

Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeus- säännösten muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Perustuslakien perusoikeussäännökset ehdotetaan uudistettaviksi kokonaisuudessaan. Uudet perusoikeudet koottaisiin hallitusmuodon II lukuun. Samalla muutettaisiin eräitä niihin liittyviä hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen säännöksiä. Ehdotettu uudistus nykyaikais-
taisi ja täsmittäisi Suomen perusoikeusjärjestelmää, laajentaisi sen henkilöllistä soveltamisalaa ja lisäisi perustuslain suojan piiriin useita uusia perusoikeuksia.

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

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

Hallitusmuodossa turvattaisiin edelleen osin aikaisemmasta laajennettuina liikkumisvapaus, kunnian ja kotirauhan suoja, kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus, uskonnonvapaus, sananvapaus, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus sekä omaisuudensuoja. Uusina säännöksinä perustuslakiin otettaisiin

yksityiselämän suojaa koskeva yleissäännös sekä omantunnon vapautta ja tallennejulkisuutta koskevat säännökset.

Valtiollista ja kunnallista ääni- ja äänestys-oikeutta koskevat perussäännökset siirrettäisiin hallitusmuodon perusoikeuslukuun. Lisäksi siihen kirjattaisiin yleissäännös julkisen vallan velvollisuudesta edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon.

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

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

Hallitusmuotoon ehdotetaan otettavaksi myös ympäristöä koskeva perusoikeussäännös, jossa yhtäältä säädettäisiin vastuusta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä sekä toisaalta julkisen val-

lan velvollisuudesta terveellisen ympäristön turvaamiseen ja elinympäristöä koskevan vaikutusmahdollisuuden turvaamiseen.

Perusoikeudet laajennettaisiin koskemaan Suomen kansalaisten lisäksi pääsäännön mukaan kaikkia muitakin Suomen oikeudenkäytöpiirissä olevia. Poikkeuksena olisi valtiollinen ääni- ja äänestys-oikeus, joka edelleen kuuluisi vain täysi-ikäisille Suomen kansalaisille. Myös Suomen kansalaisten oikeus oleskella maassa jäisi ulkomaalaisten oikeutta laajemmaksi. Eräiden sosiaalisten etuuksien saamisen tai määräytymisen edellytykseksi voitaisiin laissa asettaa Suomessa asuminen tai työskentely. Perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä täsmennettäisiin nykyisestään. Myös mahdollisuus poiketa perusoikeuksista poikkeusolojen aikana kirjoitettaisiin aikaisempaa täsmällisemmäksi ja tarkkarajaisemmaksi.

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

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä ehdotetaan luovuttavaksi jäljellä olevilta toimeentulon lakisääteistä perusturvaa koskevilta osin mahdollisuudesta jättää tavallinen lakiehdotus leppäämään yli valtiopäivien. Jäljellä olevat säätyjen erioikeudet ehdotetaan uudistuksen yhteydessä lakkautettaviksi, mistä ehdotukseen sisältyy erillinen lakiehdotus.

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

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ .	1	3.6. Perusoikeuksien valvonnan järjestäminen .	31
YLEISPERUSTELUT	5	3.7. Lakiehdotusten lepäämäänjättämismahdollisuuden poistaminen	32
1. Johdanto	5	3.8. Uudistuksen lakitekninen toteuttamistapa ..	34
2. Nykytila	6	4. Esityksen vaikutukset	34
2.1. Suomen nykyinen perusoikeusjärjestelmä .	6	4.1. Vaikutukset yksilöiden asemaan	34
Hallitusmuodon perusoikeussäännökset ..	6	4.2. Taloudelliset vaikutukset	34
Nykyisen perusoikeusjärjestelmän toiminnasta	7	4.3. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset ..	35
2.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö	8	5. Asian valmistelu	36
Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ja niiden valtionsisäinen merkitys ...	8	5.1. Aikaisemmat valmisteluvaiheet	36
Perusoikeussäännökset eräissä muissa maissa	9	5.2. Perusoikeuskomitean ehdotus ja siitä annetut lausunnot	36
— Yleistä	9	5.3. Perusoikeustyöryhmä 1992:n ehdotus ja siitä annetut lausunnot	38
— Ruotsi	9	5.4. Ehdotuksen jatkovalmistelu	38
— Norja	10	6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	39
— Tanska	11	6.1. Riippuvuus muista esityksistä	39
— Alankomaat	11	6.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista	39
— Itävalta	11	Suhde Suomen kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin	39
— Saksa	12	Suhde Euroopan yhdentymiskehitykseen .	40
— Sveitsi	12	6.3. Muun lainsäädännön uudistamistarve ...	41
— Yhdysvallat	13	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT ...	42
— Kanada	13	1. Lakiehdotusten perustelut	42
2.3. Nykytilan arviointi	14	1.1. Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta	42
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset ...	15	I §	42
3.1. Tavoitteet	15	II. Perusoikeudet	42
3.2. Ehdotetut perusoikeudet	15	5 §	42
Yleistä	15	6 §	46
Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo	17	6 a §	49
Vapausoikeudet	17	7 §	50
Vaali- ja osallistumisoikeudet	18	8 §	52
Taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet	18	9 §	55
Sivistykselliset oikeudet	19	10 §	56
Kielelliset oikeudet	20	10 a §	58
Ympäristö	20	11 §	61
Oikeusturva	21	12 §	62
3.3. Perusoikeuksien suojaama henkilöpiiri ...	21	13 §	63
Suomen kansalaiset ja ulkomaalaiset	21	14 §	65
Sukupuolen merkitys	23	14 a §	66
Luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt ..	23	15 §	67
Henkilön iän ja vajaavaltaisuuden merkitys	23	15 a §	69
Perusoikeussuojan alkamis- ja päättymisajankohta	24	16 §	72
Sotilaiden asema	24	16 a §	74
Erityinen vallanalaisuussuhde ja laitosvalta ..	25	22 a §	77
Ryhmiin oikeudet	25	23 d §	77
3.4. Perusoikeuksien sitovuus	25	46 §	77
3.5. Perusoikeuksien rajoittaminen ja niistä poikkeaminen	29	49 §	77
		75 §	77

	Sivu
78 §	78
79 §	78
80 §	78
81 §	78
1.2. Laki valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta	78
1.3. Laki säätyjen erioikeuksien lakkauttamisesta	80
1.4. Laki lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta annetun lain kumoamisesta	81
2. Voimaantulo	81
3. Säättämisjärjestys	81

	Sivu
LAKIEHDOTUKSET	82
1. Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta ..	82
2. Laki valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta	85
3. Laki säätyjen erioikeuksien lakkauttamisesta ..	86
4. Laki lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta annetun lain kumoamisesta	86
LIITTEET	87
Rinnakkaistekstit	87

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Hallituksen esitys sisältää ehdotuksen Suomen perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudistukseksi. Ehdotettu uudistus nykyaikaistaisi ja täsmentäisi perusoikeusjärjestelmäämme, laajentaisi sen henkilöllistä soveltamisalaa ja lisäisi perusoikeussuojan piiriin useita uusia perusoikeuksia.

Perusoikeudella tarkoitetaan perustuslaissa säädettyä yksilölle kuuluvaa oikeutta. Suurin osa perusoikeuksista sisältyy nykyisin Suomen Hallitusmuodon II lukuun, mutta lisäksi hallitusmuodon muissa osissa ja valtiopäiväjärjestyksessä on yksittäisiä määritelmän ehdot täyttäviä säännöksiä. Hallitusmuodossa perusoikeudet on nykyisin turvattu Suomen kansalaisille.

Usein perusoikeuden määritelmään liitetään muodollisen perustuslain tasaisuuden lisäksi myös sisällöllisiä aineksia. Vain perustavanlaatuiset, erityisen tärkeät oikeudet ovat perusoikeuksia. Niiden tulee lisäksi olla yleisiä, kaikille periaatteessa yhdenvertaisesti kuuluvia. Tietyn ryhmän erityiset oikeudet, esimerkiksi säätyjen erioikeudet eivät ole perusoikeuksia. Perusoikeuksille on lisäksi ominaista niiden muodollisesta perustuslain tasaisuudesta johtuva erityinen pysyvyys ja oikeudellinen luonne.

Hallitusmuodon perusoikeussäännöstö on vuodelta 1919. Se on yksi vanhimmista vielä voimassa olevista Euroopan valtioiden perusoikeusnormistoista. Hallitusmuoto syntyi valtiollisen itsenäistymisen ja siihen liittyneen yhteiskunnallisen kuohunnan jälkeisessä tilanteessa. Se on ollut joustava ja toimiva muuttuneisakin oloissa ja myös yhteiskunnallisesti vaikeina aikoina.

Hallitusmuodon perusoikeussäännösten uudistamistarve on kuitenkin tullut selvästi esille erityisesti viime vuosikymmenien aikana. Perusoikeusluettelo, joka sinänsä on säilynyt melkein muuttumattomana jo yli 70 vuotta, on vanhentunut verrattuna ennen kaikkea kansainvälisiin ihmisoikeusasiakirjoihin ja eurooppalaiseen valtiosääntökehitykseen. Myös perusoikeussäännösten vähäistä käyttöä tuomioistuinten ratkaisukäytännössä voidaan pitää osoituksena tarpeesta kehittää hallitusmuodon perusoikeuslukua.

Perinteisesti oikeusvaltion tunnusmerkkeihin on kuulunut vaatimus kansalaisvapauksien ja

oikeusturvan takaamisesta valtiosäännössä. Hallitusmuoto onkin perusoikeuksien osalta tyypillinen 1900-luvun alun oikeusvaltion perustuslaki. Se turvaa useimmat perinteiset vapausoikeudet, kuten henkilökohtaisen vapauden, liikkumisvapauden, omaisuuden suojan, uskonnonvapauden, sananvapauden, kokoon-tumisvapauden ja yhdistymisvapauden sekä yhdenvertaisuuden lain edessä. Nykyisessä hyvinvointiyhteiskunnassa on perusteltua perinteisen oikeusvaltion saavuttaman vapausoikeuksien tason säilyttämisen ja edelleen kehittämisen ohella laajentaa perusoikeusturvaa sekä tosiasiallisen tasa-arvon että taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien suuntaan. Erityisesti viimeksi mainittujen oikeuksien sääntely hallitusmuodossa on ollut aukollinen. Ihmisten hyvinvointi on yhä selvemmin kytketty myös ympäristöön ja sen kestävykseen. Ympäristönäkökohtienkin tulisi sen vuoksi näkyä perusoikeusnormistossa.

Hallitusmuodon perusoikeussäännöstö heijastaa monessa suhteessa omaa aikakauttaan. Perusoikeudet ovat siinä kansalaisten yleisiä oikeuksia, jotka eivät muodollisesti kuulu ulkomaalaisille. Nytemmin tästä lähtökohdasta on kuitenkin tullut ongelmallinen lisääntyvän kansainvälistymisen seurauksena. Kehityksen voidaankin katsoa puoltavan perusoikeuksien kehittämistä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten viitoittamalla tavalla jokaiselle ihmiselle kuuluviksi oikeuksiksi.

Perusoikeussäännöksiin on pitkään Suomes-sa vedottu erityisesti poliittisen järjestelmän ylätasolla, lähinnä lainsäädäntömenettelyssä. Niillä on ollut vaikutusta ennen kaikkea lainsäätämisyjärjestykseen. Yksilön oikeuksien luonnetta perusoikeudet ovat alkaneet saada käytännössä vasta kahden viimeisen vuosikymmenen aikana tuomioistuinten ja ylimpien lainvalvojen ryhdyttyä käyttämään perusoikeussäännöksiä suoraan yksittäisissä ratkaisuissaan. Tämä perusoikeuksien luonteen muutos on yksi tekijä, joka puoltaa perusoikeussäännösten uudistamista. Yksityisen ihmisen näkökulmasta on tärkeää, että hän voisi nykyistä useammin suoraan vedota perusoikeuksiinsa. Samalla perusoikeuksien selkeä määrittely auttaa ihmisiä muutoinkin hahmottamaan oikeutensa ja asemansa suhteessa julkiseen valtaan, yhteiskuntaan ja ympäristöönsä.

Ehkä merkittävin haaste Suomen perusoi-

keusjärjestelmälle ovat toisen maailmansodan jälkeen hyväksytyt kansainväliset ihmisoikeus-sopimukset. Ne määrittävät perusoikeusuudistukselle kansainvälisesti hyväksytyn nykyaikaisen tason. Toisaalta perustuslakia laadittaessa tulee antaa merkitystä myös suomalaisten olojen ja oikeuskulttuurin erityispiirteille. Perustuslain kirjoittamistavassa voidaan myös paremmin ottaa huomioon kotimaisen lainkirjoittamisperinteen vaatimukset ja pyrkiä täsmällisempään ilmaisutapaan kuin ihmisoikeussopimuksissa.

Myös Euroopan yhdentymiskehitys lisää tarvetta uudistaa kansallista perusoikeussääntöämme. Suomen perusoikeusjärjestelmää kehitettäessä on syytä ottaa huomioon muiden Euroopan valtioiden valtiosääntökehitys. Toisaalta kansallisen identiteetin kannalta on tärkeää, että suomalaisen yhteiskunnan perustavanlaatuiset arvot kirjataan näkyviin valtiosääntöön.

2. Nykytila

2.1. Suomen nykyinen perusoikeusjärjestelmä

Hallitusmuodon perusoikeussäännökset

Hallitusmuodon perusoikeussäännökset ovat säilyneet ennallaan koko voimassaolonsa ajan vuodesta 1919. Ainoa poikkeus on vuonna 1972 eduskunta-aloitteen pohjalta hyväksytty hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin muutos (592/72), jolla momenttiin lisättiin säännös oikeudesta työhön. Perusoikeussäännökset sisältyvät pääosin hallitusmuodon II lukuun "Suomen kansalaisten yleiset oikeudet ja oikeusturva". Tämän ohella on hallitusmuodon muissa luvuissa ja valtiopäiväjärjestyksessä yksittäisiä perusoikeuden luontoisia säännöksiä.

Hallitusmuodon II luvussa turvataan seuraavat perusoikeudet:

- yhdenvertaisuus lain edessä (5 §)
- hengen suoja (6 § 1 mom.)
- kunnian suoja (6 § 1 mom.)
- henkilökohtainen vapaus (6 § 1 mom.)
- omaisuuden suoja (6 § 1 ja 3 mom.)
- työvoiman suoja ja oikeus työhön (6 § 2 mom.)
- liikkumis- ja oleskeluvapaus sekä vapaus valita asuinpaikka (7 §)
- uskonnonvapaus ja uskonnollinen yhdenvertaisuus (8 ja 9 §)

- sananvapaus (10 §)
- kokoontumisvapaus (10 §)
- yhdistymisvapaus (10 §)
- kotirauhan loukkaamattomuus (11 §)
- kirje-, puhelin- ja lennätinsalaisuus (12 §)
- oikeus lailliseen tuomioistuimeen (13 §)
- oikeus käyttää äidinkieltään ja kansalliskielten yhdenvertaisuus (14 §)
- aatelisarvojen ja muiden perinnöllisten arvojen antamisen kieltö (15 §).

Hallitusmuodon perusoikeusluvun ulkopuolella turvatuista oikeuksista rinnastuvat perusoikeuksiin muun muassa:

- satunnaisten tuomioistuinten kieltö (hallitusmuoto 60 § 2 mom.)
- oikeus maksuttomaan kansakouluopetukseen (hallitusmuoto 80 § 2 mom.)
- oikeus perustaa yksityisiä kouluja ja antaa yksityistä opetusta sekä kotiopetuksen vapaus (hallitusmuoto 82 §)
- oikeus perustaa uskonnollisia yhdyskuntia (hallitusmuoto 83 § 3 mom.)
- virkamieheen kohdistuva itsenäinen syyteoikeus ja oikeus vaatia vahingonkorvausta (hallitusmuoto 93 § 2 mom.)
- vaalioikeus ja vaalikelpoisuus (valtiopäiväjärjestys 6 ja 7 §, hallitusmuoto 22 a § 2 mom. ja 23 d § 1 mom.).

Tyhjentävää luetteloa tällaisista perusoikeusluonteisista säännöksistä on vaikea laatia. Esimerkiksi kuntien hallinnon perustumista kansalaisten itsehallintoon (hallitusmuoto 51 § 2 mom.) voidaan pitää tärkeänä kansalaisten osallistumisoikeuksien ulottuvuutena. Myös eräät hallitusmuodon valtionaloussäännökset rinnastuvat merkitykseltään perusoikeuksiin. Tällainen on erityisesti valtion veroja koskeva hallitusmuodon 61 §. Se edellyttää, että valtion veroista säädetään lailla, jossa on säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Perusoikeuden luonnetta on myös säännöksellä, jonka mukaan jokaisella on talousarviosta riippumatta oikeus saada valtiolta se, mikä hänelle laillisesti kuuluu (hallitusmuoto 70 § 4 mom.).

