheterna i domstolar och hos andra lagskipande myndigheter inte varit särskilt omfattande jämfört med många andra länder. Detta beror till en del på att 92 § regeringsformen vedertaget tolkas som ett förbud för domstolarna mot att pröva lagars grundlagsenlighet.

I samband med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna föreslås inte att en författningsdomstol grundas eller någonting annat arrangeras som skulle berättiga domstolarna att pröva lagars grundlagsenlighet. Det är i och för sig klart att också de nuvarande stadgandena om grundläggande fri-

och rättigheter utgör en del av den rättsordning som skall tillämpas i domstolarna och av andra myndigheter. Av 92 § regeringsformen följer att domstolarna och de övriga myndigheterna inte bara är berättigade att tillämpa stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter, utan att de också har en skyldighet att underlåta att tillämpa en norm som står på en lägre nivå än en lag, om normen strider mot ett grundlagsstadgande om en grundläggande fri- och rättighet. Särskilt sedan 1970-talet har man i rättslitteraturen, i grundlagsrevideringsprojekt, i de högsta lagövervakarnas och också i domstolarnas beslut betonat myndigheternas skyldighet att tillämpa stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter.

Den uppfattning enligt vilken finska domstolar inte tillämpar regeringsformens stadganden om grundläggande fri- och rättigheter har varit delvis ogrundad. Det finns enskilda beslut av de högsta domstolarna med en uttrycklig hänvisning till något stadgande i II kap. regeringsformen. I riksdagens justitieombudsmans praxis allt sedan slutet av 1960-talet och i de högsta domstolarnas beslut särskilt på 1980-talet kan man skönja en ökad tillämpning av stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter. Under de senare åren har tillämpningen ytterligare ökat och har också utvidgats till att delvis gälla internationella konventioner om mänskliga rättigheter. Särskilt i justitieombudsmannens praxis verkar det under senare år ha blivit vanligare med hänvisningar till internationella konventioner om mänskliga rättigheter än till stadganden om grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen.

I förslaget ingår endast en allmänt formulerad förpliktelse för alla utövare av offentlig makt att trygga förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna (16 a § 1 mom.). Ifall stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna formuleras mera exakt än hittills och de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter beaktas i en högre grad vid domstolarna kommer möjligheterna att direkt tillämpa de grundläggande fri- och rättigheterna att förstärkas. Stadgandena tillämpas dock i så många olika situationer att det inte är motiverat att reglera den direkta tillämpningen genom detaljerade stadganden i grundlagen.

De grundläggande fri- och rättigheterna har särskilt stor betydelse vid tolkningen av övrig lagstiftning. Eftersom de grundläggande fri-

och rättigheterna uttrycker de allmänt omfattade grundvärdena i samhället, kan man inte anse det tillräckligt att deras inverkan utsträcker sig endast till förhållandet mellan individ och stat. De grundläggande fri- och rättigheterna skall ha en inverkan på hela samhället. I praktiken förmedlas de grundläggande fri- och rättigheternas inverkan på förhållandet mellan enskilda människor i allmänhet genom konkretiserande, vanlig lagstiftning, även om vissa grundläggande fri- och rättigheter också kan ha en mera direkt inverkan på förhållandet mellan enskilda. Å andra sidan bör man beakta att somliga grundläggande fri- och rättigheter är avsedda att reglera endast individens förhållande till det allmänna. T.ex. de föreslagna stadgandena om rättsskyddsgarantier i samband med förvaltning och lagskipning (16 §), förbudet mot retroaktiv strafflag (6 a §) och rätten att ta del av handlingar och upptagningar som innehas av en myndighet (10 § 3 mom.) riktar sig tydligt endast till det allmänna.

### 3.5. Begränsningar av och avvikelser från de grundläggande fri- och rättigheterna

De grundläggande fri- och rättigheterna kan åtminstone inte rent allmänt vara ovillkorliga så att de inte under några förhållanden eller i någon utsträckning får begränsas. Det är å andra sidan viktigt för skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna att restriktionerna är så obetydliga som möjligt.

De flesta grundläggande fri- och rättigheter i gällande II kap. regeringsformen innehåller ett lagförbehåll, dvs. en hänvisning till att man genom lag kan stadga om begränsningar av en grundläggande fri- och rättighet eller bestämma om utövningen av en grundläggande fri- och rättighet. Dessa lagförbehåll innehåller vanligtvis inga uttryckliga villkor för en dylik begränsande eller preciserande lag. Ett omfattande bruk av löst formulerade lagförbehåll på det sätt som är möjligt enligt det nuvarande II kap. regeringsformen passar dåligt in i ett system där de grundläggande fri- och rättigheterna är avsedda att vara bindande också för lagstiftaren.

Då regeringsformen stiftades var tanken bakom regleringen av ett flertal av medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter som under den ryska makten hade förverkligats i administrativ ordning endast att denna reglering

skulle förbehållas riksdagen genom grundlag. Avsikten var att skydda medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter främst från kränkningar från förvaltningsmyndigheternas sida. De grundläggande fri- och rättigheternas huvudsakliga betydelse har först senare inriktats på lagstiftarens verksamhet. Detta är orsaken till att man i lagstiftningspraxis och inom juridiken har varit tvungen att utveckla tilläggs-kriterier som ett lagförslag om begränsning av en grundläggande fri- och rättighet skall uppfylla för att lagen skall kunna stiftas i vanlig ordning.

Begränsningarna skall för det första bygga på lag. Detta krav innebär ett förbud mot att delegera restriktionsbehörigheten till en lägre instans än riksdagen. Begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter får således inte byggas på förordningar, kommunala stadgor eller förvaltningsbeslut.

En lag om begränsning av en grundläggande fri- och rättighet skall vara exakt och noggrant avgränsad. Det väsentliga innehållet i begränsningen skall uttryckas direkt i lagen. I lagen skall t.ex. begränsningens omfattning och dess exakta förutsättningar framgå. Det skall endast på godtagbara grunder vara möjligt att begränsa grundläggande fri- och rättigheter.

Det kommer an på lagstiftningspraxis att närmare besluta om den exakta definitionen på en begränsning för varje enskild fri- och rättighets del. Utgångspunkten är att åtminstone djuptgående, exceptionella eller summariska begränsningar i alla fall innebär ett sådant ingrepp i en grundläggande fri- och rättighet att de inte kan förverkligas genom en vanlig lag.

I somliga av de föreslagna stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter ingår en särskild begränsningsklausul. En sådan ingår i 12 § 2 mom. (expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning), 7 § 2 mom. (grunder för en begränsning av rätten att lämna landet), 7 § 3 mom. (undantag från förbudet mot att utlämna en finsk medborgare), 10 § 2 mom. (rätt att begränsa spridningen av vissa bildprogram) och 8 § 3 mom. (begränsningar av hemligheten för ett förtroligt meddelande och undersökningar som ingriper i hemfriden).

Flera grundläggande fri- och rättigheter trygkas med förbehåll som ”enligt vad som närmare stadgas i lag” eller ”enligt vad som stadgas genom lag”. En sådan formulering i sig gör den

grundläggande fri- och rättigheten relativ och ger lagstiftaren en viss prövningsmakt. En dylik hänvisning berättigar dock inte ingrepp t.ex. i de grundläggande fri- och rättigheternas centrala innehåll.

Ett av den finska statsförfattningens särdrag är undantagslagsförfarandet. Med en undantagslag avses en lag som har stiftats i grundlagsordning och som utan att den ändrar ordalydelsen i grundlagen ändrar innehållet i sak. I dessa fall kan man också tala om en medelbar ändring av grundlagen. Undantagslagar jämställs i författningshierarkin med vanliga lagar. De kan ändras i vanlig lagstiftningsordning, om inte ändringen innebär ett utvidgande av det ursprungliga undantaget. Möjligheten att stifta undantag från grundlagen fastställs i 95 § regeringsformen och 94 § riksdagsordningen.

Även om undantagslagsförfarandet är en rättslig institution som gäller hela den finska statsförfattningen, har det i praktiken sin största betydelse för hur systemet för grundläggande fri- och rättigheter fungerar. Undantagslagsförfarandet har använts flitigt hos oss. Användningen har inte enbart begränsats till undantagslagen utan förfarandet har tillämpats också under normala förhållanden och för lagar som har stiftats för permanenta behov. Enligt en utredning som justitieministeriet har gjort har det sedan år 1919, då regeringsformen trädde i kraft, fram till slutet av år 1992 stiftats inalles 847 undantagslagar, av vilka drygt 20 procent fortfarande är i kraft. Enligt samma utredning stiftades mellan åren 1973 och 1992 inalles 66 undantagslagar som uttryckligen gällde begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter. Av lagarna gällde 52 egendoms-skyddet. Det stiftades klart färre undantag från de övriga grundläggande fri- och rättigheterna.

Kommittén för grundläggande fri- och rättigheter föreslog att man i samband med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna avstår från möjligheten att stifta undantagslagar om grundläggande fri- och rättigheter. Asikterna om förslaget divergerade tydligt i utlåtandena. I många utlåtanden motsatte man sig ändringen eller förhöll man sig reserverat och krävde grundliga tilläggsutredningar. Förslaget fick dock också klart stöd. Vid den fortsatta beredningen av revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna har man med beaktande av utlåtandena ansett att det inte finns tillräckliga förutsättningar att i



detta sammanhang avstå från undantagslagsförfarandet endast beträffande de grundläggande fri- och rättigheterna. Frågan bör avgöras i samband med en större helhetsutvärdering av statsförfattningen. Detta har haft en inverkan på formuleringen av somliga stadganden.

Å andra sidan har man strävat efter att så långt som möjligt formulera stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter så att undantagslagar inte kommer att behövas. T.ex. i stadgandena om rörelsefrihet (7 §), hemfrid och hemlighet för ett förtroligt meddelande (8 §) och yttrandefrihet (10 §) inskrivs en uttrycklig begränsningsfullmakt som så noggrant som möjligt definierar den marginal inom vilken en vanlig lag kan stiftas.

Enligt den nuvarande 16 § regeringsformen utgör stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter i II kap. regeringsformen inget hinder för att genom lag stadga om sådana begränsningar som är nödvändiga i krig eller under uppror. Också i en del konventioner om mänskliga rättigheter har man utgått från att staterna under de allvarligaste krislägena har möjlighet att avvika från de normala förpliktelserna beträffande de mänskliga rättigheterna.

Enligt artikel 4 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter kan en konventionsstat under allmänt nödläge som hotar nationens fortbestånd och som officiellt kungjorts som sådant vidta åtgärder som innebär avvikelser från skyldigheterna enligt konventionen. Begränsningar är tillåtna endast i den utsträckning situationen absolut kräver och de får inte kränka statens andra folkrättsliga förpliktelser. En avvikelse från konventionsförpliktelserna får inte heller leda till diskriminering. I samma konventionsbestämmelse ställer man vissa krav på förfarandet vid en begränsning och räknar upp vissa ovillkorliga fri- och rättigheter som inte kan begränsas.

Artikel 15 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter innehåller liknande bestämmelser. Förteckningen i artikel 2 över ovillkorliga fri- och rättigheter avviker i någon mån från motsvarande förteckning i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, förbudet mot diskriminering nämns inte uttryckligen och i stycke 1 där krislägen beskrivs använder man sig av uttrycket "krig eller annat allmänt nödläge som hotar nationens existens".

Också i artikel 30 i den Europeiska sociala stadgan finns det en bestämmelse om möjlighet till begränsning i krislägen. I konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter finns det däremot ingen bestämmelse som berättigar till avvikelser från konventionens bestämmelser. Detta innebär dock inte att samhällsliga krislägen inte alls skulle tillåtas inverka på de förpliktelser som enligt konventionen åligger en stat. Enligt artikel 2 stycke 1 i konventionen skall rättigheterna i konventionen förverkligas till fullo i enlighet med befintliga resurser, varför samhällsförhållandena inverkar på de exakta konventionsförpliktelserna.

Om Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp eller råder undantagsförhållanden som är så allvarliga att de enligt lag kan jämföras med ett sådant angrepp och som hotar nationen, kan det enligt den föreslagna 16 a § 2 mom. i lag stadgas om sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som är nödvändiga och förenliga med Finlands internationella förpliktelser beträffande de mänskliga rättigheterna. Hänvisningen till de internationella förpliktelserna på de mänskliga rättigheternas område betyder att de begränsningar som de för Finland bindande konventionerna om mänskliga rättigheter anger om rätten att i kristid avvika från fri- och rättigheterna, inklusive principen om de ovillkorliga rättigheterna, på basis av stadgandet tillämpas också på avvikelser från de grundläggande fri- och rättigheterna i situationer som avses i 16 a § 2 mom. Undantagsförhållanden är, till skillnad från nuvarande stadgande, inte i 16 a § 2 mom. direkt definierade som krig eller uppror. Å andra sidan vill man i stadgandet göra en skillnad mellan begränsningar av fri- och rättigheter enligt lag under normala förhållanden och de eventuellt större ingreppen i de grundläggande fri- och rättigheterna i undantagslägen. Den föreslagna regleringen motsvarar definitionen på undantagslägen i konventionerna om mänskliga rättigheter.

### 3.6. Övervakningen av att de grundläggande fri- och rättigheterna respekteras

Inga nya institutionella system för övervakning av de grundläggande fri- och rättigheterna föreslås i revideringen. Detta beror delvis på att frågan om ett system för övervakning av att

grundlagen iaktas är en allmännare fråga som gäller hela statsförfattningen och inte enbart de grundläggande fri- och rättigheterna.

Å andra sidan anser man att det också finns viktiga fördelar i det finländska parlamentariska systemet för övervakning av grundlagen, trots att grundlagsutskottet är ett organ som är sammansatt i enlighet med de politiska maktförhållandena och i vissa fall kan tänkas agera t.ex. i enlighet med regeringspartiernas riksdagsmajoritet. I Finland har man fäst stor uppmärksamhet vid förhandsövervakningen av lagars grundlagsenlighet. På detta sätt har man på förhand i stor utsträckning kunnat eliminera möjligheten att stifta sådana lagar som står i öppen konflikt med grundlagen. Detta element av förhandsgranskning har dock mycket ofta försummats eller hamnat i ett underläge i sådana statsförfattningssystem där ett särskilt utomparlamentariskt domstolsaktigt organ (t.ex. en författningsdomstol) är behörigt att i efterskott pröva lagars grundlagsenlighet. Genom att betona den parlamentariska förhandsövervakningen har man också i Finland kunnat undvika sådana prestigekonflikter mellan statliga organ som lätt följer på ett utomparlamentariskt ingripande i efterskott på en lag som parlamentet har stiftat. Då övervakningens tyngdpunkt ligger i händerna på riksdagens eget organ, grundlagsutskottet, betonas samtidigt riksdagens ställning som ledande statsorgan.

Utomparlamentariska organ kommer inte heller i fortsättningen att ha rätt att pröva grundlagsenligheten i en lag efter att den har stadfästs. Domstolarna och de andra myndigheterna har dock en skyldighet att tolka lagar i grundlagsanda (GrUU 6/1988 rd) och i enlighet med de mänskliga rättigheterna (GrUU 2/1990 rd). Detta innebär att man av de tolkningsalternativ som finns i det enskilda fallet skall välja det som bäst motsvarar kraven som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer.

En av utgångspunkterna för revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna är att innehållsmässigt närma systemet i grundlagen för grundläggande fri- och rättigheter och det internationella systemet för mänskliga rättigheter till varandra. I flera förslag till stadgande har man också skapat lagstiftningsmässiga kopplingar mellan dessa i sig skilda system som tryggar individens fri- och rättigheter. Enligt den föreslagna 16 a § skall det allmänna se till

att såväl de grundläggande fri- och rättigheterna som de mänskliga rättigheterna respekteras. Då man i de i 16 a § tillåtna förhållandena avviker från vissa fri- och rättigheter skall man iaktta Finlands internationella förpliktelser beträffande de mänskliga rättigheterna.

Då revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna genomförs är det inte längre motiverat att betrakta övervakningen av förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och av de mänskliga rättigheterna som separata angelägenheter. I praktiska situationer är frågan ofta om en viss åtgärd är i harmoni med å ena sidan de grundläggande fri- och rättigheterna och å andra sidan de mänskliga rättigheterna. Det föreslås därför att övervakningen av iakttagandet av dessa fri- och rättigheter skall förenhetligas.

Det är också viktigt att i statsförfattningen bokstavligen understryka riksdagens grundlagsutskotts centrala ställning som övervakare av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i lagstiftningsprocessen. En betoning av utskottets ställning innehåller också element som gör övervakningen mera systematisk och täckande. I 46 § riksdagsordningen föreslås därför ett uttryckligt omnämnande som gäller detta.

Eftersom också det allmännas skyldighet att vidta aktiva åtgärder för att förverkliga de grundläggande fri- och rättigheterna (t.ex. 16 a §) är en dimension som i och med reformen får en allt starkare betoning, bör detta lämna sina spår även i övervakningen. En möjlighet är att utveckla det nuvarande systemet med berättelser till ett medel för en övervakning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Detta kan ske på basis av nuvarande rättsläge, eftersom riksdagens grundlagsutskott redan nu regelbundet behandlar såväl regeringens (46 § 3 mom. riksdagsordningen) som riksdagens justitieombudsmans och statsrådets justitiekanslers årliga berättelser.

Ett av målen för revideringen är att göra den direkta tillämpningen av de grundläggande fri- och rättigheterna i domstolar och hos andra myndigheter allmännare. Samtidigt anser man också att det är motiverat att i grundlagen bokstavligen understryka justitiekanslerns och riksdagens justitieombudsmans centrala roll i övervakningen av att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna iaktas i myndigheternas verksamhet. Därför föreslår man att 46 och 49 §§ regeringsformen

kompletteras så att dessa båda lagövervakare i sina uppgifter särskilt noggrant skall övervaka respekterandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

### 3.7. Slopande av möjligheten att lämna ett lagförslag vilande

Möjligheten att lämna ett vanligt lagförslag vilande är internationellt sett en exceptionell statsförfattningsrättslig institution. Den härrör sig från riksdagsordningen av år 1906. Man antog att denna möjlighet skulle bidra till att riksdagen inte stiftar omogna lagar eller sådana lagar som bygger på en liten, tillfällig majoritet. Med hjälp av detta regelsystem ville man ursprungligen lindra övergången från ständsriksdagen med fyra kamrar till den genom allmän och lika rösträtt valda enkammarriksdagen. Målet var att för enkammarriksdagen skapa sådana bromsande mekanismer som är typiska för en tvåkammarriksdag. Stadgandena om möjligheten att lämna ett lagförslag vilande överfördes i sak som sådana till den reviderade riksdagsordningen av år 1928.

Ursprungligen kunde ett lagförslag lämnas vilande över nyval om åtminstone en tredjedel av alla riksdagsledamöter, dvs. 67 ledamöter, understödde detta. Genom den ändring av riksdagsordningen (577/87) som gjordes 1987 ändrades stadgandena så att lagförslaget enligt huvudregeln åter tas upp till behandling i den lagtima riksdag som hålls efter följande lagtima riksdag.

År 1992 inskränktes tillämpningen av denna möjlighet väsentligt två gånger. Först stiftade riksdagen en temporär lag om förbud mot att lämna en s.k. sparlag vilande (66 a § riksdagsordningen; 101/92). Enligt denna lag kunde ett förslag till en lag som gäller inbesparing av statens utgifter inte lämnas vilande, om lagen gällde högst ett finansår och den inte innehöll andra stadganden än sådana som gäller minskning av eller uppskov med utgifter eller verkställighet därav. Enligt lagen kunde inte heller ett sådant lagförslag lämnas vilande, som helt eller delvis skulle upphäva en sådan lag som nämns ovan. Förbudet gällde dock inte ett sådant lagförslag som försvagar det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet.

Denna temporära ändring av riksdagsordningen trädde i kraft den 1 mars 1992 och skulle ursprungligen gälla fram till den 30 juni

1995. Den upphävdes dock genom en permanent ändring av riksdagsordningen som trädde i kraft den 1 september 1992. I denna lag (818/92) avstår man från möjligheten att lämna ett vanligt lagförslag vilande, med ett visst undantag. Ett lagförslag kan i regel inte lämnas vilande som förut. Det enda undantaget från detta förbud mot att lämna ett lagförslag vilande gäller sådana förslag till lagar som försvagar det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet och inte gäller stadgande om skatt eller godkännande av bestämmelser som ingår i ett statsfördrag (66 § 7 mom. riksdagsordningen).

Avsikten med denna revidering av stadgandena om möjligheten att lämna ett lagförslag vilande var att utveckla demokratin genom att utöka majoritetens beslutande makt och förtydliga ansvaret. Revideringen eftersträvade också en förbättring av det beslutsfattande systemets förmåga att snabbt och effektivt reagera på förändringar. Avsikten var också att eliminera onödiga tolkningsproblem och förenkla lagstiftningsförandet. I beredningen av reformen fäste man också uppmärksamhet vid att det inte finns någon annan stat där en minoritet inom parlamentet har en sådan allmän möjlighet att fördröja eller förhindra stiftandet av vanliga lagar, som kan jämföras med det finska systemet för hur ett lagförslag lämnas vilande (se RP 234/1991 rd).

Revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna hör nära samman med sloandet av möjligheten att lämna ett lagförslag vilande. Bristerna i skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna är orsaken till att man anser att det fortfarande är nödvändigt att kunna lämna ett sådant lagförslag vilande som försvagar det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet. Enligt grundlagsutskottet skall man vid tolkningen av den nya 66 § riksdagsordningen beakta att den allt mer inskränkta möjligheten att lämna ett lagförslag vilande har ett direkt sakligt samband med det faktum att vår statsförfattning ännu inte tryggar särskilt viktiga sociala rättigheter i grundlagen. Denna möjlighet att lämna ett lagförslag vilande är till sin utgångspunkt ett redskap för en minoritet på minst 67 riksdagsledamöter att försvåra åtgärder som försämrar det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet på ett sätt som innebär märkbara ingrepp i dessa sociala rättigheter (GrUB 7/1992 rd).

Detta undantagsstadgande som gäller det

lagstadgade grundläggande utkomstskyddet och som bibehölls när man i övrigt upphävde stadgandena om möjligheten att lämna ett lagförslag vilande hör nära samman med att revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna inte har slutförts. Såväl i regeringens proposition som i grundlagsutskottets betänkande konstaterar man att förutsättningen för att man i samband med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna avstå från detta undantagsstadgande är att regeringsformen kompletteras med stadganden om de grundläggande sociala rättigheterna.

Då riksdagen den 15 juni 1992 godkände ändringen av riksdagsordningen om möjligheten att lämna ett lagförslag vilande, förutsatte den att regeringen senare under denna valperiod avlåter en proposition om revidering av de grundläggande ekonomiska, sociala, kulturella och miljömässiga rättigheter utgående från betänkandet av den kommitté som har berett ärendet.

Det föreslås att stadganden om de centrala grundläggande sociala rättigheterna införs i regeringsformen i samband med revideringen av lagstiftningen om de grundläggande fri- och rättigheterna. Viktiga stadganden med tanke på upphävandet av möjligheten att lämna ett lagförslag vilande är åtminstone 15 a § 1 mom. om tryggheten av rätten till oundgänglig utkomst och omsorg, samt 2 mom. enligt vilket var och en genom lag garanteras rätt till grundläggande utkomst vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdom samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare. Också stadgandena om tillräckliga social- och hälsovårdstjänster, stöd för personer som har omsorg om barn samt om rätt till bostad (15 a § 3 och 4 mom.) har en central betydelse då man överväger möjligheten att avstå från möjligheten att lämna också ett förslag till lag om det lagstadgade utkomstskyddet vilande.

Det finns betydande skillnader mellan verkningarna av det skydd som möjligheten att lämna ett lagförslag vilande enligt 66 § 7 mom. riksdagsordningen ger och verkningarna av det skydd som stadganden om grundläggande sociala rättigheter erbjuder. Skillnaden i jämförelse med det skydd som de grundläggande rättigheterna ger ligger bl.a. däri att 66 § 7 mom. riksdagsordningen endast tar fasta på försämringar av det lagstadgade utkomstskyddet. Frågan handlar redan i sitt utgångsläge om hur mycket man kan sänka de nuva-

rande förmånerna. Det skydd som stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna erbjuder är mycket mera mångfasetterat. De inverkar främst genom att de förpliktar det allmänna att aktivt förverkliga de sociala rättigheterna. Möjligheten att lämna ett lagförslag vilande utgör ett skydd endast i lagstiftningsprocessen, medan de egentliga stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter kan ha en skyddande effekt också utanför riksdagsbehandlingen av lagar.

Möjligheten att lämna ett lagförslag vilande är dessutom endast ett suspensivt medel genom vilket ett förslag till lag som försämrar det grundläggande utkomstskyddet i regel kan överföras över en riksdag, även om detta ofta kan innebära att hela lagprojektet slutgiltigt går i stöpet. Ett lagförslag som strider mot ett stadgande om en grundläggande fri- och rättighet behöver däremot alltid minst två tredjedelars majoritet av de angivna rösterna i riksdagen för att slutgiltigt godkännas.

En annan skillnad är att utgångspunkten för tolkningen av 66 § 7 mom. riksdagsordningen är att momentet skall ge ett institutionellt skydd för vissa nuvarande sociala förmåner som garanterats i vanliga lagar. Tolkningen har dock visat sig vara problematisk. Enbart under 1992 års riksdag gav riksdagens grundlagsutskott inalles tolv utlåtanden om begreppet lagstadgat grundläggande utkomstskydd, där utskottet förmån för förmån tvingades avgöra om det var frågan om en sådan försämring av de lagstadgade grundläggande utkomstskyddet som omfattas av möjligheten att lämna lagförslaget vilande. Stadgandena om de grundläggande sociala rättigheterna formuleras dock utan någon koppling till de nuvarande formerna av sociala förmåner.

I enlighet med tanken bakom den ursprungliga ändringen av möjligheten att lämna ett lagförslag vilande föreslår man att man i samband med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna upphäver även den sista möjligheten att lämna vilande ett förslag till en lag som försämrar det lagstadgade utkomstskyddet. Efter revideringen kanaliseras sålunda grundlagsskyddet för de sociala rättigheterna genom stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter. Den föreslagna ändringen gör det nuvarande lagstiftningsförfarandet klarare. Revideringen ger också de sociala rättigheterna ett avsevärt mera heltäckande grundlagsskydd än hittills. Skyddsmekanismen är

dock klart annorlunda än det nuvarande suspensiva skydd mot försämringar som möjligheten att lämna ett lagförslag vilande ger.

Slopandet av möjligheten att lämna ett lagförslag vilande förutsätter att man upphäver 66 § 7 mom. och 73 § 3 mom. och ändrar 73 § 1 mom. och 74 § riksdagsordningen.

### 3.8. Lagteknisk lösning för revideringen

Det föreslås att de nya stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter skall ingå i regeringsformens II kap. som revideras totalt, inte i en skild grundlag. Med denna lösning anser man sig uppnå den fördelen att stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna också i fortsättningen ingår i landets viktigaste grundlag.

Lösningen understryker enhetligheten i statsförfattningen. De grundläggande fri- och rättigheterna ansluter sig således naturligt till stadgandena om den statliga maktfördelningen och maktutövningen, som vid sidan av de grundläggande fri- och rättigheterna utgör statsförfattningens andra huvuddel. Tolkningen av dessa stadganden påverkas också av stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna. Lösningen motiveras också av att de flesta andra stadgandena i regeringsformen har en stor betydelse för hur systemet angående de grundläggande fri- och rättigheterna fungerar. Exempel på dylika är stadgandena om övervakning av iakttagande av grundlagarna, den allmänna laglighetsövervakningen, domstolsväsendet och medborgarnas skyldigheter.

## 4. Propositionens verkningar

### 4.1. Verkningar i fråga om individens ställning

Den föreslagna revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna förbättrar och utvidgar grundlagsskyddet för individens fri- och rättigheter på flera plan. Verkningarna och den huvudsakliga tillämpningen av de enskilda grundläggande fri- och rättigheterna framgår närmare ur propositionens detaljmotivering. Revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna utsträcker fri- och rättigheterna i regel också till utlänningar, vars rättsliga ställning i det finska rättsystemet därmed förbättras märkbart.

Revideringen förbättrar individens möjligheter att direkt åberopa sina grundläggande fri- och rättigheter i domstolar och hos andra myndigheter. En klar definition av de grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagen hjälper också i övrigt människor att skapa sig en uppfattning om sina fri- och rättigheter och sin ställning i förhållande till det allmänna, samhället och sin miljö.

Förbättringen av skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna kommer också i fortsättningen att avspeglas på individens liv till en stor del genom den vanliga lagstiftningen. Revideringen anger de allmänna ramarna för det lagstiftningsarbete som inverkar på individens ställning. Den inskränker dessutom på möjligheterna att begränsa individens grundläggande fri- och rättigheter genom lagar.

### 4.2. Ekonomiska verkningar

I beredningen av propositionen har man fäst särskild vikt vid de faktiska möjligheterna att förverkliga de föreslagna grundläggande fri- och rättigheterna. Detta har inverkat både på regeringsformens förteckning över de grundläggande fri- och rättigheterna och också på formuleringen av de föreslagna stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter.

De flesta av de föreslagna grundläggande fri- och rättigheterna är beroende av tillgängliga ekonomiska resurser. Detta gäller förutom de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna också flera traditionella grundläggande friheter och språkliga rättigheter. T.ex. den personliga säkerheten och egendomsskyddet förutsätter en fungerande poliskår och ett fungerande åklagar- och domstolsväsende.

Den inverkan stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna har kommer primärt till synes då riksdagen beslutar om innehållet i statsbudgeten i det hur de ekonomiska resurser som står till förfogande allokeras.

De föreslagna stadgandena om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har i regel formulerats som förpliktelser för det allmänna, som har att trygga och främja deras förverkligande. Preciseringsen av dessa förpliktelser och en närmare definiering av förmånssystemen blir beroende av den vanliga lagstiftningen. Också frågan om de ekonomiska resurser som förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna förutsätter avgörs således normalt i samband med varje enskilt lagstiftningspro-

jekt. Också fördelningen av kostnaderna för de förmåner som hör samman med stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter avgörs särskilt från fall till fall.

Stadgandena om de grundläggande ekonomiska och sociala rättigheterna är formulerade så att de inte direkt har kopplats samman med något nuvarande system för socialskyddsförmåner. Man har också strävat efter att formulera stadgandena så att de också under en lång tid framöver kan anpassas till de krav som samhällsutvecklingen ställer. Till följd av ovanstående är det inte möjligt att i exakta belopp uppskatta de kostnader som de grundläggande fri- och rättigheterna medför för samhällsekonomin och den offentliga ekonomin. Utgångspunkten är att den föreslagna revideringen inte i sig föranleder några direkta kostnadsökningar för stat eller kommun.

Av de föreslagna ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna är rätten till avgiftsfri grundläggande utbildning (13 § 1 mom.) och rätten till den oundgängliga utkomst och omsorg som behövs för ett människovärdigt liv (15 a § 1 mom.) undantagsvis formulerade som så kallade subjektiva rättigheter, dvs. som individuella rättigheter som omedelbart kan förverkligas. Rätten till avgiftsfri grundläggande utbildning tryggas i det nuvarande 80 § 2 mom. regeringsformen, enligt vilket undervisning i folkskola skall vara avgiftsfri för alla. Detta stadgande innebär att den nuvarande grundskoleundervisningen är avgiftsfri. Det föreslagna stadgandet förändrar således inte nuläget. Rätten till oundgänglig utkomst och omsorg ger endast de mest utsatta ett slags minimiskydd, som samhället under alla omständigheter måste kunna garantera. Stadgandet är sekundärt såtillvida att det tillämpas endast då en person annars saknar det mest oundgängliga socialskyddet.

#### **4.3. Verknningar i fråga om organisation och personal**

Inga nya organisatoriska arrangemang föreslås i samband med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna. Om riksdagens justitieombudsmans, justitiekanslerns och grundlagsutskottets uppgift att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna respekteras stadgas uttryckligen. De föreslagna ändringarna utvidgar

dock inte i sig t.ex. den sfär som de högsta lagövervakarna övervakar, utan enbart betonar den andel de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna har i den normala övervakningen.

Den föreslagna revideringens verkningar i fråga om organisation och personal är indirekta. Förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna förutsätter t.ex. ett ändamålsenligt fungerande lagskipningsmaskineri. De grundläggande fri- och rättigheterna ställer också allmänt krav på statens och de övriga offentliga samfundens myndighetsmaskineri, som bl.a. skall fylla kraven i 16 § på god förvaltning.

De föreslagna stadgandena om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter reglerar inte direkt produktionen av de förmåner och tjänster som avses i stadgandena. De förutsätter således inte att de offentliga samfunden själva producerar t.ex. de social- och hälsovårdstjänster som avses i 15 a § eller de undervisnings- och kulturtjänster som avses i 13 §. Det kommer an på den vanliga lagstiftningen att ordna denna service.

Flera av de föreslagna stadgandena inriktar sig på helhetsutövningen av den offentliga makten. De är således bindande inte bara för staten och kommunerna utan också för andra självstyrelsesamfund samt enheter för den medelbara offentliga förvaltningen. Den egentliga uppgiftsfördelningen t.ex. mellan stat och kommun avgörs dock inte direkt på basis av de föreslagna stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna, utan fördelningen av uppgifter och kostnader avgörs särskilt för varje rättighet i annan lagstiftning som mera konkret gäller förverkligande av en rättighet. Till denna del skall man beakta det grundlagskydd som 50 och 51 §§ regeringsformen ger kommunernas självstyrelse och som förutsätter att de nya uppgifter och förpliktelser som revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna eventuellt medför för kommunerna stadgas genom lag.

## **5. Beredningen av propositionen**

### **5.1. Tidigare beredningsskeden**

Behovet av en revidering av de grundläggande fri- och rättigheterna har utretts sedan början av 1970-talet. Statsförfattningskommit-

tén slöt sig i sitt mellanbetänkande (kommittébetänkande 1974:27) enhälligt till att skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna skall förbättras och utvidgas. Stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter skall så långt som möjligt formuleras som normer som är direkt bindande för myndigheterna och som medborgarna direkt kan åberopa i domstolar och hos andra myndigheter. Dessutom skall de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna tryggas så exakt som möjligt i grundlagen. Den andra statsförfattningskommitténs sammandrag av utlåtandena (kommittébetänkande 1975:88) uttrycker en tämligen bred enhällighet om behovet av och riktlinjerna för en revidering av de grundläggande fri- och rättigheterna. Den år 1977 tillsatta kommittén för grundläggande fri- och rättigheter avgav dock inte ett betänkande om en revidering av stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna. Den av justitieministeriet år 1981 tillsatta arbetsgruppen för grundläggande fri- och rättigheter utredde i sin promemoria (justitieministeriets lagberedningsavdelnings publikation 3/1982) de allmänna frågorna kring utvecklingen av systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna.

## 5.2. Förslag som framlagts av kommittén för grundläggande fri- och rättigheter samt utlåtanden om det

Statsrådet tillsatte den 21 september 1989 en kommitté för grundläggande fri- och rättigheter, som avlämnade sitt betänkande (kommittébetänkande 1992:3) i februari 1992. Kommittén hade till uppgift att framställa ett förslag till revidering av II kap. Regeringsformen för Finland, till en separat lag om grundläggande fri- och rättigheter eller till en lagstiftning som omfattar bägge. Kommittén skulle i sitt arbete ha som utgångspunkt att de grundläggande fri- och rättigheterna i regel skall gälla alla som hör under finsk jurisdiktion och att de så långt som möjligt skall gälla också under exceptionella förhållanden.

I uppdraget till kommittén förutsatte man att de grundläggande friheter som redan för närvarande tryggas i grundlagen preciseras eller utvidgas på det sätt som anges i internationella konventioner om mänskliga rättigheter. Målet för kommitténs arbete var att förslaget skulle innehålla stadganden också om de viktigaste

ekonomiska, sociala och kulturella fri- och rättigheterna. Kommittén skulle dessutom överväga om det var möjligt att till förslaget foga stadganden om s.k. kollektiva rättigheter. Vid formuleringen av stadgandena skulle de faktiska möjligheterna att förverkliga fri- och rättigheterna beaktas. Kommittén skulle i förslaget sträva efter att andra fri- och rättigheter än sådana som har karaktären av programförklaringar direkt skall kunna tillämpas i domstolar och hos andra myndigheter i så stor utsträckning som möjligt. Kommittén skulle dessutom överväga sådana arrangemang genom vilka konventionerna om mänskliga rättigheter får en starkare ställning i Finlands rättssystem.

Kommittén för grundläggande fri- och rättigheter föreslog en totalrevidering av det finska systemet i fråga om grundläggande fri- och rättigheter. De nya stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter samlades i förslaget i II kap. regeringsformen. Om förslaget förverkligades skulle det innebära att de grundläggande friheterna, som redan tryggas i grundlagen, preciseras och utvidgades samt att stadganden om de viktigaste ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna, valrättigheterna och rättigheterna att delta i samhälllig verksamhet samt miljörättigheterna fogades till grundlagen.

Helt nya grundläggande fri- och rättigheter, jämfört med de som finns angivna i nuvarande grundlag, var rätten till grundläggande utkomstskydd, rätten till social- och hälsovårdstjänster, rätten till bostad, rätten till miljö, allemansrätten, skyddet för privatlivet och datasekretessen, friheten att utöva ett yrke och idka en näring, rätten till sakliga arbetsförhållanden och skyddet mot godtycklig uppsägning från arbetet, rätten till egen kultur, förbudet mot retroaktiv strafflag, rättsskyddet i förvaltningen samt handlingars och upptagningars offentlighet.

Regeringsformens stadganden om jämlikhet kompletterades i förslaget med ett förbud mot diskriminering och ett stadgande om jämställdhet mellan könen.

Innehållsmässiga kompletteringar till de grundläggande friheterna vid sidan av de ovan nämnda helt nya friheterna var t.ex. den personliga säkerheten och integriteten, förbudet mot dödsstraff och tortyr och annan behandling som kränker människovärdet, rätts-

skyddsgarantierna vid frihetsberövande, friheten för även andra än religiösa övertygelser samt organiseringsfriheten.

Förslaget innehöll många stadganden om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Exempel på dylika var rätten till arbete, undervisning som leder till sysselsättning och utkomstskydd vid arbetslöshet, grundläggade utkomstskydd vid föräldraskap, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdom, social- och hälsovårdstjänster, bostad samt undervisning och bildning.

I de föreslagna stadgandena tryggas dessa fri- och rättigheter i regel för alla som hör under Finlands jurisdiktion, inte enbart för finska medborgare. I regleringen av valrättigheten samt rörelsefriheten över landets gränser tryggas dock en del av dessa rättigheter endast för finska medborgare. För rätten till vissa sociala förmåner skall dessutom få uppställas villkoret att personen arbetar eller är bosatt i Finland.

I förslaget ingick ett allmänt stadgande om begränsning av grundläggande fri- och rättigheter. Begränsningarna får inte innebära ingrepp i det väsentliga innehållet i de grundläggande fri- och rättigheterna. De bör dessutom vara samstämmiga med de för Finland bindande internationella konventionerna om mänskliga rättigheter och nödvändiga i en rättsstat som tryggar individens frihet. Det föreslogs att större ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna skulle vara förbjudna under normala förhållanden. Enligt förslaget är det förbjudet att i grundlagsordning stifta s.k. undantagslagar som strider mot stadgandena i II kap. regeringsformen. Lagstiftarens skyldighet att också i undantagsförhållanden iaktta de grundläggande fri- och rättigheterna skärptes i förslaget.

I det betänkande som kommittén för grundläggande fri- och rättigheter avgav ingick fem avvikande åsikter och ett kompletterande uttalande.

Justitieministeriet bad alla riksdagspartier, ministerier, flera domstolar, för förslaget centrala ämbetsverk och andra myndigheter samt olika intresseorganisationer och flertalet medborgarorganisationer om utlåtanden om betänkandet. Justitieministeriet mottog 96 utlåtanden. En mera detaljerad utredning över utlåtandena ingår i arbetsgruppens för grundläggande fri- och rättigheter 1992 betänkande (justitie-

ministeriets lagberedningsavdelnings publikation 2/1993).

De flesta av dem som gav sitt utlåtande ansåg att en revidering av de grundläggande fri- och rättigheterna i sig är nödvändig. Däremot förhöll man sig mera reserverat till kommitténs förslag. I en betydande del av utlåtandena förhöll man sig dock i huvudsak positivt till betänkandet och dess utgångspunkter. En del ansåg att betänkandet kunde utgöra en bra grund för den fortsatta beredningen samtidigt som man gjorde förbehåll i fråga om centrala delar av kommitténs förslag. I en del enskilda utlåtanden ansåg man att betänkandet överhuvudtaget inte dög som grund för en fortsatt beredning.

Man godtog allmänt kommitténs förslag att samla stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna i II kap. regeringsformen. Man understödde också allmänt tanken på att utsträcka de grundläggande fri- och rättigheterna till att omfatta alla som hör under finsk jurisdiktion. I en del utlåtanden framlade man dock att möjligheten att genom lag begränsa rätten till vissa förmåner på basis av arbete eller boende i landet borde utvidgas. En annan fråga som väcktes var behovet att granska de grundläggande fri- och rättigheterna särskilt ur mäns och ur kvinnors synvinkel.

I regel förhöll man sig positivt till förslag om de grundläggande friheterna. Åsikterna gick tydligast isär — särskilt bland arbetsmarknadsorganisationerna — i frågan om hur detaljerat vissa grundläggande friheter som gäller arbetsmarknaden (organiseringensfriheten, rätten att delta i arbetskonflikt) skall regleras i grundlagen.

I vissa utlåtanden tog man fasta på detaljrikedomen i stadgandena. Särskilt rätten till genmäle men i en del utlåtanden också datasekretessen och organisationsfriheten ansågs alltför detaljerade för att regleras på grundlagsnivå.

Förslag om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter uppfattades som de mest problematiska. Åsikterna i utlåtandena gick dock på denna punkt starkt isär. De största invändningarna hade man mot stadgandet om social- och hälsovårdstjänster, begreppet grundläggande utkomstskydd och den föreslagna utvidgningen av den avgiftsfria grundläggande utbildningen till att omfatta också den grundläggande yrkesutbildningen. Man invände också mot grunderna för fördelningen av kostnader och



uppgifter mellan stat och kommun. Menings-  
skiljaktigheterna gällde å andra sidan snarare  
formuleringen av stadgandena och stadgande-  
nas karaktär av förpliktelser än frågan om  
vilka fri- och rättigheter som överhuvudtaget  
skall inskrivas i grundlagen.

Man förhöll sig också i allmänhet positivt till  
förslaget att utveckla övervakningen av iaktta-  
gandet av de grundläggande fri- och rättighet-  
erna utgående från nuvarande riksdagscentre-  
rade övervakning. Åsikterna om förslaget att  
slopa undantagslagsförfarandet för de grund-  
läggande fri- och rättigheternas del gick där-  
emot isär. Somliga utlåtanden ansåg att det  
föreslagna systemet för begränsningar av de  
grundläggande fri- och rättigheterna var oklart  
och krävde tilläggsutredningar. Särskild upp-  
märksamhet fäste man vid behovet att närmare  
specificera de situationer där det kan råda  
konflikt mellan olika grundläggande fri- och  
rättigheter.

### 5.3. Förslag som framlagts av arbetsgruppen för grundläggande fri- och rättigheter 1992 samt utlåtanden om det

Då riksdagen den 15 juni 1992 godkände  
förslaget till lag om ändring av riksdagsord-  
ningen (RP 234/1991 rd) förutsatte riksdagen  
att regeringen senare under valperioden avlåter  
en proposition om revidering av de grundläg-  
gande ekonomiska, sociala, kulturella och mil-  
jömässiga rättigheterna utgående från betänk-  
andet av den kommitté som hade berett ärendet.  
Samtidigt förutsatte man att riksdagsgrup-  
perna aktivt kunde delta i den fortsatta bered-  
ningen av revideringen av de grundläggande  
fri- och rättigheterna.

Justitieministeriet tillsatte den 10 september  
1992 en arbetsgrupp (arbetsgruppen för grund-  
läggande fri- och rättigheter 1992) med uppgif-  
ten att lägga fram ett reviderat förslag till  
grundlagsstadganden om grundläggande fri-  
och rättigheter på basis av det betänkande som  
kommittén för grundläggande fri- och rättighe-  
ter avgett och på basis av utlåtandena om det.  
Arbetsgruppen förutsattes fästa särskild upp-  
märksamhet vid de faktiska möjligheterna att  
förverkliga förslagen utan risk för statsfinan-  
serna. Samtidigt tillsatte justitieministeriet en  
uppföljningsgrupp bestående av riksdagsleda-  
möter nominerade av riksdagsgrupperna. Upp-  
följningsgruppen hade som uppgift att följa

beredningen av förslagen till stadganden om de  
grundläggande fri- och rättigheterna och av  
propositionen. Arbetsgruppen beaktade i be-  
redningen av förslaget också uppföljningsgrup-  
pens synpunkter.

Arbetsgruppen för grundläggande fri- och  
rättigheter 1992 lämnade i februari 1993 sitt  
betänkande (justitieministeriets lagberednings-  
avdelnings publikation 2/1993) till justitieminis-  
teriet. Arbetsgruppen föreslog liksom kommit-  
tén för grundläggande fri- och rättigheter att  
grundlagens stadganden om de grundläggande  
fri- och rättigheterna revideras i sin helhet.

Arbetsgruppens förslag byggde såsom upp-  
draget förutsatte i stort på det förslag som  
kommittén för grundläggande fri- och rättighe-  
ter framfört. Till det innehållsiga omfånget  
motsvarar de bägge förslagen varandra. Ar-  
betsgruppen svorade dock en del stadganden  
som ansågs alltför detaljerade och formulerade  
förslagen mera komprimerat än kommitté. De  
ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter-  
na formulerades i regel som förpliktelser för  
den offentliga makten, så att det allmänna  
förpliktas att främja och trygga dessa rättighe-  
ter. Undantag var rätten till avgiftsfri grund-  
läggande utbildning och rätten till oundgänglig  
utkomst och omsorg, som i förslaget tryggades  
som individuella rättigheter. Syftet med denna  
lösning var att försäkra att stadgandena reellt  
kan förverkligas oberoende av de ekonomiska  
konjunkturväxlingarna.

Till skillnad från kommittén föreslog arbets-  
gruppen inte att man skall avstå från möjlig-  
heten att stifta undantagslagar om de grund-  
läggande fri- och rättigheterna. I stället ansåg  
arbetsgruppen att detta är en större fråga som  
hänför sig till statsförfattningen som helhet och  
som i detta sammanhang inte kan avgöras  
enbart för de grundläggande fri- och rättighe-  
ternas del. Ett upphävande av undantagslags-  
förfarandet förutsätter dessutom omfattande  
tilläggsutredningar. I arbetsgruppens förslag  
ingick inte heller något allmänt stadgande om  
begränsningar av de grundläggande fri- och  
rättigheterna.

Arbetsgruppen föreslog att man i samband  
med revideringen av de grundläggande fri- och  
rättigheterna slutgiltigt avstår från möjligheten  
att lämna ett vanligt lagförslag vilande, genom  
att upphäva undantaget — som gäller det  
lagstadgade grundläggande utkomstskyddet —  
från förbudet mot att lämna ett lagförslag  
vilande (66 § 7 mom. riksdagsordningen).

Justitieministeriet begärde utlåtanden om arbetsgruppens betänkande av alla riksdagsgrupper för de partier som är representerade i riksdagen. I alla utlåtanden understöddes revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna. I regel ansåg man att arbetsgruppens förslag utgjorde en användbar grund för en fortsatt beredning av revideringen. I en del utlåtanden framfördes dock åsikter om att man till vissa delar borde återgå till det förslag som framförts av kommittén för grundläggande fri- och rättigheter.

Den största uppmärksamheten fästes i utlåtandena vid stadgandena om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. För de grundläggande friheternas del trädde enbart enskilda stadganden fram. I utlåtandena framfördes olika åsikter om möjligheten att avstå från möjligheten att lämna ett sådant lagförslag som försämrar det lagstadgade utkomstskyddet vilande.

#### 5.4. Den fortsatta beredningen av propositionen

Regeringens proposition har beretts som tjänsteuppdrag vid justitieministeriet och beredningen har skett på basis av det betänkande som arbetsgruppen för grundläggande fri- och rättigheter 1992 har avgett och på basis av utlåtandena om det. I det förslag som framfördes av arbetsgruppen för grundläggande fri- och rättigheter har man gjort vissa innehållsmässiga ändringar som föreslagits i utlåtandena, samt vissa ändringar av teknisk natur. Revideringen har behandlats också i uppföljningsgruppen som består av riksdagsmän som har utsetts av riksdagsgrupperna.

### 6. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

#### 6.1. Samband med andra propositioner

I regeringens proposition till riksdagen den 18 juni 1993 med förslag till lagar om ändring av strafflagen och vissa andra lagar, vilka hör till det andra skedet i totalrevideringen av strafflagstiftningen (RP 94/1993 rd) föreslås att 6 § 2 mom. riksdagsordningen upphävs och att det av den anledningen görs en teknisk ändring i 8 § 4 mom. riksdagsordningen. I 6 § 2 mom. riksdagsordningen ingår ett undantag från hu-

vudregeln om valrätt i riksdagsmannaval. Enligt stadgandet tillkommer valrätt inte en person som har gjort sig skyldig till vissa brott i samband med val.

Stadgandet i 6 § 2 mom. riksdagsordningen står i konflikt med det föreslagna 11 § 1 mom. regeringsformen, där det inte finns några hänvisningar till möjligheten att enligt riksdagsordningen avvika från rösträtten. Därmed motiverar också revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna att stadgandet upphävs och att hänvisningen i 8 § 4 mom. riksdagsordningen stryks på det sätt som föreslås.

#### 6.2. Samband med internationella fördrag

Förhållandet till Finlands internationella förpliktelser beträffande de mänskliga rättigheterna

Propositionen har en nära anknytning till de för Finland bindande konventionerna om mänskliga rättigheter. Genom revideringen strävar man efter att innehållsmässigt närma det inhemska systemet för grundläggande fri- och rättigheter och de internationella förpliktelserna beträffande mänskliga rättigheter till varandra. Därför föreslår man på flera punkter en utvidgning och precisering av de grundläggande fri- och rättigheterna i den riktning som konventionerna om mänskliga rättigheter anger. T.ex. stadgandena om rättsskyddsgarantier vid frihetsberövande, som ingår i det föreslagna 6 § 3 mom., och stadgandena i 16 § som gäller rättvis rättegång innebär att vårt system för grundläggande fri- och rättigheter kompletteras med centrala delar av den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. Båge stadgandena får tolkningsstöd av motsvarande bestämmelser i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. De föreslagna stadgandenas innehållsmässiga anknytning till Finlands förpliktelser beträffande de mänskliga rättigheterna utreds närmare i detaljmotiveringen.

Konventionerna om de mänskliga rättigheterna har inverkat också på vissa lösningar som gäller samtliga stadganden om grundläggande fri- och rättigheter. De motiverar bland annat att kretsen av personer som omfattas av de grundläggande fri- och rättigheterna utvidgas

från att gälla enbart finska medborgare till att i regel omfatta alla som hör under finsk jurisdiktion.

Syftet med propositionen är även att rent allmänt ge de för Finland bindande konventionerna om de mänskliga rättigheterna en starkare ställning i det finska rättssystemet. Därför utsträcker sig förpliktelsen att trygga och övervaka fri- och rättigheterna också till de internationella mänskliga rättigheterna. I det föreslagna 16 a § 1 mom. stadgas att det är en förpliktelse för det allmänna att säkerställa förverkligandet av såväl de grundläggande fri- och rättigheterna som de mänskliga rättigheterna. Om justitiekanslerns och riksdagens justitieombudsmans uppgift att övervaka respekterandet av de mänskliga rättigheterna skall det stadgas i 46 och 49 §§ regeringsformen. I 46 § riksdagsordningen skall det stadgas om grundlagsutskottets uppgift att pröva lagförslags och även andra ärendens förhållande till de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter.

I 16 a § 2 mom. om undantagsförhållanden skall det uttryckligen förutsättas att de enligt paragrafen tillåtna begränsningarna av grundläggande fri- och rättigheter skall vara förenliga med Finlands internationella förpliktelser beträffande de mänskliga rättigheterna. De begränsningar som de internationella konventionerna uppställer för de undantag som i nationella krislägen får göras i fråga om mänskliga rättigheter blir således en del av de villkor som 16 a § uppställer för avvikelser från de grundläggande fri- och rättigheterna.

Också i det föreslagna förbudet mot utvisning av en medborgare i 7 § 3 mom. är det direkta kravet i fråga om ett undantag från förbudet att medborgarens mänskliga rättigheter garanteras.

Trots att systemet för grundläggande fri- och rättigheter och de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter har innehållsliga beröringspunkter, som till en del också uttrycks i stadgandena, kommer de dock i fortsättningen att bibehålla en viss självständighet i förhållande till varandra. Därför är det inte självskrivet att tolkningarna av ett enskilt stadgande om en grundläggande fri- och rättighet och en bestämmelse i en konvention om mänskliga rättigheter är likadana trots att ordalydelserna eventuellt påminner om varandra. Detta är till en del en följd av att konventionerna om mänskliga rättigheter till sin natur är

internationella konventionerna vars tolkningar i sista hand avgörs av de internationella övervakningsorganens praxis. Det är utmärkande för konventionerna att de lämnar staterna en viss prövningsmarginal att reglera och i vissa fall begränsa fri- och rättigheterna utan att de därmed anses bryta mot en internationell förpliktelse. Konventionerna om mänskliga rättigheter låter också ofta staterna själva avgöra på vilken nivå de väljer att internt reglera de mänskliga rättigheterna. Grundlagens stadganden om grundläggande fri- och rättigheter definierar å sin sida centralt den interna nivån i normhierarkin, på vilken det är möjligt att begränsa eller avvika från eller reglera utövningen av de grundläggande fri- och rättigheterna. I Finland skall den noggrannare regleringen av de grundläggande fri- och rättigheterna ske genom riksdagslagar. Större ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna förutsätter dock alltid grundlagsordning. I grundlagen ställer man ofta större restriktioner på ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna än vad som följer av internationella konventioner om mänskliga rättigheter.

Ur individens synvinkel kompletterar de grundläggande fri- och rättigheternas och de mänskliga rättigheternas skyddssystem å andra sidan varandra. Sålunda kan större ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna än vad Finlands förpliktelser beträffande de mänskliga rättigheterna tillåter inte göras utan att landet därmed gör sig skyldigt till ett brott mot sina internationella förpliktelser.

Förhållandet till den europeiska integrationsutvecklingen

Det är inte bara de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter utan också den europeiska integrationsprocessen och Finlands eventuella medlemskap i den europeiska unionen som inverkar på revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna. I avtalen om grundande av den europeiska unionen och de europeiska gemenskaperna finns dock inte någon enhetlig förteckning över grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter, men gemenskapsrätten innefattar såväl en allmän hänvisning till de mänskliga rättigheterna som åtskilliga enskilda stadganden om individens fri- och rättigheter. Vidare har de europeiska gemenskapernas domstol gett ett skydd

för de mänskliga rättigheterna som allmänna rättsprinciper i gemenskapsrätten.

De principiellt viktigaste stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna ingår i avtalet om grundande av den europeiska unionen, dvs. Maastrichtavtalet. Enligt avtalet är medlemsstaternas medborgare också unionens medborgare. Medborgarskap i unionen ersätter inte medborgarskap i en medlemsstat utan är parallellt och medför nya rättigheter. I praktiken medför dock medborgarskap i unionen inte särskilt mycket nytt som inte rättsordningen i den europeiska gemenskapen redan har garanterat. I den del av Maastrichtavtalet som gäller medborgarskap i unionen nämns uttryckligen rätten att röra sig på medlemsstaternas område, valrätt i lokalval på boningsorten och i val till Europaparlamentet, rätt att under vissa förutsättningar erhålla diplomatiskt skydd i alla medlemsstaters diplomatiska beskickningar samt rätt att vädja till Europaparlamentet och framställa klagan till den europeiska justieombudsmannen.

Avtalet om grundande av den europeiska ekonomiska gemenskapen, dvs. Romavtalet, innehöll inte ursprungligen några hänvisningar till allmänna grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. De europeiska gemenskapernas domstol ansåg dock oaktat detta att alla de konventioner om mänskliga rättigheter som medlemsstaterna har godkänt skall beaktas i gemenskapens verksamhet. Denna princip fastställdes i europeiska enhetsaktens ingress och i Maastrichtavtalet också i själva avtalstexten. Enligt det sistnämnda värderar unionen som allmänna principer för gemenskapsrätten de grundläggande fri- och rättigheterna sådana de garanteras i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och sådana de framgår ur medlemsstaternas gemensamma statsförfattningstradition.

I enskilda bestämmelser i Romavtalet tryggas bl.a. lika lön för män och kvinnor samt förbjuds diskriminering på grund av nationalitet till den del det gäller medlemsstaternas medborgare. Dessutom tryggar avtalet i en stor omfattning de friheter som gäller för den ekonomiska verksamheten. Till dessa friheter har man i Romavtalet och i senare stadganden i gemenskapen anslutit också andra fri- och rättigheter. T.ex. de sociala rättigheterna för en arbetstagare som flyttar från ett land till ett annat tryggas till en del med mycket detaljerade stadganden. I Maastrichtavtalet ingår dess-

utom ett särskilt avtal om socialpolitiken, som hänvisar till den sociala stadgan som gemenskapen godkände år 1989.

I den europeiska unionen strävar man inte efter att skydda de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna genom att i gemenskapen formulera egna täckande bestämmelser. Gemenskapsnormerna ersätter inte de nationella stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter, utan dels stöder sig gemenskapens rättssystem på de nationella statsförfattningarna och dels anger det i vissa specialfrågor en miniminivå som i enlighet med gemenskapens rättsordning skall tryggas oberoende av möjliga luckor i det nationella rättsskyddet.

Den nivå som eftersträvas i de nationella stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter kan vara högre eller lägre än vad gemenskapens normer garanterar. Om nivån på det nationella skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna är lägre än i gemenskapsrätten, tillämpas i stället för de nationella stadgandena gemenskapsbestämmelserna som garanterar ett bättre skydd. Ett eventuellt medlemskap i den europeiska unionen skulle således stärka och komplettera det finska systemet för grundläggande fri- och rättigheter på liknande sätt som de internationella konventioner om mänskliga rättigheter som Finland redan har ratificerat.

Även om Finland också ifall det blir medlem i den europeiska unionen tämligen fritt kan välja den nivå som stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter tryggar, är det motiverat att hålla den nationella regleringen på åtminstone samma nivå som gemenskapsrätten. På detta sätt kan man undvika en onödig internationalisering av rättstvister.

Denna synpunkt har beaktats i beredningen av regeringens proposition. Den har till en del inverkat på formuleringen av regeringsformens stadgande om domstolsbehandling (16 §) till ett täckande stadgande, på utvidgningen av de grundläggande fri- och rättigheterna till att gälla också andra än finska medborgare och på stadgandet om att arbete eller boende i Finland kan ställas som krav för beviljande av vissa sociala förmåner (15 a § 5 mom.). Dessa lagstiftningslösningar är motiverade inte bara med tanke på ett eventuellt medlemskap i den europeiska unionen utan också med tanke på EES-avtalet och de konventioner om mänskliga rättigheter som Finland har ratificerat.

### 6.3. Behov att revidera annan lagstiftning

De föreslagna stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter är vid sidan av deras andra verkningar förpliktande för lagstiftaren samtidigt som de utgör normer som anger de allmänna ramarna för lagstiftarens verksamhet. På lagstiftaren inverkar de på olika sätt. Dels begränsar de riksdagens behörighet som lagstiftande makt, dels kan man härleda aktiva verksamhetsförpliktelser för lagstiftaren ur dem. Stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter kan allmänt styra och inrikta lagstiftningsverksamheten eller kan innehålla ett uttryckligt i grundlag föreskrivet uppdrag att förverkliga en viss lagstiftning.

Allmänt taget motsvarar den finska rättsordningen mycket bra minimikraven i stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter. Detta beror bl.a. på att Finland när det anslöt sig till den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter förverkligade en rad av de lagstiftningsåtgärder som konventionen förutsatte och som nu skulle krävas i samband med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna. Å andra sidan stöder revideringen för-

verkligandet av vissa lagstiftningsprojekt, t.ex. totalrevideringarna av offentlighets- och sekretesslagstiftningen och möteslagstiftningen. De reviderade stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter kan dock också i sig leda till ett behov att se över enskilda lagar. Revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna förutsätter att man följer upp behovet att göra ändringar i lagstiftningen. Detta kan till en del ske t.ex. i samband med behandlingen av regeringens, justitiekanslerns och riksdagens justitieombudsmans berättelser. I regel inverkar dock stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna på lagstiftningen genom det normala utvecklingsarbetet på lagstiftningens område.

Revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna kan också leda till behov av tekniska ändringar i lagstiftningen. T.ex. i beredskapslagen (1080/91) har man använt en regleringsteknik med hänvisningar till flertalet nuvarande paragrafer i II kap. regeringsformen. I lagen om försvarstillstånd (1083/91) hänvisar man på motsvarande sätt till de undantagsförhållanden som avses i den nuvarande 16 § regeringsformen.

## DETALJMOTIVERING

### 1. Lagförslagen

#### 1.1. Lag om ändring av Regeringsformen för Finland

I §. I förslaget ändras 1 § regeringsformen så det i inledningen till landets viktigaste grundlag, efter stadgandet om republikens suveränitet, konstateras att människovärdet är okränkbart och att individens frihet och rättigheter tryggas samt rättvisan i samhället främjas.

I 1 § föreslås ett omnämnande av de tre värden som ligger till grund för hela statsförfattningen. Stadgandet uttrycker i första hand värdegrunden i regeringsformen, men det kan också ha en direkt rättslig betydelse i vissa fall. Det inverkar vid tolkning t.ex. när de egentliga stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter tillämpas. Stadgandet har också en inverkan på utvärderingen av vilka begränsningar

av de i regeringsformen tryggade grundläggande fri- och rättigheterna som kan betraktas som tillåtna.

Kravet på människovärdets okränkbarhet uttrycker den allmänmänskliga grunden för de fundamentala rättigheterna. Ätminstone de mest grundläggande av individens fri- och rättigheter kan i grund och botten betraktas som oavhängiga av statens vilja och också av den rådande rättsordningen. Begreppet människovärde hänvisar dessutom till den principiella jämställdheten mellan alla individer. Omnämnandet av att individens rättigheter och frihet tryggas understryker å sin sida de grundläggande fri- och rättigheternas centrala ställning i Finlands statsförfattning. Till uttrycket hör också individens självbestämmanderätt, dvs. friheten att bestämma över sig själv och sitt handlande, vilket utgör grunden för utövningen av många andra fri- och rättigheter. Den tredje delen av den föreslagna förteckningen hänvisar

bland annat till jämställdheten och de grundläggande ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna.

Stadgandet ersätter bisatsen i 1 § regeringsformen, enligt vilken Finlands konstitution är fastställd genom regeringsformen och de övriga grundlagarna. Bisatsen huvudsakliga uppgift är att informera om att Finland har flera än ett gällande författningsdokument. Eftersom satsen saknar självständig rättslig betydelse, anses det inte nödvändigt att låta den stå kvar.

*II. Grundläggande fri- och rättigheter.* Den nuvarande titeln på II kapitel regeringsformen, "Finska medborgares allmänna rättigheter och rättsskydd", ersätts i förslaget med titeln "Grundläggande fri- och rättigheter," som bättre motsvarar modernt författningsrättsligt språkbruk och antyder att i regel alla som hör under finsk jurisdiktion kan göra anspråk på de grundläggande fri- och rättigheterna.

5 §. Paragrafen uttrycker inte bara det traditionella kravet på rättslig jämlikhet utan också tanken på faktisk jämställdhet. Paragrafen innefattar en allmän jämlikhetsklausul (1 mom.), ett förbud mot diskriminering (2 mom.), ett stadgande om barns rätt till jämlikt bemötande som individer (3 mom.) och ett särskilt stadgande om jämställdheten mellan könen (4 mom.). Paragrafen ersätter jämlikhetsstadgandet i den nuvarande 5 § samt 9 §, enligt vilken en finsk medborgares rättigheter och skyldigheter inte är beroende av, vilket religionssamfund han tillhör eller huruvida han tillhör något sådant samfund.

I förslaget ingår inte längre några stadganden som motsvarar den nuvarande 15 § om förbud mot förlånande av adelskap eller andra ärfylliga värdigheter. Ett sådant förbud kan i dagens läge anses självklart, och det kan också härledas direkt ur 5 §.

*1 mom.* Stadgandet uttrycker huvudprincipen för jämlikhet och jämställdhet. I det allmänna stadgandet om jämlikhet ingår ett förbud mot godtycke och ett krav på enahanda bemötande i likadana fall. Traditionellt har likställighet inför lagen i första hand inneburit ett krav på jämlikhet i lagskipningen. Stadgandet uttrycker principen om att myndigheterna skall tillämpa lagen utan att göra annan åtskillnad än vad lagen föranleder. Då principen om jämlikhet riktas till den som tillämpar lag utgör den en princip för begränsning av domstolarnas och andra myndigheters prövningsmakt.

Jämlikhetsstadgandet riktas också till lag-

stiftaren. Detta har tagit sig uttryck särskilt sedan 1970-talet i riksdagens grundlagsutskotts praxis. Enligt utskottets tolkningar kan en lag strida mot den nuvarande 5 § regeringsformen, om den utan allmänt godtagna grunder, dvs. godtyckligt, ger medborgare eller medborgargrupper en gynnsammare eller ogynnsammare ställning än andra. Jämlikhetsstadgandet förutsätter dock inte att alla medborgare skall bemötas likadant i alla avseenden, om inte de förhållanden som inverkar på ärendet är likadana (t.ex. GrUU 1/1986 rd, GrUU 2/1987 rd, GrUU 3/1988 rd). Jämlikhetssynpunkter har betydelse både då man beviljar medborgarna förmåner och rättigheter enligt lag och då man ålägger dem vissa skyldigheter (t.ex. GrUU 9 och 10/1985 rd). Å andra sidan är det typiskt för lagstiftningen att den för ett visst godtagbart samhälleligt intresses skull bemöter människor olika för att främja bland annat faktisk jämställdhet. Grundlagsutskottet har i nyare praxis uttryckligen betonat att ur 5 § regeringsformen inte kan härledas skarpa gränser för lagstiftarens prövning då man strävar efter en reglering som den rådande samhällsutvecklingen kräver (GrUU 12/1990 rd, GrUU 3/1991 rd).

*2 mom.* I förslaget kompletteras det allmänna jämlikhetsstadgandet med ett förbud mot diskriminering. Ett dylikt stadgande har en central ställning i regleringen av jämställdheten till exempel i konventionerna om mänskliga rättigheter. I den finska rättsordningen kan man anse att utgångspunkterna finns i den nuvarande 9 § regeringsformen, som förbjuder diskriminering på grund av medlemskap i ett religiöst samfund, och i förbuden mot diskriminering i flertalet vanliga lagar (t.ex. lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/86), 17 § 3 och 4 mom. (611/86) lagen om arbetsavtal, 13 § 3 mom. och 17 § statstjänstemannalagen (755/86), 13 kap. 5 och 6 §§ (987/74) strafflagen, 50 c § (1169/88) värnpliktslagen, 7 § lagen om försvarstillstånd (1083/91) och 9 § beredskapslagen (1080/91)).

Jämlikheten och förbudet mot diskriminering ingår som självständiga mänskliga rättigheter i artikel 26 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Enligt artikeln är alla människor rättsligt jämlika och berättigade till enahanda lagskydd utan någon form av diskriminering. I detta avseende skall all diskriminering förbjudas genom lag och alla människor garanteras ett enahanda och effektivt skydd

mot diskriminering på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller samhälleligt ursprung, egendom, börd eller annan ställning.

Vikten av förbudet mot diskriminering tar sig också uttryck i det faktum att det ingår i flertalet andra bestämmelser i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. I artikel 2 förbinder sig medlemsstaterna att utan diskriminering respektera och garantera de rättigheter som omfattas i konventionen. Artikel 3 tryggar rättigheterna oberoende av kön, och artikel 4 förbjuder diskriminering också i sådana krislägen som kan motivera att man avviker från vissa andra mänskliga rättigheter. Artikel 14 förutsätter likställdhet inför domstolarna, artikel 20 förbjuder uppvigling till diskriminering, artikel 23 förutsätter likställdhet mellan äkta makar och artikel 24 förbjuder diskriminering i barnskydd. Artikel 25 i konventionen förbjuder på motsvarande sätt diskriminering i utövningen av de politiska rättigheterna och garanterar jämställdheten vid utnämningar till statliga tjänster.

I artikel 14 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter ingår också ett förbud mot diskriminering, enligt vilket de i konventionen tryggade rättigheterna skall kunna åtnjutas utan diskriminering. I artikel 5 i tilläggsprotokoll 7 till den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter ingår en specialbestämmelse om jämställdheten mellan äkta makar. Också artikel 2 i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och inledningen till den Europeiska sociala stadgan innehåller ett förbud mot diskriminering, som skall trygga rättigheterna i konventionen, samt flera separata jämlikhetsbestämmelser.

Finland har dessutom ratificerat flera specialkonventioner mot diskriminering. Av dessa kan nämnas den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (1965, FördrS 37/70) och konventionen om avskaffande av all diskriminering av kvinnor (1979, FördrS 68/86), konventionen angående lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde (ILO:s konvention nr 100, 1951, FördrS 9/63), konventionen angående diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning (ILO:s konvention nr 111, 1958, FördrS 63/70) samt konventionen mot diskriminering inom undervisningen (1960, FördrS 59/71).