Hallitusmuodon II luvun perusoikeusluettelossa korostuvat vapausoikeudet. Se sisältää tärkeimmät perinteiset kansalaisvapaudet tai ainakin niiden tietyt ulottuvuudet, tosin varsin suppeasti kirjoitettuna. Esimerkiksi 6 §:n 1 momentissa säädetään kaikkiaan neljästä eri perusoikeudesta (henki, kunnia, henkilökohtainen vapaus, omaisuus) yhdessä lyhyessä virkkeessä. Suomessa perusoikeuksien sisällön täs-

mentäminen onkin jäänyt pitkälti soveltamiskäytännön, erityisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintojen varaan. Useissa uudemmissa perustuslaeissa eritellään eri oikeuksien ulottuvuuksia sitä vastoin varsin yksityiskohtaisesti.

Hallitusmuodon yhdenvertaisuussäännöksiin kuuluvat yleislausekkeen (5 §) lisäksi säännös kansalaisten oikeuksien ja velvollisuuksien riippumattomuudesta uskonnolliseen yhdyskuntaan kuulumisesta (9 §), kielellinen yhdenvertaisuus (14 §) ja perinnöllisten arvojen antamisen kieltö (15 §). Perusoikeusluvun ulkopuolella yhdenvertaisuutta turvaava sisältö on esimerkiksi hallitusmuodon 86 §:n säännöksellä yleisistä virkaylennysperusteista.

Sosiaalisena perusoikeutena sisältyy hallitusmuodon 6 §:n 2 momenttiin säännös työvoiman suojasta ja oikeudesta työhön. Tämän lisäksi samanluonteisia ulottuvuuksia on hallitusmuodon kielisäännöksessä, jonka mukaan valtion tulee tyydyttää suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisiä ja taloudellisia tarpeita samanlaisten perusteiden mukaan (14 § 3 mom.), ja hallitusmuodon II luvun ulkopuolella turvatussa oikeudessa maksuttomaan kansakouluopetukseen (80 § 2 mom.).

Hallitusmuodon perusoikeuslukuun ei sisälly vaali- tai muita osallistumisoikeuksia. Tämä johtuu siitä, ettei hallitusmuodon säätämisaikana tällaisia oikeuksia pidetty varsinaisina perusoikeuksina.

Hallitusmuodon II luvun säännökset on pääosin laadittu lainvaraisiksi. Esimerkiksi hallitusmuodon 6 §:ssä turvataan henki, kunnia, henkilökohtainen vapaus ja omaisuus ”lain mukaan”. Hallitusmuodon 7 §:n mukaan kansalaisella on liikkumis- ja oleskeluvapaus, ”mikäli laissa ei ole toisin säädetty”. Uskonnon harjoittamisen vapaus on 8 §:n mukaan turvattu, ”mikäli lakia tahi hyviä tapoja ei loukata”. Hallitusmuodon 10 §:n 2 momentin mukaan säännöksiä sanan-, kokoontumis- ja yhdistymisvapauden ”käyttämisestä annetaan lailla”. Tällaiset lakivaraukset jättävät lainsäätäjälle tietyn alueen, jolla se voi perustuslain estämättä rajoittaa perusoikeutta tavallisella lailla.

Hallitusmuodon 16 §:ään sisältyy lisäksi sodan ja kapinan aikaa sekä sotapalveluksessa olevia koskeva yleinen valtuutus lainsäätäjälle säätää välttämättömiä perusoikeusrajoituksia. Kyseisen säännöksen nojalla on mahdollista poikkeuksellisesti säätää pitemmälle meneviä

rajoituksia perusoikeuksiin kuin yksittäisiin perusoikeussäännöksiin sisältyvien lakivarausten perusteella.

Nykyisen perusoikeusjärjestelmän toiminnasta

Perusoikeussäännökset ovat käytännössä kohdistuneet erityisesti lainsäätäjän toimintaan. Poikkeuslakijärjestelmä on johtanut siihen, että perusoikeuksien merkitys on vahvimmin tullut esiin lakiehdotusten säätämisyjärjestuksen valintatilanteissa.

Perusoikeudet sitovat myös tuomioistuimia ja muita viranomaisia. Perusoikeussäännökset ovat osa sitä oikeusjärjestystä, jota hallitusmuodon 92 §:n 1 momentin mukaan kaikessa virkatoiminnassa laillisen seuraamuksen uhalla on tarkoin noudatettava. Aikaisemmin tuomioistuimet ja muut viranomaiset viittasivat kuitenkin vain harvoin suoraan perusoikeussäännöksiin toiminnassaan. Perusoikeuksille jäikin viranomaistoiminnassa merkitystä lähinnä alemmanasteisen perusoikeuksia tämentävän lainsäädännön välityksellä. Erityisesti 1980-luvulta alkaen on suora viittaaminen perusoikeussäännöksiin yleistynyt erityisesti korkeimpien oikeuksien sekä ylimpien lainvalvojien käytännössä.

Erityisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on kehitetty kriteerejä perusoikeuden sallittujen — eli valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa normaalissa lainsäätämisyjärjestyksessä toteutettavissa olevien — ja kiellettyjen — eli valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaista perustuslainsäätämisyjärjestystä edellyttävien — rajoitusten erottelulle. Perustuslakivaliokunta on usein korostanut, että vähäisemmästä puuttumisesta perustuslaissa turvattuihin kansalaisen oikeuksiin ja vapauksiin voidaan säätää tavallisella lailla. Sitä vastoin ankarammat ja syvemmälle käyvät puuttumiset tällaisiin kansalaisen oikeushyviin ovat mahdollisia vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Toisaalta mitä voimakkaammasta ja pakottavammasta yleisestä edusta on kysymys, sitä pitemmälle menevästä puuttumisesta kansalaisen oikeuksiin voidaan säätää lailla (esim. PeVL 14/1982 vp, 18/1982 vp, 2/1986 vp).

Suomessa ei ole valtiosääntötuomioistuimen kaltaista lakien perustuslainmukaisuuden jälkikäteistä valvontaa harjoittavaa toimielintä. Yleisiltä tuomioistuiltakin on vakiintuneesti katsottu puuttuvan oikeus tutkia lakien perustuslainmukaisuutta ja siten myös lakien suhdet-

ta perusoikeussäännöksiin. Toisaalta hallitusmuodon 92 §:n 2 momentin mukaan tuomari tai muu virkamies ei saa soveltaa perustuslain tai lain kanssa ristiriidassa olevaa asetuksen säännöstä. Siten tuomioistuimilla ja muilla viranomaisilla on velvollisuus tutkia, ovatko asetukset ja muut lakia alemmanasteiset säädökset sopusoinnussa perusoikeussäännösten kanssa.

Eduskuntalakien osalta perusoikeusvalvonta on ennakkollista. Pyrkimyksenä on etukäteen estää perustuslainvastaisen lain säätäminen tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Poikkeuslakimahdollisuuden vuoksi valvonnan pääpaino on ollut lakien oikean säätämisyjärjestyksen, siis noudatettavan menettelyn oikeellisuuden, valvonnassa.

Lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmä on parlamentaarinen. Valvonnan painopiste on eduskunnassa, erityisesti sen perustuslakivaliokunnassa, josta on käytännössä kehittynyt johtava ja auktoritatiivinen perustuslain tulkitsija.

2.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö

Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ja niiden valtiosisäinen merkitys

Suomi on liittynyt noin 40 kansainväliseen sopimukseen, joita oikeuskirjallisuudessa luonnehditaan ihmisoikeussopimuksiksi. Pääosin kyseiset sopimukset ovat Yhdistyneissä kansakunnissa (YK), Euroopan neuvostossa ja Kansainvälisessä työjärjestössä (ILO) laadittuja yleissopimuksia.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten käsite ei ole tarkkarajainen. Muun muassa ILO:n noin 170 yleissopimuksesta varsin suurella osalla on sisällöllisiä yhtymäkohtia suppeammin ymmärrettyyn ihmisoikeussopimusten joukkoon. Kansainvälisissä sopimuskokoelmissa tai -luetteloissa ihmisoikeussopimusten lukumäärä vaihtelee 20:n ja 70:n välillä.

Vuonna 1966 YK:ssa laaditut ja vuonna 1976 voimaan tulleet taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/76) sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7 ja 8/76) ovat saaneet kasvavan merkityksen niin lainvalmistelussa, eduskunnan toiminnassa, lainvalvon-

nassa kuin viranomaisissa ja tuomioistuimissa. Vuonna 1990 ratifioitu yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi eli Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18 ja 19/90) muodostui eräänlaiseksi käännekohtaksi, joka toi yleiseen tietoisuuteen paitsi moniin ihmisoikeussopimuksiin liittyvän kansainvälisen valvontajärjestelmän myös suomalaisten tuomioistuinten mahdollisuuden soveltaa omien päätöstensä perusteina Suomen ratifioimia ja maamme oman oikeusjärjestyksen osaksi saatettuja sopimusmääräyksiä. Viimeksi mainittu seikka tiedostettiin selkeästi myös sopimuksen eduskuntakäsittelyssä, jossa perustuslakivaliokunta korosti laintasoisesti voimaan saatettavan Euroopan ihmisoikeussopimuksen olevan "valtiosisäisesti samassa asemassa kuin lait yleensä" (PeVL 2/1990 vp).

Kansainvälisen sopimuskehityksen vuoksi Suomen perusoikeusjärjestelmä on useissa suhteissa jäänyt jälkeen ihmisoikeusnormiston kehityksestä. Tämä koskee sekä turvattavien oikeuksien alaa että monissa tapauksissa myös yksittäisten oikeuksien sisältöä. Toisaalta ihmisoikeussopimukset eivät edellytä, että valtiot suojaisivat niiden sisältämät oikeudet nimenomaan perustuslaissaan.

Hallitusmuodon perusoikeussääntelyn puutteellisuus ei kuitenkaan koske vain sosiaalisia oikeuksia, sillä ihmisoikeussopimuksiin verrattuna nykyinen sääntely on aukollinen esimerkiksi oikeudenkäyntiä ja rikoksesta syytetyn asemaa koskevien oikeuksien, syrjintäkieltojen ja vähemmistöjen oikeuksien osalta. Myös perustuslaissa sinänsä turvattujen oikeuksien riittämätön toteutumistaso on tullut esiin esimerkiksi eräiden vapaudenriistojen yhteydessä.

Hallitusmuodossa perusoikeudet lähes säännönmukaisesti turvataan vain Suomen kansalaisille. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten lähtökohtana on sen sijaan oikeuksien turvaaminen kaikille tietyn valtion oikeudenkäyttöpiirissä oleville näiden kansalaisuuteen katsomatta.

Eräät ihmisoikeussopimukset — esimerkiksi kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus ja Euroopan ihmisoikeussopimus — sisältävät mahdollisuuden yleisen hätätilan aikana poiketa sopimusvelvoitteista. Silti mahdollisuus erityisessä vaikeutetussa menettelyssä kajota muutoin suojattuihin oikeuksiin myös normaaliaikana on niille vieras. Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on tähdentänyt perusoikeussäännösten ja

ihmisoikeusmääräysten rakenteellisesti erilaista asemaa lainsäätäjän kannalta. Sen mukaan lakiehdotuksen ”ristiriitaisuus Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen kanssa merkitsee aina kansainvälisen veloitteen rikkomista siitä riippumatta, missä säätämisyjärjestyksessä asianomainen säännösehdotus on Suomessa käsitelty” (PeVL 12/1982 vp).

Lainsäädäntökäytännössä Suomea velvoittavat ihmisoikeussopimukset ovat vaikuttaneet paitsi virikkeenä tietyin uudistuksen käynnistämiseen myös esteenä tietyisissä lainsäädäntöhankkeen toteuttamiselle. Esimerkkeinä voidaan mainita, että erästä rakennuslain muutosehdotusta (HE 135/1989 vp) muutettiin eduskuntakäsittelyssä Euroopan ihmisoikeussopimuksen loukkausten välttämiseksi (PeVL 14/1989 vp), samoin kuin ehdotusta puolustuslailaksi (HE 249/1989 vp) ammatillista järjestäytymisvapautta koskevan ILO-sopimuksen n:o 87 johdosta (SoVL 10/1990 vp).

Ihmisoikeussopimusten vaikutuksen vuoksi osa sellaisista lainsäädäntöhankkeista, jotka aiemmin olivat hallitusmuodon perusoikeussäännösten estämättä toteutettavissa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltynä poikkeuslakina, olisi nykyisin maamme kansainvälisten sitoumusten vastaisia siltä osin kuin ne poikkeavat perusoikeussäännösten kanssa aineellisesti varsin samansisältöisistä ihmisoikeusmääräyksistä.

Perusoikeussäännökset eräissä muissa maissa

Yleistä

Useimpien valtioiden perustuslakiin sisältyy jonkinlainen perusoikeussäännöstö. Tärkein poikkeus on Yhdistynyt Kuningaskunta, jolla ei ole kirjoitettua perustuslakiasiakirjaa eikä siten myöskään perustuslakiin sisältyvää luetteloa yksilön oikeuksista. Vuoden 1215 Magna Charta ja vuoden 1688 Bill of Rights on kuitenkin usein tulkittu muiden maiden kirjoitettujen perustuslakien perusoikeusluetteloiden varhaisiksi vastineiksi. Perusoikeuksien kirjaaminen perustuslakiin alkoi 1700-luvun lopussa Yhdysvaltojen osavaltioista ja vakiintui pian USA:n liittovaltion perustuslain ja Ranskan vallankumouksen kautta. Ranskan vallankumouksen keskeisiin asiakirjoihin kuului vuonna 1789 hyväksytty ihmisen ja kansalaisen oikeuksien julistus, joka otettiin sittemmin vuo-

den 1791 perustuslain johdannoksi. Tämän julistuksen merkitys eurooppalaiselle valtiotähtö- ja perusoikeuskehitykselle oli ratkaisevan tärkeä.

Perinteisesti eri Euroopan valtioiden perustuslait ovat Ranskan vallankumouksen linjaa jatkaen turvanneet etenkin yhdenvertaisuutta ja vapausoikeuksia (muun muassa uskonnonvapaus, sananvapaus ja omistusoikeus). Toisen maailmansodan jälkeen sekä monissa länsimaissa (esimerkiksi Italia 1947) että sosialistisissa maissa säädetyille perustuslaeille on ollut tämän ohella tunnusomaista myös taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien kirjaaminen perustuslakiin.

Viime vuosikymmeninä uuden perusoikeussäännösten ovat saaneet vakaisissa yhteiskunnallisissa oloissa toteutetun uudistustyön tuloksena Suomen kannalta vertailukelpoisista valtioista Ruotsi (1974, 1976, 1979), Kanada (1982) ja Alankomaat (1983). Lisäksi perusoikeussäännösten uudistaminen on pitkään ollut vireillä Sveitsissä ja Itävallassa. Autoritaarisesta järjestelmästä vapautuneet Kreikka (1977), Portugali (1976, 1982) ja Espanja (1978) ovat sisällyttäneet uusiin perustuslakeihinsa laajan perusoikeussäännösten. Vastaavasti perusoikeuksilla on tärkeä osuus myös Itä- ja Keski-Euroopan maissa toteutetuissa ja vireillä olevissa perustuslakiuudistuksissa.

Ruotsi

Kaikkien Skandinavian maiden perustuslakeihin sisältyy perusoikeussäännöstöjä, joskin ne ovat historiallisista syistä varsin erilaiset. Nykyaikainen perusoikeussäännöstö on pohjoismaista vain Ruotsissa, missä 1970-luvun kuluessa toteutetussa hallitusmuodon (regeringsformen) kokonaisuudistuksessa perustuslakiin tuli 20 pykälää käsittävää toinen luku perustavanlaatuisista vapauksista ja oikeuksista (grundläggande fri- och rättigheter). Luku sisältää varsin yksityiskohtaiset säännökset perinteisistä vapausoikeuksista ja tasavertaisuus-oikeuksista, joskin omistusoikeus on jätetty pakkolunastuksesta maksettavaa menetyksen lain mukaista korvaamista koskevan säännöksen varaan (2 luku 18 §, ”... ersättning för förlusten enligt grunder som bestämmer i lag”).