I förslaget räknar man upp förbjudna grun-

der för åtskillnad på samma sätt som i diskrimineringsbestämmelserna i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Förteckningen är inte uttömmande. Det är svårt att förutse alla praktiskt tänkbara diskrimineringssituationer. Dessutom blir en uttömmande förteckning lätt lång och oproportionerlig. I förteckningen försöker man hålla uppsikt över sådana grunder för åtskillnad som kan betraktas som kärnområdet i förbudet mot diskriminering i det finska samhället. De förbjudna grunderna för åtskillnad i förteckningen är kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd och handikapp. För att förteckningen skall vara täckande är diskriminering förbjudet också om den har någon annan orsak som anknyter till en person. Exempel på sådana är samhällelig ställning, egendom, deltagande i föreningsverksamhet, familjeförhållanden, graviditet, äktenskaplig börd, sexuell inriktning och boningsort. Med ursprung avses i stadgandet såväl nationellt och etniskt som samhälleligt ursprung. Till skillnad från de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter nämns inte uttryckligen ras och hudfärg i förteckningen över förbjudna grunder för åtskillnad, eftersom man anser att ifrågavarande dimensioner ingår i begreppet ursprung i förteckningen.

I beredningen har man övervägt också ett sådant alternativ där man kategoriskt förbjuder all diskriminering utan att särskilt anteckna de förbjudna grunderna för åtskillnad i själva författningstexten. Problemen vid katalogiseringen av de förbjudna grunderna för åtskillnad talar för detta alternativ. Fördelen med det nu föreslagna regleringssättet är att det tack vare de särskilt uppräknade förbjudna grunderna för åtskillnad är mera informativt och därför antagligen också effektivare i praktiken.

Diskrimineringsstadgandet gäller också särbehandling (segregation). Därmed är det förbjudet att på en i förteckningen nämnd grund särskilt erbjuda olika befolkningsgrupper till och med enahanda tjänster, om detta inte på någon godtagbar grund kan anses berättigat i en viss situation. Förbudet mot diskriminering gäller också sådana åtgärder som indirekt leder till åtskillnad. På denna punkt skall alltså frågan om åtskillnad föreligger bedömas med beaktande av de faktiska följderna av ett visst förfarande. Enligt stadgandet skall det anses förbjudet att favorisera eller ge en individ eller en grupp en privilegierad ställning, om det

innebär faktisk diskriminering av andra personer.

Paragrafen förbjuder å andra sidan inte all åtskillnad mellan människor, även om åtskillnaden bygger på en av de särskilt nämnda grunderna i diskrimineringsstadgandet. Det väsentliga är om det är möjligt att motivera åtskillnaden på ett sätt som är ogodtagbart med hänsyn till systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Detta tar sig också uttryck i formuleringen "utan godtagbart skäl ges en annan ställning". Kraven på en motivering är dock höga, särskilt vad gäller de i stadgandet uppräknade förbjudna grunderna för åtskillnad. Stadgandet utgör inget hinder för nödvändig positiv särbehandling för att trygga den faktiska jämlikheten, det vill säga åtgärder som förbättrar ställningen och förhållandena för en viss grupp (t.ex. kvinnor, barn och minoriteter).

Eftersom förslaget också innefattar ett förbud mot diskriminering på grund av religion och övertygelse, är det inte längre nödvändigt att i II kap. regeringsformen bevara det särskilda stadgandet i den nuvarande 9 § om förbud mot diskriminering på grund av medlemskap i ett religiöst samfund. Stadgandet i andra meningen i 9 § hörde redan ursprungligen samman med arrangemangen för övergångsperioden. Dess avsikt var att upphäva grundlagskraften för en del begränsningar av tjänstebehörighet på grund av medlemskap i vissa religiösa samfund, så att dessa senare skulle kunna upphävas genom en vanlig lag. Speciallagen som i huvudsak upphävde begränsningarna för tjänstebehörighet gavs redan år 1921 (173/21). Det föreslagna stadgandet i 5 § 2 mom. utsträcker sig för sin del längre i förbudet mot diskriminering på grund av religion eller någon annan övertygelse än första meningen i regeringsformens nuvarande 9 §.

3 mom. De grundläggande fri- och rättigheterna som tryggas i grundlagen tillkommer i princip alla människor som hör under finsk jurisdiktion oberoende av ålder. Det enda uttryckliga undantaget är den föreslagna 11 §, som kopplar samman röst- och röstningsrätten i statliga och kommunala val med en åldersgräns på 18 år. Det i 2 mom. nämnda förbudet mot diskriminering gäller också diskriminering på grund av ålder. De grundläggande fri- och rättigheterna tillkommer alltså till sina utgångspunkter också barn. I praktiska situationer kan

frågan dock komma att återföras till vem som för barnets talan i frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna.

Den allt starkare internationella trenden understryker vid sidan av denna grundläggande utgångspunkt att barnet särskilt skall tillerkännas fri- och rättigheter. Redan i FN:s universella deklaration om de mänskliga rättigheterna (1948) betonades barnets rätt till särskild omsorg och hjälp. Samtidigt inskrevs barnets rätt till enahanda samhälleligt skydd oberoende av om det är fött inom eller utom äktenskapet (art. 25). Också i konventionen om medborgerska och politiska rättigheter finns en särskild bestämmelse om barnets rättigheter. Enligt artikel 24 har ett barn utan åtskillnad rätt till det skydd av sin familj, samhället och staten som dess minderårighet förutsätter. Artikel 23 stadgar också om barnets rätt att antecknas i register och rätt till namn och medborgarskap. I artikel 23 tryggas barnets ställning då äktenskapet upplöses.

Enligt artikel 10 i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har alla barn och unga personer rätt till särskilda skydds- och understödsåtgärder utan åtskillnad. De skall dessutom skyddas mot ekonomiskt och socialt utnyttjande. Familjens centrala roll som garant för barnets rättigheter uttrycks i konventionsbestämmelsens krav på att familjen skall understödjas så länge den har ansvar för omsorgen och uppfostran av sina omyndiga barn.

Den särskilda omsorgen om barn erkänns inte bara i dessa allmänna dokument om mänskliga rättigheter utan också i FN:s deklaration om barnets rättigheter av år 1959 och i FN:s konvention om barnets rättigheter, som godkändes år 1989 (FördrS 59 och 60/91). I del I i konventionen ingår en detaljerad förteckning över barnets materiella rättigheter. Dels är det frågan om att uttryckligen tillerkänna barnen samma rättigheter som tryggas i de allmänna konventionerna om mänskliga rättigheter, dels är det frågan om rättigheter som hör samman med barnens särställning.

I beredningen av revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna framställdes också tanken på att sammanföra barnets rättigheter i en egen paragraf. Man anser dock att det är naturligare att placera in de särskilda stadgandena om barnets rättigheter i saksammanhanget i fråga. Därför föreslås att barnets



rätt till jämlikt bemötande som individ ingår i jämställdhetsstadgandet.

Genom stadgandet vill man betona att barn skall bemötas både som jämlika i förhållande till den vuxna befolkningen, som personer som i princip har samma grundläggande fri- och rättigheter som de vuxna, och som inbördes jämlika. Stadgandet understryker dessutom att varje barn skall bemötas som en individ, inte enbart som ett passivt objekt för åtgärder.

Å andra sidan behöver barn särskilt skydd och särskild omsorg, eftersom de är omyndiga och som grupp svagare än samhällets vuxna befolkning. Stadgandet erbjuder således också en grund för den positiva särbehandling av barn som är nödvändig för jämlikheten i förhållande till den vuxna befolkningen.

4 mom. Momentet innefattar ett särskilt stadgande om jämställdheten mellan könen. Enligt artikel 2 punkt a i konventionen om avskaffande av all diskriminering av kvinnor förbinder sig alla avtalslutande stater att foga principen om jämställdhet mellan kvinnor och män till den nationella grundlagen eller till annan adekvat lagstiftning, om principen inte redan uttrycks i lagstiftningen. De avtalslutande staterna skall dessutom genom lagar och andra tillbörliga metoder garantera att denna princip förverkligas också i praktiken. Även om lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/86) i och för sig uppfyller minimikraven i avtalspunkten, utgör ifrågavarande bestämmelse en grund för fogande av ett särskilt stadgande också till grundlagen.

Stadgandet förutsätter att man genom lag tryggar jämställdheten mellan könen vid bestämmande av anställningsvillkor och även i övrigt i arbetslivet och i samhälllig verksamhet. Stadgandet preciserar den allmänna förpliktelsen i 16 a § att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna. Den nuvarande lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män är till sina syften likadan som det föreslagna stadgandet. Stadgandet hänvisar dock inte till någon enskild lag, utan det innehåller en mera allmän förpliktelse för lagstiftaren att utveckla lagstiftningen.

Förslaget motsvarar kraven i konventionen om avskaffande av all diskriminering av kvinnor. Tryggandet av jämställdhet i arbetslivet hänvisar till ett jämlikt bemötande både i arbetet och vid anställningen (lika rätt att bli anställd). Eftersom frågan är så central finns det i stadgandet ett särskilt omnämnande av

tryggande av jämställdheten vid bestämmande av anställningsvillkor. Också de internationella avtalen har redan länge särskilt betonat vikten av lika lön för män och kvinnor. Finland slöt sig år 1963 till konventionen angående lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde (1951, FördrS 9/63), som har utarbetats inom ILO. Kravet på lika lön är bindande för Finland också enligt artikel 7 i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, artikel 4 i den europeiska sociala stadgan och artikel 11 i konventionen angående avskaffande av all diskriminering av kvinnor.

Med formuleringen tryggande av jämställdheten i samhälllig verksamhet hänvisar man å sin sida bland annat till tryggandet av kvinnors och mäns lika rätt att delta i och påverka samhällliga beslut.

Genom omnämmandet av arbetslivet och den samhällliga verksamheten i stadgandet vill man understryka jämställdhetens centrala betydelse uttryckligen på dessa delområden i samhällslivet. Å andra sidan lämnas betydande områden, t.ex. utbildningen och familjelivet, utanför stadgandet, trots att främjandet av jämställdheten är viktigt också på dessa områden. Systemet för grundläggande fri- och rättigheter förutsätter dock som helhet att jämställdheten mellan könen främjas också på andra områden än på de samhällsområden som uttryckligen nämns i 4 mom.

Stadgandet preciserar inte de medel genom vilka jämställdheten skall tryggas, utan valet av medel blir en uppgift för lagstiftaren.

6 §. Paragrafen ersätter det nuvarande stadgandet i 6 § 1 mom. regeringsformen till den del det enligt lag tryggar varje finsk medborgare till liv och personlig frihet. Den föreslagna paragrafen är betydligt mera detaljerad. Till skillnad från den nuvarande paragrafen innehåller förslaget ett uttryckligt stadgande om rätten till personlig integritet och säkerhet (1 mom.) samt ett förbud mot dödsstraff, tortyr och annan behandling som kränker människovärdet (2 mom.). Skyddet för den personliga eller fysiska integriteten har dock vedertaget härletts ur 6 § regeringsformen som tryggar skyddet för den personliga friheten (t.ex. GrUU 13/1985 rd, GrUU 4/1986 rd, GrUU 15/1990 rd). Trots att regeringsformen saknar ett uttryckligt stadgande om individens rätt till människovärdig behandling, utgör rätten till personlig integritet också ett skydd mot sådan

behandling som kränker en persons fysiska integritet utan hans medgivande.

Stadgandet innefattar också ett noggrannare skydd mot olagligt och godtyckligt frihetsberövande och olagliga och godtyckliga ingrepp i den personliga integriteten. I förslaget ingår också stadganden, vilkas syfte är att garantera individens rättsskydd i samband med frihetsberövande (3 mom.).

*1 mom.* I likhet med det nuvarande stadgandet i 6 § 1 mom. regeringsformen ger stadgandet ett skydd framförallt mot lagstridiga gärningar som riktar sig mot liv, frihet och integritet. Detta skydd har traditionellt upprätthållits genom att sådana kränkningar särskilt kriminaliserats i strafflagen. Stadgandet tryggar de angivna rättsobjekten för kränkningar av den offentliga makten själv. Å andra sidan förutsätter stadgandet att staten genom lagstiftningsåtgärder skyddar dessa fri- och rättigheter mot andra yttre kränkningar.

Rätten till liv hör nära samman med de föreslagna stadgandena om sociala rättigheter och miljö rättigheter. Den har ett särskilt nära samband med 15 a § 1 mom. om rätten till oundgänglig utkomst och omsorg. Ifrågavarande stadgande skall uppfattas som en grundläggande rättighet som tryggar minimiförutsättningarna för liv, dvs. existensminimum. Av rätten till liv kan man å andra sidan härleda en allmän förpliktelse för den offentliga makten att främja förutsättningarna för liv. Ur den motsvarande bestämmelsen i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter har man t.ex. härlett statens förpliktelse att vidta effektiva åtgärder för att minska barnödligheten, bekämpa epidemier och förlänga den återstående genomsnittliga livslängden.

Stadgandet avser inte att ändra de nuvarande uppfattningarna om den rättsliga ställningen t.ex. för bestämmandet av tidpunkten för livets begynnelse och slut eller genmanipulation, fosterundersökningar och eutanasi. Stadgandet avser inte heller att ändra gällande lagstiftning om avbrytande av havandeskap (lag 359/70).

Momentet innefattar också ett allmänt stadgande om skydd för den personliga friheten. Den personliga friheten har karaktären av en allmän grundläggande fri- och rättighet, som inte bara skyddar människans fysiska frihet utan också hennes viljas frihet och självbestämmanderätt.

Särskilda stadganden t.ex. om förbud mot slaveri och tvångsarbete ingår inte i förteck-

ningen över de grundläggande fri- och rättigheterna, eftersom dessa i Finland i och för sig entydigt gällande förbuden, liksom förbudet mot alla andra ingrepp i kärnområdet för den personliga friheten, otvetydigt följer av det allmänna stadgandet i 1 mom. Ett förbud mot tvångsarbete innebär inte ett förbud mot allsköns arbets- eller tjänsteplikter. I exempelvis artikel 4.3 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och i artikel 8.3 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter har man nämnt situationer som inte omfattas av förbudet mot tvångsarbete. Exempel på sådana är arbete som normalt åläggs fångar samt vapentjänst eller ersättande tjänst som hör till värnplikten och arbetsplikt i krislägen.

Enligt nuvarande praxis vid tolkning av regeringsformen är det inte möjligt att i en vanlig lag stadga om allmän arbetsplikt (GrUU 6/1938 rd, GrUB 18/1938 rd, GrUU 9 och 10/1985 rd). Tolkningen grundar sig främst på stadgandet i 75 § 1 mom. regeringsformen. Därför har t.ex. lagen om arbetsplikt (418/42; upphävd genom lagen 1080/91) och lagen om befolkningsskydd (438/58) på sin tid stiftats i grundlagsordning. Däremot var det möjligt att i enlighet med 75 § regeringsformen stifta värnpliktslagen (452/50) och reglera tjänstgöringsformerna som ersätter vapentjänstgöringen i vanlig lagstiftningsordning. I exceptionella förhållanden är det möjligt att stadga om mera långtgående arbets- och tjänstgöringsplikterna mer än under normala förhållanden. Det föreslagna stadgandet i 16 a § 2 mom. utgör inget hinder för arbetsplikten som regleras i lagen om försvarstillstånd (1083/91) och lagen om befolkningsskydd.

Rätten till personlig integritet skyddar t.ex. mot kroppsvisitation och med tvång utförda medicinska eller motsvarande åtgärder. Stadgandet har ett nära samband också med skyddet för privatlivet i 8 §. Det kan också tillämpas på relationer mellan privatpersoner, även om den personliga integriteten närmast skyddas genom strafflagstiftningen och skadeståndslagstiftningen. Skyddet innefattar vid sidan av den fysiska integriteten också ett skydd mot betydande ingrepp i den mentala integriteten i sådana fall där behandlingen inte anses kränka människovärdet, vilket enligt samma paragraf är förbjudet.

Till en del med stöd av befogenheten i 6 § 1 mom. och till en del genom att dessutom

förutsätta den ifrågavarande personens godtagbara samtycke har man i vanlig lagstiftningsordning stadgat om många åtgärder som gäller den personliga integriteten. Detta kan till en del bero på det faktum att man före 1970-talet sällan inhämtade grundlagsutskottets utlåtande om lagstiftning som gällde den personliga integriteten. I praktiken har grundlagsutskottet i sina tolkningar börjat ställa allt strängare krav på ingrepp i den personliga integriteten (t.ex. GrUU 2/1971 rd, GrUU 4/1986 rd, GrUU 15/1990 rd). Den personliga integritets ställning som en grundläggande fri- och rättighet gör att tröskeln för ingrepp är hög. Begränsningar skall stöda sig på lag och uppfylla de krav på godtagbarhet och nödvändighet som preciseras i tolkningspraxis. Betydelse har till denna del grundlagsutskottets senare tolkningspraxis samt samverkan av det skydd som stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter och konventionerna om mänskliga rättigheter erbjuder.

Till skillnad från den nuvarande 6 § i regeringsformen nämns också den personliga säkerheten särskilt i förslaget. Stadgandet motsvarar till denna del de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. I såväl artikel 5 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter som artikel 9 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter garanteras den personliga säkerheten tillsammans med den personliga friheten.

Ett uttryckligt omnämmande av säkerheten understryker den offentliga maktens förpliktelser att vidta åtgärder för att skydda samhällsmedlemmarna mot brott och andra rättsstridiga gärningar, oberoende av om de företas någon som utövar offentlig makt eller av privatpersoner. Stadgandet förutsätter också åtgärder för att trygga offrens rättigheter och förbättra deras ställning.

*2 mom.* Stadgandet innehåller ett förbud mot dödsstraff, tortyr och annan behandling som kränker människovärdet, vilket kompletterar stadgandet i 1 mom. Dödsstraff i fredstid förbjöds år 1949 (lag 728/49). Dödsstraffet avskaffades helt år 1972 (lag 343/72).

Det uttryckliga förbudet mot tortyr i grundlagen understryker att denna behandling, som leder till mycket allvarligt fysiskt och psykiskt lidande, inte är tillåten under några omständigheter. Det kategoriska förbudet mot dödsstraff i stadgandet innebär förutom ovanstående att detta förbud, som för närvarande ingår i

Finlands rättsordning på lagnivå och som senare har fastställts i tilläggsprotokoll 2 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och i tilläggsprotokoll 6 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter, också internt får ett högre hierarkiskt skydd i Finland än hittills.

Förbudet mot behandling som kränker människovärdet gäller både fysisk och psykisk behandling. Det är avsett att täcka alla grymma, omänskliga eller förnedrande straff eller andra former av behandling.

Stadgandet motsvarar bestämmelserna i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter om att ingen får torteras och inte heller behandlas eller bestraffas på ett grymt, omänskligt eller förnedrande sätt (t.ex. artikel 7 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och artikel 3 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter). Enligt artikel 7 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter är det dessutom förbjudet att särskilt utsätta någon för medicinska eller vetenskapliga experiment utan att personen i fråga har gett sitt fria samtycke. Praxis vid tolkning av konventionerna om mänskliga rättigheter erbjuder stöd för tolkningen av det ifrågavarande grundlagsstadgandet.

*3 mom.* Momentet innefattar stadganden som preciserar regleringen av ingrepp i den personliga integriteten och frihetsberövande. De riktar sig såväl till lagstiftaren som till den som tillämpar lagen. Alla fall av frihetsberövande och ingrepp i den personliga integriteten skall grunda sig på lagar stiftade av riksdagen, och de får inte vara godtyckliga. Endast en domstol får utmäta ett straff som innebär frihetsberövande. Också andra former av frihetsberövande kan underkastas prövning i domstol.

I stadgandet avses med frihetsberövande ett arrangemang genom vilket en person förbjuds och förhindras att avlägsna sig från en för honom fastställd och noggrant avgränsad vistelseplats. En gärning som innebär att en människa oberoende av sin vilja stängs in i ett låst utrymme, skall betraktas som sådant frihetsberövande som avses i stadgandet. Också en åtgärd som är lindrigare än åtgärden att låsa in en person i ett rum kan i vissa fall betraktas som frihetsberövande som avses i stadgandet, om frihetsbegränsningen på grund av sin varaktighet, grad och de förhinder för sociala förhållanden som den medför kan jämföras

med de begränsningar som följer av att man placerar en människa i ett låst utrymme.

I den nuvarande lagstiftningen motsvaras det frihetsberövande som avses i det föreslagna stadgandet t.ex. av fängelsestraff enligt 2 kap. 1 § strafflagen, anhållande och häktning som avses i tvångsmedelslagen (450/87), tagande av en utlännning i förvar enligt utlänningslagen (378/91), arreststraff enligt 2 kap. 1 § strafflagen och militära disciplinlagen (331/83), vård oberoende av patientens vilja enligt mentalvårdslagen (1116/90) och isolering enligt 17 § lagen om smittsamma sjukdomar (583/86). Utegångsstraff enligt militära disciplinlagen eller skolornas kvarsittningar skall däremot inte betraktas som frihetsberövande. Inom försvarsmakten är de värnpliktigas skyldighet att stanna på kasernområdet snarare en begränsning av rörelsefriheten (7 §).

En åtgärd som riktas mot en person som har berövats sin frihet och förstärker graden av frihetsberövande (t.ex. isolering av en fånge i disciplinärt syfte) är inte att betrakta som frihetsförlust som avses i stadgandet. Rättsskyddet på denna punkt tryggas genom sista meningens i 3 mom.

I artikel 5.1 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter ingår en detaljerad förteckning över godtagbara grunder för frihetsberövande. Även när dessa grunder kan tillämpas förutsätter man att ett frihetsberövande alltid sker i den ordning som stadgas i lag. Enligt den ifrågavarande konventionsbestämmelsen kan man vidta en frihetsberövande åtgärd endast, om en person häktas enligt lag efter att han har dömts i en behörig domstol, om en person anhålls eller häktas enligt lag eftersom han inte har iakttagit domstolens lagligen givna beslut eller för att garantera fullgörandet av någon lagstadgad förpliktelse, om en person anhålls eller berövas sin frihet enligt lag för att han skall kunna ställas inför en behörig rättsmyndighet då det är skäl att misstänka att han har gjort sig skyldig till ett brott eller om det anses nödvändigt att förhindra honom från att begå ett brott eller fly efter gärningen, om en minderårig berövas sin frihet enligt lag för att hans uppfostran skall kunna övervakas eller han anhålls enligt lag för att han skall kunna prövas av en behörig rättsmyndighet, om en person berövas sin frihet enligt lag för att förhindra att han sprider en smittsam sjukdom eller på grund av hans svaga psykiska hälsa, alkoholism, drog-

missbruk eller lösdriveri, eller om en person anhålls eller han berövas sin frihet enligt lag för att förhindra att han illegalt reser in i landet, eller om åtgärder för att utvisa eller utlämna honom har vidtagits.

Till skillnad från den regleringsteknik som används i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter ingår det inte någon förteckning över godtagbara grunder för ett frihetsberövande i förslaget. Detta är en av orsakerna till att det är nödvändigt att inkludera ett uttryckligt förbud mot godtyckligt frihetsberövande i stadgandet. Förbudet mot godtyckligt frihetsberövande begränsar också lagstiftarens möjligheter att fastslå grunderna för frihetsberövande och förutsätter att man genom lag garanterar rättsskyddet också i samband med frihetsberövande. Detsamma gäller också ingrepp i den personliga integriteten. Då man till exempel tar in en mentalsjuk person för vård oberoende av hans vilja (frihetsberövande) och i vården inför begränsningar för hans personliga integritet, skall samtliga åtgärder uppfylla kraven i stadgandet. Dylika stadganden ingår för närvarande i mentalvårdslagen.

Under de senaste åren har man strävat efter att foga möjligheten till domstolskontroll till att gälla frihetsberövanden för att sålunda fullgöra förpliktelseerna enligt konventionerna om mänskliga rättigheter. Tvångsmedelslagen innehåller de viktigaste stadgandena om straffprocessuellt frihetsberövande, vilka kompletterar vissa stadganden i rättegångsbalken och i speciallagar. Enligt ändringen (361/90) från år 1990 av tvångsmedelslagen får en person vara anhållen i högst fyra dagar innan ett häktningsyrkande, som behandlas av en domstol, måste göras. Till själva anhållandet eller exempelvis den observationsperiod som avses i 10 och 11 §§ mentalvårdslagen ansluter sig dock inte någon särskilt stadgad möjlighet att i en domstol låta pröva lagligheten i frihetsberövandet. Det finns inte heller något särskilt förfarande genom vilket det vore möjligt att pröva lagligheten i ett kortvarigt frihetsberövande som vidtas enligt polislagen (84/66).

Lagligheten i varje frihetsberövande i samband med utövande av offentlig makt kan i Finland prövas med stöd av 93 § regeringsformen. Detta lagrum tryggar rätten för envar att yrka straff för och skadestånd av en tjänsteman som har agerat lagstridigt. Det föreslagna stadgandet om en grundläggande fri- och rät-

tighet, t.ex. förbudet mot godtyckligt frihetsberövande, kunde fungera som en grund för utvärderingen av lagligheten i ett frihetsberövande.

Enligt förslaget fattas ett beslut om straff som innebär berövande av friheten av en domstol. Formuleringen avser att täcka alla straff som i praktiken innebär frihetsberövande, vilket leder till att tillämpningsområdet är större än för begreppet fängelse som används i 2 kap. 1 § 1 mom. strafflagen.

Stadgandet om domstolarnas exklusiva behörighet att bestämma om ett straff som innebär berövande av friheten har ingen inverkan på vilka andra fall som också omfattas av domstolarnas exklusiva behörighet. I exempelvis artikel 6.1 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter tryggs rätten till laglig rättegång alltid då ett åtal för brott har väckts mot en person. I det föreslagna regelsystemet för de grundläggande fri- och rättigheterna avser 16 § att trygga denna rättighet.

Momentets sista mening kan karaktäriseras som ett i grundlag givet uppdrag. Rättigheterna för den som har berövats sin frihet tryggs enligt stadgandet genom lag. Av stadgandet följer att ärendet inte bara skall regleras genom en riksdagslag utan att lagen skall trygga de rättigheter som tillkommer en person som har berövats sin frihet bland annat på det sätt som de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter anger.

I artiklarna 5 och 6 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter, i artiklarna 9, 10 och 14 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och i artikel 37 i konventionen om barnets rättigheter ingår bland annat följande rättigheter för en person som har berövats sin frihet: En person som berövas sin frihet skall utan dröjsmål underrättas om grunderna för frihetsberövandet och om eventuella åtal mot honom på ett språk han förstår. En person som har förlorat sin frihet och som har åtalats för ett brott har rätt till rättegång inom rimlig tid och till kontakt med sitt rättsbiträde och sina närmaste. Alla personer som har förlorat sin frihet skall behandlas mänskligt och deras människovärde skall respekteras. De åtalade skall förvaras skilt från dömda och unga åtalade eller dömda skall förvaras skilt från vuxna. Ett barn som har förlorat sin frihet på någon annan grund än brott skall förvaras skilt från vuxna, om inte barnets fördel kräver annat. En person som har

blivit föremål för ett lagstridigt frihetsberövande har rätt till skadestånd. Dessutom tillkommer även andra mänskliga rättigheter (t.ex. personlig integritet, brev- och telefonhemlighet) också personer som har förlorat sin frihet, i den utsträckning som dessa rättigheter inte har begränsats på ett godtagbart sätt enligt konventionerna om mänskliga rättigheter och stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna. En person kan till exempel till följd av frihetsberövande inte underkastas tvångsmedicinering som kränker den personliga friheten. Av det föreslagna stadgandet följer till denna del också att det är omöjligt att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna för personer som har berövats sin frihet genom normer på en lägre nivå än lagar, med stöd av sedvanerätt eller s.k. anstaltsmakt eller genom att vädja till ett särskilt subordinationsförhållande.

6 a §. I de finska grundlagarna ingår inte för närvarande några stadganden som förverkligar den straffrättsliga legalitetsprincipen. Man anser dock att förbudet mot retroaktiv strafflag är en vedertagen del av grunderna för vår rättsordning och att det inte är möjligt att avvika från förbudet annat än i grundlagsordning (t.ex. GrUU 12/1985 rd). Också de andra dimensionerna av kravet på straffrättslig legalitet har en stark ställning i vår rättsordning.

I de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter ingår den straffrättsliga legalitetsprincipen bland annat i artikel 7 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter, vars stycke 1 i stor utsträckning motsvaras av förslaget till paragraf. I konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter motsvarar artikel 15.1 å sin sida bestämmelsen i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter, men det innefattar också gärningsmannens rätt att omfattas av en lindrigare lag som har stiftats efter tidpunkten för brottet.

För närvarande har endast vissa dimensioner av kravet på straffrättslig legalitet formulerats i stadganden på lagnivå i Finland. Trots att hela vårt straffrättsliga system bygger på principen att endast en i lag kriminaliserad gärning är brottslig (nullum crimen sine lege) och att gärningen kan åtföljas endast av ett sådant straff som stadgas i lag (nulla poena sine lege), ingår dessa regler inte uttryckligen i vår lagstiftning. Däremot uttrycks den så kallade lindrigare lagens princip i 3 § förordningen om införande av strafflagen (lag 770/90). I sam-

band med totalrevideringen av strafflagen strävar man efter att på ett täckande sätt uttrycka den straffrättsliga legalitetsprincipen i den skrivna lagen. Detta eliminerar dock inte behovet av ett grundstadgande om principen också i grundlagen.

Paragrafen innehåller de viktigaste elementen i kravet på straffrättslig legalitet. Åtminstone en definition i lag på gärningar som bestraffas en brott, ett förbud mot retroaktiv strafflag, ett förbud mot analog tillämpning av strafflagen, ett krav på en definition i lag på straff som följer på brott, ett förbud mot bruk av en strängare lag än den som gäller vid tidpunkten för gärningen och ett krav på straffrättsliga normer på lagnivå är sådana element.

Enligt förslaget kan ett straff utmätas endast för en sådan gärning som då den begicks var straffbar enligt en riksdagslag. Uttrycket "enligt lag var straffbar" avser den lag som gällde då gärningen begicks. Av stadgandet följer både ett förbud mot retroaktiv strafflag och ett förbud mot analog tillämpning av strafflagen. Brotsrekvisiten för dessa brott skall med tanke på lagskiparen uttryckas tillräckligt noggrant i lagen.

I Finland är fortfarande en del sådana straffstadganden i kraft, som till följd av sin öppenhet är problematiska för det föreslagna grundlagsstadgandet. Detta gäller särskilt de så kallade blanco-kriminaliseringarna, som åtminstone till en del överlämnar definitionen på det straffbara beteendet till normer på en lägre nivå än lagar.

Paragrafen förbjuder uttryckligen retroaktiv eller analog tillämpning av en lag vid utdömande av straff. Stadgandet innehåller dessutom ett mera allmänt förbud mot att betrakta en person som skyldig för ett brott i en motsvarande situation. Förbudet riktar sig till exempel mot domseftergift som innefattar ett konstaterande av skyldighet och mot åläggande av skadeståndsskyldighet på grund av ett brott.

Enligt förslaget är det inte heller tillåtet att utdöma ett strängare straff än vad som stadgas i lag vid tidpunkten då brottet begicks. Om straff för dessa brott skall således stadgas genom en lag som godkänns av riksdagen. Stadgandet utgör inget hinder för tillämpning av den lindrigare lagens princip. Det är således fortfarande möjligt att utdöma ett lindrigare straff än vad den lag som gällde vid tidpunkten för brottet föranleder. Till den lindrigare lagens princip ansluter sig dock specialfall som kräver

detaljerad reglering, vilket är orsaken till att man inte har ansett att det är ändamålsenligt att foga stadganden om principen till grundlagen.

Eftersom artikel 7 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och artikel 15 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter definieras som ovillkorliga och dessa konventioner ligger till grund för förslagen till stadganden, hindrar det föreslagna stadgandet i 16 a § 2 mom. att man avviker från stadgandet också under undantagsförhållanden.

I paragrafen ingår inte något sådant stadgande om straffbarheten för brott mot internationell rätt utan hinder av det föreslagna stadgandet, som motsvaras av bestämmelserna i artikel 7.2 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och artikel 15.2 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Detta beror på att man i Finland har strävat efter att kriminalisera gärningar som i internationell rätt definieras som brott. Dessutom ingår konventionen om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord (FödrS 4 och 5/60) och Genève-konventionerna av år 1949 om humanitära rättigheter (FödrS 7 och 8/55) som normer på lagnivå i Finlands rättsordning. Finland har dock gjort ett förbehåll för republikens president i den förstnämnda konventionen.

7 §. Paragrafen ersätter den nuvarande 7 §, enligt vars 1 mom. en finsk medborgare har rätt att vistas i det egna landet, att fritt välja boningsort här och att färdas från en ort till en annan, såvitt inte i lag annorlunda är stadgat. Det gällande stadgandet i 7 § 2 mom. innefattar å sin sida en fullmakt att särskilt stadga om en medborgares rätt att bege sig ut ur landet.

Det föreslagna stadgandet innehåller ett allmänt stadgande om rörelsefriheten och friheten att välja boningsort i landet (1 mom.) och ett stadgande om rätten att lämna landet (2 mom.). Finska medborgares (3 mom.) och utlänningars (4 mom.) rätt att röra sig över landets gränser regleras genom separata grundlagsstadganden. Paragrafen är noggrannare än den nuvarande 7 §. Till skillnad från den allmänna linjen för förslaget har finska medborgarna enligt paragrafen fortsättningsvis ett bättre grundlagsenligt skydd än utlänningar för rätten att resa in i landet. Finska medborgarna har också ett bättre skydd mot utvisning eller motsvarande begränsningar av rörelsefriheten.

*1 mom.* Det föreslagna allmänna stadgandet motsvarar i stor utsträckning den nuvarande 7 §. Den viktigaste förändringen är att skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna utsträcks också till alla utlänningar som lagligen vistas i landet. I likhet med det gällande stadgandet i 7 § 1 mom. nämns rätten att förflytta sig inom landet och välja boningsort särskilt i stadgandet. Det sistnämnda delområdet av rörelsefriheten betonar sambandet mellan de traditionella grundläggande friheterna och de sociala rättigheterna. Rätten att välja boningsort kan nämligen förutsätta vissa positiva åtgärder från den offentliga maktens sida som gör valet realistiskt genomförbart. I riksdagens grundlagsutskotts praxis betonar man det faktiska förverkligandet av stadgandet om rörelsefrihet (se GrUU 4/1984 rd och GrUU 13/1989 rd).

Rörelsefrihetens ställning som en grundläggande frihet innebär att begränsningar måste byggas på en lag. Begränsningarna skall också uppfylla kraven på nödvändighet och godtagbarhet, som närmare bestäms i tolkningspraxis för stadgandet. Då man avgör om en begränsning är godtagbar, skall man också beakta de grundläggande fri- och rättigheternas och de internationella konventionsbestämmelsernas om mänskliga rättigheter samverkan och anpassning till varandra vad gäller tolkningen. Till exempel artikel 2 i tilläggsprotokoll 4 till den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter förutsätter att begränsningar av rörelsefriheten, friheten att välja boningsort och friheten att lämna landet skall vara lagenliga och i ett demokratiskt samhälle nödvändiga för att trygga den allmänna säkerheten, upprätthålla den allmänna ordningen, förebygga brott, skydda hälsan eller moralen eller andra individuella fri- och rättigheter. Fri- och rättigheterna i fråga kan dessutom begränsas på specialområden enligt lag och för det demokratiska samhällets bästa.

*2 mom.* Till skillnad mot vad fallet är med den nuvarande regeringsformen föreslås det att skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna utsträcks också till rätten att lämna landet. Enligt stadgandet har alla rätt att lämna landet, men i förslaget ingår en särskild begränsningsklausul i denna rättighet. Rätten att lämna landet kan genom lag begränsas för att säkerställa en rättegång eller verkställigheten av ett straff eller medan skyldighet att försvara landet fullgörs. Grunderna för en

begränsning avses vara uttömmande såtillvida att det inte är möjligt att på någon annan grund genom lag begränsa rätten att lämna landet.

Med säkerställande av verkställighet av ett straff avser man i stadgandet också prövotiden för en villkorlig frigivning och prövotiden för ett villkorligt straff. Termen rättegång avser inte enbart behandlingen av brottsåtalet, även om möjligheten att begränsa rätten att lämna landet på grund av en anhängiggjord eller en snart förestående rättegång till denna del är en naturlig utgångspunkt för begränsningar genom lag. Hänvisningen till fullgörande av skyldighet att försvara landet avser den egentliga tjänstgöringstiden.

*3 mom.* Momentet gäller endast finska medborgare. Enligt huvudregeln har en finsk medborgare alltid rätt att återvända till Finland och han kan inte tvingas att lämna landet genom utvisning eller annat förfarande. Stadgandet motsvarar också tolkningen av den nuvarande 7 § (GrUU 5/1979 rd). Sålunda har möjligheten att utlämna en finsk medborgare för brott till ett annat nordiskt land förverkligats i grundlagsordning (GrUU 4/1986 rd).

Man anser dock att det med tanke på skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna är problematiskt att det finns sådana permanenta undantag från fri- och rättigheterna som utsträcker sig ända till deras kärnområde men som inte syns i själva grundlagstexten. Därför har man till stadgandet fogat en begränsning av ovan nämnda huvudregelns tillämpningsområde. Förslaget gör det möjligt att genom lag stadga om utlämning av en finsk medborgare för brott eller överföring av en medborgare för verkställighet av ett straff till ett sådant land där medborgarens mänskliga rättigheter och rättsskydd tryggas. Stadgandet ger en statsförfattningsgrund för lagen om utlämning för brott Finland och de övriga nordiska länderna emellan (270/60). Man anser dock inte att det är ändamålsenligt att formulera stadgandet att gälla enbart de övriga nordiska länderna, vilket är orsaken till att man uppställer kriteriet att en utlämning eller en överföring kan ske endast till ett sådant land, där den utlämnade eller överförda garanteras mänskliga rättigheter och rättsskydd. Detta förutsätter att man i varje enskilt fall försäkras sig om rättsskyddet i det land som en person utlämnas eller överlämnas till.

Endast lagstiftaren kan begränsa tillämpningsområdet för huvudregeln i stadgandets första mening. Vid behandlingen av en lag om en sådan begränsning skall riksdagen kunna försäkra sig om att rättsskyddet i den andra staten är tillräckligt. Exempelvis straffsystemet och strängheten i påföljderna i ifrågavarande land kan ha betydelse för denna prövning. Sälunda uppfyller t.ex. inte en lag om införande av en beträffande avtalsparterna öppen konvention om utlämning för brott förutsättningarna i stadgandet, om inte lagen samtidigt specificerar till vilka länder en finsk medborgare kan utlämnas. Då man utvärderar begreppet rättsskydd i stadgandet, är utgångspunkterna de föreslagna stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna och Finlands internationella förpliktelser beträffande de mänskliga rättigheterna.

4 mom. I momentet ingår stadganden om utlänningsrätt att röra sig över Finlands gränser. Utgångspunkten är den gällande huvudregeln i internationell rätt, enligt vilken en utlämning allmänt taget inte har rätt att slå sig ner i ett annat land. Om utlänningsrätt att komma till och vistas i Finland stadgas genom lag. Även om stadgandet inte särskilt ställer krav på innehållet i en sådan lag, skall den naturligtvis motsvara Finlands internationella förpliktelser. Då man avgör frågan om utlänningsrätt att komma till och fortsätta att vistas i landet skall förfarandet skyddas i enlighet med konventionerna om mänskliga rättigheter. Ur kravet på en lag kan man förutom förbudet mot diskriminering och godtycklighet i behandlingen av utlämningar också härleda kravet på att grunderna för och beslutsförfarandet vid ankomsten till och vistelsen i landet skall regleras så att de sökandes rättsskydd garanteras.

Den andra meningen i momentet innefattar ett förbud mot att sända en utlämning tillbaka. Även om man i stadgandet inte nämner begreppen flyktning eller asyl, har det ett sakligt samband med konventionen angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77/68). Konventionen förbjuder bland annat de avtalslutande staterna att avvisa en person som löper risk att förföljas. Ett motsvarande förbud kan härledas också ur förbudet mot tortyr och annan omänsklig behandling i de allmänna konventionerna om mänskliga rättigheter (artikel 7 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och artikel 3 i den europeiska

konventionen om mänskliga rättigheter), vilket också uttrycks i utlänningslagen (378/91, 38 § 2 mom. och 41 § 2 mom.). Det föreslagna förbudet mot dödsstraff i 6 § 2 mom. regeringsformen utsträcker sig följdriktigt tillsammans med förbudet mot avvísning också till sådana fall där en person hotas av dödsstraff. Begreppen tortyr och annan behandling som kränker människovärdet avser å sin sida att täcka alla former av grymma eller oskäliga straff (t.ex. amputation av en kroppsdel). Å andra sidan förekommer tortyr och annan behandling som kränker människovärdet också i andra sammanhang än som straff.

Förbudet mot att sända en utlämning tillbaka avser att täcka alla verkliga situationer där en utlämning genom en finsk myndighets försorg överförs till en annan stat.

Stadgandet skall betraktas som ett förbud mot att från Finland överföra en person också till en sådan stat där han riskerar att bli överlämnad till en tredje stat och som en följd av detta riskerar t.ex. dödsstraff eller tortyr.

8 §. Paragrafen innefattar en generalklausul om skydd för privatlivet (1 mom.), stadganden om skydd för heder och hemfrid (1 mom.) samt om hemligheten för ett förtroligt meddelande (2 mom.). Dessutom innehåller paragrafen ett stadgande om skydd för personuppgifter genom lag (1 mom.) samt en begränsningsklausul om skyddet för hemfriden och hemligheten för ett förtroligt meddelande (3 mom.). Paragrafen ersätter de nuvarande stadgandena i regeringsformen om ära (6 § 1 mom.), hemfrid (11 §) samt brev-, telegraf- och telefonhemlighet (12 §).

1 mom. Utgångspunkten för skyddet för privatliv är att individen har rätt att leva sitt eget liv utan godtycklig eller ogrundad inblandning av myndigheter eller andra utomstående. Det är svårt att klart definiera gränserna för privatlivet. Till privatlivet hör bland annat individens rätt att fritt knyta och upprätthålla kontakter till andra människor och miljön samt att själv bestämma om sig själv och sin kropp.

Med tanke på hur omfattande grundlagskyddet för privatliv är, är det problematiskt att regeringsformen saknar en generalklausul om det. För närvarande tryggar grundlagen uttryckligen endast vissa aspekter av privatlivet, varvid delområden som är viktiga för individen kan komma att stå utanför skyddet.

Stadgandet räknar i enlighet med de internationella konventionerna om mänskliga rät-



tigheter särskilt upp privatlivet, hemfriden och hedern. Dessa kan inte alltid helt särskiljas från varandra. Begreppet "privatliv" kan också förstås som ett samlande begrepp för en persons privata krets. Begreppet används både i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 17) och i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter (artikel 8).

Förslaget nämner inte något särskilt skydd för familjelivet, vilket de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter gör. Detta beror bland annat på att begreppet familj är problematiskt och svårt att definiera. Familjelivet omfattas dock också av skyddet för privatliv i det föreslagna stadgandet.

Vad gäller hemfridens territoriella omfattning kan man hänvisa till tolkningspraxis för den nuvarande 11 § regeringsformen. Skyddets kärnområde är enligt grundlagsutskottets tolkning bostaden (GrUU 19/1985 rd, GrUU 1/1986 rd, GrUU 3/1987 rd), även om skyddet i sig sträcker sig längre.

För att garantera skyddet för privatlivet förutsätter man av tradition inte bara att staten avhåller sig från att kränka medborgarnas privatliv utan också att staten vidtar aktiva åtgärder för att skydda privatlivet mot inblandning av andra individer. Strafflagstiftningen är det traditionella medlet genom vilket rättsordningen mera konkret skyddar privatlivet (se 24 och 27 kap. strafflagen). Det föreslagna stadgandet förutsätter tillsammans med 16 a § 1 mom. att lagstiftaren upprätthåller ett effektivt skydd för de de fri- och rättigheter som tryggas i stadgandet.

Momentet innefattar också ett särskilt stadgande om datasekretess, enligt vilket skyddet för personuppgifter stadgas närmare i lag. Stadgandet hänvisar till behovet att genom lagstiftning trygga individens rättsskydd och skydd för privatlivet i behandlingen, registreringen och användningen av personuppgifter. Stadgandet hänvisar inte enbart till den nuvarande personregisterlagen (471/87) utan förutsätter rent allmänt lagstiftningsåtgärder beträffande skyddet för personuppgifter. Konventionen om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (FördrS 35 och 36/92), som har godtagits av Europarådet, ställer numera ett särskilt krav på nivån på den lagstiftning som skyddar personuppgifter.

2 mom. Skyddet i den nuvarande 12 § regeringsformen kan inte flexibelt utsträckas till att

omfatta nya former för kommunikation som avses vara förtroliga. Den tekniska utvecklingen har medfört problem för detta kommunikationsskydd som omfattar enbart vissa uppräknade medel. Då regeringsformen stiftades var telefon- och telegrafnätet de enda kända telenäten. Televerksamheten har sedermera utvidgats och telenäten har blivit mångsidigare. Signalen som förmedlas i ett telenät kan numera innefatta till exempel tal, bild, skrift eller kommunikation på datorspråk. För samhället är det viktigt att skydda också dessa nya former av telekommunikation. Sålunda tryggar det föreslagna stadgandet allmänt hemligheten för ett förtroligt meddelande. Brev- och telefonhemligheten nämns fortfarande särskilt i den föreslagna paragrafen som de i praktiken vanligaste formerna för förtroliga meddelanden.

Stadgandet skyddar inte en vanlig konversation som kan uppfattas av utomstående inom hörhåll. Avlyssning av ett förtroligt samtal med tekniska hjälpmedel innebär dock ett ingrepp i de rättsgoda som garanteras i stadgandet.

Avsikten med förslaget är att i första hand mot utomstående skydda innehållet i ett meddelande, som är avsett att vara förtroligt. Å andra sidan skyddar stadgandet också annan information som kan ha betydelse för bevarandet av förtroligheten i meddelandet. Exempel på dylik information är ett samtals identifieringsuppgifter (t.ex. GrUU 3/1992 rd).

Paragrafen tryggar var och en rätt till förtrolig kommunikation utan att utomstående orättmätigt kan få vetskap om innehållet i de förtroliga meddelanden som en person har sänt eller tagit emot. Detta innebär bland annat ett skydd mot att brev eller andra slutna försändelser öppnas eller förstörs och mot att samtal avlyssnas eller bandas. Stadgandet skyddar inte bara avsändaren utan det avses som en grundläggande rättighet för båda parterna i kommunikationen. Stadgandet avser dock inte att reglera parternas inbördes förhållande eller deras beteende. Frågan om en parts rätt att offentliggöra information som har avsetts vara förtrolig avgörs sålunda på andra grunder.

Stadgandet förutsätter tillsammans med 16 a § 1 mom. lagstiftning som i praktiken effektivt skyddar förtrolig kommunikation mot kränkningar från såväl myndigheters som andra utomståendes sida. Ett dylikt skydd kan man ge t.ex. genom straffstadganden om kommunikationsbrott.

3 mom. I stadgandet räknar man uttömmande och så snävt och exakt som möjligt upp möjligheterna att utan hinder av 1 mom. utföra en undersökning som ingriper i hemfriden och möjligheterna att begränsa hemligheten för ett förtroligt meddelande utan hinder av 2 mom.

Stadgandet skall ersätta 11 § 2 mom., som uttryckligen förutsätter att förutsättningarna för och verkställigheten av husrannsakan regleras genom lag. Centrala stadganden om saken ingår i tvångsmedelslagen (450/87). Man anser att det är möjligt att under vissa förutsättningar genom vanliga lagar reglera också andra undersökningar som utsträcker sig till hemfriden än husrannsakan. Sådana granskningsbefogenheter ingår bland annat i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/86, 18 §), i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden (131/73, 3 §), byggnadsskyddslagen (60/85, 18 §), radiolagen (517/88, 16 §) och socialvårdslagen (710/82, 41 §). I den privaträttsliga lagstiftningen, t.ex. i 17 § hyreslagen (653/87), och i 79 § lagen om bostadsaktiebolag (809/91), har man däremot i vissa fall gett någon annan privatperson rätt till inträde i en bostad.

Grundlagsutskottet har allmänt förutsatt att ingrepp i hemfriden skall regleras genom lag och att ingrepp i princip är möjliga endast då en viktig allmän fördel det kräver. Utskottet har dessutom betonat att endast en person med tjänsteansvar får göra ingreppen men att han inte får beviljas rätt att själv bruka tvångsmedel utan måste be polisen om handräckning (t.ex. GrUU 12/1984 rd, GrUU 3/1987 rd, GrUU 6/1989 rd). Utskottet har också upprepade gånger betonat att en granskning i ett hem endast kan utföras av särskilda skäl (GrUU 19/1985 rd, GrUU 1/1986 rd, GrUU 3/1987 rd).

Enligt förslaget kan för utredande av brott och tryggande av grundläggande fri- och rättigheter genom lag stadgas om undersökningar som ingriper i hemfriden. För dylika ingrepp gäller också kravet på nödvändighet, som begränsar både de situationer för vilka granskningsbefogenhet kan beviljas och den utsträckning i vilken befogenheten kan användas. Förslaget gäller såväl de fall av husrannsakan som avses i det nuvarande 11 § 2 mom. regeringsformen som andra granskningsbefogenheter enligt lag.

Hemligheten för ett förtroligt meddelande

kan i förslaget begränsas genom lag vid rättegång, vid undersökning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden och vid säkerhetskontroll samt under frihetsberövande. Också dessa begränsningar skall uppfylla kravet på nödvändighet. Till de brott som avses i stadgandet och som äventyrar individens eller samhällets säkerhet skulle höra t.ex. narkotikabrott, grova våldsbrott samt lands- och högförräderi.

Det är möjligt att genom lag begränsa hemligheten för ett meddelande t.ex. i samband med frihetsstraff, rannsakningsfängelse och anhållan, eller då en person oberoende av sin vilja vårdas på mentalsjukhus eller på någon annan motsvarande anstalt eller har tagits om hand med stöd av barnskyddslagstiftningen. Begränsningar av den rättighet som tryggas i 8 § förutsätter uttryckligt befogenhet i lag också för personer som befinner sig på en anstalt. Det är möjligt att begränsa hemligheten för ett meddelande endast i den utsträckning det i det enskilda fallet är motiverat.

I vissa fall kan ett synnerligen viktigt säkerhetsintresse förutsätta t.ex. rätt att granska postförsändelser. I praktiken har ett sådant behov förekommit i samband med ordnandet av internationella möten. I förslaget ingår därför en möjlighet att genom lag stadga om säkerhetskontroll av försändelser. Riksdagens grundlagsutskott har fäst uppmärksamhet vid vikten av att man också i sådana fall noggrant specificerar och avgränsar begränsningsbefogenheterna och förutsättningarna för deras användning till det nödvändiga (GrUU 8/1985 rd).

Förslaget innebär att det fortfarande är möjligt att i lag stadga om beslag och öppnande av försändelser vid brottsutredning. Dylika stadganden ingår för närvarande i 4 kap. tvångsmedelslagen (450/87). Det är dessutom möjligt att i likhet med stadgandena i den nuvarande telelagen (183/87) i lag stadga om rätten att för utredning av ett brott till polisen överlåta identifieringsuppgifter om ett teledelade. Genom lag kan man också i likhet med 17 kap. rättegångsbalken stadga om skyldigheten att förete en privat handling eller någon annan dokumentation i en rättegång utan hinder av det föreslagna 8 § 2 mom.

Det nuvarande stadgandet i 11 § 2 mom. regeringsformen förutsätter att förutsättningarna för och verkställigheten av en husrannsakan regleras i lag. I stadgandet ingår dock inget

motsvarande krav på att förfarandet vid granskningar eller begränsningar skall regleras i lag. I beredningen av förslaget har man dock utgått från att alla för rättsskyddet betydande detaljer i förfarandet skall regleras i lag.

9 §. I paragrafen tryggas religions- och samvetsfriheten samt preciseras dess utsträckning. Paragrafen föreslås att ersätta stadgandet om religionsfrihet i den nuvarande 8 §, enligt vilken en finsk medborgare har rättighet till offentlig och enskild religionsutövning, såvitt lag eller god sed därigenom inte kränks, samt, enligt vad som särskilt stadgas, frihet att utträda ur det religionssamfund han tillhör samt frihet att ansluta sig till ett annat religionssamfund. Den föreslagna paragrafen är dock mera omfattande till sitt innehåll, eftersom den vid sidan av den traditionella religionsfriheten tryggar också andra övertygelser än de religiösa.

Till religionsfriheten ansluter sig också det förbud mot diskriminering på grund av religion eller övertygelse som föreslås ingå i 5 § 2 mom. Av den föreslagna 5 § följer en förpliktelse att bemöta alla religiösa samfund eller världsåskådningsinriktningar jämlikt vid utövning av offentlig makt.

Förslaget innebär ingen förändring i relationen mellan kyrka och stat. I detta sammanhang ingriper man alltså inte i 83 § regeringsformen, som gäller religiösa samfund, eller i några andra stadganden om förhållandet mellan staten och religiösa samfund i regeringsformen eller riksdagsordningen, även om stadgandena åtminstone indirekt gäller också religionsfriheten.

1 mom. Momentet innehåller ett generalstadgande om religions- och samvetsfrihet. Samvetsfriheten täcker i stadgandet såväl religiösa övertygelser som andra världs- eller livsåskådningar. Stadgandet sträcker sig längre än de nuvarande stadgandena om religionsfrihet i regeringsformen, eftersom de nuvarande stadgandena till formuleringen endast skyddar de religiösa övertygelserna. Formuleringen i den nuvarande 9 § och den i 8 § stadgade rätten att utträda ur ett religiöst samfund visar dock att också andra övertygelser än de religiösa redan för närvarande åtnjuter åtminstone ett visst grundlagsskydd. De internationella konventionerna om mänskliga rättigheter skyddar vid sidan av religionsfriheten också samvets- och tankfriheten.

2 mom. I momentet uppräknas de viktigaste

formerna av religions- och samvetsfrihet, dvs. rätten att bekänna och utöva religion, rätten att uttrycka en övertygelse, den religiösa föreningsfriheten samt den s.k. negativa religionsfriheten, dvs. rätten att inte höra till något religiöst samfund. Dessa element ingår antingen i den nuvarande regeringsformen eller har härletts ur dess stadganden (se särskilt GrUU 12 och 13/1982 rd). Till friheten att bekänna sig till och utöva en religion hör också alla religiösa samfunds möjlighet att bestämma om sina egna religiösa ceremonier.

Paragrafens sista mening preciserar vissa dimensioner av den negativa religionsfriheten. Enligt meningen gäller den negativa religionsfriheten också utövning av religion. Ingen kan förpliktas att mot sitt samvete delta i en gudstjänst eller någon annan religiös sammankomst. Syftet med den föreslagna meningen är dock inte att förhindra andra personer att fritt utöva religion.

Stadgandet kan ha tolkningsinverkan då man avgör konflikter mellan samvetsfriheten och särskilda förpliktelse. Stadgandet talar allmänt för sådan arbetsfördelning eller andra sådana förvaltningsarrangemang, genom vilka man kan undvika att förplikta en person att sköta sådana arbetsuppgifter som kränker hans övertygelse. Konflikterna mellan t.ex. religions- eller samvetsfriheten och tjänsteförpliktelser skall dock lösas från fall till fall. Sålunda är det inte möjligt att ur stadgandet härleda en allmän rättighet att på grund av övertygelse vägra att sköta en uppgift som ingår i tjänsteförpliktelserna. Stadgandet ingriper inte heller i religiösa samfunds möjligheter att uppbära skatt eller medlemsavgifter av sina egna medlemmar.

Också den konfessionella religionsundervisningen hör till skyddet för bekännande och utövande av religion i paragrafen (GrUU 13/1982 rd). Religionsfriheten innebär att individen har rätt till religiös undervisning eller världsåskådningsundervisning. I undervisning och uppfostran skall man också allmänt respektera individens övertygelse, barnets rättigheter och vårdnadshavarens rätt att ansvara för barnets utveckling.

I paragrafen ingår ingen särskild begränsningsklausul. Enligt det formuleringssätt som man använder i de föreslagna stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna har man strukit hänvisningen i den nuvarande 8 § regeringsformen till lag och god sed. Detta innebär dock inte att man med stöd av reli-

gions- och samvetsfriheten kan bedriva sådan verksamhet, som kränker människovärdet eller andra grundläggande fri- och rättigheter eller som strider mot grunderna för rättsordningen. Det stadgande som föreslås kan sålunda inte under några omständigheter berättiga t.ex. till att människokroppen lemlästas, såsom vid omskärelse av kvinnor, oberoende av sambandet mellan en sådan åtgärd och en viss religiös inriktning. Detsamma gäller bl.a. för månggifte som inte lämpar sig för det finska rättssystemet. Grundlagsskyddet för religions- och samvetsfrihet hindrar inte heller att i lag ge stadganden som beaktar de moraliska och etiska värderingar som är allmänt accepterade i samhället och som olika religiösa inriktningar skall ta hänsyn till i sina religiösa eller motsvarande procedurer. Särskilt de synpunkter som anknyter till andra människors grundläggande fri- och rättigheter skall även i övrigt beaktas då man tolkar hur långt det grundlagsskydd som stadgandet ger, t.ex. begreppet religionsutövning, sträcker sig. T.ex. barnens grundläggande fri- och rättigheter såsom rätten till liv och personlig integritet får inte kränkas med hänvisning till någon annans religions- och samvetsfrihet.

I konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter ingår tanke-, samvets- och religionsfriheten i förteckningen i artikel 4.2 över de s.k. ovillkorliga fri- och rättigheterna, som inte kan begränsas ens i de allvarligaste krislägena. Artikel 18 medger dock smärre ingrepp i friheten att uttrycka religion eller tro, men denna möjlighet utsträcker sig inte till de andra dimensionerna av religionsfriheten och friheten för övertygelser. Med beaktande av dessa konventionsbestämmelser är det möjligt att i krislägen begränsa religionsfriheten och friheten för övertygelser med stöd av det föreslagna stadgandet i 16 a § 2 mom. endast i den utsträckning som medges i artikel 18 i den ovannämnda konventionen.

10 §. Paragrafen ersätter stadgandet i den nuvarande 10 § regeringsformen, enligt vilket en finsk medborgare har ordets frihet samt rättighet att genom tryck utgiva en skrift eller en bildlig framställning utan att hinder läggs i förväg. Vid sidan av yttrandefriheten i 10 § föreslås ett stadgande om handlingars offentlighet som en ny grundläggande fri- och rättighet som nära ansluter sig till yttrandefriheten.

1 mom. Momentet innehåller en generalklausul om yttrandefrihet. Den centrala avsikten

med stadgandet om yttrandefrihet är att garantera den fria åsiktsbildningen som utgör grunden för ett demokratiskt samhälle, den fria offentliga debatten, massmediernas fria utveckling och pluralism samt möjligheten till offentlig kritik av maktutövningen. Yttrandefriheten kan till sin grundtanke räknas som en grundläggande politisk fri- och rättighet. Yttrandefriheten utsträcker sig dock inte enbart till politiska yttringar, utan den omfattar också traditionellt andra slag av yttringar oberoende av innehållet. Yttrandefriheten garanterar allmänt ett skydd för olika former av skapande verksamhet och självuttryck. Stadgandet skyddar i princip också den kommersiella kommunikationen. På denna punkt kan man också hänvisa till grundlagsutskottets tolkningspraxis för 10 § regeringsformen (GrUU 2/1986 rd, GrUU 1/1993 rd) och tolkningen av artikel 10 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. Exempelvis begränsningarna av alkohol- och tobaksreklamen (GrUU 3 och 4/1976 rd) samt av reklam enligt konsumentskyddslagstiftningen har kunnat genomföras genom vanlig lag utan hinder av stadgandet om yttrandefriheten.

Yttrandefriheten hör i förslaget inte samman med någon särskild kommunikationsform, t.ex. det tryckta ordet, utan yttrandefriheten tryggas oberoende av vilken metod man väljer för att uttrycka eller offentliggöra ett budskap. Den nuvarande 10 § regeringsformen är till formuleringen starkt anknuten till tryckfriheten. Man har dock i tolkningen anpassat stadgandet till den tekniska utvecklingen genom att utsträcka det också till nya former för kommunikation. Exempelvis filmer (GrUU 14/1920 rd), rundradioverksamhet (GrUU 8/1961 rd) och kabelsändningsverksamhet (GrUU 2/1986 rd) ingår i tillämpningen av 10 § regeringsformen. Grundlagsutskottet har å andra sidan fäst uppmärksamhet vid de faktiska tekniska och ekonomiska begränsningarna som skiljer rundradio- och kabelsändningsverksamheten från den tryckta kommunikationen (GrUU 8/1961 rd, GrUU 2/1986 rd). Dyliga begränsningar till följd av den tekniska utvecklingen och de ekonomiska förutsättningarna kan fortfarande beaktas då man reglerar utövningen av yttrandefriheten.

2 mom. Stadgandet preciserar yttrandefrihetens innehåll. Yttrandefriheten är i stadgandet mycket omfattande liksom också i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter och i grundlagsutskottets praxis. I försla-

get räknar man till yttrandefriheten förutom uttryck och offentliggörande av traditionella meddelanden också rätten att ta emot meddelanden utan att hinder i förväg må läggas. Spridning innebär alla former av publikation, distribution och förmedling av meddelanden. Dimensionerna av yttrandefriheten i stadgandet får överhuvudtaget inte tolkas alltför snävt. Stadgandet om yttrandefriheten ger därmed ett skydd t.ex. mot den offentliga maktens ingrepp i pressens redaktionella arbete redan innan ett meddelande egentligen har uttryckts eller publicerats.

Stadgandet är till sin formulering mera täckande än den nuvarande 10 § regeringsformen, som till sin ordalydelse tryggar framförande av ett budskap och spridning av ett meddelande. Också det senare stadgandet har i praktiken tolkats extensivt, varmed det omfattar friheten att uttrycka en åsikt, rätten att publicera ett tryckalster eller på något annat sätt sprida en åsikt och rätten att ta emot andra personers åsiktsyttringar (t.ex. GrUU 8/1961 rd, GrUU 2/1986 rd). Lika extensiv är tolkningen av yttrandefriheten också i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Till yttrandefriheten i artikel 19 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter räknas friheten att inhämta och sprida allt slags upplysningar och tankar i tal, skrift eller tryck, i konstnärlig form eller på något annat sätt efter eget val och oberoende av territoriella gränser. Till yttrandefriheten i artikel 10 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter räknar man å sin sida upp åsiktsfriheten samt friheten att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan hänsyn till territoriella gränser och ingrepp av myndigheterna.

Stadgandet tryggar yttrandefriheten, ”utan att hinder läggs i förväg”. Uttrycket har sin grund i den nuvarande formuleringen i 10 § regeringsformen. Stadgandet förbjuder såväl traditionell förhandsgranskning av meddelanden samt andra ingrepp i yttrandefriheten som innebär hinder i förväg. Att uppställa tillstånd som villkor för publicering av tryckalster är ett exempel på ett sådant hinder.

Från det nuvarande stadgandet om yttrandefriheten i 10 § finns det två permanenta undantag som har stiftats i grundlagsordning och gäller förhandsgranskning: lagen om filmgranskning (299/65) och lagen om granskning av videoprogram och andra bildprogram (697/87). I det nya 2 mom. föreslås nu en

uttrycklig befogenhet att genom lag stadga om begränsning av bildprogram för att skydda barn. Stadgandet förutsätter inte att övervakningen av filmer och andra bildprogram också i framtiden uttryckligen bygger på förhandsgranskning. Det ger dock vissa begränsade möjligheter att bedriva förhandsgranskning. Stadgandet gör det möjligt att bevara praxis att på basis av åldersgränser begränsa spridningen av filmer och andra bildprogram.

De tillåtna begränsningarna är snävare än den nuvarande film- och videogranskningen, eftersom det är möjligt att göra begränsningar i fråga om bildprogram endast för att skydda barn. Det är således möjligt att på förhand göra begränsningar närmast i fråga om råa våldsskildringar. Övervakningen av bildprogram skall till andra delar förverkligas på samma sätt som övervakningen av andra medier i form av efterkontroll.

I stadgandet bibehålls fortfarande möjligheten att i efterskott övervaka utövningen av yttrandefriheten genom straff- och skadeståndslagstiftningen samt att genom lag stadga om ordningsfrågor beträffande utövningen av yttrandefriheten. Ställningen som en grundläggande fri- och rättighet begränsar dock också ingrepp i efterskott i utövningen av yttrandefriheten. Exempelvis långtgående och allmänt hållen kriminalisering kan vara problematisk för stadgandet.

I paragrafen ingår inte det nuvarande stadgandet i 10 § 2 mom., enligt vilket stadganden om utövningen av bland annat ordets frihet utfärdas genom lag. Ett motsvarande stadgande kan inte anses passa in i paragrafens konstruktion. Då det nya stadgandet bereddes var utgångspunkten att också i framtiden alla relevanta stadganden om utövningen av yttrandefriheten utfärdas i lag.

Stadgandet utgör inget hinder för bevarande av koncessionssystemet för rundradio- och kabelsändningsverksamheten, om systemet också i framtiden kan motiveras på ett godtagbart sätt med tanke på yttrandefriheten. För närvarande kan man anse att koncessionssystemet fungerar som ett medel att sprida utövningen av yttrandefriheten så långt som möjligt (GrUU 8/1961 rd, GrUU 2/1986 rd). Också behovet av att fördela radiovåglängderna jämnt kan i fortsättningen förutsätta att rundradioverksamheten är koncessionsbelagd. Å andra sidan motiverar stadgandet en utveckling av lagstiftningen om elektrisk kommunikation,

så att regleringen av också denna form av kommunikation stöder sig på en mera komplett lagstiftning än den nuvarande.

3 mom. Offentlighetsprincipen hör historiskt och funktionellt samman med de grundläggande politiska friheterna, särskilt med yttrandefriheten. Tryggandet av en tillräcklig offentlighet är en förutsättning för individens möjlighet att inverka på och delta i den samhälleliga verksamheten. Offentligheten är också en förutsättning för kritik och övervakning av maktövningen och myndigheternas verksamhet.

Av offentlighetens olika delfrågor finns det för närvarande stadganden i grundlagen endast om riksdagens verksamhets offentlighet (56 §, 91 § och 52 § 4 mom. riksdagsordningen). Enligt förslaget förstärks offentlighetsprincipen i Finlands statsförfattning genom att man till regeringsformen fogar ett stadgande om rätten att ta del av handlingar och upptagningar som innehåller av en myndighet. Förslaget avser att öka offentlighetsprincipens betydelse för myndigheternas verksamhet.

I förvaltningen förverkligas offentligheten i praktiken som envars rätt att ta del av allmänna handlingar och andra dokumenterade uppgifter som innehåller av en myndighet. Handlingars offentlighet utsträcker sig inte enbart till sakägarna utan till hela allmänheten. Stadgandet innehåller huvudprincipen för handlingars offentlighet, som preciseras i lag. Stadgandet förutsätter att man genom lag uttryckligen för allmänheten tryggar offentligheten av handlingar som innehåller av myndigheterna.

Handlingars offentlighet är huvudregeln i förslaget. Å andra sidan är det uppenbart att man ibland måste avvika från den på grund av olika viktiga intressen. Exempel på dylika kan vara skydd för privatlivet, affärshemligheter, intressen som hänförs till nationens säkerhet, bevarandet av relationerna till en annan stat eller finans-, penning- och valutapolitiken. Det kan vara motiverat att begränsa offentligheten också tidsmässigt, t.ex. under beredningen av ett ärende. Därför finns det i förslaget ett lagförbehåll, enligt vilket ärendet noggrannare regleras i lag. Stadgandet innebär att sekretessbestämmelser om handlingar och andra dokumenterade uppgifter som innehåller av en myndighet uttryckligen skall ingå i en lag, inte i en förordning. Å andra sidan innebär handlingsoffentlighetens ställning som en grundläggande fri- och rättighet att också begränsningarna i lag skall vara så små som möjligt.

I Finland regleras handlingars offentlighet för närvarande genom lagen om allmänna handlingars offentlighet (83/51), som för tillfället revideras (kommittébetänkande 1992:9). Allmänna handlingar är enligt den ifrågavarande lagen handlingar som är upprättade och utfärdade av samt insända eller ingivna till en myndighet och som innehåller av ifrågavarande myndighet (2 §). Tekniska upptagningar som innehåller av en myndighet jämställs i lagen med allmänna handlingar (2 § 2 mom.). Enligt lagen har var och en rätt att få del av en allmän handling som är offentlig (6 § 1 mom.). Ur handlingar som ännu inte är offentliga får uppgifter däremot inte lämnas utan myndigheternas tillstånd (6 § 2 mom.). En part har större rätt att få en uppgift ur en handling som innehåller av en myndighet. En parts rätt att få uppgift ur en handling utsträcker sig i regel också till en icke-offentlig handling, om handlingen kan eller har kunnat inverka på handläggningen av ärendet (19 §).

Förslaget avser handlingar som innehåller av en myndighet och som är upprättade och utfärdade av en myndighet samt handlingar som har sänts eller getts till en myndighet. Begreppet motsvarar således begreppet allmän handling i den nuvarande offentlighetslagstiftningen. Upptagningar är ett allmänt begrepp som omfattar såväl traditionella handlingar som tekniska upptagningar. Till stadgandet hör sålunda också sådana dokumenterade uppgifter som kan läsas, åhöras eller annars förstås enbart med tekniska hjälpmedel (mikrofilm, adb-material).

Tillsammans med 16 a § 1 mom. stöder det föreslagna stadgandet i statsförfattningen också myndigheternas förpliktelse att på eget initiativ informera om sådana ärenden som de behandlar och som har en vittsyftande inverkan eller annars är betydande.

10 a §. Paragrafen ersätter den nuvarande 10 § om församlings- och föreningsfrihet. Enligt det nuvarande stadgandet har finska medborgare rätt att utan föregående tillstånd sammankomma för överläggning i allmän angelägenhet eller i annat lovligt syfte samt att bilda föreningar för fullföljande av ändamål som inte strider mot lag eller god sed.

Till skillnad från det nuvarande stadgandet i 10 § innehåller den föreslagna paragrafen ett uttryckligt stadgande om demonstrationsfriheten och den fackliga föreningsfriheten.