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia ei ole turvattu erillisin perusoikeussäännöksiin vaan hallitusmuodon 1 luvun 2 §:n

lähinnä ohjelmallisella säännöksellä. Sen mukaan yksilön henkilökohtainen, taloudellinen ja sivistyksellinen hyvinvointi on julkisen toiminnan perustavanlaatuisen päämäärä. Julkisen vallan on erityisesti turvattava oikeus työhön, asuntoon ja koulutukseen, samoin kuin toimitettava sosiaalisen huolenpidon ja turvallisuuden sekä hyvän elinympäristön puolesta.

Samaan yhteyteen on sijoitettu säännökset ihmisarvosta (1 mom.), julkisen vallan tehtävästä edistää kansanvaltaisuutta yhteiskunnan kaikilla osa-alueilla sekä miesten ja naisten yhtäläisiä oikeuksia ja suojata yksilön yksityis- ja perhe-elämää (3 mom.) sekä erilaisten vähemmistöjen asemasta (4 mom.).

Ruotsissa perusoikeussäännösten vaikutus kohdistuu ensi sijassa lainsäätäjään. Varsin pienikin valtiopäiväedustajien vähemmistö saa halutessaan perusoikeuksia rajoittavan lakiehdotuksen lepäämään 12 kuukaudeksi (2 luku 12 § 3 mom.). Hallitus tai valtiopäivien valio-kunta voivat myös pyytää ylimpien tuomioistuinten jäsenistä koostuvan lakineuvoston (lag-råd) lausunnon perusoikeuksiin kajoavasta lakiehdotuksesta, Tietyissä tapauksissa tällaisen lausunnon pyytäminen on pakollista (8 luku 18 §).

Muiden Skandinavian maiden tapaan tuomioistuimilla on Ruotsissa periaatteessa mahdollisuus tutkia valtiopäivien säätämän lain perustuslainmukaisuus. Hallitusmuodon nimenomaisen säännöksen (11 luku 14 §) mukaan tutkimisvalta koskee vain ilmeistä perustuslainvastaisuutta. Lakien perustuslainmukaisuuteen kohdistuva tuomioistuINVALVONTA on luokiteltavissa konkreettiseksi jälkikäteiskontrolliksi, sillä ristiriidan toteamisesta ei seuraa lain kumoaminen tai mitätöiminen vaan sen soveltamatta jättäminen. Toistaiseksi ruotsalaiset tuomioistuimet eivät ole kertaakaan jättäneet soveltamatta lakia säännöksen nojalla. Perusoikeussäännösten tulkinnallinenkin vaikutus lakien soveltamisessa on jäänyt vähäiseksi.

Ruotsin nykyinen perusoikeussäännöstö on muun muassa perusoikeusrajoituksia (2 luku 12 — 14 §) ja ulkomaalaisten perusoikeuksia (2 luku 20 §) koskevien yksityiskohtaisten säännösten vuoksi monimutkainen ja vaikeatulkintainen. Sen kehittämistä tai täydentämisestä käydään keskustelua, osin myös poliittisissa voimasuhteissa tapahtuneiden muutosten seurauksena.

Ruotsissa valmistellaan parhaillaan perusoikeusjärjestelmän osittaisuudistusta asiasta val-

mistuneen komiteanmietinnön (SOU 1993:40) pohjalta. Uudistus on kuitenkin alaltaan huomattavan suppea verrattaessa sitä suomalaisen perusoikeusuudistuksen valmisteluun. Mainitussa komiteanmietinnössä ehdotetaan lähinnä omaisuudensuojan vahvistamista rajoitus- ja korvaussäännöksiä täsmentämällä, ammatin- ja elinkeinonharjoittamisen vapautta koskevan säännöksen lisäämistä perustuslakiin sekä säännöstä oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen. Lisäksi komitea ehdottaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen saattamista lailla osaksi valtion sisäistä oikeusjärjestystä.

Norja

Norjassa on eräs maailman vanhimmista edelleen voimassa olevista perustuslaeista (1814). Sen perusoikeussäännöstö on niukka ja epäsystemaattinen. Perustuslainsuoja on lähinnä uskonnonvapaudella (2 § vuodelta 1964), painovapaudella (100 §), äänioikeudella (50 §), henkilökohtaisella vapaudella (99 §), rikosoikeudellisella legaliteettivaatimuksella (96 ja 99 §), kidutuksen kiellolla (96 §), taannehtivan lainsäädännön kiellolla (97 §), kotirauhalla (102 §), omistusoikeudella (105 §) ja oikeudella työhön (110 § vuodelta 1980). Vuonna 1988 perustuslakiin lisättiin kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 27 artiklan esikuvaa seuraileva säännös saamelaisien oikeuksista (110 a §).

Norjassakin perusoikeudet kohdistavat vaikutuksensa lainsäätäjään, mutta lisäksi ne ovat — tosin ilman nimenomaisen perustuslainsäädännön tukea — sovellettavissa myös tuomioistuimissa. Tuomioistuimet ovat noin 20 tapauksessa jättäneet soveltamatta lakia sen perustuslainvastaisuuden vuoksi. Suurin osa tapauksista on korkeimman oikeuden ratkaisuja vuosilta 1890 — 1931. Ne ovat keskittyneet omistusoikeuteen ja taannehtivan lainsäädännön kieltoon. Vuodelta 1976 olevassa ratkaisussaan korkein oikeus on ilmaissut lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisvallan olevan edelleen voimassa, mutta kohdistuvan laajimmillaan omistusoikeuden ja sopimusvapauden sijasta perustavanlaatuisiin ihmisoikeuksiin (muun muassa sananvapaus). Tähän painotuksen muutokseen liittyy myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kasvanut merkitys erityisesti juuri korkeimmassa oikeudessa.

Norjassa valmistellaan Euroopan ihmisoikeus-

sopimuksen ja vuoden 1966 YK:n ihmisoikeusyleissopimusten muodollista sisällyttämistä valtionsisäiseen oikeuteen. Lisäksi asiaa valmistellut komitea ehdottaa perustuslain täydentämistä säännöksellä valtion viranomaisten velvollisuudesta kunnioittaa ja taata ihmisoikeuksia (NOU 1993:18).

Tanska

Tanskan perustuslaki on vuodelta 1953. Verrattuna eräisiin muihin toisen maailmansodan jälkeen säädettyihin läntisiin perustuslakeihin (Italia 1947, Saksa 1949), sen perusoikeussääntely on suppea ja vailla suurta käytännön merkitystä. Tanskan perustuslakia on luonnehdittu vapausoikeusajattelun tyypilliseksi tuotteeksi, jossa perusoikeuksina suojataan yhdistymis-, kokoontumis- ja sananvapaus (77—80 §) sekä vapaudenriistojen tuomioistuintuinkontrolli (71 §). Myös äänioikeus (29 §), uskonnonvapaus (67 ja 68 §), kotirauha (72 §), omistusoikeus (73 §) ja elinkeinovapaus (74 §) on suojattu perustuslaissa. Taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista perustuslaissa on mainittu oikeus opetukseen (76 §), oikeus työhön (75 § 1 mom.) ja oikeus toimeentuloon (75 § 2 mom.).

Muiden Skandinavian maiden tapaan tuomioistuimilla katsotaan olevan valta yksittäisessä tapauksessa jättää soveltamatta ilmeisen perustuslainvastaiseksi tulkittua lakia. Tanskan korkein oikeus on kuitenkin vain yhdessä vuodelta 1971 olevassa tapauksessa jättänyt soveltamatta lakia. Tanskalaisessa oikeuskirjallisuudessa on pidetty periaatteessa suoraan tuomioistuimessa sovellettavana myös oikeutta toimeentuloon koskevaa perustuslainsäännöstä, joskaan tällainen tilanne ei ole tavallisen lainsäädännön olemassaolon vuoksi toistaiseksi tullut tuomioistuinten harkittavaksi.

Vuonna 1992 säädetyllä lailla Euroopan ihmisoikeussopimus saatettiin osaksi Tanskan sisäistä oikeusjärjestystä.

Alankomaat

Vuonna 1983 kokonaan uudistettuun Alankomaiden perustuslakiin sisältyy yhtäältä laaja ja nykyaikainen perusoikeussäännöstö (1—23 art.), mutta toisaalta tuomioistuihin kohdistuva lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisen

nimenomainen kielto (120 art.). Perustuslain perusoikeussäännökset vaikuttavat lähinnä lakeja valmisteltaessa ja säädettäessä, samoin kuin lakia alemmanasteisen normiston perustuslainmukaisuuden arvioinnissa. Parlamentin säätämien lakien soveltamisessa yksittäisiin tapauksiin perusoikeussäännöksillä ei ole juurikaan ollut edes tulkinnallista vaikutusta.

Kansainvälisillä sopimuksilla on erittäin vahva asema Alankomaiden valtiosäännössä. Perustuslain nimenomaisten säännösten mukaan Alankomaiden ratifioimat sopimukset ovat samalla osa maan sisäistä oikeusjärjestystä (93 art.). Ne saavat ristiriitatilanteessa etusijan kaikkiin kansallisiin säädöksiin, jopa perustuslakiin itseensä nähden (94 art.). Tuomioistuinten ratkaisutoiminnassa ihmisoikeussopimukset ovat käytännössäkin saaneet vankan aseman, sillä yksinomaan Alankomaiden korkein oikeus (Hoge Raad) on viitannut niihin jo sadoissa ratkaisuissa.

Kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla oli huomattava vaikutus Alankomaiden perustuslain I luvun perusoikeussäännösten laadinnassa. Se sisältää suhteellisen yksityiskohtaiset julkisen vallan velvoitteiden muotoon kirjoitetut säännökset taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista, muun muassa oikeudesta työhön ja työntekijöiden oikeuksista (19 art.), oikeudesta sosiaaliturvaan ja toimeentuloon (20 art.), ympäristönsuojelusta (21 art.), oikeudesta terveyteen, asumiseen ja vapaa-ajanviettomahdollisuuksiin (22 art.) ja oikeudesta opetukseen (23 art.). Alankomaissa perusoikeuksilla katsotaan olevan myös yksityisten välisiin suhteisiin kohdistuvia vaikutuksia.

Itävalta

Itävallalla on Suomen tapaan voimassa erittäin vanha kotimainen perusoikeusnormisto. Sen pääosa sisältyy vuoden 1867 erilliseen kansalaisvapauksia koskevaan perustuslakiin, joka oli aikanaan yksi Suomen Hallitusmuodon perusoikeusluvun ulkomaisista esikuvista. Itävalta on korvannut tätä valtiosääntönsä vanhentuneisuutta antamalla Euroopan ihmisoikeussopimukselle valtiosisäisesti perustuslain aseman. Ihmisoikeussopimus on siten lieventänyt perusoikeusjärjestelmän uudistamistarvetta, joskin myös kotimaisen perusoikeussäännösten uudistamisesta on Itävallassa keskusteltu pitkään. Itävallan valtiosääntötuomio-

istuin on antanut Euroopan ihmisoikeus-sopimukselle selvästi pitemmälle meneviä tulkintoja kuin sopimuksen kansainväliset valvontaelimet. Toisaalta Itävallan valtiosääntötuomioistuin on ollut huomattavasti Saksan vastaavaa tuomioistuinta pidättyvämpi toteamaan parlamentin säätämiä lakeja perustuslainvastaisiksi.

Saksa

Saksan perustuslaki vuodelta 1949 on edustava esimerkki toisen maailmansodan jälkeisessä tilanteessa kirjoitetuista valtiosääntöasiakirjoista. Sen säätäminen ajoittuu samaan aikaan kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen hyväksyminen. Kyseisillä asiakirjoilla on myös selviä sisällöllisiä yhteyksiä. Saksan perustuslaki on reaktio perusoikeusloukkauksille niin sanotun kolmannen valtakunnan aikana 1933—1945. Tämä ilmenee muun muassa perusoikeuksien keskeisenä asemana perustuslain kokonaisuudessa, niiden välittömän oikeudellisen velvoittavuuden korostuksena ja erityisten perusoikeuksien valvontajärjestelmien kehittämisenä.

Saksan perustuslaissa on pyritty tekemään selvä ero myös Weimarin tasavallan perustuslain (1919) perusoikeusjärjestelmään. Tämä näkyy pyrkimyksenä kirjoittaa perusoikeudet kaikkia valtionorgaaneja välittömästi velvoittaviksi, suoraan tuomioistuinmenettelyn kautta toteutettaviksi oikeuksiksi. Tämä on johtanut vielä Weimarin perustuslaissa näkyvästi esillä olleiden puhtaasti ohjelmaluontoisiksi tulkittujen sosiaalisten perusoikeuksien vierastamiseen. Perustuslaissa on nimenomainen sitovuuslauseke. Sen mukaan perusoikeudet sitovat lainsäädäntöä, toimeenpanovaltaa ja lainkäyttöä välittömästi voimassa olevana oikeutena (1 art. 3 mom.). Yksityisten välisiin suhteisiin perusoikeuksien vaikutus ulottuu vallitsevan tulkinnan mukaan pääasiallisesti välillisesti.

Suomeen verrattuna merkittävin ero on Saksan perusoikeusjärjestelmän kiinteä kytkentä valtiosääntötuomioistuimen olemassaoloon. Liittovaltion valtiosääntötuomioistuimella on oikeus tutkia parlamentin säätämien lakien perustuslainmukaisuutta sekä yleisellä tasolla että konkreettisten oikeustapausten yhteydessä. Valtiosääntötuomioistuimella on yksinomainen lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisvalta. Jos muu tuomioistuin epäilee jotakin säännöstä perustuslainvastaiseksi, sen on keskeytettävä

asian käsittely ja saatettava kysymys tältä osin valtiosääntötuomioistuimen lopullisesti ratkaistavaksi. Yksityisellä kansalaisella on mahdollisuus tehdä valtiosääntötuomioistuimelle niin sanottu valtiosääntövalitus sillä perusteella, että julkinen valta on loukannut hänen perusoikeuksiaan tai tiettyjä niihin rinnastettavia oikeuksia.

Perustuslain perusoikeussäännöksillä on Saksan oikeusjärestyksessä erittäin keskeinen rooli. Ne ovat elävää oikeutta tuomioistumis- ja vahva yksilöllinen perusoikeussuoja, erityisesti mahdollisuus valtiosääntövalituksen tekemiseen, on johtanut toisaalta siihen, ettei kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla ole ollut toistaiseksi näkyvää valtiosisäistä merkitystä Saksassa.

Toinen merkittävä ero Suomeen verrattuna on se, että Saksan perustuslaki nimenomaisesti kieltää poikkeuslakimenettelyn eli mahdollisuuden poiketa perustuslaista sen tekstiä samalla muuttamatta (79 art.). Kun perustuslaki toisaalla kieltää puuttumasta missään tapauksessa perusoikeuksien ydinsisältöön (19 art. 2 mom.), tietyn rajan ylittäviä perusoikeusrajoituksia ei voida lainkaan toimeenpanna, ellei samalla muuteta itse perustuslain tekstiä. Lisäksi ihmisarvon suoja on nostettu perusoikeusjärjestelmän ylimmäksi normiksi kieltämällä siihen puuttuminen perustuslakia muuttamallakaan (71 art. 3 mom.).

Saksan perustuslaki on vapausoikeuspainotteen. Se sisältää kattavan ja huomattavasti Suomen hallitusmuotoa yksityiskohtaisempaan muotoon kirjoitetun vapausoikeusluettelon. Vapausoikeuksien sallitut rajoitukset on perustuslaissa kirjoitettu täsmälliseen muotoon. Varsinaisia taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia perusoikeuksien joukossa on niukasti. Kuitenkin perustuslain sosiaalivaltiolauseketta (20 art. 1 mom.: ”Saksan liittotasavalta on demokraattinen ja sosiaalinen liittovaltio”) on tulkittu samaan tapaan, kuin muissa maissa on tulkittu varsinaisia sosiaalisia perusoikeuksia.

Sveitsi

Sveitsissä on voimassa liittovaltiotasolla niin ikään vanha perustuslaki vuodelta 1874. Sen kokonaisuudistus on ollut vireillä jo pitkään. Sveitsin järjestelmä on verrattavissa Suomeen siinä, että tuomioistuimilta puuttuu oikeus tut-

kia liittovaltion lakien perustuslainmukaisuutta (113 art. 3 mom.). Toisaalta Sveitsin liittotuomioistuimien soveltaa kuitenkin aktiivisesti perusoikeuksia ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiä ratkaisuisaan.

Sveitsin perustuslain perusoikeussäännökset ovat varsin suppeat. Perustuslaissa nimenomaan mainittujen oikeuksien lisäksi liittotuomioistuin on antanut vastaavan aseman eräille oikeuksille, jotka se tunnustaa kirjoittamattomiksi perusoikeuksiksi (mielipiteenvapaus, henkilökohtainen vapaus, kielellinen vapaus, kokoontumisvapaus).