1 mom. Enligt paragrafen har var och en rätt

att utan föregående tillstånd ordna möten och demonstrationer och delta i sådana. Stadgandet tryggar både rätten att själv ordna möten och demonstrationer och rätten att delta i möten och demonstrationer som har ordnats av andra. I förslaget avgränsar man inte grundlagsskyddet för möten t.ex. enligt de ärenden som behandlas.

Då friheten tryggas "utan föregående tillstånd", är det liksom för närvarande förbjudet för myndigheterna att kräva förhandstillstånd för en sammankomst. Inte heller ett sådant anmälningsförfarande, som i praktiken förhindrar ett möte t.ex. genom att en anmälan skall göras oskäligt långt i förväg, motsvarar kraven i stadgandet.

Det särskilda omnämmandet av demonstrationsfriheten motiveras bland annat av att demonstrationsfrihet inte i samtliga fall handlar enbart om utövning av församlingsfriheten, utan att också andra aspekter kan ingå. Demonstrationsfriheten har i Finland inte tidigare nämnts i grundlag. Den gängse uppfattningen är dock att verkställighet av en allmän sammankomst i form av en demonstration och deltagande i en sådan skall anses som ett godtagbart sätt att utöva församlings- och yttrandefriheten som tryggas i regeringsformen. Eftersom detaljerad lagstiftning saknas har man i praktiken tillämpat 10 § regeringsformen och lagen om allmänna sammankomster av år 1907 på demonstrationsmöten.

Församlings- och demonstrationsfrihetens ställning som grundläggande fri- och rättighet förutsätter att utövningen och godtagbara begränsningar skall regleras genom lag. Begränsningar kan således inte stöda sig t.ex. på kommunala ordningsstadgor. Till denna del har rättspraxis utvecklats redan med stöd av den nuvarande 10 § i en riktning som tryggar församlingsfriheten (t.ex. HFD 1982 A II 6).

Församlings- och demonstrationsfrihetens ställning som grundläggande fri- och rättighet begränsar också myndigheternas möjlighet att i efterskott ingripa i utövandet av rättigheten. Det föreslagna stadgandet hindrar dock inte i sig att man genom lag reglerar vissa ordningsfrågor som gäller församlingsfriheten. Exempel på dylika frågor kan också vara krav på åldersgräns och myndighet för personer som ordnar möten.

De internationella konventionerna om mänskliga rättigheter betonar församlingsfri-

tens fredliga karaktär. Det föreslagna stadgandet gör det möjligt att precis som nu genom lag förbjuda att någon anländer beväpnad till en demonstration. Polisen kan också genom lag ges befogenheter att upprätthålla ordningen på allmänna möten. I extrema fall, t.ex. då mötesdeltagarnas eller utomståendes säkerhet är i fara, kan också en upplösning av mötet med stöd av lag komma i fråga.

Stadgandet i 10 § hade ursprungligen samband med lagen om allmänna sammankomster av år 1907, som fortfarande är i kraft. Lagen avser å ena sidan att trygga utövningen av församlingsfriheten, å andra sidan innehåller den ordningsbestämmelser för allmänna sammankomster. Lagens tillämpningsområde utsträcker sig endast till allmänna sammankomster, varvid bl.a. privata möten, offentliga nöjeställningar och vissa i lag uttryckligen nämnda tillställningar lämnas utanför lagen. Man kan alltså anse att lagen om allmänna sammankomster är snävare än den nuvarande 10 § regeringsformen, som anses trygga också privata möten. Det föreslagna stadgandet begränsas inte heller till att trygga enbart allmänna sammankomster.

Då Finland anslöt sig till den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter ändrades (1332/89) lagen om allmänna sammankomster så att var och en har rätt att ordna allmänna sammankomster för att överlägga om allmänna angelägenheter eller i något annat lovligt syfte (1 §). Alla myndiga finska medborgare, i Finland bosatta utlänningar och i Finland registrerade föreningar har rätt att ordna allmänna sammankomster. Sålunda garanterar lagen om allmänna sammankomster församlingsfriheten för ett större antal personer än den nuvarande 10 § regeringsformen. Lagen om allmänna sammankomster förutsätter att polismyndigheterna på förhand informeras om allmänna möten som skall hållas under bar himmel (3 §). Lagen om allmänna sammankomster innehåller ett flertal ordningsbestämmelser, som reglerar och i praktiken också begränsar utövningen av församlingsfriheten.

En revidering av lagen om allmänna sammankomster har varit aktuell ända sedan början av 1970-talet (se justitieministeriets lagberedningsavdelnings publikation 6/1975 och 1/1976). Exempelvis i de högsta lagövervakarnas praxis och i samband med att Finland

anslöt sig till den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter har man fäst uppmärksamhet vid att lagen är föråldrad och har en del luckor, bland annat vad gäller regleringen av demonstrationer. Revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna stöder revideringen av lagstiftningen om sammankomster.

2 mom. Stadgandet tryggar föreningsfrihet för envar. Föreningsfriheten har definierats mera vidsträckt än i den nuvarande 10 §, där man av föreningsfrihetens aspekter enbart nämner rätten att utan särskilt tillstånd bilda en förening. Det föreslagna stadgandet tryggar uttryckligen rätten att utan särskilt tillstånd bilda en förening, höra eller inte höra till en förening samt att delta i en förenings verksamhet. De dimensioner som räknas upp i det föreslagna stadgandet har man dock i lagstiftningspraxis härlett ur den nuvarande 10 §, vilket innebär att man till denna del endast antecknar utvecklingen i regeringsformen. Oberoende av ordalydelsen i 10 § har det i praktiken nämligen inte rått någon oenighet om att stadgandet i fråga också tryggar medborgarnas rätt att fritt ansluta sig till och höra till en förening samt rätt att delta i en förenings normala verksamhet. Utan dessa rättigheter saknar nämligen rättigheten att bilda förening- ar betydelse.

Enligt förslaget tryggas i grundlagen också uttryckligen den negativa föreningsfriheten, dvs. friheten att inte höra till någon förening och rätten att utträda ur en förening. Riksdagens lagutskott (LaUB 15/1988 rd) och grundlagsutskott (GrUU 6/1988 rd) har redan tidigare betonat den negativa föreningsfrihetens betydelse som en del av föreningsfriheten som tryggas i grundlagen.

Föreningarnas interna självbestämmanderätt och verksamhetsfrihet utgör också i fortsättningen grunden för föreningsfriheten. Därmed kan en förening fritt godkänna stadgar som den själv väljer och fritt välja medlemmar enligt stadgarna. Rätten att höra till en förening ger inte individen rätt att bli antagen som medlem i vilken förening som helst.

Med stöd i grundlagen utsträcker sig föreningsfriheten främst till s.k. ideella föreningar som avses i föreningslagen (503/89). Förslaget hindrar inte att man i fortsättningen på lagstiftningsväg bildar offentligrättsliga föreningar med en offentlig uppgift på samma sätt som förut. Det är också möjligt att liksom förut genom lag stadga om medlemskap i en sådan

förening (se t.ex. GrUU 12/1957 rd, GrUU 4/1963 rd, GrUU 3/1990 rd), men i det fallet kan man dock anse att stadgandet om föreningsfrihet i grundlagen talar för en återhållsam inställning till tvångsmedlemskap.

Paragrafen förutsätter att bildandet av en förening inte kräver tillstånd. Inte heller förfarandet vid registreringen av föreningar får vara sådant att det i praktiken utgör ett hinder för utövningen av föreningsfriheten. Sålunda får ett registreringsbeslut inte bero på myndigheternas fria prövning, utan en förening skall alltid registreras om kraven i lagen uppfylls. Å andra sidan omfattas också verksamhet i ore-gistrerade föreningar av skyddet för föreningsfriheten.

I den nuvarande föreningslagen förbjuds föreningar som helt eller delvis kan anses vara militärt organiserade (3 §). Föreningar vars verksamhet omfattar övning i bruk av skjutvapen och som inte skall finnas endast för jakt får inte bildas utan tillstånd (4 §). Oberoende av det faktum att dessa stadganden innebär en begränsning av huvudstadgandet om föreningsfrihet, kan dylika i lag snävt avgränsade begränsningar av föreningsfriheten dock anses godtagbara i ett demokratiskt samhälle.

Genom lag kan man också inom vissa gränser stadga om efterkontroll av föreningars verksamhet. Så är exempelvis upplösning av eller temporärt verksamhetsförbud för en förening enligt den nuvarande föreningslagen avsedda som medel som först i sista hand tas i bruk för att förhindra att en förening utövar lagstridig verksamhet.

I paragrafen ingår inga särskilda krav på åldersgräns för utövning av föreningsfriheten. Till denna del motsvarar den konventionen om barnets rättigheter, som också tryggar barnets fredliga föreningsfrihet (artikel 15). Riksdagens grundlagsutskott anser dock att det utan hinder av den nuvarande 10 § regeringsformen är möjligt att genom vanlig lag stadga om sådana begränsningar av en minderårigs ställning som på ett förnuftigt sätt kan härledas ur godtagbara grunder (GrUU 6/1988 rd). Till sin utgångspunkt skall dock föreningsfriheten tryggas också för barn i så stor utsträckning som möjligt.

I förslaget tryggas den fackliga föreningsfriheten och friheten att organisera sig för övervakning av andra intressen. Stadgandet gäller såväl arbetstagare som arbetsgivare. Stadgan-



det tryggar också rätten för t.ex. lantbruksproducenter och företagare samt konsumenter och hyresgäster att organisera sig.

Det är frågan om ett specialstadgande som preciserar generalklausulen om föreningsfriheten. Stadgandet betonar att de fri- och rättigheter som ingår i föreningsfriheten också gäller den fackliga organiseringen och bildandet av en förening för bevakning av andra intressen. Tryggheten av den fackliga organiseringsfriheten, liksom av föreningsfriheten i övrigt, innebär också att den som utövar sin frihet inte skall drabbas av skadliga påföljder. Därmed utgör deltagande eller underlåtenhet att delta i fackföreningsverksamhet eller i en laglig arbetskonflikt inte godtagbara grunder för t.ex. avsked från arbetet eller särbehandling i arbetslivet.

Det finns bestämmelser om den fackliga föreningsfriheten i flera internationella konventioner, t.ex. i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 22), den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter (artikel 11) och i Europeiska sociala stadgan. I den sociala stadgans del I, som gäller målen, ställer de avtalsslutande staterna som mål att med alla tillbörliga medel skapa förhållanden, under vilka arbetstagarnas och arbetsgivarnas rätt att organisera sig i nationella och internationella organisationer för att försvara sina ekonomiska och sociala intressen samt rätten till kollektivavtalsförhandlingar på ett effektivt sätt kan förverkligas. Organiseringsrätten (artikel 5) och den kollektiva förhandlingsrätten (artikel 6) ingår också i del II, som är bindande för staterna. I artikel 8 i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter tryggas med vissa nämnda möjligheter till begränsningar (a) rätten för envar att bilda en fackförening och att ansluta sig till en fackförening enligt eget val för att trygga de egna ekonomiska och sociala intressena; (b) fackföreningarnas rätt att bilda nationella förbund eller centralförbund och för dessa rätten att bilda eller ansluta sig till internationella fackföreningsorganisationer; (c) fackföreningens rätt till fri verksamhet och (d) strejkrätten.

Den fackliga organiseringsrätten påverkas också av tre konventioner som har utarbetats av den internationella arbetsorganisationen ILO och som Finland har ratificerat: konventionen angående facklig föreningsrätt och skydd för facklig organisationsrätt (ILO:s konvention nr 87, FördrS 45/49), konventionen

angående tillämpningen av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten (ILO:s konvention nr 98, FördrS 32/51) samt konventionen om skydd för organisationsrätten och om förfaranden för fastställande av anställningsvillkor inom den offentliga sektorn (ILO:s konvention nr 151, FördrS 15/81).

11 §. Valrättigheterna och rättigheterna att delta i samhällelig verksamhet har alltmer fått karaktären av individens grundläggande rättigheter. I förslaget utgår man därför från att rätten att rösta i statliga och kommunala val samt i folkomröstningar skall kunna härledas direkt ur regeringsformen, som innehåller grunderna för vår statsordning. Paragrafen innehåller förslag till stadganden som åsyftar detta (1 och 2 mom.).

Paragrafen innefattar också en förpliktelse för det allmänna att främja individens möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och inverka på beslut som gäller honom själv (3 mom.)

1 mom. I stadgandet har i sak inskrivits den huvudregel om rösträtt som ingår i 6 § 1 mom. riksdagsordningen. Stadgandet gäller alla statliga val, alltså numera riksdagsmannaval och presidentval, samt folkomröstningar som enligt 22 a § regeringsformen för närvarande dock endast kan vara rådgivande. Eftersom rösträtten i presidentval och rätten att rösta i en rådgivande folkomröstning grundar sig direkt på det föreslagna stadgandet, föreslås att de hänvisningsstadgandena till riksdagsordningen i 22 a § 2 mom. och 23 d § 1 mom. regeringsformen samtidigt upphävs.

Stadgandet förutsätter att om valbarhet i statliga val också i fortsättningen stadgas i grundlagen.

2 mom. I stadgandet höjs den kommunala röst- och röstningsrätten till grundlagsnivå. Möjligheten att inverka på det lokala beslutsfattandet kan jämföras med valrätten i statliga val och rätten att delta. Stadgandet preciserar 51 § 2 mom. regeringsformen om principen för den kommunala förvaltningen som medborgarnas självstyrelse.

Rätten att rösta i kommunala val och kommunala folkomröstningar begränsas i förslaget inte enbart till finska medborgare, utan den utsträcker sig också till utlänningar som är fast bosatta i landet. Till denna del motsvarar förslaget ändringen år 1991 i riksdagen av regeringsformen och kommunallagen, där rätten att rösta utvidgades från att gälla nordiska

medborgare till att gälla utlänningar som uppfyller vissa kriterier (1717 och 1718/91). Stadsgandet låter det bero på närmare stadganden i lag hur man skall definiera stadigvarande boende och hur bestäms i vilken kommun rätten att rösta kan utövas.

På finska medborgare ställs inte samma krav, utan förutsättningen för att delta i kommunalval är endast att personen valårets första dag har haft hemort enligt lagen om befolkningsböcker i kommunen (16 § 1 mom. kommunallagen). För en kommunal folkomröstnings del är det å sin sida avgörande om personen har haft hemort i kommunen den dag då kommunfullmäktige har beslutat att anordna folkomröstningen (102 c § kommunallagen). Ett dylikt sätt att fastslå röst- och röstningsrätten i lag är möjligt också i framtiden.

Med övrigt deltagande i kommunförvaltningen avses i stadgandet i första hand deltagande i kommunens förtroendeuppdrag, men uttrycket avser också t.ex. en kommunmedlems initiativrätt i ärenden som gäller kommunförvaltningen (se 36 § kommunallagen).

3 mom. Paragrafen innehåller en grundlagsenlig förpliktelse för det allmänna att främja individens rätt att delta också i annan samhällelig verksamhet och påverka beslutsfattande som gäller honom själv också på andra sätt än de som nämns i 1 och 2 mom.

Stadgandet preciserar inte de medel genom vilka den offentliga makten skall fullgöra sin förpliktelse. Exempel på dylika medel kan vara utveckling av den lagstiftning som gäller olika system för deltagande. Individens påverkningsmöjligheter kan realiseras till exempel i form av fri medborgarverksamhet eller genom uttryckliga mekanismer för detta ändamål (t.ex. medborgarinitiativ).

Stadgandet anger i motsats till 1 och 2 mom. ingen åldersgräns för individens möjligheter att påverka ärenden som gäller honom själv. Tvärtom förutsätter stadgandet tillsammans med 5 § 3 mom. att också barnets möjlighet att, med beaktande av dess utvecklingsnivå, inverka på frågor som gäller den egna personen tryggas på motsvarande sätt.

12 §. Paragrafen motsvarar till sin struktur den nuvarande 6 §. Den innefattar en generalklausul om egendomsskyddet och en klausul om expropriation av egendom som motsvarar det nuvarande stadgandet i 6 § 3 mom. Det finns inget behov av att reglera egendomsskyddet lika detaljerat som endel andra grundläggande

fri- och rättigheter, eftersom det i Finland finns en exceptionellt omfattande tolkningspraxis angående egendomsskyddet. Oberoende av att det föreslagna stadgandet uppvisar obetydliga skillnader i ordalydelsen jämfört med det nugällande stadgandet är avsikten att bibehålla den nuvarande tolkningspraxisen. Tolkningarna av den nuvarande 6 § regeringsformen utgör alltså grunden också för tolkningen av 12 §.

1 mom. Enligt stadgandet tryggas envars egendom. Utformningen av generalklausulen om egendomsskyddet har moderniserats genom att orden "enligt lag" i gällande 6 § 1 mom. strukits. Ändringen motsvarar det sätt på vilket de övriga fri- och rättigheterna, som för närvarande tryggas i den nuvarande 6 § regeringsformen, har formulerats i det föreslagna nya kapitlet om grundläggande fri- och rättigheter. Oberoende av denna ändring är det fortfarande möjligt att ingripa i eller begränsa egendomsskyddet endast med stöd av en lag på samma sätt som i tolkningspraxis hittills.

Med egendom avses i grundlagsutskottets praxis intressen som har förmögenhetsvärde. Av dessa hör äganderätten till den mest omfattande. Äganderätten omfattar å sin sida i princip alla de rättigheter som på någon särskild grund inte hör till någon annan än till ägaren eller inte har särskilt från äganderätten. Om man minskar eller begränsar rättigheter som tidigare hörde till äganderätten, ingriper man därmed i egendomen, även om föremålet som utgör objektet för äganderätten i och för sig förblir orört hos innehavaren (t.ex. GrUU 14/1982 rd, GrUU 18/1983 rd, GrUU 2/1986 rd).

Förutom den egentliga äganderätten hör också t.ex. begränsade sakrättigheter, fordringsrätter, den offentliga maktens betalningsprestationer som har förfallit till betalning samt immateriella rättigheter med förmögenhetsvärde (t.ex. upphovsrätt, patenträtt, varumärkesrätt) till egendomsskyddet.

Avtalsfriheten tryggas inte uttryckligen i regeringsformen, men också denna frihet får i viss utsträckning ett skydd genom stadgandet om egendomsskydd. Enligt grundlagsutskottets praxis är det i regel förbjudet att genom en vanlig lag ingripa retroaktivt i förmögenhetsrättsliga avtalsförhållanden mellan privatpersoner. Denna rättsprincip skall dock inte tolkas så snävt att det inte tillåter att man genom retroaktiva stadganden i en vanlig lag klagör

och kompletterar gällande rättsförhållanden, om man inte därmed tillför den materiella rätten något väsentligt nytt (t.ex. GrUU 13/1986 rd, GrUU 4/1987 rd, GrUU 8/1991 rd). Grundlagsutskottet har också understrukit att rättshandlingar som strider mot lag eller god sed eller är oskäliga inte åtnjuter skydd i grundlagen (t.ex. GrUU 3/1982 rd, GrUU 13/1986 rd). Därför har det t.ex. varit möjligt att genom en vanlig lag stadga om rätten till jämkande av en rättshandling oberoende av den retroaktiva verkan (GrUU 3/1982 rd).

Man anser också att långtgående reglering av näringslivet förutsätter grundlagsordning. Av grundlagsutskottets senare praxis kan man som ett exempel nämna att utskottet betraktar prisstopp som en åtgärd som strider mot egendomsskyddet (GrUU 2/1988 rd).

Till egendomsskyddet i 6 § regeringsformen räknas inte till exempel expektansrätt som saknar förmögenhetsvärde. Sålunda har man kunnat ingripa utan hinder av 6 § regeringsformen bland annat i en äkta makes eller makas giftorätt (GrUU 13/1986 rd) och familjepensionsrätt (GrUU 21/1989 rd).

Grundlagsutskottet har betraktat sociala understöd och andra motsvarande förpliktelser för den offentliga makten som egendom som skyddas i regeringsformen endast då de har förfallit till betalning (GrUU 5/1950 rd och 10/1957 rd). De förtjänstbundna förmånerna har i grundlagsutskottets praxis getts egendomsskydd endast i den utsträckning personen i fråga har förtjänat in dem genom sin lön (GrUU 5 och 6/1977 rd samt 21/1989 rd). Besluten har gällt försämringar av förmånerna i såväl privata pensionslagar som statens pensionslag. Pensioner ansågs ha införtjänats genom lönen då pensionens finansiering grundade sig på de till lönerna relaterade försäkringsavgifterna som arbetsgivaren hade betalat till pensionsanstalter. För statliga pensioners vidkommande förutsätter man att finansieringen grundar sig på statsbudgeten som en lagstadgad uppgift. Man kan därför anse att stadgandet på det sätt och i den utsträckning som grundlagsutskottets praxis anger, ger ett grundlagsskydd också för förtjänstbundet utkomstskydd som anses införtjänat.

Grundlagsutskottet har uppställt flera allmänna bedömningskriterier för de fall, där man kan ingripa i egendomsskyddet genom vanlig lag och de fall, där detta kräver att man stiftar en lag i grundlagsordning. Man har

inom juridiken utvecklat ett test, enligt vilket det är möjligt att genom en vanlig lag stadga om begränsningar av egendomsskyddet utan hinder av 6 § regeringsformen, om begränsningarna inte kränker ägarens rätt till normal, skälig och förnuftig användning av sin egendom (t.ex. GrUU 13/1989 rd, GrUU 3/1990 rd, GrUU 9/1990 rd).

Enligt grundlagsutskottet är det dessutom möjligt att i vanlig ordning stadga om mindre ingrepp i egendomen, medan det är möjligt att stadga om strängare och djupare ingrepp endast i grundlagsordning. Också vikten av intresset bakom begränsningen har en betydelse. Ju starkare och mera tvingande allmänt intresse det är fråga om, desto större är möjligheterna att genom en vanlig lag göra också större ingrepp (t.ex. GrUU 14/1982 rd, GrUU 2/1986 rd). Också ersättandet av de förluster som följer av att användningen av egendomen begränsas och rättsskyddsarrangemangen för begränsningen har betydelse för valet av lagstiftningsordning.

Lagstiftningsordningen för en lag som gäller egendomsrätten bestäms alltså från fall till fall enligt grundlagsutskottets prövning, där man beaktar flera värderingsprinciper som verkar i olika riktningar.

Ur 6 § regeringsformen har man härlett ett förbud mot konfiskatorisk beskattning. Då man avgör om en skatt skall betraktas som konfiskatorisk, har man i praktiken fäst uppmärksamhet vid betydelsen av den skattskyldigas egna val, vid skattens retroaktiva verkan och vid frågan om fallet gäller expropriation av egendom till staten utan ersättning (GrUU 9/1978 rd, GrUU 12/1986 rd, GrUU 5/1988 rd).

2 mom. Stadgandet innehåller expropriationsklausulen i gällande 6 § 3 mom. i oförändrad form. Klausulen binder expropriation till lagstiftning och till ett krav på allmänt behov och full ersättning.

Allmän lag om expropriation är lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter (603/77), som uppfyller kravet i 6 § 3 mom. regeringsformen om att expropriation skall regleras i lag. Enligt inlösningslagen kan man genom inlösen skaffa fast egendom eller en särskild rättighet, begränsa rätten att använda eller råda över fast egendom och en särskild rättighet samt upphäva en särskild rättighet. Om expropriation stadgas dessutom i flertalet speciallagar.

13 §. Stadgandena om grundläggande rättigheter till undervisning och kultur samlas i förslaget till en paragraf. I paragrafen tryggas avgiftsfri grundläggande utbildning (1 mom.), enahanda tillgång till annan utbildning (2 mom.) samt vetenskapens, konstens och den högsta undervisningens frihet (3 mom.). Paragrafen ersätter 78—81 §§, vilka föreslås bli upphävda i samband med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna.

1 mom. I momentet föreslås ett stadgande om envars subjektiva rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning. Stadgandet motsvarar gällande 80 § 2 mom. regeringsformen, enligt vilket undervisning i folkskola skall vara avgiftsfri för alla. Uttrycket "folkskola" i regeringsformen motsvaras numera av grundskolan. Att den grundläggande utbildningen är avgiftsfri innebär att en elev har rätt till undervisning utan att detta åsamkar honom några kostnader. Vid sidan av undervisningen skall alltså också de nödvändiga läromedlen, såsom läroböcker, vara avgiftsfria. Rätten till avgiftsfri grundundervisning tryggas i grundskolelagen (476/83). Det föreslagna stadgandet hindrar dock inte att man ändrar grundundervisningssystemet så länge man bibehåller vars och ens rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning.

Enligt den andra meningen i momentet regleras läroplikten genom lag. Ett motsvarande stadgande ingår i gällande 80 § 1 mom. Det föreslagna stadgandet utgör inget hinder för att man utvidgar eller inskränker läroplikten från dess nuvarande nivå. Momentets första och andra mening är avsedda att höra samman så till vida att grundundervisningen avser den undervisning, som hör till läroplikten. Om man utvidgar läroplikten, utvidgar man samtidigt skyldigheten att ge avgiftsfri undervisning.

2 mom. Stadgandet om envars rätt att på enahanda grunder i enlighet med den egna förmågan och de egna särskilda behoven erhålla även annan utbildning än grundläggande utbildning samt att utveckla sig själv utan hinder av medellöshet täcker utbildningen allt från förskoleundervisning till den högsta undervisningen och vuxenutbildningen. Ur individens synvinkel innebär detta ett erkännande av principen om utbildning under hela livstiden. Eftersom det gäller en mycket mera omfattande rättighet än rätten till grundläggande utbildning, tryggas den inte som en subjektiv rättighet utan enligt vad som närmare

regleras i lag. I den gällande lagstiftningen finns åtskilliga stadganden som tryggar denna rättighet. Det föreslagna stadgandet binder dock inte lagstiftaren till de rådande arrangemangen och innebär inte heller någon förpliktelse att upprätthålla de nuvarande undervisningsinrättningarna, utan ålägger myndigheterna en allmän förpliktelse att bland annat sörja för att medellöshet inte utgör ett hinder för en elev att ta emot undervisning. Detta innebär inte nödvändigtvis avgiftsfri undervisning eller ett studiestödssystem i samma tappning som det nuvarande, om man på något annat sätt kan sörja för att mindre bemedlade har en realistisk möjlighet till utbildning. Hänvisningen till enahanda möjligheter att erhålla utbildning och utveckla sig själv innebär att envar skall tryggas de möjligheter som avses i stadgandet oberoende av bland annat hemort. Stadgandet har till denna del en beröringspunkt också med 14 § om enahanda bemötande av den finsk- och svenskspråkiga befolkningen då man tillgodoser de kulturella behoven.

Förpliktelserna i stadgandet riktar sig till den offentliga makten, dvs. också till kommunerna. För kommunernas del skall man dock beakta 51 § regeringsformen och det som i den allmänna motiveringen sagts om förpliktelser för kommunerna.

Det allmännas åtgärder för att främja individens möjligheter att utveckla sig själv hänför sig inte enbart till undervisningen utan också t.ex. till inhämtande av kunskap, vetenskaplig och konstnärlig verksamhet, åtnjutande av konst samt till utövande av motion och annan kroppskultur. Det allmänna skapar möjligheter för individen att utveckla sig själv bland annat genom att den upprätthåller och understöder bibliotek, medborgar- och arbetarinstitut samt kultur- och idrottsinrättningar och understöder utövandet av vetenskap, konst och motion. Om det allmännas förpliktelser stadgas närmare genom lag. Stadgandet förutsätter att man håller nuvarande lagstiftning i kraft, men det förutsätter däremot att det finns en tillräcklig tillgång till system som främjar möjligheten för individen att utveckla sig själv, såsom särskilt ett biblioteksväsende.

3 mom. Genom vetenskapens, kulturens och den högsta undervisningens frihet skapar man förutsättningar för kulturens utveckling. Stadgandet har ett nära samband med 10 § om yttrandefriheten.

Till vetenskapens frihet hör utövarens rätt

att välja sitt forskningsobjekt och sin forskningsmetod. Vetenskapens inriktning skall i första hand bestämmas genom vetenskapskritik från den vetenskapliga gemenskapen. Också på konstens område skall frihet för uttryck och metoder råda, vilket för sin del främjar den samhälleliga diskussionen och gör den mångsidigare.

Undervisningens frihet innefattar friheten att studera och inhämta kunskap i frågor som intresserar en själv och friheten att undervisa på det sätt man själv väljer såväl till innehållet som till metoden.

Vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet tryggas också i universitetens och högskolornas autonomi enligt lag. Specialstadgandet i 77 § regeringsformen om Helsingfors universitets autonoma ställning förblir i kraft.

14 §. I den föreslagna förteckningen över grundläggande fri- och rättigheter ingår fortsättningsvis en uttrycklig paragraf om de språkliga rättigheterna. Kärnan i denna paragraf motsvarar de nuvarande stadgandena i 14 § om tryggnad av finskans och svenskans ställning. Förslaget innebär ingen ändring i nationalspråkens ställning utan utgår liksom för närvarande från ett enahanda tryggnad av språken och rätten att använda dessa språk i domstolar och hos andra myndigheter. I förslaget ingår också ett stadgande om samernas, zigenarnas och andra gruppers språkliga och kulturella rättigheter samt ett omnämnande om att rättigheterna för dem som använder teckenspråk tryggas (14 § 3 mom.).

1 mom. Förslaget innefattar ett stadgande som motsvarar gällande 14 § 1 mom. om finskans och svenskans ställning som nationalspråk. Stadgandet uttrycker principen om officiell tvåspråkighet i landet och innefattar tanken på nationalspråkens jämlikhet.

2 mom. Stadgandet motsvarar till innehållet gällande 14 § 2 och 3 mom. Där tryggas på samma sätt som nu rätten att i egen sak använda sitt språk, finska eller svenska, i domstolar och hos andra myndigheter samt att få expedition på detta språk. Till denna del har förslaget formulerats så att det så långt som möjligt motsvarar den nuvarande ordalydelsen i regeringsformen. I förslaget använder man i stället för modersmål begreppet "sitt eget språk", som motsvarar uttrycket "sitt språk" i den nuvarande språklagstiftningen (148/22).

I stadgandet finns en hänvisning till att

rättigheten tryggas genom lag. Förslaget avser inte att ändra grunderna för den gällande språklagstiftningen. Sålunda utsträcker sig inte rättigheten att använda sitt språk och få expedition på detta språk direkt på basis av det föreslagna stadgandet som en ovillkorlig rättighet till enspråkiga kommuner och andra myndigheter hos självstyrelsesamfundet, om inte lagstiftningen först ändras på denna punkt.

I momentet ingår en grundlagsenlig förpliktelse för det allmänna att tillgodose den finsk- och svenskspråkiga befolkningens kulturella och samhälleliga behov på enahanda grunder. Stadgandet ersätter gällande 14 § 3 mom. Stadgandet förutsätter vid sidan av denna formellt jämställda behandling av språken också att den faktiska jämlikheten mellan den finsk- och svenskspråkiga befolkningen tryggas. Stadgandet har betydelse t.ex. för ordnandet av samhällsservice samt skol- och andra bildningsförhållanden och informationsförmedling på det egna språket.

3 mom. Momentets inledning innehåller en kollektiv rättighet för andra språkgrupper än den finsk- och svenskspråkiga att upprätthålla och utveckla det egna språket och den egna kulturen. I stadgandet nämns särskilt de två traditionella minoriteterna i det finska samhället, samerna och zigenarna. Samernas ställning som landets enda ursprungsfolk jämte de rättigheter som ansluter sig till internationella avtal konstateras särskilt. De andra grupperna som avses i förslaget är närmast nationella och etniska minoriteter. Av de minoritetsgrupper som länge har vistats i Finland och som stadgandet avser kan också judarna och tatarerna nämnas. Förslaget avgränsas dock inte enbart till Finlands traditionella minoriteter. Däremot avser stadgandet inte t.ex. en grupp som endast tillfälligt uppehåller sig i Finland, utan av gruppen förutsätts en viss fast struktur och varaktighet. Stadgandets målgrupp är således i stor utsträckning den samma som avses med begreppet "minoritet" (minority) i internationella konventioner om mänskliga rättigheter.

Stadgandet tryggar inte enbart minoriteternas språkliga rättigheter utan också minoriteternas kulturformer. Exempel på kulturformer som skyddas i stadgandet är samernas traditionella näringar, såsom renkötsel, fiske och jakt (t.ex. GrUU 3/1990 rd, GrUU 8/1993 rd).

Tillsammans med 16 a § 1 mom. förpliktar stadgandet det allmänna att tillåta och stöda

utvecklingen av språket och kulturen i de grupper som avses i stadgandet. Stadgandet utgör också en grund i statsförfattningen för utvecklingen av de däri avsedda gruppernas levnadsförhållanden med respekt för deras kulturtraditioner. Å andra sidan innebär stadgandet inte att de avsedda grupperna har rätt att avvika från reglerna i den finska rättsordningen genom att åberopa sin egen kultur.

I momentet ingår också ett hänvisningsstadgande till samernas rätt att använda sitt eget språk hos myndigheter. Stadgandet förutsätter att man genom lag tryggar samernas individuella rättighet att hos myndigheter använda sitt modersmål, samiskan, i den utsträckning som närmare regleras i en lag. Denna rättighet tryggas för närvarande i lagen om användning av samiska hos myndigheter (516/91).

Vid sidan av andra språkliga minoriteter finns det i Finland dessutom cirka 5 000 döva som använder sig av teckenspråk. Teckenspråk kan som språkligt system jämföras med talade språk. I regeringsformen ingår i förslaget ett omnämnande av att rättigheterna för dem som använder teckenspråk tryggas i lag. Som exempel på nuvarande lagstiftning kan man nämna 25 § grundskolelagen (171/91), enligt vilken även teckenspråk kan användas vid undervisning för hörselskadade, och tolktjänster enligt lagen (380/87) och förordningen (759/87) om service och stöd på grund av handikapp. Tolktjänsterna innefattar också tolkning till teckenspråket.

14 a §. Till regeringsformen fogas i förslaget en ny paragraf om miljön som en grundläggande fri- och rättighet. I den stadgas om ansvar för miljön och om det allmännas grundlagsenliga förpliktelser beträffande rätten till miljön.

1 mom. Enligt stadgandet hör ansvaret för naturen och dess mångfald, för miljön och kulturtraditionerna till alla. Ansvaret riktar sig såväl till det allmänna som till privata fysiska och juridiska personer.

Stadgandet avser att betona att det till skyddet för naturen och den övriga miljön ansluter sig också sådana värden, som inte kan återföras som individers fri- och rättigheter. Till denna del kan allas förpliktelser gentemot naturen anses antingen ha sin utgångspunkt i naturens egenvärde eller vara ett uttryck för en rättighet som odelad tillkommer alla människor. Som dylika subjekt för en mänsklig rättighet kan man också betrakta kommande generationer.

Stadgandet är till sin karaktär närmast en programförklaring. Det kan som sådant inte utgöra en grund t.ex. för individens straffrättsliga ansvar, utan det förverkligas genom stöd och förmedling av annan lagstiftning. Genom att stadga att alla bär ansvar vill man betona att miljövärden förutsätter en brett samarbete mellan olika instanser.

Det ansvar som avses i stadgandet gäller såväl den levande naturen (djur och växter), den livlösa naturen (vattendrag, atmosfär, jord- och berggrund) som kulturmiljön, vilken är en följd av mänsklig verksamhet (byggnader, konstruktioner och landskap). Hänvisningen till kulturarvet i stadgandet innehåller också element av en grundläggande kulturell rättighet.

Stadgandet omfattar både förhindrande av ödeläggning av miljön eller miljöförstöring och aktiva åtgärder för att gagna miljön. Sålunda uttrycker stadgandet människornas alltomfattande ansvar för en sådan helhetslinje för den ekonomiska och samhälleliga verksamheten att den levande och livlösa naturens mångfald kan bevaras. Individens delaktighet i miljövärden kan förverkligas både som aktiv verksamhet och som passivt avhållande från miljöförstöring.

Delområden av naturens mångfald, som avses i stadgandet, är bland annat djur- och växtrikets genetiska rikedom samt ett effektivt skydd för alla oförnybara naturresurser.

2 mom. Enligt stadgandet skall det allmänna sträva efter att trygga envar rätt till en sund miljö och möjlighet att påverka beslut som gäller den egna livsmiljön.

Kravet på en sund miljö skall ges vid bemärkelse. Livsmiljön skall naturligtvis vara livsduglig såtillvida att den inte direkt eller indirekt medför en sjukdomsrisk för människorna. Å andra sidan skall man ställa också mera långtgående krav på livsmiljön. I kravet på sund miljö ingår t.ex. trivsel i miljön åtminstone i en viss utsträckning.

Stadgandet inverkar först och främst på lagstiftarens och andra normgivares verksamhet. Flertalet lagar reglerar redan för närvarande miljövärden och naturskyddet på dess olika delområden. Lagen om naturskydd (71/23) reglerar bevarandet av naturen och skyddet för djur och växter. Lagen innefattar främst olika förbud mot att nyttja markområden. En hälsosam miljö är ett mål för hälsovårdslagen (469/65), som t.ex. stadgar att olika funktioner

skall utplaceras, byggas och skötas så att de inte medför olägenhet, förstörelse eller hälso-skador. En fastighetsägares eller -innehavares rätt att utnyttja sin fastighet begränsas dessutom till en annan fastighetsägares eller -innehavares förmån i lagen angående vissa grannlagsförhållanden (26/20).

I byggnadslagen (370/58) regleras byggandet och markanvändningen. De nyttjandebegränsningar som ingår i lagen kan också anses ha miljövårdssyften. I vattenlagen (264/61) finns olika förbud mot förorening, ändring och avstängning samt förbud som främjar vatten-skyddet, såsom förbudet att ändra ett vatten-drag eller att förorsaka förorening av ett vattendrag eller grundvatten. En åtgärd som medför en risk för det allmänna hälsotillståndet eller förorsakar märkbart vidsträckt skadliga förändringar i naturförhållanden eller i vatten-naturen eller i hög grad försämrar boende- eller näringsförhållanden kan inte beviljas ett tillstånd som förutsätts i vattenlagen.

Andra lagar som ansluter sig till miljövården är bland annat lagen om miljötillståndsför-farande (735/91), luftvårdslagen (67/82), buller-bekämpningslagen (382/87), kärnenergilagen (990/87), marktäktslagen (555/81), byggnads-skyddslagen (60/85), forsskyddslagen (35/87), lagen om avfallshantering (673/78), lagen om skyddsskogar (196/22), lagen om enskilda sko-gar (412/67), kemikalielagen (744/89), lagen om bekämpande av oljeskador som uppkommer på land (378/74) och lagen om förhindrande av havsföroreningar (298/79). Av lagarnas namn framgår de egentliga målen för skyddsåtgärder-na.

Stadgandet innebär också ett i grundlag givet uppdrag att utveckla miljölagstiftningen så att människor får en större möjlighet att påverka beslut som gäller den egna livsmiljön.

15 §. Paragrafen ersätter tillsammans med 15 a § som gäller bl.a. skydd för utkomst vid arbetslöshet det nuvarande 6 § 2 mom. som gäller rätt till abete och skydd för arbetskraf-ten.

1 mom. Stadgandet avser att stärka envars rätt att genom arbete, yrke eller näring skaffa utkomst. I regeringsformen ingår inte för när-varande något dylikt stadgande. Stadgandena i 6 § om personlig frihet, skydd för egendom och arbetskraft har dock gett fästpunkter också för friheten att utöva ett yrke och idka en näring. Det föreslagna stadgandet gäller också rätten att utnämnas till en offentlig tjänst. Dessutom

stadfäster stadgandet principen om företagan-dets frihet, eftersom yrke och näring uttryckli-gen nämns som medel att skaffa utkomst. En av utgångspunkterna är att individen själv engagerar sig för att skaffa utkomst. Rätten att fritt välja arbete hänför sig också till 5 § om jämställdhet och förbud mot diskriminering samt till 86 § regeringsformen om allmänna principer för befordran till statstjänster. Då man anställer en person skall man alltså iakttä kravet på jämlikt bemötande.

Rättigheten som föreslås i momentet begrän-sas naturligtvis av vissa realiteter. Rätten att sluta ett arbetsavtal eller att bli utnämnd till en tjänst begränsas av tillgången på arbetsplatser, utbildningen, erfarenheten och yrkesskicklighe-ten som krävs för arbetet samt behörighets-kraven för offentliga tjänster. En yrkesutöva-res och en näringsidkares valmöjligheter begrän-sas av hans förmåga att sälja sina produkter och tjänster så att han förmår skaffa utkomst.

Vid sidan av de faktiska begränsningarna finns det dessutom flertalet juridiska begrän-sningar. Orden ”enligt lag” i förslaget hänvisar till möjligheten att genom lag begränsa den rättighet som tryggas i stadgandet. Utlänningar behöver enligt utlänningslagen (378/91) arbets-tillstånd för att arbeta i Finland. Detta krav på tillstånd skall i samband med EES-avtalet upphävas endast för medlemsstaternas medbor-gare och deras familjemedlemmar (lag 640/93). Näringsfriheten erkänns i sig som en huvud-princip i lagen angående rättighet att idka näring (122/19). Å andra sidan innefattar dessa lagar och andra stadganden många begrän-sningar av ifrågavarande rättighet, av vilka den mest problematiska torde vara att näringsid-kande förutsätter tillstånd.

En del av de förutsatta tillstånden stöder sig på stadganden i förordningar. Deras rättsliga grund är 3 § lagen angående rättighet att idka näring. I detta lagrum ingår en allmän fullmakt att genom lag eller förordning stadga om idkande av de näringar som särskilt nämns i 3 §. Förteckningen omfattar tiotals näringar. Revideringen av lagstiftningen har under de senare åren haft som mål att minska antalet näringar som förutsätter tillstånd och i hierar-kin lyfta regleringen av näringsverksamheten från förordningsnivå till lagnivå. Detta revide-ringsarbete är dock ännu inte klart, och i vilket fall som helst kommer vissa näringar fort-sättningsvis att förutsätta tillstånd. Det kan fortfarande vara motiverat att också i fortsätt-

ningen förutsätta tillstånd för utövande av vissa näringar särskilt för att skydda hälsan och säkerheten.

2 mom. Det nuvarande stadgandet i regeringsformen om rätten till arbete är formulerat som en tämligen ovillkorlig förpliktelse för statsmakten. Enligt stadgandet skall medborgarna ges möjlighet att arbeta. Denna förpliktelse är dock i viss mån relativ till följd av uttrycket "vid behov" och lagförbehållet, som lyder "såframt i lag icke är annorlunda stadgat".

Arbetslösheten har i Finland varit hög under merparten av den tid som regeringsformens sysselsättningsstadgande har varit i kraft. Det är inte heller i framtiden möjligt att anta att arbetslösheten permanent kan avskaffas eller att staten alltid kan ordna arbete för alla som vill arbeta.

Tolkningarna av 6 § 2 mom. regeringsformen har varierat. Sedan år 1980 har grundlagsutskottet (GrUB 10/1980 rd) avgett en serie utlåtanden och betänkanden i vilka det anser att 6 § 2 mom., med beaktande av stadgandets särskilda natur, som förpliktelse kan jämföras med de andra grundläggande fri- och rättigheterna i regeringsformen. I sin senare praxis har grundlagsutskottet betonat paragrafens särdrag och ansett att stadgandet till sin betydelse hellre kan ta sig uttryck som en politisk än en exakt juridisk förpliktelse (GrUU 32/1992 rd).

Den nuvarande formuleringen av sysselsättningsstadgandet i regeringsformen motsvarar alltså inte särskilt väl det faktiska sysselsättningsläget och inte heller den tolkning som stadgandet har givits i tillämpningspraxis. I formuleringen av det nya sysselsättningsstadgandet har man vid sidan av erfarenheterna av det gällande sysselsättningsstadgandet i regeringsformen beaktat också de för Finland bindande konventionerna om mänskliga rättigheter, enligt vilka Finland skall främja sysselsättning.

I artikel 6 i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter regleras rätten till arbete, som innebär en rättighet för envar att skaffa utkomst genom sådant arbete som man fritt väljer eller godkänner. Staterna förbinder sig att vidta nödvändiga åtgärder för att trygga denna rättighet. I artikeln räknar man upp vissa åtgärder såsom utbildningsprogram och planer för att uppnå en stabil ekonomisk, social och kulturell utveckling och full sysselsättning.

Också i Europeiska sociala stadgan uppställer man som mål för staten att envar skall ha möjlighet att själv sörja för sitt uppehälle genom ett fritt valt yrke. I avtalet finns stadganden om att uppnå en så hög och stabil sysselsättning som möjligt med avsikten att trygga en full sysselsättning.

Också i ILO:s konvention nr 122 angående sysselsättningspolitik (FördrS 64/68) och i konventionen nr 168 om främjande av sysselsättning och skydd mot arbetslöshet (FördrS 64/91), vilka Finland har ratificerat, är målet full sysselsättning. Enligt dessa konventioner skall man genom aktiv politik, vars syfte är att främja produktiviteten och den fulla sysselsättningen som grundar sig på fritt val av arbetsplats, sträva efter att trygga tillgången till arbete för alla som står till förfogande och söker arbete.

I momentet stadgas sålunda att det hör till det allmännas förpliktelse att främja sysselsättningen. Målet är, liksom i 6 § 2 mom. regeringsformen, att man uppnår en så hög sysselsättning som möjligt, vilket Finland också internationellt har förbundit sig till. För att främja sysselsättningen har man vidtagit ekonomisk- och sysselsättningspolitiska åtgärder, men det föreslagna stadgandet i grundlagen tar inte i sig ställning till vilka metoder man skall använda för att främja sysselsättningen. Grundlagsutskottet har dock beträffande regeringsformens nuvarande sysselsättningsstadgande betonat att förpliktelsen i stadgandet förutsätter ett brett samarbete mellan statsmaktens alla organ för att den skall kunna förverkligas (GrUB 10/1980 rd). När man främjar sysselsättningen är också samarbetet mellan den offentliga makten och näringslivet viktigt. Främjande av sysselsättningen innebär samtidigt att det allmänna strävar efter att trygga rätten till arbete för envar. Detta innebär också att det allmänna skall sträva efter att förhindra uppkomsten av en grupp permanent arbetslösa.

Enligt momentets andra mening stadgas i lag om rätten till sysselsättningsfrämjande utbildning. Den viktigaste gällande författningen om sysselsättningsfrämjande utbildning är lagen om arbetskraftspolitisk vuxenutbildning (763/90). Det föreslagna stadgandet binder inte den sysselsättningsfrämjande utbildningen till denna lag eller till någon annan enskild lag utan gör det möjligt att ordna frågan på ett annat sätt. I lag kan man definiera utbild-



ningens syften och förutsättningarna för inträde till utbildningen. Man anser att det under vissa förutsättningar enligt lag är möjligt att kräva att en person deltar i utbildningen för att han skall beviljas arbetslöshetsunderstöd. För individen och samhället är det viktigt att eliminera sådan arbetslöshet som beror på brist på yrkesskicklighet och annan utbildning.

Rätten till sysselsättningsfrämjande utbildning är inget självändamål och det inbegriper inte heller t.ex. kontinuerlig rätt till olika yrkesutbildningsperioder så länge som personen i fråga det önskar och arbetslösheten fortgår. Till den sysselsättningsfrämjande utbildningens natur hör att utbildningen ger individen större möjligheter att placera sig i yrkeslivet. Stadgandet förutsätter å andra sidan inte att utbildningen omedelbart förmedlar specialkunskaper och specialskicklighet som behövs i yrket. Det är möjligt att ge s.k. allmänbildande undervisning som sysselsättningsfrämjande utbildning särskilt då bristerna i utbildningen försvårar individens placering i arbetslivet. Stadgandet om rätten till sysselsättningsfrämjande utbildning hör samman med 13 § som allmänna tryggar rätten till utbildning.

3 mom. Stadgandet om det allmännas förpliktelse att skydda arbetskraften motsvarar första meningen i gällande 6 § 2 mom. Stadgandet är dock modernare och formulerat på ett sätt som bättre lämpar sig för helheten i systemet för grundläggande fri- och rättigheter. Stadgandet har betydelse särskilt för arbetarskyddet och den därtill anslutna verksamheten. Det åligger det allmänna att sörja för att arbetsmiljön är säker och att den inte föranleder ohälsa.

Stadgandet omfattar arbetarskyddet i ordets vidaste bemärkelse, varmed det också innefattar skyddet för arbetstider. Arbetstiden bestäms på samma sätt som nu genom lagar och avtal.

Dessutom förbjuder stadgandet att någon avskedas från sitt arbete utan laglig orsak. Stadgandet betonar det i arbetsrätten allmänt omfattade skyddet för den svagare parten. Stadgandet förutsätter att man i lag nämner de grunder som gör uppsägning, hävning eller återgång av ett arbetsavtal möjligt. Lagstiftaren är härvid bunden också av förbudet mot godtycklighet som härleds ur jämlikhetsstadgandet. För parterna i ett arbetsförhållande innebär stadgandet att enbart i lag reglerade

grunder berättigar till avsked från arbetet. Å andra sidan gäller stadgandet alla former av anställningsförhållanden, också t.ex. ett tjänsteförhållande i ett offentligt samfund.

15 a §. I paragrafen ingår de mest centrala stadgandena om grundläggande rättigheter som gäller socialskyddet. I regeringsformen finns för närvarande inte något motsvarande stadgande. På grundlagsnivå tryggas de sociala rättigheterna för närvarande närmast i riksdagsordningen genom stadgandena om möjligheten att lämna ett lagförslag vilande. På vanlig lagnivå har man dock under de senaste årtiondena utvecklat socialskyddet så att sociallagstiftningen utgör ett tämligen heltäckande system. Det föreslagna stadgandet avser inte att ändra nuvarande lagstiftning.

Finland har vid tillträddandet av flera avtal i Förenta Nationerna, Europarådet och ILO förbundet sig att upprätthålla och utveckla socialskyddet. Viktiga i detta hänseende är artiklarna 9—12 i den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och artiklarna 7, 8, 11—17 och 19 i Europeiska sociala stadgan samt artikel 4 i det sistnämnda avtalets tilläggsprotokoll. Paragrafen motsvarar också dessa internationella konventionsförpliktelser.

Eftersom 15 a § och vissa andra föreslagna stadganden ger de sociala rättigheterna grundlagsskydd, avstår man i förslaget från möjligheten att skydda det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet genom att lämna ett vanligt lagförslag vilande.

1 mom. Enligt förslaget garanteras i grundlagen var och en rätt till sådan oundgänglig utkomst och omsorg som ett människovärdigt liv förutsätter. Förutsättningen är att personen i fråga inte själv förmår skaffa sig denna trygghet eller att han inte erhåller sådan genom andra socialskyddssystem eller av andra personer. Stadgandet har en nära anknytning till 6 § som tryggar rätten till liv.

Rätten till oundgänglig utkomst och omsorg tillkommer alla. Förutsättningarna för att få hjälp utreds från fall till fall genom behovsprövning. Med oundgänglig utkomst och omsorg avses en sådan inkomstnivå och sådana tjänster som tryggar förutsättningarna för ett människovärdigt liv. Till ett sådant stöd hör t.ex. att se till att den stödbehövande får den föda och har möjlighet till sådant boende som är en förutsättning för att hälsan och livskraften skall bevaras.

Enligt socialvårdslagen (710/82) är en sådan person berättigad till utkomststöd som är i behov av stöd och som inte kan få sin utkomst genom förvärvsarbete eller verksamhet som företagare, genom andra inkomster eller tillgångar eller genom omvårdnad från en sådan persons sida som är försörjningspliktig gentemot honom eller på annat sätt. Då dessa kriterier uppfylls har man uttryckligen rätt till stöd. Om de allmänna grunderna för stödets nivå beslutar statsrådet.

Också vissa stödåtgärder för omvårdnad av barn, äldre, handikappade och utvecklingsstörda, särskilt rätten till akut sjukvård, tryggas i de nuvarande stödsystemen som grundläggande förutsättningar för ett människovärdigt liv.

Enligt artikel 13.1 i Europeiska sociala stadgan tryggas tillräcklig hjälp och vård i sjukdomsfall för envar som saknar tillräckliga tillgångar och inte förmår skaffa sådana. Enligt vedertaget tolkningspraxis för avtalet skall staten trygga denna rättighet som en subjektiv rättighet. För att oundgänglig utkomst skall kunna ordnas behövs i praktiken lagstiftning på en lägre nivå, som i likhet med nuvarande lagstiftning innehåller stadganden om stödformerna, förutsättningarna för beviljande av stöd och behovsprövning och förfarandet.

2 mom. Enligt stadgandet garanteras var och en genom lag rätt till grundläggande utkomst. Till välfärdssamhället hör rätten till ett tryggt liv oberoende av individens ställning i arbetslivet, familjeförhållanden och sociala ställning eller andra motsvarande faktorer. I enlighet med denna princip föreslås att lagstiftaren i grundlagen åläggs att garantera ett skydd för grundläggande utkomst i situationer där individen saknar möjlighet att själv skaffa utkomst. Arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga, ålderdom, barnafödelse och förlust av en försörjare är typiska situationer där individens möjligheter till utkomst avsevärt har försämrats. Stadgandet garanterar ett skydd för grundläggande utkomst i nämnda situationer. Om stödsystemen stadgas i lag.

Det i stadgandet avsedda skyddet för grundläggande utkomst innebär ett mera omfattande skydd än rätten till oundgänglig utkomst i 1 mom. Å andra sidan regleras skyddet för grundläggande utkomst i 2 mom. inte som individens subjektiva rättighet på grundlagsnivå, utan grundlagen medför en förpliktelse att trygga detta skydd genom vanlig lag. Stadgandet förutsätter dock att man i de situationer

som nämns i grundlagen på lagnivå garanterar denna rättighet. Till lagrummets 1 mom. anknyts i regel en individuell behovsprövning. Det skydd som nämns i lagrummets 2 mom. har samband med vissa livssituationer och de förutsättningar för att erhålla förmånerna som för varje enskilt fall regleras i lag. Det stadgande som föreslås uppställer dock inga hinder för att i systemet skall kunna intas även sådana stadganden som gäller behovsprövning.

Uttrycket ”grundläggande utkomst” i stadgandet avviker från begreppet lagstadgat grundläggande utkomstskydd i 66 § 7 mom. riksdagsordningen (818/92). Man anser att begreppet grundläggande utkomst i förslaget bättre beskriver förpliktelsen i grundlagen att genom lagstadgade skyddssystem garantera den grundläggande utkomsten i vissa livssituationer. Det nämnda stadgandet i riksdagsordningen om möjligheten att lämna ett lagförslag vilande hör på det sätt som närmare utreds i den allmänna motiveringen systematiskt till ett annat sammanhang. Det skydd som möjligheten att lämna ett lagförslag vilande erbjuder avgränsas till lagstiftningsskedet och är till sin rättsliga effekt endast suspensivt i behandlingen av lagförslag som försämrar det grundläggande utkomstskyddet. Ett stadgande om detta skydd som en grundläggande fri- och rättighet erbjuder däremot ett skydd som sträcker sig längre än enbart till lagstiftningsskedet och förpliktar det allmänna att vidta också aktiva åtgärder.

Begreppet grundläggande utkomst är i sig oberoende av den gällande sociallagstiftningen. Det föreslagna stadgandet hör alltså inte direkt samman med vissa befintliga förmånssystem, medan 66 § 7 mom. riksdagsordningen ger ett institutionellt skydd uttryckligen mot försämringar av vissa förmåner. Det föreslagna stadgandet avser därmed inte att trygga enskilda förmåner eller att bevara nivån på dessa förmåner, som för närvarande regleras genom vanliga lagar. Denna principiella skillnad jämfört med stadgandena om möjligheten att lämna ett lagförslag vilande beror till sin utgångspunkt på de grundläggande fri- och rättigheternas accentuerade varaktighet, vilket leder till att stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter skall formuleras så att det är möjligt att beakta ändringar i förhållandena.

Begreppet lagstadgat grundläggande utkomstskydd i 66 § 7 mom. riksdagsordningen har i praktiken tolkats så att uttrycket avser en periodiskt återkommande betalningsprestation

till fysiska personer. Av socialskyddet avser uttrycket endast den del genom vilken man strävar efter att garantera en levnadsstandard som är oundgänglig för individens utkomst. Också inkomstrelaterade förmåner, som motsvarar minimiförmåner, anses till den del de tillsammans med minimiförmånen garantera en utkomstnivå som motsvarar full folkpension höra till det grundläggande utkomstskyddet (GrUB 7/1992 rd).

Trots att det tolkningsmaterial, som ansluter sig till tillämpningen av stadgandena om möjligheten att lämna ett lagförslag vilande, i övergångsskedet kan ha en indirekt betydelse också för tolkningen av det föreslagna stadgandet, uttrycker begreppet grundläggande utkomst skillnaden i rättsverkan mellan stadgandet om en grundläggande rättighet och stadgandena om möjligheten att lämna ett lagförslag vilande. I det föreslagna stadgandet garanteras lagstadgade skyddssystem för de i stadgandet nämnda sociala risksituationerna under alla förhållanden. Det förutsätter att socialskyddssystemen är så täckande att inga grupper lämnas utanför systemen och därmed blir lidande. Då man bedömer huruvida den grundläggande utkomsten är tillräcklig, är det av betydelse huruvida en person enligt en helhetsbedömning av de lagstadgade systemen för utkomstskyddet och hans situation i övrigt t.ex. familjeförhållandena har förutsättningar att erhålla sin utkomst oberoende av att de normala utkomstmöjligheterna har försvagats på grund av en sådan omständighet, t.ex. arbetslöshet, som nämns i stadgandet.

Sådana ändringar i lagstiftningen, som innebär ett väsentligt ingrepp i det skydd för den grundläggande utkomst som tryggas på ovan nämnt sätt, uppfyller inte förutsättningarna i det föreslagna stadgandet. Å andra sidan innefattar stadgandet en verksamhetsförpliktelse för lagstiftaren. Därför är det naturligt att socialskyddet inriktas och utvecklas i enlighet med samhällets ekonomiska resurser. Stadgandet avser att försäkra att man också i det långa loppet kan garantera ett skydd för grundläggande utkomst. Man anser dock inte att det är nödvändigt att uttryckligen nämna uppgiften att utveckla socialskyddet.

3 mom. Enligt stadgandet skall det allmänna, enligt vad som närmare stadgas i lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social- och hälsovårdstjänster. Stadgandet definierar inte hur social- och hälsovårdstjänsterna skall ordnas.

Därmed förutsätter det inte att de offentliga samfunden själva producerar social- och hälsovårdstjänster för alla. Av stadgandet följer dock att man genom lagstiftning skall trygga tillgången till tillräckliga tjänster.

Det allmänna skall således trygga tillgången till social- och hälsovårdstjänster. Också andra stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter, såsom jämlikhet och förbudet mot diskriminering, rätten till liv samt personlig integritet och säkerhet, skyddet för privatlivet samt religions- och samvetsfriheten, inverkar på tillgången till och sättet att ordna tjänster. När man tillämpar dessa i social- och hälsovårdsförvaltningen liksom också principerna i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter gäller även lagen om patientens ställning och rättigheter (785/92).

Det allmänna sörjer redan nu för tillgången till social- och hälsovårdstjänster. De allmänna stadgandena om socialtjänster ingår i socialvårdslagen (710/82) och om hälsovårdstjänster i folkhälsolagen (66/72) och lagen om specialiserad sjukvård (1062/89). Till systemet för socialtjänster hör socialarbete, rådgivning i uppfostrings- och familjefrågor, hemservice, boendeservice, anstaltsvård och familjevård. Tjänsterna förmedlas också i form av bland annat serviceboende och stödboende för handikappade, åldringar och personer som har befriats från en anstalt, barnskydd, familjerådgivning, missbrukarvård, hemservice och semesterverksamhet. Servicen för handikappade bildar en egen grupp socialtjänster.

De grundläggande stadgandena om det kommunala systemet för hälsovårdstjänster ingår i folkhälsolagen och lagen om specialiserad sjukvård. Produktionen av privata hälsovårdstjänster regleras särskilt i lagen om privat hälso- och sjukvård (152/90) och i lagstiftningen om yrkesutövning inom hälsovården. Förutsättningarna för läkemedelsförsörjningen inom den privata hälsovården och den öppna vården bestäms närmast i sjukförsäkringslagstiftningen.

Stadgandet knyter inte ordnandet av social- och hälsovårdstjänster till den nuvarande lagstiftningen utan förutsätter att tillräckliga tjänster tryggas för alla enligt vad som närmare stadgas i lag. I vanlig lagstiftning ingår således stadganden om olika förmåner och förutsättningen för erhållande av dessa samt om förfarandet. Då man avgör om tjänsterna skall anses tillräckliga, kan utgångspunkten vara en

sådan nivå på tjänsterna som ger alla människor förutsättningar att fungera som fullvärdiga medlemmar i samhället.

Stadgandet om det allmännas förpliktelse att främja befolkningens hälsa hänvisar dels till social- och hälsovårdens förebyggande verksamhet, dels till utvecklingen av samhällsförhållandena inom det allmännas olika verksamhetssektorer i en riktning som allmänt främjar befolkningens hälsa. Stadgandet har ett nära samband med rätten till liv i 6 §, skyddet för arbetskraften i 15 § 3 mom. och rätten till en sund miljö i 14 a § 2 mom.

I momentet ingår också ett stadgande om det allmännas förpliktelse att stöda personer som har omsorg om barn så att de har möjlighet att trygga barnets välfärd och individuella utveckling. Förslaget betonar familjen som barnets naturliga livs- och uppväxtmiljö. Det huvudsakliga ansvaret för barnets utveckling och uppfostran hör till familjen, särskilt till barnets föräldrar eller andra som enligt lag ansvarar för omvårdnaden av barnet.

När det allmänna ingriper i familjelivet är det alltid en exceptionell åtgärd i ett läge när det inte längre finns några andra möjligheter att trygga barnets rättigheter. Denna utgångspunkt betonas också i konventionen om barnets rättigheter. Enligt förslaget är det en uppgift för det allmänna att stöda personer som ansvarar för omsorgen om barn. Som exempel på sådana stödssystem, som för närvarande förverkligar avsikten i stadgandet, kan man nämna barndagvårdssystemet, verksamhet i enlighet med barnskyddslagen (683/83) samt materiell stöd för barnfamiljer t.ex. i form av barnbidrag och beskattningsåtgärder samt psykologiskt stöd i form av rådgivningstjänster.

Barnets välfärd skall förstas i vid bemärkelse som både materiell och psykisk välfärd. Stadgandet skall sålunda granskas tillsammans med de andra grundläggande ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna, närmast rätten till utbildning. Å andra sidan innefattar stadgandet också mera allmänt tanken på trygga uppväxtförhållanden. Rätten till individuell uppväxt understryker å sin sida vikten av att man beaktar barnets behov. Detta har betydelse t.ex. i ordnandet av undervisning. Främjandet av välfärd täcker också skydd mot våld, underkastelse och utnyttjande, vilket konventionen om barnets rättigheter särskilt tar fasta på.

Förpliktelserna i det föreslagna momentet liksom i 4 mom. riktar sig till den offentliga

makten, alltså också till kommunerna. För kommunernas del skall man dock beakta 51 § regeringsformen och vad som i den allmänna motiveringen konstaterades om förpliktande av kommuner.

4 mom. Enligt momentet är det en skyldighet för det allmänna att främja rätten till bostad. Stadgandet tryggar inte denna rättighet som en subjektiv rättighet. Envars rätt till bostad tryggas inte heller för närvarande som en subjektiv rättighet i stadganden i vanliga lagar. Stadgandena i lagen om service och stöd på grund av handikapp (380/87), barnskyddslagen och socialvårdslagen reglerar dock i vissa specialfall rätten till boende som en subjektiv rättighet för individen. Denna rättighet stärks genom att besvär över en kommunal myndighets beslut får anföras hos domstol.

Också lagen om utveckling av bostadsförhållandena (919/85) erbjuder utgångspunkter för stadgandet om den grundläggande rätten till bostad oberoende av det faktum att lagen i fråga är en utvecklingslag som styr den offentliga maktens verksamhet men som inte medför några individuella rättigheter. I bland annat i hyres- och bostadsaktiebolagslagstiftningen ordnar man formerna för besittning av en bostad. För att hålla boendekostnaderna på en skälig nivå har man skapat flera system som bland annat grundar sig på skattelättnader, främjande av bostadsproduktionen och direkt partiell ersättning för boendekostnader med allmänna medel. Av den sistnämnda stödformen finns särskilda system för pensionärer och studerande.

Stadgandet ställer inte särskilda kvalitetskrav på boendenivån. När man främjar rätten till bostad skall man fästa särskild uppmärksamhet vid boendets inverkan på hälsan. Denna aspekt ingår bland annat i nuvarande stadganden i hälsovårdslagen (469/65) och byggnadslagen (370/58). Av stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter som helhet är det också möjligt att få stöd för tolkningen av detta stadgande. Exempelvis endast en sådan bostad som samtidigt tryggar privatlivet och hemfriden i enlighet med 8 § är godtagbar med tanke på det fullödiga förverkligandet av den grundläggande rättigheten i fråga.

I stadgandet ingår en hänvisning till ordnande av boende. Ansvaret för de grundläggande sociala rättigheterna kan inte enbart bäras av det allmänna. Stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna betonar som helhet

svarare samhällsmedlemmarnas aktivitet för att förverkliga de grundläggande fri- och rättigheterna. Också rätten till bostad skall i huvudsak förverkligas på individens eget initiativ.

5 mom. Största delen av de rättigheter som nämns i 2—4 mom. är till karaktären sådana att det inte är motiverat eller i praktiken möjligt att trygga dem för personer som tillfälligt vistas i Finland. Därför föreslås ett stadgande om att man i lag kan kräva att en grund för beviljande eller bestämmande av förmånerna skall vara att en person bor eller arbetar i Finland. Stadgandet gör det inte bara möjligt att reglera förutsättningarna för erhållande av en förmån. Också storleken på förmånen kan graderas enligt hur länge en person har arbetat eller bott i Finland.

16 §. Den föreslagna paragrafen innehåller ett grundstadgande om rätten att få sitt ärende behandlat och avgjort i en domstol eller hos en annan myndighet. Det andra momentet gäller andra dimensioner av rättvis rättegång och god förvaltning utan att man i stadgandet strävar efter en uttömmande förteckning.

Paragrafen förutsätter att en rättvis rättegång och god förvaltning förverkligas som helhet. Därutöver ger den ett institutionellt skydd för de viktigaste elementen i denna helhet. Paragrafen ersätter det nuvarande stadgandet i 13 § om rätten till laglig domstol.

1 mom. I regeringsformen ingår i förslaget ett allmänt stadgande om individens rätt att få sin sak behandlad av en enligt lag behörig myndighet samt att få ett beslut som gäller personliga rättigheter och skyldigheter behandlat av en domstol eller ett annat oavhängigt lagskipningsorgan. För närvarande kan delar ur denna rättighet härledas ur 2 § 4 mom. regeringsformen, men något egentligt stadgande om denna grundläggande fri- och rättighet finns det inte. De närmaste motsvarigheterna till det föreslagna stadgandet är bestämmelserna om rätt till rättegång i artikel 14.1 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och artikel 6.1 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. En dimension av denna rättighet är individens möjlighet att få en för honom själv viktig sak behandlad i en domstol eller något annat oavhängigt lagskipningsorgan.

Artikel 6.1 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter har visat sig vara svårtolkat. Bestämmelsen förutsätter att ett brottsåtal som har väckts mot en person

behandlas i ett oavhängigt och opartiskt lagskipningsorgan. Dessutom förutsätter bestämmelsen ett motsvarande förfarande i privaträttsliga tvistemål som gäller individens rättigheter och skyldigheter. Bestämmelsens innehåll avgränsar sig dock inte till dessa krav, eftersom Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter har förutsatt rätt till lagskipningsbeslut också i många sådana ärenden som kan karaktäriseras som offentlighetsrättsliga. Stadgandet gäller t.ex. indragning av ett näringstillstånd eller motsvarande tillstånd eller konflikter mellan en utövare av offentlig makt och en individ. Trots att det finns flera beslut av Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter om tolkningen av konventionsbestämmelsen, är dess exakta tillämpningsområde fortfarande öppet i viss mån.

Paragrafens utgångspunkt är individens rätt att på eget initiativ få sin sak behandlad av en enligt lag behörig domstol eller myndighet. Behandlingen skall dessutom alltid ske på tillbörligt sätt och utan ogrundat dröjsmål. Momentet fortsätter med ett stadgande enligt vilket en person har rätt att få både ett sådant beslut av en förvaltningsmyndighet, som är resultatet av den ovan nämnda behandlingen, och ett sådant beslut som gäller personliga rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt lagskipningsorgan. Detta stadgande avser att trygga den rätt till rättegång i alla situationer som avses i artikel 6.1 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och i artikel 14.1 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Eftersom konventionen dock inte kräver att ett ärende alltid skall behandlas i ett sådant organ som i Finland karaktäriseras som en domstol, använder man i detta sammanhang termen "annat oavhängigt lagskipningsorgan" vid sidan av domstol. Begreppet avser ett organ och en behandlingsprocess som uppfyller rättskyddskraven i de ovan nämnda bestämmelserna om mänskliga rättigheter.

Hänvisningen i slutet av momentet till "beslut" som grund för en behandling i ett lagskipningsorgan avser att täcka de situationer, som till följd av motsättningar mellan individen och den offentliga makten vid sidan av tviste- och brottmål omfattas av artikel 6.1 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter, t.ex. beslut om indragande av näringstillstånd eller ett motsvarande tillstånd. Också beskattningsbeslut skall alltid kunna

föras till ett oavhängigt lagskipningsorgan för behandling.

I paragrafen ingår inte någon uttrycklig hänvisning till behandlingen av åtal för brott. Stadgandet avser dock att täcka rätten till rättegång i enlighet med ovan nämnda konventioner om mänskliga rättigheter, varför denna rättighet också gäller varje behandling av åtal för brott. Exempelvis det förfarande som regleras i lagen om strafforderförfarande (692/93) uppfyller kraven i stadgandet, eftersom den åtalade alltid har rätt att få ett strafforderärendet behandlat i domstol.