Sveitsin perustuslakiin sisältyy jo nykyisin useita taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien tyyppisiä säännöksiä liittovaltion ja kantonien sosiaalisista tehtävistä. Ne on kuitenkin sijoitettu pääsääntöisesti erilleen varsinaisina perusoikeuksina pidetyistä vapausoikeuksista. Sama kahtiajako on — tosin eräin poikkeuksin — säilytetty Sveitsissä 1970-luvulta alkaen valmistuneissa perustuslakiehdotuksissa.

Yhdysvallat

Yhdysvaltojen liittovaltioperustuslakiin ei alunperin sisällynyt perusoikeussäännöstöä. Varsin pian (1791) perustuslakia täydennettiin I—X lisäartikloilla, joista yleensä käytetään yhteisnimitystä ”Bill of Rights”. Siinä turvataan muun muassa uskonnon-, sanan- ja kokoontumisvapaus (I lisäartikla), oikeus kantaa asetta (II lisäartikla), henkilökohtainen koskemattomuus ja kotirauha (IV lisäartikla), rikoksesta syytetyn oikeussuoja (V ja VI lisäartikla) ja julmien tai epätavallisten rangaistusten kielto (VII lisäartikla). Myöhemmin perustuslakia on täydennetty uusilla lisäartikloilla erityisesti yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi (mm. osavaltioihin kohdistuva XIV lisäartikla, orjuuden kielto XIII lisäartiklassa, äänioikeus ihonväristä riippumatta XV lisäartiklassa, äänioikeus sukupuolesta riippumatta XIX lisäartiklassa). Vaikka Yhdysvaltojen perustuslain perusoikeussäännöstö on niukka ja vähäsanainen, se on liittovaltion korkeimman oikeuden aseman ja toiminnan kautta johtanut hyvin hienojakoiisiin tulkintalinjoihin kongressin ja osavaltioiden lainsäädäntövallan rajoista (muun muassa raskauden keskeytys sen eri vaiheissa). Muun muassa perustuslain IX lisäartiklassa olevan vanhastaan voimassa olleiden oikeuksien pysyttämistä koskevan säännöksen nojalla on tul-

kinnallisesti johdettu kokonaan uusiakin perusoikeuksia (esimerkiksi liikkumisvapaus ja siihen kuuluva vapaus valita asuinpaikkansa).

Yhdysvalloissa liittovaltion korkein oikeus valvoo sekä liittovaltion kongressin että osavaltioiden säätämien lakien perustuslainmukaisuutta ja asiallisesti julistaa mitättömiksi perustuslainvastaisina pitämänsä lait. Vaikka tämän järjestelmän tausta on vahvasti liittovaltiorakenteessa, Yhdysvalloissa omaksuttu tuomioistuinten valta tutkia lakien perustuslainmukaisuutta on ollut laajan kansainvälisen mielenkiinnon kohteena. Toisen maailmansodan jälkeen ratkaisu on omaksuttu hyvin monien maiden valtiosäännössä. Erityisesti Euroopassa lakien perustuslainmukaisuuden valvonta on kuitenkin — Itävallassa jo ensimmäisen maailmansodan jälkeen omaksuttua ratkaisua seuraten — useimmiten uskottu yleisten tuomioistuinten sijasta erityiselle valtiosääntötuomioistuimelle.

Kanada

Kanadan perustuslakiin sisällytettiin vuonna 1982 nykyaikainen perusoikeussäännöstö (Canadian Charter of Rights and Freedoms). Samalla tuomioistuimet oikeutettiin tutkimaan lakien perustuslainmukaisuus. Uudistuksen erityispiirteet liittyvät Kanadan liittovaltiorakenteeseen ja eräiden osavaltioiden vastustukseen liittovaltiotasolta perusoikeussäännöstöä kohtaan. Säädettyyn peruskirjaan sisältyy kansainvälisesti poikkeuksellinen mahdollisuus säätää eräistä perusoikeussäännöksistä poikkeavia liittovaltio- tai osavaltiolakeja (33 §). Suomen kannalta vertailukelpoisista maista järjestelmä on lähin suomalaisen poikkeuslakimenettelyn vastine, joskin Kanadan ratkaisu liittyy liittovaltiorakenteeseen ja on suomalaista poikkeuslakimenettelyä selvästi rajatumpi. Se sallii poikkeukset vain osasta perusoikeuksia, edellyttäen poikkeusten yksilöintiä itse laissa ja sallii vain määräaikaikat (enintään viisi vuotta voimassa olevat) poikkeuslait.

Poikkeamismahdollisuuden ulottumattomissa ovat muun muassa äänioikeus ja vaalikelpoisuus (3 §), liikkumisvapaus ja oikeus valita asuinpaikkansa (6 §) sekä kielellisiä oikeuksia koskeva laaja säännöstö (16—23 §) ja eräät peruskirjan suhdetta vähemmistöjen oikeuksiin ja sukupuolten tasa-arvoon koskevat yleiset säännökset. Sen sijaan eräitä hyvin perustavan-

laatuksiakin oikeuksia koskevat perusoikeussäännökset on sisällytetty poikkeamismahdollisuuden piiriin, kuten uskonnonvapaus ja niin sanotut poliittiset perusoikeudet (2 §), oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen (7 §) sekä yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (15 §). Tältäkin osin ratkaisu liittyy Kanadan liittovaltiotarkenteeseen, sillä myös osavaltioiden perustuslait antavat suojaa kyseisille oikeuksille eikä poikkeamismahdollisuus kohdistu niihin.

2.3. Nykytilan arviointi

Suomen perusoikeusjärjestelmä on vanhentunut verrattaessa sitä kansainvälisiin ihmisoikeus-sopimuksiin ja toisen maailmansodan jälkeiseen eurooppalaiseen valtiosääntökehitykseen. Se kuvastaa myös puutteellisesti julkisen vallan toimintojen laajentumista useilla eri aloilla, muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon, ympäristönsuojelun sekä opetus- ja sivistystyön piirissä.

Järjestelmän kehittämistarpeet koskevat erityisesti perusoikeuksien henkilöllisen soveltamisalan ja perusoikeusturvan piirin sisällöllistä laajentamista, perusoikeuksien rajoittamisedellytysten täsmentämistä, perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeuksien suhteen järjestämistä sekä perusoikeuksien sovellettavuuden ja niitä koskevien valvontamekanismien parantamista. Perusoikeusjärjestelmän kehittäminen ei ole mahdollista yksittäisiä perusoikeussäännöksiä koskevin tarkistuksin, vaan puutteiden korjaaminen edellyttää Suomen perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudistusta.

Hallitusmuodon II luvussa turvataan lähinnä perinteisiä vapausoikeuksia ja muodollista yhdenvertaisuutta. Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia säännellään vain niukasti. Hallitusmuodosta puuttuvat lähes kokonaan myös oikeusturvaa tuomioistuinmenettelyssä koskevat säännökset, joilla on keskeinen asema esimerkiksi kansainvälisissä ihmisoikeus-sopimuksissa. Oikeus ympäristöön on ollut kehittymässä kansainvälisesti turvatuksi ihmisoikeudeksi viimeisten vuosikymmenten kuluessa. Myös moniin ulkomaisiin perustuslakeihin sisältyy ympäristöä koskevia säännöksiä. Kun otetaan huomioon ympäristökysymysten kasvava merkitys, voidaan pitää puutteena, ettei perustuslakeihimme sisälly asiasta mitään säännöksiä. Hallitusmuodon II luvun sisällön sup-

peus näkyy myös siinä, ettei se sisällä säännöksiä vaali- ja osallistumisoikeuksista.

Perinteisten vapausoikeuksien osalta hallitusmuotoon sisältyy aukkoja. Esimerkkeinä voidaan mainita yksityiselämää koskevan yleissäännöksen, henkilökohtaista koskemattomuutta koskevan nimenomaisen säännöksen ja uskonnonvapautta laajempaa omantunnonvapautta koskevan säännöksen puuttuminen. Yhdenvertaisuutta koskevan sääntelyn puutteena voidaan pitää painottumista muodolliseen yhdenvertaisuuteen tosiasiallisen tasa-arvon turvaamisen sijasta.

Hallitusmuodon II luku turvaa perusoikeudet vain Suomen kansalaisille. Kansainvälistymis- ja yhdentymiskehityksen johdosta tällaista lähtökohtaa ei voida enää pitää perusteltuna. Esimerkiksi kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa lähtökohtana on oikeuksien tunnustaminen kaikille sopimusvaltion oikeudenkäyttöpiirissä oleville kansalaisuudesta riippumatta. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä onkin tarpeen laajentaa perusoikeussuojan henkilöllistä soveltamisalaa maan omien kansalaisten ulkopuolelle.

Hallitusmuodossa perusoikeussäännökset on kirjoitettu hyvin yleiseen muotoon. Tämä on käytännössä vaikeuttanut myös niiden soveltamista tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa, koska säännökset eivät ole tarjonneet kansalaisille eivätkä lainsoveltajille riittäviä tulkinnallisia kiinnekohtia. Ongelmana useiden perusoikeuksien osalta on myös se, ettei perustuslaissa ole täsmennetty perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä, jolloin rajanveto sallitun ja kielletyn perusoikeuksien lainsäädännöllisen rajoittamisen välillä jää hyvin tulkinnanvaraiseksi. Eräiden perusoikeussäännösten lakivaukset näyttäisivät mahdollistavan hyvin pitkälle menevät tavallisella lailla toteutettavat perusoikeuden rajoitukset (esimerkiksi hallitusmuoto 7 § 1 mom. ja 12 §). Perusoikeuksien kirjoittamistapaa olisikin täsmennettävä ja niiden rajoittamisedellytykset määriteltävä nykyistä selkeämmin itse perusoikeussäännöksessä.

Perusoikeuksien valvonta on perustuslaissa hyvin puutteellisesti säännelty. Valvontamekanismit ovat kehittyneet lähes täysin käytännön pohjalta. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä olisi perusteltua täsmentää perusoikeuksien valvontajärjestelmän perustuslaintasoista sääntelyä.

Perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoike-

keussopimusten välillä on läheisiä sisällöllisiä yhteyksiä. Yksittäisen ihmisen kannalta ne muodostavat toisiaan täydentävät yksilön oikeuksia suojaavat turvaverkostot. Ihmisoikeuksien alalla tapahtunut kansainvälinen kehitys puoltaisi ihmisoikeussopimusten aseman vahvistamista myös Suomen sisäisessä oikeusjärjestelmässä. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi ihmisoikeuksien valtiosisäisten valvontamekanismien tehostamisella. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä olisi pyrittävä myös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien keskinäisten suhteiden selventämiseen.

Hallitusmuodon 16 §:n nykyinen sodan ja kapinan aikaa koskeva perusoikeuksien rajoitusvaltuus on yksi esimerkki perusoikeussäännösten kehittämistarpeesta, joka on johdettavissa ihmisoikeussopimuksista. Hallitusmuodon 16 § näyttäisi antavan ihmisoikeussopimusten hätätilamääräyksiin verrattuna liian pitkälle menevän valtuutuksen perusoikeussuojasta poikkeamiseen. Perusoikeuksien suojaa olisikin perusteltua vahvistaa myös poikkeusoloissa siten, että oikeudet olisivat mahdollisimman laajasti myös tuolloin voimassa.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Tavoitteet

Perusoikeusuudistuksen tärkeimpänä tavoitteena on yksilön oikeuksien perustuslaintasoisien turvan laajentaminen ja vahvistaminen. Ehdotetulla säännöstellä pyritään parantamaan yksilön oikeusturvaa niin perinteisten vapausoikeuksien kuin taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien alueella sekä luomaan edellytykset ihmisten lisääntyville vaikutusmahdollisuuksille itseään ja elinympäristöään koskeviin asioihin. Uudistuksen tavoitteena on myös lisätä tosiasiallista tasa-arvoa yhteiskunnassa. Myös perusoikeuksien henkilöistä soveltamisalaa on tarkoitus laajentaa.

Perusoikeusuudistus pyrkii määrittämään yksilön ja julkisen vallan suhteet sekä suomalaisen yhteiskunnan perustavanlaatuiset arvot nykytilaa ja näköpiirissä olevaa tulevaisuutta silmällä pitäen. Perusoikeussäännökset osoittavat julkisen vallan valtiosääntöisiä tehtäviä ja rajoittavat julkisen vallan käyttöä yksilön oi-

keuksien hyväksi. Ne luovat puitteita lainsäätäjän ja muiden julkisen vallan käyttäjien toiminnalle.

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

Uudistuksella pyritään lisäämään perusoikeuksien suoraan sovellettavuutta tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sekä parantamaan yksityisten ihmisten mahdollisuutta vedota oikeuksiensa tueksi välittömästi perusoikeussäännöksiin. Samoin Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten asemaa Suomen oikeusjärjestelmässä on pyritty vahvistamaan.

Perusoikeuksien suojaa pyritään tehostamaan myös täsmentämällä ja tiukentamalla perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä. Esityksellä pyritään turvaamaan perusoikeussuojan säilyminen mahdollisimman laajana myös poikkeuksellisissa oloissa.

Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien valvontajärjestelmiä pyritään selkeyttämään ottamalla niitä koskevat perussäännökset perustuslakiin.

3.2. Ehdotetut perusoikeudet

Yleistä

Perustuslain perusoikeussäännökset ehdotetaan uudistettaviksi kokonaisuudessaan. Uudet perusoikeudet koottaisiin hallitusmuodon II lukuun, mikä korostaa valtiosäännön yhtenäisyyttä ja liittää perusoikeuksien kehittämisen hallitusmuodon muihin säännöksiin.

Ehdotuksessa on pyritty sellaiseen säännösten kirjoittamistapaan, joka mahdollisimman hyvin sopisi yhteen hallitusmuodon muiden osien kanssa. Tämän vuoksi eri perusoikeuksia on pyritty kokoamaan yhteen siinä määrin kuin siihen on ollut luontevia edellytyksiä ja oikeuksien välillä on läheisiä sisällöllisiä yhteyksiä. Yksittäisten oikeuksien muotoilussa on pyritty tiiviiseen ilmaisuun ja välttämään

muotoiluja, jotka estäisivät perusoikeusjärjestelmän sopeuttamista myös muuttuviin oloihin. Verrattuna hallitusmuodon nykyisiin perusoikeussäännöksiin ehdotetut säännökset ovat kuitenkin täsmällisempiä ja yksityiskohtaisempia.

Ehdotuksen toteutuminen merkitsisi perustuslaissa jo turvattujen vapausoikeuksien ja yhdenvertaisuutta koskevan sääntelyn laajentamista ja täsmentämistä sekä keskeisten taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien sekä ympäristöä koskevan säännöksen ottamista perustuslakiin. Vaali- ja osallistumisoikeuksia koskevat perussäännökset siirrettäisiin hallitusmuodon perusoikeuslukuun. Perusoikeuksina turvattaisiin aikaisempaa laajemmin myös prosessuaalisia lainkäyttöä ja hallintoa koskevia oikeusturvatakeita.