I Finland förverkligas individens möjlighet att få ett ärende som gäller rättigheter eller skyldigheter behandlat av en domstol eller ett annat oavhängigt lagskipningsorgan på ett relativt tillfredsställande sätt. Traditionellt gäller en allmän rättighet att hos ett lagskipningsorgan anföra besvär över ett beslut av en förvaltningsmyndighet. Då regeringsformen stiftades fogades till grundlagen stadgandet i 56 § om högsta förvaltningsdomstolens ställning som högsta rättsmedelsinstans i förvaltningsrättsliga besvärshandlingarna. Numera garanteras domstolskontrollen av förvaltningsbeslut bland annat i lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden från år 1950 (154/50). Kommunallagen (953/76) ger kommunmedlemmarna och sakägare allmän rätt att söka ändring. Dessutom tryggar stadgandena om behandlingen av förvaltningstvistemål (lag 242/89) i lagen om länsrätterna för sin del individens rätt att få ett ärende som gäller hans rättigheter och skyldigheter avgjorda genom lagskipningsförfarande.

I lag eller förordning uppställda besvärshandlingar i ärenden som gäller individens rättigheter eller skyldigheter kan vara problematiska med tanke på stadgandet.

Förfarandet i lagen angående Högsta förvaltningsdomstolen av år 1918 vilket gäller överlämnande av ändamålsenlighetsärenden till regeringens avgörande (5 §) är inte problematiskt med tanke på det föreslagna stadgandet.

Ett beslut som avses i slutet av momentet skall kunna föras till en domstol eller något annat oavhängigt lagskipningsorgan för behandling. I uttrycket vill man innefatta inte bara rättsskyddsorganets oavhängighet i förhållande till den verkställande makten utan också kravet på det beslutsfattande organets opartiskhet i förhållande till parterna i ett rättsärende eller annat ärende. Detta krav

utesluter inte i sig att man bildar beslutsfattande organ till en del på basis av intresse, t.ex. så att företrädare för arbetsmarknadsorganisationerna ingår i arbetsdomstolen, så länge man i varje enskilt fall kan försäkra sig om att beslutsfattaren är opartisk.

Stadgandet medför inte att vilket ärende eller beslut som helst kan föras till ett lagskipande organ enligt individens eget val. Exempelvis domstolarnas behörighet bestäms fortsättningsvis med stöd i speciallagstiftningen i frågan.

2 mom. Stadgandet gäller rättsskyddsgarantier vid lagskipnings- och förvaltningsförfarande. Det hör samman med det föreslagna 1 mom. som också tryggar rätten till rättvis rättegång och god förvaltning.

I stadgandet används begreppet rättvis rättegång, vilket är den svenska översättningen av den engelska termen "fair trial" i artikel 6 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. Begreppet god förvaltning är däremot nytt i lagstiftningen och det får sitt innehåll av helheten i 16 §. God förvaltning avser såväl de i 1 mom. nämnda kraven på saklig myndighetsverksamhet utan dröjsmål som den i 2 mom. framlagda förteckningen över delfrågorna som hänför sig till god förvaltning. Både kravet på opartisk tjänsteverksamhet och betjäningssprincipen i lagen om förvaltningsförfarande (598/82) kan fogas till kravet i 1 mom. på saklig behandling.

I förslaget ingår ett krav på tryggnad av rättsskyddsgarantier i lagskipning och förvaltning genom en lag som har godkänts av riksdagen. I stadgandet räknar man upp de viktigaste delområdena för en rättvis rättegång och god förvaltning, dvs. förfarandets offentlighet, rätten att bli hörd, kravet på motiverade beslut samt rätten att söka ändring. Förteckningen avses inte vara uttömmande. Å andra sidan hindrar stadgandet inte att man genom lag stadgar om smärre undantag t.ex. från rättegångars offentlighet under förutsättningen att undantagen i fråga inte ändrar offentlighetens ställning som huvudregel eller att de i enskilda fall riskerar individens rättighet till rättvis rättegång.

Rättsskyddsgarantier som inte särskilt omnämns är bl. a. kraven på muntlig behandling, rätten till — vid behov på den offentliga maktens bekostnad — rättslig hjälp och rätten att själv välja rättsbiträde och att förtroligt underhandla med biträdet. Dessa delområden av rättsskyddet ingår i sig i begreppen rättvis

rättegång och god förvaltning. De ordnas konkret och begränsas vid behov genom lag, men inte heller till denna del får lagstiftningen riskera en individs rättsskydd. Finland har gjort ett noggrant avgränsat och tillfälligt förbehåll till artikel 6 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter om muntlig behandling närmast i vissa rättsmedelsinstanser.

Till rättsskyddsgarantierna i stadgandet hör inte bara de i stadgandet uttryckligt nämnda delområdena och de ovan konstaterade förfarandets muntlighet och rättshjälpen. Till dessa garantier hör också bland annat följande rättigheter som i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter särskilt garanteras för en person som åtalas för ett brott, nämligen rätten att betraktas som oskyldig tills skuld lagligen har bevisats, rätten att inte behöva vittna mot sig själv, rätten att utan dröjsmål få detaljerade uppgifter om innehållet i och grunderna för åtalet på ett språk man förstår, rätten att få tillräcklig tid och tillräckliga förutsättningar att förbereda sitt försvar, rätten att förhöra eller låta förhöra vittnen, rätten till avgiftsfri tolkningshjälp och rätten att inte upprepade gånger bli åtalad eller dömd för samma brott.

*16 a §.* I paragrafen ingår allmänna stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna. I 1 mom. stadgas om det allmännas skyldighet att trygga förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I 2 mom. ingår å sin sida en fullmakt för lagstiftaren att i undantagslägen avvika från regelsystemet. Stadgandet ersätter den nuvarande 16 § regeringsformen, enligt vilken det är möjligt att genom lag fastställa sådana inskränkningar som under krigstid eller uppror samt med avseende på personer i krigstjänst även annars är nödvändiga. Till skillnad från gällande 16 § 2 mom. innehåller det föreslagna stadgandet dock inte ett uttryckligt undantag som gäller soldater, utan frågan stöder sig härvid på de allmänna reglerna för begränsningar.

*1 mom.* De föreslagna stadgandena är bindande för det allmänna i all dess verksamhet, såväl i lagstiftningen, i förvaltningen som i lagskipningen. För det praktiska förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna är det dock inte tillräckligt att den offentliga makten avhåller sig från ingrepp i de grund-

läggande fri- och rättigheterna. Ofta förutsätter det faktiska förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna aktiva åtgärder från det allmännas sida, t.ex. för att skydda individens grundläggande fri- och rättigheter mot kränkningar från utomståendes sida eller för att skapa faktiska förutsättningar för utövning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Därför föreslås att man till regelsystemet för grundläggande fri- och rättigheter fogar ett uttryckligt stadgande som förpliktar det allmänna att trygga förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Stadgandet understryker strävandet att materiellt trygga de grundläggande fri- och rättigheterna vid sidan av det formella skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna, vilket anknyter till kraven på förfarandet.

Stadgandet utsträcker den offentliga maktens förpliktelse inte bara till de grundläggande fri- och rättigheterna utan också till de mänskliga rättigheter som tryggas i de för Finland bindande internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Till denna del motsvarar stadgandet utgångspunkterna i konventionerna om mänskliga rättigheter och den tolkning de har getts i de internationella övervakningsorganen. Enligt artikel 2 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter förbinder sig till exempel alla avtalslutande stater att utan diskriminering respektera och garantera de rättigheter som erkänns i konventionen för alla personer som hör under statens jurisdiktion. Därutöver är varje stat förpliktad att vidta tillbörliga åtgärder för att genom lagstiftning eller på något annat sätt förverkliga de rättigheter som tryggas i konventionen såvitt dessa inte redan tryggas i lagstiftningen. Också den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter förutsätter att avtalsstaterna garanterar de rättigheter som tryggas i konventionen för envar som hör under den ifrågavarande statens jurisdiktion (art. 1). I båda konventionerna avser man med garanterar också att staten vidtar positiva åtgärder för att i praktiken trygga rättigheterna.

Förpliktelsen för det allmänna att trygga förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna gäller också förverkligandet av dessa fri- och rättigheter i inbördes förhållanden mellan privatpersoner. I praktiken riktar sig förpliktelsen främst till lagstiftaren, vars uppgift är att

precisera de allmänt uttryckta grundläggande fri- och rättigheterna så att deras verkningar utsträcker sig också till förhållandet mellan privatpersoner. Till exempel då lagstiftaren stadgar att kränkningar av de fri- och rättigheter som stadgandena tryggar, t.ex. kränkningar av rätten till liv, personlig integritet och frihet, egendom, privatliv, heder och hemfrid, är straffbara, uppfyller det allmänna sin förpliktelse. I samma riktning verkar t.ex. också upprätthållande av lagstiftningen om jämställdheten mellan män och kvinnor.

I stadgandet definieras inte med vilka metoder det allmänna skall förverkliga sin förpliktelse. Valet av metod bör övervägas från fall till fall. De metoder som man sluter sig till kan också komma att avvika starkt från varandra. Till de centralaste metoderna hör att stifta lagar som tryggar och preciserar utövningen av en grundläggande fri- och rättighet och att inrikta de ekonomiska resurserna.

Det är frågan om ett allmänt stadgande om samtliga grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter i de för Finland bindande internationella konventionerna. Vid sidan av detta allmänna stadgande finns det i flertalet föreslagna stadganden preciserande specialstadganden (t.ex. 5 § 4 mom., 11 § 3 mom., 13 § 2 mom., 14 § 2 mom., 14 a § 2 mom., 15 § 2 och 3 mom., 15 a § 3 och 4 mom.). I dessa specialstadganden preciseras antingen den instans som förpliktelsen riktar sig till (t.ex. lagstiftaren) eller fri- och rättighetens delområde på vilket den offentliga maktens förpliktelse framträder.

2 mom. Stadgandet gör det möjligt att genom lag stadga om begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna, om Finland utsätts för ett väpnat angrepp eller om det råder undantagsförhållanden som till sin allvarlighetsgrad enligt lag kan jämföras med ett sådant angrepp som hotar nationen. Med undantagstillstånd avses det samma som med begreppet "allmänt nödläge" i internationella konventioner om mänskliga rättigheter (artikel 15 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och artikel 4 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter).

I stadgandet används inte begreppen krigstid och uppror som i den nuvarande 16 §. Den sistnämnda termen togs in i regeringsformen efter händelserna år 1918, och det finns inga orsaker till att bevara den i grundlagen. Begreppet krig har kunnat avse antingen en

faktisk situation eller en formell krigsförklaring. Uttrycket "Blir Finland utsatt för ett väpnat angrepp" i stadgandet är klart i och med att det entydigt hänvisar till en faktisk situation.

Stadgandet tar inte ställning till hurdana kriser som enligt lag kan jämföras med ett omfattande väpnat angrepp mot Finland. Den uttryckliga hänvisningen i stadgandet till Finlands internationella förpliktelser visar att lagstiftaren i sin prövning skall stöda sig bland annat på bestämmelserna om kriterierna för ett allmänt nödläge i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter.

I den nuvarande lagstiftningen är det framför allt lagen om försvarstillstånd (1083/92) och beredskapslagen (1080/91) som innebär sådana avvikelser från de grundläggande fri- och rättigheterna som avses i det föreslagna stadgandet. För den sistnämnda lagens vidkommande gäller detta dock endast till den del som lagen i hela sin utsträckning tillämpas vid sidan av lagen om försvarstillstånd när Finland utsätts för ett väpnat angrepp eller under krig (se 9 § beredskapslagen). I lagen om försvarstillstånd definierar man inte uttryckligen de undantagstillstånd under vilka lagen kan tillämpas, utan man hänvisar till det nuvarande stadgandet i 16 § regeringsformen.

Stadgandet gör det möjligt att i undantagslagen stadga om undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna. Till denna del motsvaras det av det nuvarande stadgandet i 16 § regeringsformen. Riksdagens grundlagsutskott har inte ansett att detta stadgande utgör något hinder för att redan under fredliga förhållanden stifta en lag om ett ingrepp i grundläggande fri- och rättigheter (lagen om försvarstillstånd), som tillämpas först i de undantagslagen som avses i grundlagen (GrUU 11/1990 rd). Också förutsättningen att begränsningarna skall vara nödvändiga motsvarar det nuvarande stadgandet i 16 § regeringsformen. Uttrycket avser att betona avhållsamhet i begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter.

I den nuvarande 16 § regeringsformen ingår inte något uttryckligt krav på att ingrepp i grundläggande fri- och rättigheter med stöd av paragrafen skall vara tillfälliga. Eftersom det gamla stadgandet berättigar till ingrepp endast under krig eller uppror, är det en naturlig utgångspunkt att ingreppen är temporära. Både lagen om försvarstillstånd och beredskaps-



lagen är formulerade så att de kan tillämpas endast under en kortare tidsperiod. Ingreppens temporära natur betonas också i tolkningen av bestämmelserna om nödläge i konventionerna om mänskliga rättigheter. I förslaget ingår därför ett uttryckligt krav på att begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter inte enbart skall vara nödvändiga utan också tillfälliga.

I lagen om försvarstillstånd har man avstått från den i lagen om krigstillstånd (303/30) typiska delegeringen av lagstiftningsmakten vid ingrepp i grundläggande fri- och rättigheter. Då lagen stiftades tolkade man den nuvarande 16 § så att paragrafen medger ingrepp i grundläggande fri- och rättigheter genom en vanlig lag endast om ingreppet förverkligas tillräckligt entydigt direkt i själva lagen (GrUU 11/1990 rd). I stadgandet förutsätter man därför att avvikelser från grundläggande fri- och rättigheter framgår direkt av lagen.

Stadgandet motsvarar den nuvarande 16 § såtillvida att det berättigar till ingrepp genom lag endast i stadgandena i II kap. regeringsformen. Om en lag som innefattar begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter samtidigt också begränsar stadganden i andra grundlagar, skall denna lag också i fortsättningen behandlas i grundlagsordning.

Av förpliktelserna i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter, konventionerna om internationell humanitär rätt och sedvanerättsliga stadganden samt av Finlands övriga internationellrättsliga förpliktelser följer begränsningar för de finska statsorganens behörighet att ingripa i många sådana för individen viktiga rättsliga nyttigheter som i Finland internt tryggas framförallt genom stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter i II kap. regeringsformen. I både lagen om försvarstillstånd och beredskapslagen ingår uttryckliga stadganden om respekt för de internationella förpliktelserna vid tillämpning av lagarna. Sålunda förutsätter 2 § lagen om försvarstillstånd en internationell anmälan om allmänt nödläge om införande och upphävande av lagen i enlighet med artikel 4 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och artikel 15 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. I 7 § 1 mom. har man, liksom i 9 § 1 mom. beredskapslagen, i enlighet med konventionerna om mänskliga rättigheter antecknat uttryckliga förbud mot diskriminering i tillämpning av lagarna. I 9 § 2 mom.

beredskapslagen ingår en förteckning över fri- och rättigheter som åtnjuter ett förstärkt skydd, som till en del bygger på artikel 4 stycke 2 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och artikel 15 stycke 2 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. Det är alltså frågan om sådana fri- och rättigheter som inte ens i de allvarligaste krislägena kan kringskäras. I 10 § beredskapslagen och 7 § 2 mom. lagen om försvarstillstånd ingår en regel som begränsar tillämpningen av lagarna i och med att den förutsätter att Finland iakttar de för landet bindande internationella avtalen och de allmänt omfattade reglerna för internationell rätt när landet tillämpar lagarna.

Också i det föreslagna stadgandet ingår ett krav på att begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter skall vara förenliga med Finlands internationella förpliktelser beträffande mänskliga rättigheter. Stadgandet hänvisar både till procedurkrav i samband med en begränsning (bl.a. en internationell anmälan om allmänt nödläge) och till innehållsliga begränsningar (bl.a. förbudet mot diskriminering). Denna lösning har den fördelen att det inte är nödvändigt att till paragrafen foga en särskild förteckning över sådana ovillkorliga fri- och rättigheter som inte får kringskäras ens i de allvarligaste nödlägena. Enligt stadgandet får de fri- och rättigheter som folkrättsligt inte omfattas av möjligheten till begränsningar ett motsvarande skydd också internt med stöd av regeringsformen.

22 a §. Paragrafens 2 mom. innehåller ett hänvisningsstadgande till riksdagsordningen. Enligt detta stadgande har var och en som enligt riksdagsordningen är valberättigad vid riksdagsmannaval rätt att rösta vid en rådgivande folkomröstning. I det nya 11 § 1 mom. stadgas om rätten att rösta bland annat i folkomröstningar. Rösträtten i folkomröstningar definieras sålunda i fortsättningen direkt på basis av detta stadgande, varmed 22 a § 2 mom. regeringsformen är onödigt och kan upphävas.

23 d §. Enligt paragrafens 1 mom. gäller för valrätt vid presidentval vad som stadgas om valrätt vid riksdagsmannaval. Det föreslagna 11 § 1 mom. gäller samtliga statliga val, varför detta stadgande som hänvisar till riksdagsmannaval saknar betydelse. Därför föreslås att det 23 d § 1 mom. upphävs.

46 §. Enligt förslaget ingår i förteckningen över statsrådets justitiekanslers uppgifter ut-

tryckligen övervakningen av iakttagandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, vilket på ett naturligt sätt hör samman med justitiekanslerns allmänna uppgift att övervaka lagligheten i myndigheternas verksamhet. Aspekter av grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter framträder ofta i ärenden till justitiekanslern. Dessutom bör man beakta justitiekanslerns specialuppdrag som övervakare av lagligheten i statsrådets verksamhet. Förslaget utvidgar inte i sig justitiekanslerns övervakningsuppgift, men det understryker att övervakningen av grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter utgör en del av övervakningen som helhet. Förslaget motsvarar i sak det omnämnande som redan nu ingår i 1 § reglementet för justitiekanslern vid statsrådet (1697/92) enligt vilket justitiekanslern då han övervakar att grundlagarna och övrig lagstiftning efterlevs skall tillse att individens i lagstiftning och internationella avtal reglerade rättigheter skyddas.

49 §. Till regeringsformen fogas enligt förslaget ett uttryckligt omnämnande av att riksdagens justitieombudsman i sitt uppdrag också övervakar förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Samtidigt föreslås att 49 § 1 mom. skall delas upp i två separata moment. Stadgandet i 1 mom. gäller justitieombudsmannens, biträdande justitieombudsmannens och dennes suppleants mandatperiod och behörighetskrav samt sättet för hur de utses. Stadgandet i 2 mom. innefattar ett grundstadgande om justitieombudsmannens behörighet och uppgifter. Ändringen är till denna del lagteknisk och den avser inte att i sak förändra det nuvarande 49 § 1 mom.

Övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i myndigheternas verksamhet ansluter sig på ett naturligt sätt till justitieombudsmannens lagövervakningsuppgift. En betydande del av de ärenden som förs till justitieombudsmannen innehåller element av grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. Övervakningen av dessa fri- och rättigheter har dessutom en särskild betydelse i fångelsernas och andra slutna anstalters verksamhet, eftersom det finns ett stort tryck på fri- och rättigheterna för personer som vistas på en anstalt. Eftersom laglighetsövervakningen av dessa anstalter främst är justitieombudsmannens uppgift, är

det också till denna del motiverat att betona justitieombudsmannens roll i övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Förslaget utvidgar inte i sig objektet för justitieombudsmannens övervakning, men det betonar de grundläggande fri- och rättigheternas och de mänskliga rättigheternas andel av denna övervakning som helhet. Förslaget ändrar inte heller fördelningen av uppgifter mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern.

75 §. Till paragrafen fogas enligt förslaget ett nytt moment som innefattar ett hänvisningsstadgande om rätten att enligt lag på grund av övertygelse erhålla befrielse från landets militära försvar. Stadgandet ansluter sig till 9 § om religions- och samvetsfrihet.

Stadgandet utsträcker sig inte till samtliga förpliktelser i 75 § utan enbart till landets militära försvar. Begreppet avser både avtjänande av värnplikt inom försvarsmakten under fredstid och uppgifter inom den beväpnade försvarsorganisationen i krig. Detta innebär dock inte att ifrågavarande rättighet skall gälla i samma utsträckning i krig som under fredstid. Trots att man kan betrakta den s.k. vapenfria tjänstgöringen inom försvarsmakten som en form av deltagande i landets militära försvar, stöder det föreslagna stadgandet dock tanken på att man också i framtiden genom lag tryggar möjligheten att på grund av övertygelse fullgöra vapenfri tjänst som ett alternativ till vapentjänst och civiltjänstgöring.

Det föreslagna stadgandet inverkar inte på möjligheten att med stöd av 75 § 1 mom. regeringsformen genom en vanlig lag uppställa ersättande arbets- eller tjänstgöringsförpliktelser i fredstid för personer som har befriats från vapentjänst (se GrUU 9 och 10/1985 rd).

Stadgandet förutsätter stadganden på lagnivå om rätten att befrias från deltagande i landets militära försvar dock utan att precisera innehållet i denna lagstiftning. Uttrycket "på grund av övertygelse" hindrar inte att man i en lag ställer krav på innehållet och varaktigheten i den övertygelsen som kan ligga till grund för en befrielse, förutsatt att man bemöter alla övertygelser jämlikt. Den till fredstid avgränsade civiltjänstlagen (1723/91) förverkligar åtminstone till en del det avsedda uppdraget. Riksdagens grundlagsutskott anser dock att regeringsformen inte ens i sin nuvarande form hindrar att man genom vanlig lag utvidgar möjligheten att vägra till att gälla också i

krigstid (GrUU 10/1985 rd). Också lagen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt (645/85) gäller i de situationer som avses i stadgandet.

78 §. Enligt paragrafen främjar staten studiet av och den högsta undervisningen i tekniska, lanthushållnings- och handelsvetenskaper samt andra tillämplade vetenskaper, så ock utövan- det av och den högsta undervisningen i skön konst genom att för dem, för så vitt de inte är företrädde vid universitet, upprätthålla och inrätta särskilda högskolor eller genom under- stödandet av enskilda för desamma inrättade anstalter. Stadgandet är ålderdomligt till for- muleringen. Det föreslagna 13 § 2 mom. avser att trygga också tillgången och den offentliga maktens understöd till undervisningen i enlig- het med 78 §, varför paragrafen föreslås bli upphävd.

79 §. På statens bekostnad underhålls eller vid behov understöds enligt paragrafen läro- verk för högre allmän bildning, så ock för högre folkundervisning. Grunderna för statslä- roverkens organisation fastställs genom lag. Stadgandet är ålderdomligt till formuleringen. Det föreslagna 13 § 2 mom. täcker det centrala innehållet i stadgandet. Det är inte längre nödvändigt att i en grundlag hänvisa till att organisationen av statliga läroverk fastställs genom en lag. Därför föreslås att paragrafen skall upphävas.

80 §. Enligt paragrafens 1 mom. stadgas genom lag om grunderna för folkskoleväsen- dets organisation samt statens och kommuner- nas förpliktelser med avseende på folkskolors underhåll, ävensom angående allmän läroplikt. Enligt 2 mom. skall undervisning i folkskola vara avgiftsfri för alla. I det föreslagna 13 § 1 mom. ingår ett stadgande enligt vilket läroplik- ten regleras i lag och som motsvarar det nuvarande stadgandet i 80 § 1 mom. I det nämnda lagrummet tryggas envar rätten till avgiftsfri grundläggande utbildning. Det före- slagna 13 § 1 mom. täcker till denna del det nuvarande stadgandet i 80 § 1 mom. om statens och kommunernas förpliktelse att understöda folkskolorna samt stadgandet i 80 § 2 mom. om avgiftsfri folkskoleundervisning. Det är inte motiverat att i regeringsformen bevara omnäm- nandet av att grunderna för folkskoleväsendets organisation regleras genom lag. På dessa grunder föreslås att paragrafen skall upphävas i sin helhet.

81 §. Undervisningsanstalter för tekniska

yrken, jordbruket och dess binäringar, handel och sjöfart samt skön konst skall enligt para- grafen upprätthållas av staten och, efter behov, understödas med statsmedel. Stadgandet är föråldrat till formuleringen. Det föreslagna 13 § 2 mom. tryggar också den tillgång till under- visning som avses i paragrafen, varför para- grafen föreslås bli upphävd.

## 1.2. Lag om ändring av riksdagsordningen

46 §. Paragrafens 1 mom. ändras enligt förslaget så att det uttryckligen konstaterar att det är grundlagsutskottets uppgift att pröva om de lagförslag och andra ärenden som tillställts utskottet är grundlagsenliga och att granska hur de förhåller sig till internationella konven- tioner om mänskliga rättigheter.

För närvarande reglerar de finska grundla- garna inte exakt hur övervakningen av lagars grundlagsenlighet skall ske. Också grunddragen för övervakningssystemet är bristfälligt regle- rade. I praktiken har riksdagens grundlagsut- skott blivit den centrala och auktoritativa övervakaren av lagars grundlagsenlighet. Grundlagsutskottets ståndpunkter ges till den- na del bindande verkan i riksdagen.

Riksdagens grundlagsutskotts centrala ställ- ning som övervakare av iakttagandet av och uttolkare av grundlagarna och stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna bör kvarstå efter revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna. Man måste dock anse att det är en brist att det hittills har saknats ett uttryckligt stadgande om denna övervaknings- uppgift i grundlagen.

Riksdagsordningen kompletteras därför i förslaget med ett stadgande som motsvarar nuvarande praxis i fråga om grundlagsutskot- tets uppgift att pröva att lagförslag och andra ärenden som tillställs utskottet är förenliga med grundlagen. Bedömningen av när lagför- slag skall prövas av grundlagsutskottet skall enligt förslaget fortfarande bero av praxis.

Grundlagsutskottet betonade då det be- handlade godkännandet av den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter att man i behandlingen av lagförslag i riksdagen skall kontrollera lagförslagets förhållande till bestämmelserna om mänskliga rättigheter på basis av regeringens propositioner och expert- utlåtanden. Enligt grundlagsutskottet är det dock ändamålsenligt om denna detalj till sin

utgångspunkt utreds av det specialutskott som propositionen har tillställts för förberedande behandling. Granskningen av lagförslagets förhållande till bestämmelser om mänskliga rättigheter skulle enligt grundlagsutskottets dåvarande ståndpunkt inte koncentreras t.ex. till grundlagsutskottet. Utskottet kunde dock på ett naturligt sätt ta upp människorättsaspekten, om ett lagförslag som det behandlar med tanke på statsförfattningen synes vara förknippad med synpunkter som är beaktansvärda med tanke på de mänskliga rättigheterna (GrUU 2/1990 rd).

Då revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna förverkligas blir separat övervakning av å ena sidan de grundläggande fri- och rättigheterna, å andra sidan de mänskliga rättigheterna ett problem i riksdagsbehandlingen. En av utgångspunkterna för revideringen är att till innehållet närma de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna till varandra. Detta tar sig uttryck i att stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter kompletteras enligt förebilder i konventionerna om mänskliga rättigheter och i uttryckliga jämförelser mellan grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter (16 a §).

Dessutom bör man beakta att utvärderingen av lagförslag i ljuset av mänskliga rättigheter sedan slutet av 1980-talet har blivit allt allmänare också i grundlagsutskottets tolkningspraxis. För att praxis för konventionerna om mänskliga rättigheter skall få en tillräcklig genomslagskraft är det viktigt att övervakningen av dem får samma systematiska former som övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Med denna motivering föreslås att det är grundlagsutskottets uppgift att pröva också förhållandet till de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter i de lagförslag och andra ärenden som tillställs utskottet. Denna uppgift hör naturligt samman med utskottets centrala roll som övervakare av iakttagandet av stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter.

66 §. I 66 § 7 mom. (818/92) riksdagsordningen ingår ett undantag från förbudet mot att lämna ett vanligt lagförslag vilande. Det gäller förslag till sådana lagar som försämrar det lagstadgande grundläggande utkomstskyddet och som inte gäller stadgande om skatt eller godkännande av bestämmelser som ingår i

ett statsfördrag. Då man i övrigt avstod från möjligheten att lämna ett vanligt lagförslag vilande lämnades undantaget kvar, eftersom grundlagen inte tryggade de grundläggande sociala rättigheterna. Då man nu föreslår att till regeringsformen fogas uttryckliga stadganden om centrala grundläggande sociala rättigheter (15 a §), är det motiverat att samtidigt i sin helhet avstå från möjligheten att lämna ett lagförslag vilande genom att upphäva 66 § 7 mom. riksdagsordningen.

67 §. I fråga om ändringsförfarandet jämför 67 § 3 mom. riksdagsordningen ståndsprivilegierna med en grundlag. I samband med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna föreslås att de återstående ståndsprivilegierna upphävs. Samtidigt måste man upphäva hänvisningsstadgandet i riksdagsordningen.

73 och 74 §. I samband med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna föreslås att man helt och hållet avstår från möjligheten att lämna ett vanligt lagförslag vilande. Därför skall samtidigt hänvisningarna till möjligheten att lämna ett lagförslag vilande strykas ur 73 § 1 mom. och 74 §. Då möjligheten att lämna ett lagförslag vilande utgår, har 73 § 3 mom. riksdagsordningen inte längre någon självständig innebörd, varför det föreslås bli upphävt.

### 1.3. Lag om upphävande av ståndsprivilegierna

Ståndsprivilegierna föreslås bli upphävda genom en särskild lag i samband med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna. I lagens 1 § skall stadgas allmänt om att privilegierna upphävs. I lagens 2 § skall de stadganden om privilegier individualiseras som föreslås bli upphävda. I anslutning till detta upphävs 67 § 3 mom. riksdagsordningen, i vilket ståndsprivilegierna till ändringsförfarandet jämföras med en grundlag.

De centrala ståndsprivilegierna härstammar från den svenska tiden och ingår i adelskapets och prästerskapets privilegier av år 1723 samt i borgerskapets och böndernas försäkranden, vilka motsvarar privilegier, av år 1789. Präteståndet fick likaså en försäkran för sina privilegier ännu år 1789. Utöver dessa skall genom lag som föreslås upphävas två förordningar av grundlagsnatur från 1723 och 1789 av vilka den äldre är förordningen om huru med de hem-

man och kronolägenheter, som till skatte försäljes, förhållas skall, samt den yngre förordningen om kronohemmans försäljande till skatte samt de förmåner och villkor, hvarunder skattemannen skola innehavas. Största delen av dessa privilegier upphävdes redan på ståndsriksdagens tid när man förverkligade ett omfattande lagstiftningsprogram för att liberalisera samhället och avlägsna relikter från stånds-samhället. Den mest betydande ändringen var dock upphävandet av ståndsrepresentationen i samband med riksdagsreformen år 1906.

Ståndsprivilegierna har dock inte någonsin upphävts helt och hållet i Finland. Efter stiftandet av regeringsformen fick privilegierna positiv förstärkning i riksdagsordningen av år 1928. Enligt stadgandet i 67 § 3 mom. om stiftande av en lag i grundlagsordning gäller för ståndsprivilegierna vad som tidigare i paragrafen stadgas om grundlag.

Ståndsprivilegierna har inte heller saknat betydelse i praktiken. Efter att regeringsformen stiftades har cirka 20 lagar behandlats i grundlagsordning på grund av att de har stått i konflikt med ståndsprivilegierna. Dessutom finns det flertalet fall i vilka privilegiefrågan eventuellt har inverkat på behandlingsordningen.

Privilegierna har ännu under de senaste årtiondena blivit aktuella i lagstiftningsverksamheten. Exempelvis i samband med förstatligandet av städernas rättsinstanser var regeringen tvungen att till riksdagen överlåta en proposition med förslag till lag om vissa undantag från borgerskapets och städernas privilegier (RP 23/1975 II rd, GrUB 22/1975 II rd). Grundlagsordning förutsattes också i revideringen av lagstiftningen om utnämningssystemet för domare i allmänna underrätter. I samband med denna tvingades man upphäva privilegiet för borgerskapet och städerna att framlägga förslag till borgmästare för rådstuvurätterna och de till rådstuvurätterna anslutna magistraterna samt att välja rådmän för dessa (RP 29/1986 rd, GrUU 11/1986 rd). I behandlingen av ordningsbotslagen ansåg grundlagsutskottet att lagförslagens 4 §, som utsträckte ordningsbotsförfarandet till präster inom den evangelisk-lutherska kyrkan utan meddelande om ärendet till domkapitlet, stred mot punkt 24 i prästerskapets privilegier från år 1723 (GrUU 1/1982 rd). Dessutom tvingades grundlagsutskottet att göra en omfattande utredning om innehållet i privilegierna för borgerskapet

och städerna när det vid riksdagen år 1983 behandlade ett lagförslag som avsåg att bevilja den tekniska kontrollcentralen rätt att befria de av städerna utnämnda justerarna från sina uppdrag. Vid detta tillfälle ansåg dock grundlagsutskottet, till skillnad från vad som anfördes i regeringens proposition, att det ifrågavarande lagförslaget inte stred mot privilegierna (GrUU 4/1983 rd).

Senast har frågan om privilegierna kommit upp vid lagstiftningsarbetet under 1993 års riksdag då till riksdagen i anslutning till kyrkolagspropositionen avläts en proposition med förslag till lag om vissa undantag från prästerskapets privilegier (RP 22/1993 rd, GrUU 18/1993 rd). Propositionen var nödvändig för att det i kyrkolagen skall kunna stadgas att en kyrkoherde, en kaplan och en kantor i vissa fall kan överföras till en annan tjänst utan hinder av prästerskapets privilegier.

Bland annat riksdagens grundlagsutskott har föreslagit att man ändrar 67 § riksdagsordningen så att man upphäver grundlagsskyddet för ståndsprivilegierna. Enligt utskottet lämpar sig systemet med ståndsprivilegier dåligt i den nuvarande stats- och samhällsordningen, varför man bör avstå från systemet som helhet. Privilegiesystemet är enligt utskottet oklart till sitt innehåll och i praktiken en nästan betydelselös relik, som försvårar förfarandet i såväl förvaltningen som lagstiftningsarbetet. Eftersom det uppenbarligen är nästan omöjligt att reda ut alla privilegier, bör de kunna ändras genom en vanlig lag. (GrUB 5/1985 rd). Utskottet har senare upprepat sin ståndpunkt och förutsatt att man utreder möjligheterna att upphäva de återstående ståndsprivilegierna eller åtminstone det specialskydd de enligt 67 § 3 mom. riksdagsordningen åtnjuter (GrUU 11/1986 rd).

Upphävandet av ståndsprivilegierna i samband med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna motiveras inte bara av att de i princip inte kan anpassas till en modern statsförfattningssuppfattning och särskilt till jämlikheten utan också av praktiska synpunkter. De privilegier som gäller på grundlagsnivå publiceras inte i lagboken. I praktiken är det omöjligt att exakt reda ut, vilka privilegier som är i kraft och vilka som har upphävts som stridande mot senare lagstiftning eller som en följd av att de inte har tillämpats på länge (desuetudo). Ett sådant rättsläge kan inte godtas. Det torde dessutom stå utom alla tvivel att

man inte kan anse att några samhälleligt betydande ståndsprivilegier längre är i kraft, vilket också motiverar att hela institutionen upphävs.