Hallitusmuodon II lukuun ehdotetaan otettavaksi seuraavat perusoikeussäännökset:

- yhdenvertaisuus ja tasa-arvo (5 §)
 - syrjintäkielto
 - lasten oikeus tasa-arvoiseen kohteluun
 - sukupuolten tasa-arvo
- oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (6 §)
 - kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto
 - oikeusturva vapaudenmenetyksen yhteydessä
- taannehtivan rikoslain kielto ja rikosoikeudellinen legaliteettiperiaate (6 a §)
- liikkumisvapaus (7 §)
 - liikkumisvapaus ja oikeus valita asuinpaikka
 - oikeus lähteä maasta
 - kansalaisen oikeus saapua maahan ja suoja karkottamista vastaan
 - ulkomaalaisen oikeus tulla maahan ja oleskella maassa
- yksityiselämän, kunnian, kotirauhan suoja (8 § 1 ja 3 mom.)
- luottamuksellisen viestin salaisuus (8 § 2 ja 3 mom.)
- uskonnon ja omantunnon vapaus (9 §)
- sananvapaus (10 §)
- oikeus saada tieto viranomaisen hallussa olevasta tallenteesta (10 § 3 mom.)
- kokoontumis- ja mielenosoitusvapaus (10 a § 1 mom.)
- yhdistymisvapaus (10 a § 2 mom.)
- vaali- ja osallistumisoikeudet (11 §)

- valtiollinen ääni- ja äänestys-oikeus
- kunnallinen ääni- ja äänestys-oikeus
- yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien edistäminen

- omaisuuden suoja (12 §)
- oikeus opetukseen ja sivistykseen (13 §)
 - oikeus maksuttomaan perusopetukseen
 - oikeus saada muuta opetusta
 - mahdollisuus kehittää itseään
 - tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus
- kielelliset oikeudet (14 §)
 - kansalliskielten yhdenvertaisuus
 - oikeus asioida omalla kielellään, suomeksi tai ruotsilla
 - suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhdenvertaisuus
 - saamelaiden, romanien ja muiden ryhmien oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin
 - viittomakieltä käyttävien oikeudet
- ympäristösäännös (14 a §)
 - vastuu luonnosta ja ympäristöstä
 - terveellisen ympäristön turvaaminen
 - vaikuttamismahdollisuus elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon
- oikeus työhön (15 §)
 - oikeus hankkia oma toimeentulonsa
 - työllisyyden edistäminen
 - työvoiman suoja
 - lakiin perustumattoman työstä erottamisen kielto
- sosiaaliset oikeudet (15 a §)
 - oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon
 - perustoimeentulon turva
 - sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen
 - väestön terveyden edistäminen
 - lapsen huolenpidosta vastaavien tukeminen
 - asumisen edistäminen
- hallinnon ja lainkäytön oikeusturvatakeet (16 §)
 - oikeus asianmukaiseen ja joutuisaan viranomaiskäsittelyyn
 - oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi
 - oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet.

Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo

Yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevilla säännöksillä on ollut perinteisesti keskeinen asema perusoikeusjärjestelmässä. Myös kansainvälisessä ihmisoikeussääntelyssä yhdenvertaisuudella ja erityisesti syrjinnän kielloilla on tärkeä merkitys. Yhdenvertaisuuden ajatus sisältyy jo perusoikeuden käsitteeseen. Ehdotetut perusoikeussäännökset on pääsääntöisesti kirjoitettu jokaiselle kuuluviksi. Tämän ohella on ehdotukseen sisällytetty useita yhdenvertaisuutta nimenomaisesti turvaavia säännöksiä. Ehdotuksilla pyritään turvaamaan paitsi perinteistä oikeudellista yhdenvertaisuutta myös tosiasiallisen tasa-arvon toteutumista yhteiskunnassa.

Hallitusmuodon 5 §:n 1 momenttiin ehdotetaan otettavaksi nykyistä 5 §:ää vastaava yleislauseke yhdenvertaisuudesta lain edessä. Säännöksen soveltamisalaa on kuitenkin laajennettu Suomen kansalaisista yleisemmin ihmisten yhdenvertaisuutta turvaavaksi. Muut yhdenvertaisuutta koskevat säännökset täsmentävät 1 momentin ilmaisemaa yleistä periaatetta.

Yhdenvertaisuussääntelyn kansainvälistä kehitystä vastaavasti ehdotetaan 5 §:n 2 momenttiin erityistä syrjinnän kieltävää säännöstä. Ehdotuksen mukaan ketään ei saisi ilman hyväksyttävää perustetta asettaa muihin nähden eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä mainittaisiin siten määräytyt suomalaisen yhteiskunnan kannalta merkitykseltään huomattavat kielletyt erotteluperusteet. Luetteloa kielletyistä syrjintäperusteista ei kuitenkaan ole kirjoitettu tyhjentäväksi.

Lisäksi 5 §:n 3 momentissa edellytettäisiin lasten kohtelemista tasa-arvoisesti yksilöinä. Pykälän 4 momentti puolestaan koskisi sukupuolten välistä tasa-arvoa. Sen mukaan sukupuolten tasa-arvo työ- ja palvelussuhteen ehdoista määrättäessä ja muutoinkin työelämässä sekä yhteiskunnallisessa toiminnassa turvattaisiin lailla.

Yhdenvertaisuussääntelyn kokonaisuuteen kuuluisivat 5 §:n ohella myös säännös suomen ja ruotsin kielen asemasta (14 § 1 ja 2 mom.) sekä saamelaisia, romaneja ja muita ryhmiä koskeva säännös (14 § 3 mom.). Myös ehdotus säätyjen erioikeuksien lakkauttamisesta korostaa yhdenvertaisuutta yhtenä perusoikeussääntelyn lähtökohtana. Samalla kumottaisiin myös

valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 3 momentti, jonka mukaan säätyerioikeuksien muuttaminen edellyttää perustuslainsäätämisyjärjestystä.

Vapausoikeudet

Hallitusmuodon II luvussa turvataan jo nykyisin varsin kattavasti keskeiset vapausoikeudet. Toisaalta nykyiset vapausoikeussäännökset eivät kuitenkaan täsmällisyydeltään vastaa nykyaikaiselle perusoikeussääntelylle asetettuja vaatimuksia. Sanamuodoltaan useat nykyiset vapausoikeussäännökset näyttäisivät lisäksi mahdollistavan oikeuksien hyvin pitkällekin menevät lainsäädännölliset rajoitukset. Hallitusmuodon vapausoikeussäännöksiä ehdotetaan huomattavasti täsmennettäväksi ja osin myös alaltaan laajennettaviksi.

Ehdotetussa 6 §:ssä turvattaisiin jokaiselle oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Henkilökohtainen koskemattomuus ja turvallisuus olisivat perustuslaissa uusia oikeuksia, vaikkakin niistä edellinen on jo aikaisemmin johdettu hallitusmuodon 6 §:ssä säädetystä hengen ja henkilökohtaisen vapauden turvasta. Uutta olisi myös nimenomainen kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kieltö. Omaisuuden suojaa koskevat säännökset sisällytettäisiin asiallisesti entisellään ehdotettuun 12 §:ään.

Liikkumisvapauden eri ulottuvuudet kirjoitettaisiin hallitusmuodon 7 §:ssä huomattavasti nykyistä yksityiskohtaisemmin. Perusoikeusuoja annettaisiin paitsi maassa liikkumiselle ja asuinpaikan valinnalle myös oikeudelle lähteä maasta. Hallitusmuotoon ehdotetaan otettavaksi nimenomainen kieltö estää Suomen kansalaista saapumasta maahan sekä kieltö karkottaa maasta tai — tietyin poikkeuksin — vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää hänet toiseen maahan. Erikseen säädettäisiin ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa sekä rajoitettaisiin ulkomaalaisen luovuttamista toiseen maahan.

Uutena perusoikeutena hallitusmuodon 8 §:ään otettaisiin yksityiselämän suoja koskeva yleislauseke. Kunniaa ja kotirauhaa sekä kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevat perusoikeudet turvattaisiin samassa yhteydessä nykyiseen tapaan. Luottamuksellisen viestin salaisuutta ei

enää rajoitettaisi käytettyjen viestintämenetelmien mukaisesti.

Ehdotettavassa 9 §:ssä turvattaisiin perinteisen uskonnonvapauden ohella myös laajempi omantunnonvapaus, joka ei rajoittuisi vain uskonnollisiin vakaumuksiin. Säännöksessä lueteltaisiin uskonnon ja omantunnonvapauden osa-alueina oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Lisäksi säädettäisiin, ettei kukaan olisi velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen.

Sanan-, kokoontumis- ja yhdistymisvapautta koskevat säännökset kirjoitettaisiin nykyistä yksityiskohtaisemmiksi ja täsmällisemmiksi. Sananvapauteen luettaisiin oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä (10 § 2 mom.). Sananvapautta koskevan säännöksen yhteydessä turvattaisiin uutena perusoikeutena tallennejulkisuus eli oikeus saada tieto viranomaisen hallussa olevasta asiakirjasta ja muusta tallenteesta (10 § 3 mom.). Mielenosoitusoikeus (10 a § 1 mom.) ja ammatillinen yhdistymisvapaus (10 a § 2 mom.) turvattaisiin nimenomaisesti.

Vaali- ja osallistumisoikeudet

Hallitusmuodon II luku ei sisällä nykyisin edes viittaussäännöstä äänioikeuteen tai muihin osallistumisoikeuksiin. Suomessa eduskunta-vaaleihin liittyvistä kansalaisten oikeuksista on perinteisesti säädetty valtiopäiväjärjestyksessä eikä hallitusmuodossa. Oikeudesta äänestää neuvoa-antavassa kansanäänestyksessä ja presidentinvaaleissa on hallitusmuodossa ollut vain viittaussäännökset valtiopäiväjärjestykseen.

Vaali- ja osallistumisoikeudet ovat luonteeltaan kehittyneet yhä selvemmin yksilön perusoikeuksiksi. Siten ei voida pitää riittävänä niiden sääntelyä pelkästään valtiopäiväjärjestyksessä ja hallitusmuotoon otetuissa viittaussäännöksissä.

Hallitusmuodon 11 §:n 1 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan jokaisella ennen äänestysvuotta 18 vuotta täyttäneellä Suomen kansalaisella on oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä.

Säännös ei merkitsisi asiallista muutosta ääni- ja äänestys oikeuden edellytyksiin.

Kunnallista ääni- ja äänestys oikeutta koskevat perussäännökset ehdotetaan kirjattaviksi perustuslakiin. Tämä oikeus ulotettaisiin nykyistä lainsäädäntöä vastaavasti myös maassa vakinaisesti asuviin ulkomaalaisiin. Kunnallisen ääni- ja äänestys oikeuden tarkempi määrittely jäisi muussa lainsäädännössä säänneltäväksi.

Hallitusmuodon 11 §:n 3 momenttiin ehdotetaan otettavaksi ääni- ja äänestys oikeutta laajemmalle ulottuvaa osallistumisoikeutta turvaava säännös. Sen mukaan julkisen vallan tehtävänä olisi edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Ehdotettuun ympäristöä koskevaan perusoikeuspykälään sisältyisi elinympäristöä koskevia vaikutusmahdollisuuksia turvaava säännös (14 a § 2 mom.).

Taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet

Hallitusmuodon II luvussa turvataan taloudellisenä ja sosiaalisena perusoikeutena nykyisin ainoastaan oikeus työhön ja työvoiman suoja. Hallitusmuodon 6 §:n 2 momenttiin sisältyi jo alunperin säännös siitä, että kansalaisten työvoima on valtakunnan erikoisessa suojeluksessa. Vuonna 1972 tätä säännöstä täydennettiin säätämällä valtiovallan asiaksi tarvittaessa järjestää Suomen kansalaisille mahdollisuus tehdä työtä, mikäli laissa ei ole toisin säädetty.

Muita sosiaalisia oikeuksia suojataan nykyisin perustuslaissa lähinnä vain valtiopäiväjärjestykseen sisältyvällä lakiehdotusten lepäämäänjättämissäännöllä. Valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin (818/92) mukaan lakiehdotus voidaan panna lepäämään yli valtiopäivien, jos kysymyksessä on ehdotus sellaiseksi laiksi, joka heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturvaa, eikä ehdotus koske verosta säätämistä tai valtiosopimukseen sisältyvien määräysten hyväksymistä.

Kansainvälisessä ihmisoikeussääntelyssä on taloudellisilla ja sosiaalisilla perusoikeuksilla merkittävä asema. Keskeiset tällaiset oikeudet sisältyvät muun muassa taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen ja Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan (SopS 43 ja 44/91).

Myös useissa uudemmissa perustuslaeissa, niin Länsi-Euroopassa kuin laajemmallakin, on taloudellisilla ja sosiaalisilla perusoikeuksilla merkittävä asema perusoikeussääntelyn kokonaisuudessa.

Toisaalta nykyinen perusoikeus- ja ihmisoikeusajattelu on vahvasti korostanut perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien jakamattomuutta ja yhtenäisyyttä. Taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutuminen on nähty edellytykseksi muiden oikeuksien toteutumiselle ja päinvastoin.

Perusoikeusuudistuksen lähtökohtana on ollut hallitusmuodon perusoikeussäännösten täydentäminen keskeisillä taloudellisilla ja sosiaalisilla oikeuksilla. Toisaalta ehdotuksia muotoiltaessa on kiinnitetty erityistä huomiota tosiasiallisiin mahdollisuuksiin näiden oikeuksien toteuttamiseen ja varmistumaan siitä, että ehdotukset soveltuisivat myös taloudellisten olosuhteiden muuttuessa.

Taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet ehdotetaan kirjoitettaviksi julkisen valtaan tai lainsäätäjään kohdistuviksi turvaamis- tai edistämismuotoiksi. Poikkeuksen muodostaisi kuitenkin 15 a §:n 1 momentin yksilöllisen oikeuden muotoon laadittu säännös, jonka tarkoituksena on turvata ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso eli niin sanottu eksistenssiminimi. Säännöksellä olisi läheinen kytkentä oikeutta elämään koskevaan 6 §:ään.

Työllisyyttä ja työvoiman suojaa koskevassa 15 §:ssä säädettäisiin ensin yksilön oikeudesta hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla ja elinkeinolla. Julkisen vallan velvollisuudeksi säädettäisiin työllisyyden edistäminen. Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädettäisiin lailla. Pykälään otettaisiin myös nykyistä hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin 1 virkettä vastaava säännös julkisen vallan velvollisuudesta huolehtia työvoiman suojasta sekä uutena säännöksenä kielto erottaa ketään työstä ilman lakiin perustuvaa syytä.

Ehdotetussa 15 a §:n 2 momentissa velvoitettaisiin lainsäätäjä turvaamaan jokaiselle perustoimeentulon turva keskeisten sosiaalisten riskien varalta eli työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen johdosta. Uutena perustuslaillisena velvoitteena säädettäisiin myös julkisen vallan velvollisuus turvata lailla tarkemmin säädettävällä tavalla jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä (15 a § 3 mom.).

Lisäksi säädettäisiin julkiselle vallalle velvollisuus tukea lapsen huolenpidosta vastaavia.

Perusoikeussäännöstöön sisällytettäisiin myös oikeutta asuntoon koskeva säännös (15 a § 4 mom.). Sen mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Sivistykselliset oikeudet

Opetustointa on nykyisessä hallitusmuodossa säännelty verrattain yksityiskohtaisesti sisällyttämällä useita sitä koskevia säännöksiä hallitusmuodon VIII lukuun. Hallitusmuodon koulutusta koskevilla säännöksillä ei ole kuitenkaan käytännössä ollut kovin suurta oikeudellista merkitystä lukuun ottamatta oppivelvollisuutta ja maksutonta kansakouluopetusta koskevaa hallitusmuodon 80 §:ää. Nykyisin opetusta ja koulutusta koskevia sivistyksellisiä oikeuksia pidetään yleisesti perusoikeuden luontoisina, minkä vuoksi oikeutta opetukseen koskevat perussäännökset ehdotetaan siirrettäväksi hallitusmuodon II lukuun.

Perustuslakia uudistettaessa nykyisiä opetusta koskevia säännöksiä voidaan tiivistää samalla kun niiden oikeudellista sitovuutta selkeytetään. Pääosa voimassa olevan hallitusmuodon opetustointa koskevista säännöksistä sekä keskeiset osat opetusta ja sivistystä koskevien ihmisoikeussopimusten määräysten sisällöstä voidaan kiteyttää ehdotetuksi perusoikeuslukuun sijoitettavaksi 13 §:ksi. Samalla voidaan kumota hallitusmuodon VIII luvun säännökset lukuun ottamatta Helsingin yliopistoa ja yksityistä opetusta koskevia 77 ja 82 §:ää.

Ehdotetussa 13 §:n 1 momentissa turvattaisiin subjektiivisena oikeutena jokaiselle oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Maksuton opetus kytkeytyisi oppivelvollisuuteen, josta säädettäisiin edelleen lailla.

Laajemmin opetuksen saatavuutta ja mahdollisuutta kehittää itseään turvattaisiin 13 §:n 2 momentissa. Sen mukaan julkisen vallan olisi turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Säännös kattaisi sekä muun yleissivistävän ja ammatillisen opetuksen että ylimmän opetuksen saatavuuden. Itsensä kehittämisen mahdollisuus puolestaan viittaisi opetuksen ohella

myös riittäviin kulttuuripalveluihin, kuten kirjastolaitokseen. Erikseen ehdotetaan turvatakseni tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus (13 § 3 mom.).

Kielelliset oikeudet

Kielellisillä perusoikeuksilla on ollut hallitusmuodossa perinteisesti merkittävä asema. Hallitusmuodon nykyisessä 14 §:ssä vahvistetaan suomen ja ruotsin kielen asema tasavallan kansalliskielinä. Pykälän 2 momentin mukaan Suomen kansalaisen oikeus käyttää oikeudessa ja hallintoviranomaisen luona omassa asiassaan äidinkieltään, suomea tai ruotsia, sekä tällä kielellä saada toimituskirjansa on turvattava lailla, vartenottamalla, että maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeus järjestetään samanlaisten perusteiden mukaan. Säännös on kirjoitettu lainsäätäjään kohdistuvan perustuslaillisen toimeksiannon muotoon. Käytännössä kyseisen oikeuden toteutumisesta on säädetty kielilaisissa (148/22) ja laissa valtion virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta (149/22). Hallitusmuodon 14 §:n 3 momentin mukaan valtion tulee tyydyttää suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisiä ja taloudellisia tarpeita samanlaisten perusteiden mukaan.

Ehdotuksen useat säännökset liittyvät kielellisiin oikeuksiin. Velvollisuus eri kieliryhmien yhdenvertaiseen kohteluun ja kieleen perustuvan syrjinnän kieltö sisältyisi 5 §:ään. Ehdotetun 16 §:n mukaisiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin kuuluu tulkitsemis- ja käännösavun järjestäminen tarvittaessa. Myös sananvapaudella ja oikeudella opetukseen on kytkentöjä kielellisiin oikeuksiin.

Perusoikeusluetteloon on kuitenkin perusteltua ottaa myös nimenomainen pykälä kielellisistä oikeuksista. Tällaisen pykälän ytimenä olisivat hallitusmuodon nykyistä 14 §:ää vastaavat säännökset suomen ja ruotsin kielen aseman turvaamisesta (14 § 1 ja 2 mom.). Ehdotus ei merkitsisi muutosta kansalliskielten asemaan, vaan lähtisi entiseen tapaan niiden yhdenvertaisuuden turvaamisesta ja oikeudesta käyttää niitä tuomioistuimissa ja muussa viranomaisessa. Sääntelyn sanamuotoa kuitenkin nykyaikaistettaisiin ja velvollisuus huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista sa-

manlaisten perusteiden mukaan kohdistettaisiin valtion sijasta julkiseen valtaan kokonaisuudessaan.

Ehdotukseen sisältyisi myös säännös saamelaisien, romanien ja muiden ryhmien kielellisistä ja kulttuurisista oikeuksista (14 § 3 mom.). Erikseen mainittaisiin saamelaisten asema alkuperäiskansana ja edellytettäisiin lailla säädettyä saamelaisten yksilöllisestä oikeudesta asioida lailla täsmennettävässä laajuudessa viranomaisten luona äidinkiellään. Lisäksi hallitusmuotoon ehdotetaan mainintaa viittomakieltä käyttävien oikeuksien turvaamisesta.

Ympäristö

Perustuslakiin ehdotetaan uutta ympäristöä koskevaa pykälää (14 a §). Hallitusmuoto ei nykyisin sisällä säännöksiä oikeudesta ympäristöön. Sitä vastoin tavallisella lainsäädännöllä on viime vuosikymmeninä yhä enemmän säännelty ympäristön käyttöä ja suojelua. Ympäristön suojelu, sen pilaantumattomuus, puhtaus, terveellisyys ja monimuotoisuus nähdään entistä tärkeämpänä yhteiskunnallisena tavoitteena. Ympäristön säilyminen elinkelpoisena on edellytys muiden perusoikeuksien toteutumiselle.

Oikeus ympäristöön on ollut muotoutumassa kansainvälisesti turvatuksi ihmisoikeudeksi jo useiden vuosikymmenten ajan. YK:n piirissä keskustelun on katsottu alkaneen varsinaisesti Tukholman ympäristökokouksesta, joka vuonna 1972 hyväksyi julistuksen oikeudesta ympäristöön. Uusimpana vaiheena kehityksessä on vuonna 1992 Rio de Janeirossa pidetyn YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssin hyväksymä julistus, joka perustuu ympäristön kestävä kehityksen periaatteille. Julistuksen mukaan ihminen on keskeisessä asemassa pyrittäessä kestäväan kehitykseen. Hänellä on oikeus terveelliseen ja rikkaaseen elämään sopusoinnussa luonnon kanssa. Oikeus kehitykseen tulee toteuttaa siten, että nykyisten ja tulevien sukupolvien tarpeet ympäristöön otetaan oikeudenmukaisesti huomioon.

Ehdotus ympäristösäännöksen ottamisesta perustuslakiin vastaa kansainvälistä kehitystä ja ympäristökysymysten lisääntyntä merkitystä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa.

Ehdotettavassa 14 a §:ssä säädettäisiin ensin kaikille kuuluvasta vastuusta luontoa, sen monimuotoisuutta, ympäristöä ja kulttuuriperintöä kohtaan. Pykälän 2 momentissa asetetta-

siin julkisen vallan perustuslailliseksi velvollisuudeksi pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaihtaa elinympäristöä koskevaan päätöksenteon.

Oikeusturva

Yksi hallitusmuodon nykyisen perusoikeusluettelon selvimmistä eroista verrattuna kansainväliseen perustuslakikäytäntöön ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin on yksilön näkökulmasta kirjoitettujen oikeudenkäyntiä koskevien säännösten puuttuminen. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännössä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva 6 artikla on ollut yksi sopimuksen keskeisimmistä sovellutusalueista.

Ainoa varsinainen prosessuaalinen perusoikeussäännös hallitusmuodossa on ollut 13 §:n suppea säännös oikeudesta lailliseen tuomioistuimeen. Tämän lisäksi hallitusmuodon 60 §:n 2 momentissa kielletään satunnaiset tuomioistui-
met. Muilta osin tuomioistuinlaitosta koskevat hallitusmuodon nykyiset säännökset on laadittu organisatoriselta ja valtioelinten välisen toimivallanjaon kannalta.

Toisaalta yksilön oikeusaseman kannalta menettelyllinen suoja hallintoasioissa saattaa usein olla yhtä tärkeä kuin tuomioistuinmenetelyssä. Yhä enemmän yksilön kannalta tärkeitä asioita ratkaistaan hallinnossa, mistä syystä oikeusturvan tarve on voimakkaasti kasvanut hallitusmuodon säätämisaikoihin verrattuna. Jo vuonna 1919 hallitusmuotoon otettiin yleissäännös hallinnon lainalaisuudesta (92 §). Hallitusmuodon 56 § puolestaan osoittaa periaatteellisen ratkaisun, jonka mukaan myös hallinnollisissa asioissa voidaan valittaa tuomioistuimelle.

Hallitusmuotoa ehdotetaankin täydennettäväksi oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvän hallinnon takeita koskevalla perussäännöksellä (16 §). Sen mukaan jokaisella olisi oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Lisäksi hänellä olisi oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi. Ehdotettu säännös antaisi lisäksi institutionaalista suojaa tärkeimmille hyvän hallinnon ja

oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osa-alueille.

Taannehtivan rikoslain kiellon on katsottu olevan meillä voimassa perustuslain tasoisena oikeutena jo nykyisin huolimatta siitä, että asiasta ei sisälly perustuslakeihin nimenomaista säännöstä. Hallitusmuodon uudeksi 6 a §:ksi ehdotetaan perusoikeusuudistuksen yhteydessä tämän mukaisesti säännöstä taannehtivan rikoslain kiellosta ja rikosoikeudellisesta legaliteettiperiaatteesta.

Hallitusmuodon 6 §:n 3 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännökset vapaudenmenetyksistä koskeviksi oikeusturvatakeiksi. Ehdotuksen mukaan vapaudenmenetyksen sisältävän rangaistuksen voisi määrätä vain tuomioistuin. Muunkin vapaudenmenetyksen laillisuus olisi aina saatettavissa tuomioistuimen tutkittavaksi.

Myös perusoikeussääntelyn muissa osissa korostuu oikeusturvavaatimus. Esimerkiksi maassaokeskeluoikeutta turvaavassa 7 §:n 3 momentissa asetetaan Suomen kansalaisen ihmisoikeuksien ja oikeusturvan takaaminen ehdotomaksi edellykkeksi luovuttamismahdollisuudelle.

3.3. Perusoikeuksien suojaama henkilöpiiri

Suomen kansalaiset ja ulkomaalaiset

Perusoikeusuudistuksen tavoitteena on laajentaa perusoikeussäännösten suojaamaa henkilöpiiriä. Nykyisin hallitusmuodon II luvussa perusoikeudet on turvattu vain Suomen kansalaisille. Tämä ilmenee jo kyseisen luvun otsikosta "Suomen kansalaisten yleiset oikeudet ja oikeusturva". Varsinaisissa perusoikeussäännöksissä on lähes poikkeuksetta mainittu Suomen kansalainen oikeuksien haltijana.

Toisen maailmansodan jälkeen perusoikeus- ja ihmisoikeusajattelun lähtökohdat ovat muuttuneet tässä suhteessa olennaisesti. Muutos näkyy erityisesti kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, jotka velvoittavat sopimusvaltiota kunnioittamaan ja takaamaan sopimusten sisältämät ihmisoikeudet pääsääntöisesti kaikille valtion oikeuspiiriin kuuluville henkilöille siitä riippumatta, ovatko he kyseisen valtion kansalaisia.

Esimerkiksi kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa on ainoastaan poliittiset osallistu-

misoikeudet kytketty kansalaisuuteen. Sopimuksen 25 artiklan mukaan kaikilla kansalaisilla tulee olla oikeus ja mahdollisuus ilman syrjintää ja kohtuuttomia rajoituksia ottaa osaa yleisten asioiden hoitoon välittömästi tai valittujen edustajien välityksellä, äänestää ja tulla valituksi määräaikaissa ja rehellisissä vaaleissa sekä päästä periaatteessa yhdenvertaisina maansa julkisiin virkoihin. Sopimuksen 12 artiklan mukaan keneltäkään ei saa mielivaltaisesti kieltää oikeutta tulla omaan maahansa, mikä merkitsee korostetun suojan antamista kansalaisille. Sopimuksen 13 artikla vuorostaan suojaa maassa laillisesti oleskelevaa ulkomaalaista laitonta maasta karkottamista vastaan. Lisäksi oikeus kansalaisuuteen on sopimuksen 24 artiklassa turvattu jokaiselle lapselle ihmis-oikeutena. Muutoin kansalaisuudella ei ole merkitystä sopimuksen turvaamien oikeuksien kohdalla.

Euroopan ihmisoikeussopimus on tältä osin samansuuntainen. Kansalaisuuden merkitys rajoittuu oikeuteen oleskella maassa ja poliittisiin oikeuksiin. Sopimuksen 16 artikla jättää jäsenvaltioille mahdollisuuden sanan-, kokoontumis- ja yhdistymisvapautta turvaavista määräyksistä ja syrjintäkiellosta riippumatta rajoittaa ulkomaalaisten poliittista toimintaa. Sopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 3 artiklassa tataan oikeus kohtuullisin väliajoin pidettäviin vapaisiin ja salaisiin vaaleihin olosuhteissa, jotka takaavat kansalaisten vapaan mielipiteenilmaisun. Neljännen lisäpöytäkirjan 3 artiklassa puolestaan suojataan kansalaisia karkottamista ja maahantulon estämistä vastaan. Ulkomaalaisetkin suojataan joukkokarkotukselta (4 lisäpöytäkirja 4 art.) ja mielivaltaiselta karkottamiselta (7 lisäpöytäkirja 1 art.).

Kansainvälinen kehitys ja kansainvälisen vuorovaikutuksen lisääntyminen puoltavat perusoikeussuojan ulottamista maassa oleskeleviin ulkomaalaisiin. Kansalaisuusperiaatteesta kiinni pitäminen perusoikeuksien osalta on ongelmallista, koska kansainväliset ihmisoikeussopimukset turvaavat jo nykyisellään samansisältöisiä oikeuksia ulkomaalaisille. Myös vireillä olevat yhdistymisratkaisut puoltavat perusoikeuksien henkilöllisen soveltamisalan laajentamista, sillä jo Euroopan talousaluetta koskeva ratkaisu merkitsee, että Suomen on kohdeltava Euroopan talousalueeseen kuuluvien maiden kansalaisia sopimuksen tarkoittamilla aloilla samalla tavoin kuin maan omia kansalaisia.

Myös kotimaisessa lainsäädännössä on asetteittain purettu ulkomaalaisten oikeuksien rajoituksia. Ihmisoikeussopimusten vaikutus on näkynyt esimerkiksi yhdistymis-, kokoontumis- ja painovapauden käyttämistä koskevien ulkomaalaisrajoitusten poistamisessa (Lait 503/89 sekä 1331—1333/89). Euroopan talousalueesta tehty sopimus (ETA-sopimus) on myös vaikuttamassa ulkomaalaisia koskevien rajoitusten poistamiseen lainsäädännöstä (esimerkiksi laki painovapauslain muuttamisesta, 308/93).

Ulkomaalaisten asemaa on parannettu hallitusmuodonkin muutoksilla, tosin tähän asti perusoikeusluvun ulkopuolella. Vuonna 1976 mahdollistettiin muiden pohjoismaiden kansalaisten osallistuminen kuntien hallintoon (hallitusmuoto 51 § 3 mom.; 334/76). Vuoden 1991 lopulla annetulla lailla (1717/91) tämä mahdollisuus säätää lailla osallistumisesta kuntien hallintoon laajennettiin muihinkin ulkomaalaisiin. Vuonna 1989 purettiin ulkomaalaisten virkakelpoisuuden perustuslaillisia rajoituksia hallitusmuodon 84 §:n muutoksella (724/89). Aikaisemmin oli pääsääntönä, että valtion virkaan voitiin nimittää vain Suomen kansalainen. Muutoksen jälkeen ulkomaalainenkin voidaan nimittää julkisiin virkoihin lukuun ottamatta virkoja, jotka on erikseen pidätetty vain Suomen kansalaisille.

Ehdotuksessa luovutaan eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta perusoikeuksien kytkennästä Suomen kansalaisuuteen. Säännökset on pääsääntöisesti laadittu jokaisen oikeudeksi. Poikkeuksia ovat vaalioikeudet ja oikeus oleskella maassa. Oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä pidätettäisiin vastaisuudessaakin vain Suomen kansalaisille (11 § 1 mom.). Kunnallinen äänestys-oikeus on sen sijaan tarkoitus ulottaa myös maassa vakinaisesti asuviin ulkomaalaisiin sen mukaan kuin lailla säädetään. Suomen kansalaisten asema poikkeaisi tässä kohden ulkomaalaisten asemasta kuitenkin siinä, ettei äänestys-oikeuden edellytyksenä heidän osaltaan olisi vakinainen asuminen maassa (11 § 2 mom.).

Suomen kansalaisen oikeus tulla maahan ja oleskella maassa nauttisi huomattavasti pitemmälle menevää suojaa kuin ulkomaalaisen vastaavat oikeudet. Kansalaisella olisi ehdoton oikeus saapua maahan sekä suoja karkottamista ja vastoin tahtoa toiseen maahan siirtämistä tai luovuttamista vastaan. Lailla voitaisiin kuitenkin säätää Suomen kansalaisen luovuttamisesta rikoksen johdosta tai siirtämisestä ran-

gaistuksen täytöntöönpanoa varten maahan, jossa hänen ihmisoikeutensa ja oikeusturvansa on taattu (7 § 3 mom.).

Ulkomaalaisen oikeus tulla Suomeen ja oleskella maassa jäisi lailla säädettäväksi. Perustuslaissa kiellettäisiin kuitenkin ulkomaalaisen karkottaminen, luovuttaminen ja palauttaminen sellaiseen maahan, jossa häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu (7 § 4 mom.). Ulkomaalaisella tarkoitetaan sekä vieraan valtion kansalaista että kansalaisuutta vailla olevia henkilöitä.

Muita kuin edellä mainittuja perusoikeuksia ei sen sijaan rajattaisi enää kansalaisuuden perusteella. Toisaalta eräiden sosiaalisten oikeuksien kohdalla tulee korostetusti esiin kysymys taloudellisten voimavarojen asettamista edellytyksistä. Siten saattaa olla välttämätöntä, että mahdollisuus näihin oikeuksiin sisältyvien etuuksien rajaamiseen määrätyillä perusteilla säilyisi edelleen. Tämän vuoksi ehdotetaan, että eräiden 15 a §:ssä turvattujen etuuksien saamisen tai määräytymisen perusteeksi voidaan lailla asettaa Suomessa työskentely tai asuminen (15 a § 5 mom.). Tämä etuuksien rajaamis mahdollisuus koskisi oikeutta perustoimeentulon turvaan, oikeutta sosiaali- ja terveystalouteen sekä oikeutta asuntoon. Rajaamis perusteena ei tällöin kuitenkaan olisi henkilön kansallisuus sinänsä, vaan ratkaisevaa olisi, miten kiinteä yhteys hänellä olisi Suomeen asumisen tai työpaikan välityksellä.