#### **1.4. Lag om upphävande av lagen angående yttrande-, församlings- och föreningsfrihet**

I samband med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna föreslås att lagen den 20 augusti 1906 om yttrande-, församlings- och föreningsfrihet upphävs. Innehållet i denna medborgarfrihetsgrundlag fogades i sak nästan som sådan till 10 § regeringsformen, som fastställdes den 17 juli 1919. Då regeringsformen stiftades upphävde man dock inte formellt denna grundlag av år 1906, trots att den i och med paragrafen i regeringsformen inte längre hade någon betydelse i sak. Upphävandet har närmast en principiellt förtydligande betydelse för rättsläget.

## **2. Ikraftträdande**

Lagarna föreslås träda i kraft så snart de har antagits och blivit stadfästa.

## **3. Lagstiftningsordning**

Förlagen till lag om ändring av Regeringsformen för Finland och till lag om ändring av riksdagsordningen gäller ändring av grundlag. Förslaget till upphävande av lagen angående yttrande-, församlings- och föreningsfrihet gäller upphävande av grundlag. Därför bör lagförslagen behandlas i den ordning som 67 § riksdagsordningen stadgar. Enligt 67 § 3 mom. riksdagsordningen gäller om ståndsprivilegier vad som i paragrafen stadgas om grundlag, varför även förslaget till lag om upphävande av ståndsprivilegierna bör behandlas i den ordning som 67 § riksdagsordningen stadgar.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

1.

## Lag

### om ändring av Regeringsformen för Finland

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen stadgar, *upphävs* i Regeringsformen för Finland 22 a § 2 mom., 23 d § 1 mom. och 78—81 §§, av dessa lagrum 22 a § 2 mom. sådant det lyder i lag av den 26 juni 1987 (570/87) och 23 d § 1 mom. sådant det lyder i lag av den 22 juli 1991 (1074/91), *ändras* 1 §, II kap., 46 § 1 mom. och 49 § 1 mom., av dessa lagrum II kap. sådant det lyder delvis ändrat genom lag av den 28 juli 1972 (592/72) samt 46 § 1 mom. och 49 § 1 mom. sådana de lyder i lag av den 21 december 1990 (1221/90), samt *fogas* till 49 §, sådan den lyder ändrad genom lag av den 26 april 1957 (176/57) och genom nämnda lag av den 21 december 1990, ett nytt 2 mom., varvid de nuvarande 2—4 mom. blir 3—5 mom., och till 75 § ett nytt 3 mom. som följer:

#### 1 §

Finland är en suverän republik, som tryggar människovärdets okränkbarhet och individens frihet och rättigheter samt främjar rättvisa i samhället.

#### 6 a §

Ingen får anses skyldig till brott eller straffas på grund av en gärning som inte enligt lag var straffbar då den begicks. För brott får inte dömas till strängare straff än vad som stadgades i lag då gärningen begicks.

## II. Grundläggande fri- och rättigheter

#### 5 §

Alla är lika inför lagen.

Ingen får utan godtagbart skäl ges en annan ställning än andra på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som hänför sig till hans person.

Barn skall bemötas som jämlika individer.

Jämställdhet mellan könen i samhällelig verksamhet och i arbetslivet skall tryggas genom lag, särskilt vad gäller bestämmande av anställningsvillkor.

#### 6 §

Var och en har rätt till liv och till personlig frihet, integritet och säkerhet.

Ingen får dömas till döden eller torteras eller utsättas för någon annan behandling som kränker människovärdet.

Den personliga integriteten får inte kränkas och ingen får berövas sin frihet godtyckligt och utan laglig grund. Straff som innefattar frihetsberövande döms ut av domstol. Lagligheten av andra frihetsberövanden skall kunna underkastas domstolsprövning. Rättigheterna för den som har berövats sin frihet tryggas genom lag.

#### 7 §

Finska medborgare samt utlänningar som lagligen vistas i landet har frihet att förflytta sig inom landet och välja boningsort.

Var och en har rätt att lämna landet. Denna rättighet kan genom lag begränsas för att säkerställa rättegång eller verkställighet av straff. Rättigheten kan också genom lag begränsas för dem som håller på att fullgöra skyldighet att försvara landet.

En finsk medborgare får inte hindras att resa in i landet, landsförvisas eller mot sin vilja utlämnas eller förflyttas till ett annat land. Genom lag kan dock stadgas att finska medborgare på grund av brott kan utlämnas eller för verkställighet av straff förflyttas till ett land som garanterar deras mänskliga rättigheter och deras rättsskydd.

Om utlänningars rätt att komma till Finland och vistas i landet stadgas genom lag. En utlänning får inte utvisas, utlämnas eller sändas tillbaka till ett land där han hotas av dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet.

#### 8 §

Envars privatliv, heder och hemfrid är tryg-

gade. Om skydd för personuppgifter stadgas närmare i lag.

Brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden är okränkbar.

Genom lag kan stadgas om undersökningar som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna tryggas eller för att brott skall kunna utredas. Genom lag kan också stadgas om sådana inskränkningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden, vid rättegång och säkerhetskontroll och under frihetsberövande.

#### 9 §

Var och en har religions- och samvetsfrihet.

Till religions- och samvetsfriheten hör rätten att bekänna sig till och utöva en religion, rätten att ge till känna sin övertygelse och rätten att tillhöra eller inte tillhöra ett religiöst samfund. Ingen är skyldig att mot sin övertygelse ta del i religionsutövning.

#### 10 §

Var och en har yttrandefrihet.

Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot uppgifter, åsikter och andra meddelanden utan att hinder läggs i förväg. I lag kan stadgas sådana begränsningar i fråga om bildprogram som är nödvändiga för skydd av barn.

Var och en har enligt vad som närmare stadgas i lag rätt att ta del av handlingar och upptagningar som innehåller av en myndighet.

#### 10 a §

Var och en har rätt att utan föregående tillstånd ordna möten och demonstrationer samt att ta del i sådana.

Var och en har föreningsfrihet. Till denna frihet hör rätten att utan särskilt tillstånd bilda föreningar, tillhöra eller inte tillhöra föreningar och ta del i föreningars verksamhet. Den fackliga föreningsfriheten och friheten att organisera sig för att bevaka andra intressen är likaså tryggad.

#### 11 §

Varje finsk medborgare som före röstningsåret har fyllt aderton år har rätt att rösta i statliga val och folkomröstningar. Om valbar-

het i statliga val gäller vad som särskilt stadgas i grundlag.

Varje finsk medborgare och varje i Finland stadigvarande bosatt utlänning som före röstningsåret har fyllt aderton år har rätt att rösta i kommunalval och kommunala folkomröstningar enligt vad som stadgas genom lag. Om rätten att i övrigt ta del i kommunernas förvaltning stadgas i lag.

Det allmänna skall främja den enskildes möjligheter att ta del i samhälls- och verksamhet och att påverka beslut som gäller honom själv.

#### 12 §

Vars och ens egendom är tryggad.

Angående expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning stadgas genom lag.

#### 13 §

Var och en har rätt att avgiftsfritt få grundläggande utbildning. Om läroplikt stadgas genom lag.

Det allmänna skall, enligt vad som närmare stadgas genom lag, säkerställa lika möjligheter för var och en att utan hinder av medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov erhålla även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv.

Vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet är tryggad.

#### 14 §

Finlands nationalspråk är finska och svenska.

Envars rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk skall tryggas genom lag. Det allmänna skall tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällsbehov enligt enahanda grunder.

Samerna såsom ursprungsfolk samt zigenarna och andra grupper har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Om samernas rätt att använda sitt eget språk hos myndigheter stadgas i lag. Rättigheterna för dem som använder teckenspråk skall tryggas i lag.

#### 14 a §

Var och en bär ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet.

Det allmänna skall verka för att alla tillför-



säkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslutsfattandet i frågor som gäller den egna livsmiljön.

## 15 §

Var och en har rätt enligt lag att skaffa sin utkomst genom arbete, yrke eller näring som han fritt valt.

Det allmänna skall främja sysselsättningen och verka för att var och en tillförsäkras rätt till arbete. Om rätten till sysselsättningsfrämjande utbildning skall stadgas genom lag.

Det allmänna skall sörja för skyddet av arbetskraften. Ingen får avskedas från sitt arbete utan laga skäl.

## 15 a §

Var och en som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv har rätt till oundgänglig utkomst och omsorg.

Genom lag skall var och en garanteras rätt att få sin grundläggande utkomst tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare.

Det allmänna skall, enligt vad som närmare stadgas genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social- och hälsovårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Det allmänna skall också stödja dem som svarar för omsorgen om ett barn så att de har möjligheter att trygga barnets välfärd och individuella uppväxt.

Det allmänna skall främja vars och ens rätt till bostad och möjligheter att själv ordna sitt boende.

I lag kan stadgas att en grund för beviljande eller bestämmande av de förmåner som avses i 2—4 mom. är att vederbörande arbetar eller bor i Finland.

## 16 §

Var och en har rätt att på ett tillbörligt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller personliga rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt lagskipningsorgan.

Offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning skall tryggas i lag.

## 16 a §

Det allmänna skall se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna respekteras.

Blir Finland utsatt för ett väpnat angrepp, eller råder undantagsförhållanden som är så allvarliga att de enligt lag kan jämföras med ett sådant angrepp och som hotar nationen, kan i lag stadgas om sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som är nödvändiga och förenliga med Finlands internationella förpliktelser i fråga om de mänskliga rättigheterna.

## 46 §

Justitiekanslern skall övervaka att myndigheter och tjänstemän i sina uppgifter samt offentligt anställda arbetstagare och andra personer vid skötseln av offentliga uppdrag följer lag och fullgör sina skyldigheter så att ingens lagliga rättigheter kränks. Justitiekanslern skall i sitt uppdrag också övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna respekteras.

## 49 §

Lagtima riksdag skall för fyra kalenderår i sänder utse riksdagens justitieombudsman. Den som väljs skall vara en för utmärkt lagkunskap känd person. Valet förrättas i den ordning som gäller för val av riksdagens talman. I samma ordning och för lika lång tid utses även en biträdande justitieombudsman, som bistår justitieombudsmannen och vid behov sköter hans uppgifter, samt en suppleant som vid förhinder för biträdande justitieombudsmannen sköter dennes uppgifter. Om justitieombudsmannen avlider eller avgår från sin befattning före utgången av mandatperioden, kan riksdagen utse en ny justitieombudsman för den återstående tiden.

Justitieombudsmannen skall enligt en instruktion som riksdagen utfärdar för honom utöva tillsyn över att domstolar och övriga myndigheter samt tjänstemän i sina uppgifter liksom även offentligt anställda arbetstagare och andra vid skötseln av offentliga uppdrag följer lag samt fullgör sina skyldigheter. Justitieombudsmannen skall i sitt uppdrag också övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna respekteras.

## 75 §

-----  
 Om rätten att på grund av övertygelse befrias från deltagande i landets militära för-  
 svar stadgas genom lag.

Denna lag träder i kraft den  
 199 .

## 2.

**Lag****om ändring av riksdagsordningen**

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen stadgar, *upphävs* i riksdagsordningen 66 § 7 mom., 67 § 3 mom. och 73 § 3 mom., av dessa lagrum 66 § 7 mom. sådant det lyder i lag av den 28 augusti 1992 (818/92) och 73 § 3 mom. sådant det lyder i lag av den 26 juni 1987 (577/87), samt *ändras* 46 § 1 mom., 73 § 1 mom. och 74 §, av dessa lagrum 73 § 1 mom. sådant det lyder i nämnda lag av den 26 juni 1987 (577/87) och 74 § sådan den lyder i lag av den 26 juni 1987 (576/87), som följer:

## 46 §

Grundlagsutskottet skall bereda ärenden som har hänskjutits till det och som gäller stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av grundlag eller lagstiftning som i sak hör nära samman med grundlag. Grundlagsutskottets uppgift är att pröva om de lagförslag och andra ärenden som tillställts utskottet är grundlagsenliga och att granska hur de förhåller sig till regeringsformens kapitel om de grundläggande fri- och rättigheterna och till internationella konventioner om mänskliga rättigheter.

upptas till behandling vid den riksdag till vilken förslaget har lämnats vilande.

## 74 §

-----  
 Har ett lagförslag godkänts att vila eller har en av riksdagen antagen lag inte stadfästs, utgör detta inte ett hinder för en proposition eller motion i den sak som lagförslaget eller lagen angår. Har riksdagen med anledning av en sådan proposition eller motion antagit en ny lag i saken, anses det vilande lagförslaget eller den icke stadfästa, till riksdagen återsända lagen ha förfallit.

## 73 §

-----  
 Ett lagförslag som har godkänts att vila skall

Denna lag träder i kraft den  
 199 .

3.

### Lag om upphävande av ståndsprivilegierna

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen föreskriver, stadgas:

- |   |  |
|---|--|
| <p style="text-align: center;">1 §</p> <p>Ståndsprivilegierna upphävs.</p> <p style="text-align: center;">2 §</p> <p>Denna lag träder i kraft den 199 .</p> <p>Genom denna lag upphävs jämte ändringar</p> <p>1) ridderskapets och adelns privilegier av den 16 oktober 1723,</p> <p>2) prästerskapets privilegier av den 16 oktober 1723,</p> <p>3) försäkran till prästerskapet av den 2 mars 1789,</p> | <p>4) försäkran till borgerskapet och städerna av den 23 februari 1789,</p> <p>5) försäkran och stadfästelse å allmogens fri- och rättigheter av den 23 februari 1789,</p> <p>6) förordningen den 19 september 1723 därom, huru med de hemman och kronolägenheter, som till skatte försäljes, förhållas skall, samt</p> <p>7) förordningen den 21 februari 1789 om kronohemmans försäljande till skatte samt de förmåner och villkor, varunder skattehemman skola innehavas.</p> |
|---|--|

4.

### Lag om upphävande av lagen angående yttrande-, församlings- och föreningsfrihet

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen föreskriver, stadgas:

- |  |  |
|--|--|
| <p style="text-align: center;">1 §</p> <p>Härmed upphävs lagen den 20 augusti 1906 angående yttrande-, församlings- och föreningsfrihet.</p> | <p style="text-align: center;">2 §</p> <p>Denna lag träder i kraft den 199 .</p> |
|--|--|

Helsingfors den 17 december 1993

**Republikens President**  
**MAUNO KOIVISTO**

Justitieminister *Hannele Pokka*

## 1.

**Lag****om ändring av Regeringsformen för Finland**

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen stadgar, upphävs i Regeringsformen för Finland 22 a § 2 mom., 23 d § 1 mom. och 78—81 §§, av dessa lagrum 22 a 2 mom. sådant det lyder i lag av den 26 juni 1987 (570/87) och 23 d § 1 mom. sådant det lyder i lag av den 22 juli 1991 (1074/91), ändras 1 §, II kap., 46 § 1 mom. och 49 § 1 mom., av dessa lagrum II kap. sådant det lyder delvis ändrat genom lag av den 28 juli 1972 (592/72) samt 46 § 1 mom. och 49 § 1 mom. sådana de lyder i lag av den 21 december 1990 (1221/90), samt fogas till 49 §, sådan den lyder ändrad genom lag av den 26 april 1957 (176/57) och genom nämnda lag av den 21 december 1990, ett nytt 2 mom., varvid de nuvarande 2—4 mom. blir 3—5 mom., och till 75 § ett nytt 3 mom. som följer:

*Gällande lydelse*

## 1 §

Finland är en suverän republik, vars konstitution är fastställd genom denna regeringsform och övriga grundlagar.

**II. Finska medborgares allmänna rättigheter och rättsskydd**

## 5 §

Finska medborgare äro likställda inför lagen.  
(Se gällande § 9)

## 6 §

Varje finsk medborgare vare tryggad enligt lag till liv, ära, personlig frihet och gods.

Medborgarnas arbetskraft står under rikets synnerliga hägn. Det ankommer på statsmakten att för finsk medborgare vid behov anordna möjlighet att arbeta, såframt i lag icke är annorlunda stadgat.

Angående expropriation av egendom för

*Föreslagen lydelse*

## 1 §

Finland är en suverän republik, som tryggar människovärdets okränkbarhet och individens frihet och rättigheter samt främjar rättvisa i samhället.

**II. Grundläggande fri- och rättigheter**

## 5 §

Alla är lika inför lagen.  
Ingen får utan godtagbart skäl ges en annan ställning än andra på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som hänför sig till hans person.

Barn skall bemötas som jämlika individer.  
Jämställdhet mellan könen i samhällelig verksamhet och i arbetslivet skall tryggas genom lag, särskilt vad gäller bestämmande av anställningsvillkor.

## 6 §

Var och en har rätt till liv och till personlig frihet, integritet och säkerhet.  
(Se förslagens 8 § 1 mom. och 12 § 1 mom.)  
(Se förslagens 15 § 2 och 3 mom.)

(Se förslagens 12 § 2 mom.)

*Gällande lydelse*

allmänt behov mot full ersättning stadgas genom lag.

## 7 §

Finsk medborgare äger rätt att vistas i eget land, att här fritt välja boningsort, och att färdas från en ort till en annan, så vitt icke i lag annorhunda är stadgat.

Beträffande finsk medborgares rätt att begi-  
va sig ur landet gälla vad därom är särskilt stadgat.

(Se gällande 6 § 1 mom. och 11 § 1 mom.)

(Se gällande 12 §)

*Föreslagen lydelse*

*Ingen får dömas till döden eller torteras eller utsättas för någon annan behandling som kränker människovärdet.*

*Den personliga integriteten får inte kränkas och ingen får berövas sin frihet godtyckligt och utan laglig grund. Straff som innefattar frihetsberövande döms ut av domstol. Lagligheten av andra frihetsberövanden skall kunna underkastas domstolsprövning. Rättigheterna för den som har berövats sin frihet tryggas genom lag.*

## 6 a §

*Ingen får anses skyldig till brott eller straffas på grund av en gärning som inte enligt lag var straffbar då den begicks. För brott får inte dömas till strängare straff än vad som stadgades i lag då gärningen begicks.*

## 7 §

*Finska medborgare samt utlänningar som lagligen vistas i landet har frihet att förflytta sig inom landet och välja boningsort.*

*Var och en har rätt att lämna landet. Denna rättighet kan genom lag begränsas för att säkerställa rättegång eller verkställighet av straff. Rättigheten kan också genom lag begränsas för dem som håller på att fullgöra skyldighet att försvara landet.*

*En finsk medborgare får inte hindras att resa in i landet, landsförvisas eller mot sin vilja utlämnas eller förflyttas till ett annat land. Genom lag kan dock stadgas att finska medborgare på grund av brott kan utlämnas eller för verkställighet av straff förflyttas till ett land som garanterar deras mänskliga rättigheter och deras rättsskydd.*

*Om utlänningars rätt att komma till Finland och vistas i landet stadgas genom lag. En utlänning får inte utvisas, utlämnas eller sändas tillbaka till ett land där han hotas av dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet.*

## 8 §

*Envars privatliv, heder och hemfrid är tryggade. Om skydd för personuppgifter stadgas närmare i lag.*

*Brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden är okränkbar.*

## Gällande lydelse

(Se gällande 11 § 2 mom. och 12 §)

## 8 §

Finsk medborgare äger rättighet till offentlig och enskild religionsövning, så vitt lag eller god sed därigenom ej kränkes, ävensom, enligt vad därom är särskilt stadgat, frihet att utträda ur det religionssamfund han tillhör samt frihet att ansluta sig till annat religionssamfund.

## 9 §

Finsk medborgares rättigheter och skyldigheter äro icke beroende därav, vilket religionssamfund han tillhör eller huruvida han tillhör något sådant samfund.

Beträffande offentliga tjänster och ämbeten äro likväl gällande de om dem i lag stadgade inskränkningar, intill dess i lag annorlunda stadgas.

## 10 §

Finsk medborgare äger ordets frihet samt rättighet att genom tryck utgiva skrift eller bildlig framställning utan att hinder härför må i förväg läggas, så ock rätt att utan föregående tillstånd sammankomma för överläggning i allmän angelägenhet eller i annat lovligt syfte samt att bilda föreningar för fullföljande av ändamål, som ej strida mot lag eller god sed.

Stadganden angående dessa rättigheters utövning utfärdas genom lag.

(Se gällande § 10)

## Föreslagen lydelse

Genom lag kan stadgas om undersökningar som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna tryggas eller för att brott skall kunna utredas. Genom lag kan också stadgas om sådana inskränkningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden, vid rättegång och säkerhetskontroll och under frihetsberövande.

## 9 §

Var och en har religions- och samvetsfrihet. Till religions- och samvetsfrihet hör rätten att bekänna sig till och utöva en religion, rätten att ge till känna sin övertygelse och rätten att tillhöra eller inte tillhöra ett religiöst samfund. Ingen är skyldig att mot sin övertygelse ta del i religionsutövning.

(Se förslaget 5 § 2 mom. och 9 §)

## 10 §

Var och en har yttrandefrihet. Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot uppgifter, åsikter och andra meddelanden utan att hinder läggs i förväg. I lag kan stadgas sådana begränsningar i fråga om bildprogram som är nödvändiga för skydd av barn.

Var och en har enligt vad som närmare stadgas i lag rätt att ta del av handlingar och upptagningar som innehas av en myndighet.

## 10 a §

Var och en har rätt att utan föregående tillstånd ordna möten och demonstrationer samt ta del i sådana.

Var och en har föreningsfrihet. Till denna frihet hör rätten att utan särskilt tillstånd bilda föreningar, tillhöra eller inte tillhöra föreningar

## Gällande lydelse

## 11 §

Finsk medborgares hemfrid är okränkbar.  
Om förutsättningarna för och verkställandet  
av husrannsakan stadgas genom lag.

(Se gällande 22 a § 2 mom. och 23 d § 1  
mom.)

## 12 §

Brev-, telegraf- och telefonhemligheten är  
okränkbar, så vitt ej i lag undantag stadgats.

(Se gällande 6 § 1 mom.)  
(Se gällande 6 § 3 mom.)

## 13 §

Ej må finsk medborgare dömas av annan  
domstol än den, under vilken han enligt lag  
hör.

(Se gällande 78—81 §§)

## Föreslagen lydelse

och ta del i föreningars verksamhet. Den fack-  
liga föreningsfriheten och friheten att organisera  
sig för att bevaka andra intressen är likaså  
tryggad.

(Se förslaget 8 § 1 mom.)

(Se förslaget 8 § 3 mom.)

## 11 §

Varje finsk medborgare som före röstningsåret  
har fyllt aderton år har rätt att rösta i statliga  
val och folkomröstningar. Om valbarhet i stat-  
liga val gäller vad som särskilt stadgas i  
grundlag.

Varje finsk medborgare och varje i Finland  
stadigvarande bosatt utlänning som före röst-  
ningsåret har fyllt aderton år har rätt att rösta  
i kommunalval och kommunala folkomröstningar  
enligt vad som stadgas genom lag. Om rätten att  
i övrigt ta del i kommunernas förvaltning stadgas  
i lag.

Det allmänna skall främja den enskildes möj-  
ligheter att ta del i samhälls- verksamhet och  
att påverka beslut som gäller honom själv.

(Se förslaget 8 § 2 och 3 mom.)

## 12 §

Vars och ens egendom är tryggad.  
Angående expropriation av egendom för  
allmänt behov mot full ersättning stadgas  
genom lag.

(Se förslaget 16 § 1 mom.)

## 13 §

Var och en har rätt att avgiftsfritt få grund-  
läggande utbildning. Om läroplikt stadgas genom  
lag.

Det allmänna skall, enligt vad som närmare  
stadgas genom lag, säkerställa lika möjligheter  
för var och en att utan hinder av medellöshet  
enligt sin förmåga och sina särskilda behov

*Gällande lydelse*

## 14 §

Finska och svenska äro republikens nationalspråk.

Finska medborgares rätt att hos domstol eller förvaltande myndighet i sin sak använda sitt finska eller svenska modersmål samt att utfå expedition på detta språk skall tryggas genom lag, med beaktande av att landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings rätt enligt enahanda grunder tillgodoses.

Den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens kulturella och ekonomiska behov skola av staten enligt enahanda grunder tillgodoses.

## 15 §

*I republiken må ej förlänas adelskap eller annan ärfilig värdighet.*

(Se gällande 6 § 2 mom.)

(Se gällande 6 § 2 mom.)

*Föreslagen lydelse*

*erhålla även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv.*

*Vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet är tryggad.*

## 14 §

*Finlands nationalspråk är finska och svenska.*

*Envars rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk skall tryggas genom lag. Det allmänna skall tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällseliga behov enligt enahanda grunder.*

*Samerna såsom ursprungsfolk samt zigenarna och andra grupper har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Om samernas rätt att använda sitt eget språk hos myndigheter stadgas i lag. Rättigheterna för dem som använder teckenspråk skall tryggas i lag.*

## 14 a §

*Var och en bär ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet.*

*Det allmänna skall verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslutsfattandet i frågor som gäller den egna livsmiljön.*

## 15 §

*Var och en har rätt enligt lag att skaffa sin utkomst genom arbete, yrke eller näring som han fritt valt.*

*Det allmänna skall främja sysselsättningen och verka för att var och en tillförsäkras rätt till arbete. Om rätten till sysselsättningsfrämjande utbildning skall stadgas genom lag.*

*Det allmänna skall sörja för skyddet av arbetskraften. Ingen får avskedas från sitt arbete utan laga skäl.*

## 15 a §

*Var och en som inte förmår skaffa sig den*



*Gällande lydelse*

(Se gällande 13 §)

## 16 §

Vad angående finska medborgares allmänna rättigheter är sagt, utgör icke hinder för fastställande genom lag av sådana inskränkningar, som under krigstid eller uppror samt med avseende å personer i krigstjänst även annars äro nödvändiga.

*Föreslagen lydelse*

trygghet som behövs för ett människovärdigt liv har rätt till oundgänglig utkomst och omsorg.

Genom lag skall var och en garanteras rätt att få sin grundläggande utkomst tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödsel och förlust av en försörjare.

Det allmänna skall, enligt vad som närmare stadgas genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social- och hälsovårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Det allmänna skall också stödja dem som svarar för omsorgen om ett barn så att de har möjligheter att trygga barnets välfärd och individuella uppväxt.

Det allmänna skall främja vars och ens rätt till bostad och möjligheter att själv ordna sitt boende.

I lag kan stadgas att en grund för beviljande eller bestämmande av de förmåner som avses i 2—4 mom. är att vederbörande arbetar eller bor i Finland.

## 16 §

Var och en har rätt att på ett tillbörligt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller personliga rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt lagskipningsorgan.

Offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning skall tryggas i lag.

## 16 a §

Det allmänna skall se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna respekteras.

Blir Finland utsatt för ett väpnat angrepp, eller råder undantagsförhållanden som är så allvarliga att de enligt lag kan jämföras med ett sådant angrepp och som hotar nationen, kan i lag stadgas om sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som är nödvändiga och förenliga med Finlands internationella förpliktelser i fråga om de mänskliga rättigheterna.

## Gällande lydelse

## Föreslagen lydelse

## 22 a §

Rätt att rösta vid en rådgivande folkomröstning har var och en som enligt riksdagsordningen är valberättigad vid riksdagsmannaval.

(2 mom. upphävs)  
(Se förslagets 11 § 1 mom.)

## 23 d §

Angående valrätt vid presidentval gäller vad som stadgas om valrätt vid riksdagsmannaval.

## 23 d §

(1 mom. upphävs)  
(Se förslagets 11 § 1 mom.)

## 46 §

Justitiekanslern skall övervaka att myndigheter och tjänstemän i sina uppgifter samt offentligt anställda arbetstagare och andra personer vid skötseln av sitt offentliga uppdrag följer lag och fullgör sina skyldigheter så att ingens lagliga rättigheter kränks.

## 46 §

Justitiekanslern skall övervaka att myndigheter och tjänstemän i sina uppgifter samt offentligt anställda arbetstagare och andra personer vid skötseln av offentliga uppdrag följer lag och fullgör sina skyldigheter så att ingens lagliga rättigheter kränks. *Justitiekanslern skall i sitt uppdrag också övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna respekteras.*

## 49 §

Lagtima riksdag skall, i den ordning som stadgas för val av riksdagens talman, för fyra kalenderår i sänder utse en för utmärkt lagkunskap känd person att såsom riksdagens justitieombudsman, enligt en instruktion som riksdagen utfärdar för honom, utöva tillsyn över att domstolar och övriga myndigheter samt tjänstemän i sina uppgifter liksom även offentligt anställda arbetstagare och andra vid skötseln av sitt offentliga uppdrag följer lag samt fullgör sina skyldigheter. Avlider justitieombudsmannen eller avgår han från sin befattning före utgången av mandatperioden, kan riksdagen utse en ny justitieombudsman för den återstående tiden. I samma ordning och för lika lång tid utses även en biträdande justitieombudsman, som bistår justitieombudsmannen och vid behov sköter hans uppgifter, samt en suppleant som vid förhinder för biträdande justitieombudsmannen sköter dennes uppgifter.

## 49 §

Lagtima riksdag skall för fyra kalenderår i sänder utse riksdagens justitieombudsman. *Den som väljs skall vara en för utmärkt lagkunskap känd person. Valet förrättas i den ordning som gäller för val av riksdagens talman. I samma ordning och för lika lång tid utses även en biträdande justitieombudsman, som bistår justitieombudsmannen och vid behov sköter hans uppgifter, samt en suppleant som vid förhinder för biträdande justitieombudsmannen sköter dennes uppgifter. Om justitieombudsmannen avlider eller avgår från sin befattning före utgången av mandatperioden, kan riksdagen utse en ny justitieombudsman för den återstående tiden.*

*Justitieombudsmannen skall enligt en instruktion som riksdagen utfärdar för honom utöva tillsyn över att domstolar och övriga myndigheter samt tjänstemän i sina uppgifter liksom även offentligt anställda arbetstagare och*

## Gällande lydelse

## Föreslagen lydelse

andra vid skötseln av offentliga uppdrag följer lag samt fullgör sina skyldigheter. *Justitieombudsmannen skall i sitt uppdrag också övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna respekteras.*

## 75 §

*Om rätten att på grund av övertygelse befrias från deltagande i landets militära försvar stadgas genom lag.*

## 78 §

*Studiet av och den högsta undervisningen i tekniska, lanthushållnings- och handelsvetenskaper samt andra tillämpade vetenskaper, så ock utövandet av och den högsta undervisningen i skön konst främjar staten genom att för dem, för så vitt de icke äro företrädde vid universitetet, upprätthålla och inrätta särskilda högskolor eller genom understödandet av enskilda för desamma inrättade anstalter.*

## 79 §

*På statens bekostnad underhållas eller vid behov understödas läroverk för högra allmän bildning, så ock för högre folkundervisning. Grunderna för statsläroverkens organisation fastställas genom lag.*

## 80 §

*Om grunderna för folkskoleväsendets organisation samt statens och kommunernas förpliktelser med avseende å folkskolors underhåll, ävensom angående allmän läroplikt stadgas genom lag.*

*Undervisning i folkskola skall för alla vara avgiftsfri.*

## 81 §

*Undervisningsanstalter för tekniska yrken, jordbruket och dess binäringar, handel och sjöfart samt skön konst skola av staten upprätthållas eller ock, efter behov, med statsmedel understödas.*

## 78 §

(upphävs)  
(Se förslagets 13 § 2 mom.)

## 79 §

(upphävs)  
(Se förslagets 13 § 2 mom.)

## 80 §

(upphävs)  
(Se förslagets 13 § 1 mom.)

## 81 §

(upphävs)  
(Se förslagets 13 § 2 mom.)

*Denna lag träder i kraft den*

199 .

## 2.

**Lag****om ändring av riksdagsordningen**

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen stadgar, *upphävs* i riksdagsordningen 66 § 7 mom., 67 § 3 mom. och 73 § 3 mom., av dessa lagrum 66 § 7 mom. sådant det lyder i lag av den 28 augusti 1992 (818/92) och 73 § 3 mom. sådant det lyder i lag av den 26 juni 1987 (577/87), samt *ändras* 46 § 1 mom., 73 § 1 mom. och 74 §, av dessa lagrum 73 § 1 mom. sådant det lyder i nämnda lag av den 26 juni 1987 (577/87) och 74 § sådan den lyder i lag av den 26 juni 1987 (576/87), som följer:

*Gällande lydelse*

## 46 §

Grundlagsutskottet tillhör att bereda till det hänskjutna ärenden, vilka angå stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av grundlag eller i nära sakligt samband med grundlag stående lagstiftning.

*Föreslagen lydelse*

## 46 §

Grundlagsutskottet *skall* bereda ärenden *som har hänskjutits* till det *och som gäller* stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av grundlag eller lagstiftning *som i sak hör nära samman* med grundlag. *Grundlagsutskottets uppgift är att pröva om de lagförslag och andra ärenden som tillställts utskottet är grundlagsenliga och att granska hur de förhåller sig till regeringsformens kapitel om de grundläggande fri- och rättigheterna och till internationella konventioner om mänskliga rättigheter.*

## 66 §

*Ett lagförslag som vid tredje behandlingen erhållit flertalet röster kan likväl lämnas vilande, om det är fråga om ett förslag till en sådan lag som försvagar det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet och om förslaget inte gäller stadgande om skatt eller godkännande av bestämmelser som ingår i ett statsfördrag. Förslag om att ärendet skall lämnas vilande skall väckas innan proposition om lagförslagets godkännande eller förkastande framställs, och om lagförslaget inte vid omröstningen därom förfaller, skall ärendet bordläggas till följande plenum. Om förslaget att ärendet skall lämnas att vila då understöds av minst en tredjedel av riksdagens samtliga medlemmar, skall lagförslaget i den lydelse som godkändes vid tredje behandlingen bli vilande till den lagtima riksdag som hålls efter följande lagtima riksdag. Från en valperiods sista riksdag blir ett lagförslag dock vilande till den första lagtima riksdag som hålls efter val.*

(7 mom. upphävs)

## Gällande lydelse

## Föreslagen lydelse

## 67 §

Om ståndsprivilegier gälle vad ovan om grundlag stadgats.

(3 mom. upphävs)

## 73 §

Ett lagförslag som lämnats vilande eller som godkänts att vila skall upptagas till behandling vid den riksdag till vilken förslaget blivit vilande.

## 73 §

Ett lagförslag som har godkänts att vila skall upptas till behandling vid den riksdag till vilken förslaget har lämnats vilande.

Om godkännande av ett lagförslag som lämnats vilande fattas beslut med flertalet röster och ett lagförslag som godkänts att vila skall godkännas genom beslut som omfattats av minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

(3 mom. upphävs)

## 74 §

Har ett lagförslag lämnats vilande eller godkänts att vila eller har en av riksdagen antagen lag inte stadfästs, utgör detta ej hinder för en proposition eller motion i den sak som lagförslaget eller lagen angår. Har riksdagen med anledning av en sådan proposition eller motion antagit en ny lag i ärendet, anses det vilande lagförslaget eller den icke stadfästa, till riksdagen återsända lagen ha förfallit.

## 74 §

Har ett lagförslag godkänts att vila eller har en av riksdagen antagen lag inte stadfästs, utgör detta inte ett hinder för en proposition eller motion i den sak som lagförslaget eller lagen angår. Har riksdagen med anledning av en sådan proposition eller motion antagit en ny lag i saken, anses det vilande lagförslaget eller den icke stadfästa, till riksdagen återsända lagen ha förfallit.

Denna lag träder i kraft den

199 .