Sukupuolen merkitys

Ehdotetuissa perusoikeussäännöksissä ei yleensä viitata erikseen miehiin ja naisiin oikeuksien haltijoina. Valittu ratkaisu korostaa perusoikeuksien kuulumista yhtäläisesti kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville ihmisille sukupuoleenkaan katsomatta. Tämä korostus on saanut säännösten sanamuotoja valittaessa etusijan siihen sinänsä tärkeään näkökohtaan verrattuna, että yksittäisen perusoikeuden vaikutukset saattavat olla erilaisia naisten ja miesten kannalta.

Toisaalta ehdotukseen sisältyy sukupuolten tasa-arvoa koskeva erityissäännös (5 § 4 mom.).

Lisäksi 5 §:n 2 momentin syrjintäkielto koskisi myös syrjintää sukupuolen perusteella.

Luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt

Ehdotetuissa perusoikeussäännöksissä ”jokaisella” tarkoitetaan luonnollista henkilöä, siis ihmisyksilöä. Perusoikeussäännökset ulottuvat oikeushenkilöihin välillisesti, sillä oikeushenkilön asemaan puuttuminen saattaa merkitä ka joamista oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin. Tältä osin on nykyisen perusoikeussäännöstömme tulkintakäytäntö vakiintunut (esim. PeVL 18/1982 vp).

Useat ehdotetut perusoikeudet ovat myös sen luonteisia, ettei oikeushenkilöiden jättäminen niitä koskevan suojan ulkopuolelle olisi perusoikeussäännöksen tarkoituksen toteutumisen kannalta perusteltua. Esimerkiksi oikeushenkilöiden jättäminen vaille hallinnon ja lainkäytön oikeusturvatakeita (vrt. ehdotettu 16 §) ei olisi hyväksyttävissä. Perusteltua ei olisi myöskään rajoittaa oikeutta järjestää kokouksia vain luonnollisiin henkilöihin, vaan tällainen oikeus on turvattava esimerkiksi yhdistyksille.

Sitä vastoin valtio, kunnat sekä julkisoikeudelliset yhteisöt ja laitokset jäävät vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti perusoikeus suojan ulkopuolelle (esim. PeVL 18/1982 vp, PeVL 6/1990 vp, PeVL 7/1990 vp). Toisaalta kuntien itsehallinto on turvattu erikseen hallitusmuodossa.

Henkilön iän ja vajaavaltaisuuden merkitys

Perusoikeussäännöksiin ei pääsääntöisesti asetettaisi ikärajaan liittyviä ehtoja. Poikkeuksellisesti kuitenkin 11 §:ssä sidottaisiin oikeus äänestää valtiollisissa ja kunnallisissa vaaleissa sekä kansanäänestyksissä nykyiseen tapaan täysi-ikäisyyden saavuttamiseen. Ääni- ja äänestys oikeuden edellytyksenä olisi, että henkilö on ennen äänestysvuotta täyttänyt 18 vuotta.

Toisaalta hallitusmuotoon ehdotetaan otettavaksi erityisiä säännöksiä lapsen oikeuksista. Ehdotetun 5 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja 15 a §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on tuettava lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Lapsen erityinen suojan tarve on

otettu huomioon myös 10 §:n 2 momentissa, jonka mukaan lailla voidaan säätää lapsen suojelemiseksi välttämättömistä kuvaohjelmia koskevista rajoituksista.

Muutoin ei perusoikeussuoja ole ainakaan lähtökohtaisesti riippuvainen henkilön iästä. Perusoikeusuudistuksella ei ole kuitenkaan tarkoitus muuttaa oikeusjärjestykseen sisältyviä sääntöjä oikeustoimikelpoisuudesta. Siten vajaavaltaisen osalta kysymys liittyy siihen, kuka käyttää perusoikeutta koskevaa puhevaltaa. Tämän mukaisesti eduskunnan perustuslakivaliokunta on esimerkiksi nykyistä hallitusmuodon uskonnonvapaussäännöstä tulkitessaan todennut, että uskonnonvapaus on kansalaisen iästä riippumaton, mutta käytännössä nuorten alaikäisten kohdalla tätä vapautta ei käytä yksilö itse vaan hänen vanhempansa tai holhoojansa (PeVL 12/1982 vp).

Perusoikeuksien käyttämisestä voitaisiin nykyiseen tapaan antaa tarkempia säännöksiä lailla. Tällaisiin lakeihin voisi sisältyä myös järjestysluontoisia säännöksiä, joilla on merkitystä alaikäisten kannalta. Esimerkiksi yhdistymisvapauden osalta on perusteltua edelleen asettaa laissa joitakin ikärajoja rekisteröidyssä yhdistyksessä toimimiselle. Tällaiset rajoitukset on kuitenkin voitava perustella perusoikeussuojan kannalta hyväksyttävällä tavalla, eikä alaikäisten sulkeminen kokonaan perusoikeussäännöksen soveltamisalan ulkopuolelle ole sallittua.

Myös muihin vajaavaltaisiin (holhottavaksi asetetut) nähden voidaan omaksua sama peruslähtökohta. Perusoikeudet kuuluvat myös holhouksen alaisena oleville, mutta niihin liittyvä puhevalta voi olla holhoojalla.

Perusoikeussuojan alkamis- ja päättymisajan kohta

Ehdotuksen lähtökohtana on, että perusoikeudet kuuluvat luonnollisille henkilöille heidän elinaikanaan. Ihminen tulee siten perusoikeuksien haltijaksi täysimääräisesti syntymänsä hetkellä ja on niiden suojan piirissä kuolemaansa asti. Esimerkiksi 6 §:n säännös oikeudesta elämään ei estäisi lailla säätämästä nykyiseen tapaan raskauden keskeyttämisestä naisien suostumuksella.

Oikeusjärjestys antaa eri tavoin suojaa myös ennen syntymää. Osittain tämä toteutuu äidille annettavan perusoikeusturvan välityksellä. Eh-

dotetussa 1 §:n säännöksessä valtiosäännön perusarvoihin kirjattaisiin myös ihmisarvon loukaamattomuuden turvaaminen. Siten esimerkiksi sikiöön ja alkioon kohdistuvat ihmisarvoa loukkaavat lääketieteelliset ja tieteelliset kokeilut olisivat 1 §:n vastaisia.

Sotilaiden asema

Hallitusmuodon nykyisen 16 §:n mukaan lailla voidaan säätää sellaisia perusoikeuksien rajoituksia, jotka ovat sotapalveluksessa oleviin nähden välttämättömiä. Säännöksen nojalla sotapalveluksessa olevien perusoikeuksia on voitu rajoittaa sekä kriisi- että normaalioloissa. Sen on tulkittu koskevan sekä asevelvollisuutta suorittavia varusmiehiä että puolustusvoimien kantahenkilökuntaa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklassa ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 8 artiklassa on todettu, ettei asepalvelua tai sitä korvaavaa palvelua pidetä henkilökohtaista vapautta loukkaavana pakkotyönä. Viimeksi mainitun sopimuksen 22 artiklassa on yhdistymisvapaudesta ja ammattiyhdistysvapaudesta nimenomaisesti todettu, ettei artikla estä lailisten rajoitusten asettamista asevoimiin ja poliisiin kuuluviin nähden heidän käyttäessään tätä oikeutta. Sananvapauteen (19 art.) ja kokoontumisvapauteen (21 art.) ei sen sijaan ole sisällytetty sotilaiden oikeuksien erityistä rajoituslauseketta. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa puolestaan on sotilaita, poliisiin kuuluvia ja valtion virkamiehiä koskeva erityinen rajoituslauseke yhdistymis- ja kokoontumisvapautta turvaavassa 11 artiklassa. Tällaista rajoituslauseketta ei sen sijaan esiinny sananvapausta koskevassa 10 artiklassa. Muilta osin Euroopan ihmisoikeussopimus sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus eivät sisällä sotilaita koskevia erityisiä määräyksiä. Vaikka itse asepalvelu on sallittu henkilökohtaisen vapauden suojaksi sovitun pakkotyön kiellon estämättä, ihmisoikeussopimukset eivät muutoin salli sotilashenkilöiden henkilökohtaisen vapauden rajoituksia kuin poikkeusoloissa.

Ihmisoikeussopimuksissa omaksutut periaatteet puoltavat luopumista nykyisen hallitusmuodon 16 §:n kaltaisesta yleisestä sotilashenkilöitä koskevasta perusoikeuksien rajoitusvaltuudesta. Tällainen säännös olisi myös ainakin

osittain tarpeeton, koska hallitusmuodon 75 § ja valtiopäiväjärjestyksen 7 §:n 2 momentti muodostavat perustuslaintasoisien oikeusperustan osalle nykyisistä rajoituksista. Perusoikeusuudistuksen lähtökohtiin kuuluu, ettei mitään henkilöryhmää tule jättää perusoikeussuojan ulkopuolelle.

Ehdotukseen ei siten sisälly sotilashenkilöitä koskevaa erityistä rajoitussäännöstä, vaan perusoikeuksien rajoitukset on tältäkin kohdin arvioitava yleisten rajoituskriteerien pohjalta. Tosin 7 §:n 2 momentissa säädettäisiin nimenomaisesti, että oikeutta lähteä maasta voidaan lailla rajoittaa maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen aikana.

Erityinen vallanalaisuussuhde ja laitosvalta

Aikaisemmin pidettiin Suomessakin mahdollisena rajoittaa tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia suoraan erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitostavallan perusteella. Tällaisina ryhminä saatettiin pitää esimerkiksi vankeja ja muita laitoksissa olevia sekä virkamiehiä. Nytemmin tällaiset perusteet perusoikeusrajoituksille on kuitenkin torjuttu. Siten esimerkiksi vankien ja virkamiesten perusoikeuksien rajoittaminen edellyttää nykyisen käsityksen mukaan lakia, jonka säätämisyjärjestys riippuu rajoituksen sisällöstä ja asteesta.

Perusoikeusuudistus asettaisi kaikki henkilöryhmät periaatteessa yhdenvertaiseen asemaan perusoikeusturvan suhteen. Jos rajoituksia joiltakin osin tarvittaisiin, tulisi niiden hyväksyttävyyden arvioida tavanomaisten rajoitusedellytysten mukaan. Erityisesti vapaudenmenetyksen merkitsee erittäin pitkälle menevää puuttumista henkilön oikeuksiin. Se ei kuitenkaan sellaisenaan muodostaisi perustetta rajoittaa henkilön muita perusoikeuksia. Jos tarve rajoittaa henkilökohtaisen vapauden ohella muita perusoikeuksia vapaudenmenetyksen aikana on olemassa, rajoitukset tulisi voida oikeuttaa erikseen kussakin tapauksessa ja kunkin oikeuden osalta. Esimerkiksi 8 §:n 3 momentissa valtuutettaisiin lainsäätäjä poikkeuksellisesti rajoittamaan oikeutta luottamukselliseen viestintään vapaudenmenetyksen aikana.

Ryhmiä oikeudet

Perusoikeuden haltijana on säännönmukai-

sesti yksilö. Toisaalta suuri osa perusoikeuksista on kuitenkin luonteeltaan sellaisia, että niiden palauttaminen puhtaasti yksilöllisiksi oikeuksiksi on mahdotonta. Esimerkiksi sananvapaus, yhdistymisvapaus ja kokoontumisvapaus voivat toteutua täysimääräisesti vain yhteisössä.

Toisaalta 14 §:ssä on kielellisten oikeuksien subjektina nimenomaan mainittu yksilön sijasta tietty väestöryhmä. Ehdotuksen mukaan maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellistä ja yhteiskunnallista tarpeista on huolehdittava samanlaisten perusteiden mukaan. Säännös vastaa asiallisesti hallitusmuodon nykyistä 14 §:n 3 momenttia.

Ehdotetussa 14 §:n 3 momentissa turvattaisiin saamelaisille, romaneille ja muille ryhmille oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Säännöksen tarkoituksena on turvata kielellisten ja kansallisten vähemmistöryhmien sekä näiden ryhmien omaperäisen kulttuurin säilyminen.

3.4. Perusoikeuksien sitovuus

Perusoikeussääntelyn lähtökohtana on ollut yksilön vapauspiirin suojaaminen valtiovaltan taholta tulevilta puuttumisilta. Yksilön ja valtion välisen suhteen määrittely on edelleen eräs perusoikeussääntelyn lähtökohdista. Se vaatii kuitenkin täydennyksiä.

Kaikki julkisen vallan käyttö ei ole palautettavissa valtion toiminnaksi. Suomessakin kunnat, Ahvenanmaan maakunta ja evankelisluterilainen kirkko itsehallintoyhdyskuntina sekä niin sanotun välillisen julkishallinnon organisaatiot, kuten kansaneläkelaitos, Suomen Pankki ja julkisoikeudelliset yhdistykset (esimerkiksi paliskunnat ja metsänhoitoyhdistykset) toimivat aloilla, joilla perusoikeussuoja saattaa olla yhtä tärkeä kuin valtion viranomaisten toiminnassa. Toisaalta perusoikeuksien asema yhteiskunnan perusarvoina korostaa niiden merkitystä myös yksityisten keskinäisissä suhteissa.

Useissa säännösehdoituksissa on käytetty käsitettä ”julkinen valta” velvoitettavana tahona. Näin on tehty esimerkiksi 16 a §:ssä (perusoikeuksien yleinen turvaamisvelvollisuus) sekä useisiin säännöksiin sisällytetyissä yksilöidyissä perusoikeuden edistämisen ja turvaamisvelvoit-

teissa (11 § 3 mom., 13 § 2 mom., 14 § 2 mom., 14 a § 2 mom., 15 § 2 ja 3 mom. sekä 15 a § 3 ja 4 mom.).

Jo hallitusmuodon nykyisten perusoikeussäännösten on korostettu ulottavan vaikutuksensa muuhunkin julkiseen toimintaan kuin valtion nimissä tapahtuvaan. Kunnan, kuntayhtymän, evankelis-luterilaisen kirkon, Ahvenanmaan maakunnan tai jonkin julkisoikeudellisen laitoksen palveluksessa olevien virkamiesten on korostettu olevan samalla tavoin perusoikeussäännösten sitomia. Myös viranomaistoimintaan rinnastettavan yksityisen oikeussubjektin toiminnan on katsottu olevan perusoikeuksien kannalta julkista toimintaa.

Hallitusmuodon 92 §:n 1 momentissa asetettu lainalaisuusvaatimus, velvollisuus kaikessa virkatoiminnassa noudattaa tarkoin lakia, on ymmärrettävä kaikkeen julkisen vallan käyttöön liittyvänä velvoitteena soveltaa oikeusjärjestystä kokonaisuudessaan, mukaan lukien perusoikeussäännökset.

Vaikka julkisen vallan käsitteeseen kuuluvat myös kunnat, ei ehdotuksella ole tarkoitettu muuttaa kunnallisen itsehallinnon lähtökohtia, jotka on vahvistettu hallitusmuodon 50 ja 51 §:ssä. Hallitusmuodon kyseisten säännösten on vakiintuneesti katsottu antavan kunnalliselle itsehallinnolle suojaa myös lainsäätäjää vastaan. Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ei voida puuttua kuntien itsehallinnon ominaispiirteisiin siten, että itsehallinto menettäisi asiallisesti merkityksensä. Oikeuskirjallisuuden ja perustuslakivaliokunnan kannanottojen perusteella voidaan katsoa, että perustuslain suojaa nauttivat ainakin kunnallishallinnon kansanvaltainen rakenne, kunnan oikeus verottaa jäseniään, kunnan yleinen toimiala sekä kunnan toimielinten tietty riippumattomuus valtiosta.

Kuntien itsehallintoa turvaa myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 65 ja 66/91). Peruskirjan 3 artiklan 1 kappaleen mukaan paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisen oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Peruskirjassa edellytetään, että paikallisviranomaisten perustavanlaatuiset toimivaltuudet ja tehtävät säädetään perustuslaissa tai muussa laissa. Peruskirjan 9 artiklan 2 kappaleen mukaan paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen

tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa tai muussa laissa.

Ehdotus lähtee siitä, että kunnille perusoikeus uudistuksesta mahdollisesti aiheutuvista uusista tehtävistä ja velvoitteista on säädettävä lailla. Tehtävistä säädettäessä on myös huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään. Perusoikeussäännökset eivät siten itsessään määritä sitä, miten kustannusten jako valtion ja kuntien välillä toteutetaan.

Lainsäätäjään perusoikeussäännökset kohdistuvat monella eri tavalla. Ne eivät pelkää rajoitaa eduskunnan toimivaltaa lainsäätäjänä, vaan niistä voidaan johtaa myös lainsäätäjään kohdistuvia aktiivisia toimintavelvoitteita. Perusoikeussäännös saattaa yleisesti ohjata ja suunnata lainsäädäntötoimintaa tai sisältää nimenomaisen perustuslaillisen toimeksiannon tietyn lainsäädännön toteuttamiseksi.

Suomalaisessa perusoikeuksien suojajärjestelmässä korostuu muodollinen tai noudatettaviin menettelyihin liittyvä suoja. Perusoikeussäännökset ovat saaneet merkityksensä perustuslainsäätämisyjärjestystä koskevan valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n kautta. Ne ovat muuttaneet lakien säätämismenettelyä siten, että pitemmälle menevät perusoikeusrajoitukset voidaan yleensä toteuttaa vain eduskunnan määränemistön (5/6 annetuista äänistä) taikka kahden peräkkäisen eduskunnan ja jälkimmäisen määränemistön (2/3 annetuista äänistä) päätöksellä. Toinen perusoikeuksien menettelyllisen suojan keskeinen piirre liittyy lakiehdotusten lähettämiseen eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsittelyyn, jos niiden suhteesta perustuslakiin esitetään epäilyksiä. Jotta lainsäätäjän itsekontrollina toteutuva perusoikeuksien menettelyllinen suoja voisi muodostua tehokkaaksi, on välttämätöntä, että on olemassa tehokas eduskunnan sisäinen institutionaalinen valvontamekanismi. Olennaista on myös, että valvonta perustuu valtiosääntöoikeudellisiin näkökohtiin, vaikka perustuslakivaliokunta onkin sinänsä poliittinen kansanedustajista koostuva toimielin.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on erityisesti 1980-luvulla tapahtunut selvä käänne puhtaasti muodollisesta lakiehdotusten säätämisyjärjestyksen valvonnasta aineellisen perusoikeussuojan suuntaan. Nykyisin on varsin tavallista, ettei perustuslakivaliokunnan lakiehdotuksista antamissa lausunnoissa rajoi-

tuta sääätämisyjärjestyksen valintaratkaisuu-
vaan niihin sisältyy usein myös vaatimuksia
lakiehdotuksen sisällöllisestä muuttamisesta pe-
rustuslain edellyttämällä tai puoltamalla taval-
la.

Perustuslakivaliokunta on voinut liittää la-
kiehdotuksen sisällölliset muutosvaatimukset
suoraan sääätämisyjärjestysvalintaan. Valiokunta
onkin usein lausunut, että lakiehdotus voidaan
käsitellä tavallisessa järjestyksessä edellyttäen,
että perustuslakivaliokunnan esittämät valtio-
sääntöoikeudelliset huomautukset otetaan
asianmukaisesti huomioon (esim. PeVL 4/1984
vp, PeVL 1/1986 vp, PeVL 2/1986 vp). Vaikka
valiokunta ei olisikaan pitänyt jotakin seikkaa
sinänsä sääätämisyjärjestykseen vaikuttavana, se
on perusoikeuksia koskeissa yhteyksissä voi-
nut oikeusturvasyistä esittää lakiehdotuksen
täsmentämisistä (esim. PeVL 12/1985 vp).

Perustuslakivaliokunta on myös toistuvasti
korostanut sitä, ettei perusoikeuksia pidä sa-
nonnallisesitakaan kaventaa enempää kuin on
välttämätöntä (esim. PeVL 13/1985 vp, PeVL
4/1986 vp) ja ettei perusoikeuksiin puuttumisen
tulisi olla ankarampaa kuin on välttämättö-
mästi tarpeen (esim. PeVL 6/1983 vp). Tämä
liittyy suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa
vakiintuneeseen perusoikeuksien rajoitusten
täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuk-
seen. Valiokunta on nimenomaan perusoikeuk-
sia koskevien poikkeuslakien osalta yleisestikin
korostanut poikkeuslain käytön rajoittamista
mahdollisimman suppeaksi (esim. PeVL 5/1981
vp).

Edelleen kansainvälisistä ihmisoikeussopi-
muksista seuraa nykyisin aineellisia suojavaati-
muksia monille sellaisille oikeuksille, jotka sa-
malla ovat valtiosisäisiä perusoikeuksia, sillä
perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttö ei oi-
keuta poikkeamaan ihmisoikeussopimusten
määräyksistä (ks. PeVL 12/1982 vp). Sekä
kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia kos-
keva kansainvälinen yleissopimus että Euroo-
pan ihmisoikeussopimus sisältävät määräyksen
ehdottomista oikeuksista (edellisen 4 art. 2
kappale ja jälkimmäisen 15 art. 2 kappale),
joista ei saa poiketa edes sopimusten tarkoit-
taman hätätilan aikana. Molempien sopimus-
ten useisiin artikloihin sisältyy lisäksi tyhjentä-
vä luettelo kyseisissä artikloissa turvattujen
oikeuksien rajoitusedellytyksistä (esim. Euroo-
pan ihmisoikeussopimuksen 8 — 11 art.).

Perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen
merkitystä korostaa myös julkiselle vallalle, ja

siten myös lainsäätäjälle, asetettu yleinen pe-
rusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvel-
vollisuus (16 a §).

Menettelylliseen suojaan liittyy perusoikeuk-
sien luonteesta johtuva vaatimus perusoikeuk-
sien rajoitusten perustumisesta eduskunnan
säättämään lakiin. Lakitasoisuuden vaatimus
merkitsee kieltoa rajoittaa perusoikeuksia hal-
linnollisin toimenpitein tai lakia alemmanastei-
sin normein, esimerkiksi asetuksilla, kunnalli-
silla järjestyssäännöillä tai viranomaisten anta-
milla määräyksillä. Lainsäätäjä ei myöskään
saa delegoida perusoikeuksien rajoittamisval-
taansa lakia alemmalle hierarkiatasolle. Säättä-
mistasoa koskevien vaatimusten asettaminen
perusoikeusrajoituksille on vastaisuudessaakin
nimenomaan kansallisen perustuslain tehtävä.

Toisaalta erityisesti henkilökohtaisen vapau-
den turva on korostetusti liitetty tuomioistuim-
menettelyn antamiin oikeusturvatakeisiin. Siten
ehdotetussa 6 §:n 3 momentissa edellytetään,
että ainoastaan tuomioistuin voi määrätä va-
pauudenmenetyksen sisältävän rangaistuksen ja
muun vapauudenmenetyksen laillisuus voidaan
saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Tuomio-
istuinmenettelyn merkitystä yksilön oikeustur-
valle korostaa myös säännös oikeudenmukai-
sen oikeudenkäynnin takeista (16 §). Toisaalta
myös hallinnon toiminnalle asetetaan ehdotuk-
sessa huomattavia laadullisia vaatimuksia yksi-
lön oikeusturvan takaamiseksi (16 §).

Osa ehdotetuista säännöksistä puolestaan
sisältää yleisesti julkiseen valtaan kohdistuvan
oikeuden edistämiselvöllisyyden. Tällainen
velvollisuus sisältyy osallistumisoikeuksia (11 §
3 mom.), oikeutta työhön (15 § 2 ja 3 mom.),
oikeutta sosiaali- ja terveystalveluihin (15 a § 3
mom.), oikeutta asuntoon (15 a § 4 mom.),
oikeutta terveelliseen ympäristöön (14 a § 2
mom.) sekä oikeutta opetukseen (13 § 2 mom.)
koskeviin säännöksiin. Nämä säännökset täy-
dentävät 16 a §:n yleistä perusoikeuksien tur-
vaamisvelvollisuutta, joka ulottuu kaikkiin eh-
dotettuihin perusoikeussäännöksiin.

Useissa ehdotetuissa säännöksissä varsinai-
nen perusoikeus kytketään läheisesti tavallisella
lailla toteutettavaan täsmentävään sääntelyyn.
Tällaisia lakiviittauksia on käytetty silloin, kun
perusoikeus selvästi edellyttää tuekseen taval-
lista lainsäädäntöä tai kun on mahdotonta
kirjoittaa perusoikeutta perustuslaissa ehdotto-
maan ja riittävän kattavaan muotoon. Viittauk-
sella ”lailla tarkemmin säädetään” korostetaan
sitä, että säännöksessä mainittu oikeus on selvä

pääsääntö. Lailla voidaan täsmentää sen sisältöä, mutta vain hallitusmuotoa tarkentavasti ja pääsääntöä perustaltaan heikentämättä. Tällainen muotoilu jättää lainsäätäjälle liikkumavaran, jonka puitteissa se voi myös jossain määrin rajoittaa oikeutta. Siten esimerkiksi 10 §:n 3 momentissa turvatus tallennejulkisuuden osalta tarkempi lainsäädäntö voi täsmen- tävästi määrittää, mitkä tallenteet ovat julkisia. Tällöin voidaan säätää myös siitä, että erikseen mainitut tallenteet eivät ole julkisia ennen kuin vasta määrätystä ajankohdasta alkaen. Viittaus tarkentavaan sääntelyyn merkitsee myös sitä, että lainsäätäjä on velvollinen antamaan tällaisia täsmentäviä säännöksiä. Laki voidaankin nähdä näiden oikeuksien kohdalla myös yhtenä keinona, jonka avulla oikeus käytännössä toteutuu.

Esimerkiksi kunnallinen äänioikeus (11 § 2 mom.) puolestaan turvataan ehdotuksessa puolestaan "sen mukaan kuin lailla säädetään". Edelliseen ryhmään verrattuna kyseessä on vain aste-ero. Lainsäätäjälle jää jossain määrin laajempi liikkumavara oikeutta säänneltäessä, kun lakiviittauksessa ei rajoiteta lainsäätäjän tehtävää tarkempaan sääntelyyn. Kunnallisen äänioikeuden osalta lainsäätäjän tehtäväksi jää määrittää, kuinka pitkän ajan maassa asumista ulkomaalaiselta edellytetään ennen kuin kyseessä on lainkohdan tarkoittama vakinainen asuminen Suomessa. Äänioikeus kuuluu tällöin vain niille ulkomaalaisille, jotka täyttävät tavallisessa laissa asetetun asumisvaatimuksen.

Kolmas ryhmä, jossa perustuslaki tyyty viittaamaan siihen, että jostain oikeudesta säädetään lailla, ei ole sisäisesti yhtenäinen. Useissa kohdin tällainen viittaus lähenee merkitykseltään säännöksiä, joissa lainsäätäjälle asetetaan selvä perusoikeuden turvaamistehtävä (esim. 16 § 2 mom.: "turvataan lailla"). Tämä koskee esimerkiksi 14 §:n 3 momentin säännöstä oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa. Säännös edellyttää, että saamelaisille myönnetään lailla oikeus käyttää saamen kieltä viranomaisessa. Toisaalta säännökset jättävät lainsäätäjälle harkintavaltaa tämän säätäessä kyseisistä oikeuksista. Lainsäätäjä voi esimerkiksi rajata saamen kielen käyttämisoikeuden määrättyihin asioihin tai viranomaisiin perustuslain estämättä. Esimerkiksi 12 §:n 2 momentissa viittaus lailla säätämiseen on sitä vastoin ymmärrettävä valtuutukseksi säätää pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan tavallisella lailla. Samanlainen

valtuutusulottuvuus sisältyy esimerkiksi 8 §:n 3 momentin ja 10 §:n 2 momentin ilmaisuun "lailla voidaan säätää".

Perusoikeussäännöksillä on vaikutusta eduskunnan toiminnassa muissakin yhteyksissä kuin varsinaisen lainsäädäntövallan käytössä. Ensinnäkin eduskunta voi ohjata lakien tulkin- taa valiokuntien mietintöjen ja lausuntojen avulla. Eräissä uudemmissa eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnoissa esitetään viranomaisten velvollisuus perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan sekä tietyn lain yksittäisen säännöksen yhteydessä että myös viranomais- toimintaa yleisesti ohjaavana periaatteena (esim. PeVL 6/1988 vp). Toiseksi perusoikeus- säännökset on otettava huomioon myös edus- kunnan käyttäessä budjettivaltaa. Perusoikeus- säännöksillä on huomattava merkitys kohden- nettaessa valtion varojen käyttöä. Kolmanneksi perusoikeussäännökset liittyvät eduskunnan harjoittamaan kontrollivaltaan, esimerkiksi käsiteltäessä oikeuskanslerin, oikeusasiamiehen ja hallituksen kertomuksia. Tämä ulottuvuus saa erityistä merkitystä sen kautta, ettei eduskun- nan perustuslakivaliokunnalla ole käytettävissä- sään muita säännönmukaisia keinoja valvoa perusoikeuksista johdettavien positiivisten toi- mintavelvoitteiden noudattamista. Kertomus- menettely antaisikin perustuslakivaliokunnalle yhden keinon kehittää perusoikeusvalvontaa tähänkin suuntaan.

Suomen nykyisessä perusoikeusjärjestelmässä perusoikeuksien välitön soveltaminen tuomio- istuinten ja muiden lakia soveltavien viran- omaisten toiminnassa on ollut varsin vähäistä verrattuna monien muiden valtioiden perusoi- keusjärjestelmiin. Osittain tämä johtuu siitä, että hallitusmuodon 92 §:stä on vakiintuneesti tulkittu seuraavan tuomioistuimiin kohdistuva kieltö tutkia lakien perustuslainmukaisuutta.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä ei ehdo- teta valtiosääntötuomioistuimen perustamista eikä muutakaan järjestelyä, jolla tuomioistui- met oikeutettaisiin tutkimaan lakien perustus- lainmukaisuutta. On sinänsä selvää, että nykyi- setkin perusoikeussäännökset ovat osa tuomio- istuimissa ja muissa viranomaisissa sovelletta- vaksi tulevaa oikeusjärjestystä. Hallitusmuo- don 92 §:stä seuraa, etteivät tuomioistuimet ja muut viranomaiset ole ainoastaan oikeutettuja soveltamaan perusoikeussäännöksiä, vaan niil- lä on myös velvollisuus jättää soveltamatta lakia alemmanasteinen normi, joka on ristiriidassa perustuslain perusoikeussäännöksen

kanssa. Etenkin 1970-luvulta lähtien on oikeuskirjallisuudessa, perustuslain uudistamishankkeissa, ylimpien lainvalvojien päätöksissä ja myös tuomioistuinratkaisuisa korostettu viranomaisten velvollisuutta soveltaa perusoikeussäännöksiä.

Käsitys, jonka mukaan suomalaiset tuomioistuimet eivät soveltaisi hallitusmuodon perusoikeussäännöksiä, on ollut osittain perusteeton. Yksittäisiä ylimpien tuomioistuinten ratkaisuja, joissa on nimenomaisesti viitattu johonkin hallitusmuodon II luvun säännökseen on eri ajoilta. Eduskunnan oikeusasiamiehen käytännössä 1960-luvun lopulta lähtien ja ylimpien tuomioistuinten ratkaisuisa etenkin 1980-luvulla on havaittavissa perusoikeussovellutusten selvää lisääntymistä. Viime vuosina se on laajentunut ja osin siirtynyt koskemaan kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Selvimmin juuri oikeusasiamiehen käytännössä ihmisoikeussopimukseen viittaaminen näyttää viime vuosina muodostuneen hallitusmuodon perusoikeussäännösten soveltamista yleisemmäksi.

Esitykseen sisältyy vain yleiseen muotoon kirjoitettu ja kaikkiin julkisen vallan käyttäjiin kohdistuva velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (16 a § 1 mom.). Perusoikeussäännösten kirjoittaminen tähänastista täsmällisempinä, samoin kuin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten lisääntynyt huomioon ottaminen tuomioistuimissa vahvistavat perusoikeuksien välitöntä sovellettavuutta. Perusoikeussäännösten erilaiset soveltamistilanteet poikkeavat kuitenkin toisistaan siinä määrin, ettei perusoikeuksien välitöntä sovellettavuutta ole aiheellista pyrkiä sääntelemään perustuslain yksityiskohtaisiin säännöksiin.

Perusoikeuksilla on suuri tulkinnallinen merkitys sovellettaessa muuta lainsäädäntöä. Kun perusoikeudet ilmaisevat yhteiskunnan yleisesti hyväksytyjä perusarvoja, ei voida pitää riittävänä, että niiden vaikutus koskee vain yksilön ja valtion välisiä suhteita, vaan perusoikeuksien vaikutuksen tulee säteillä koko yhteiskuntaan. Käytännössä perusoikeuksien vaikutus yksityisten keskinäissuhteisiin välittyy yleensä perusoikeuksia konkretisoivan tavallisen lainsäädännön välityksellä, joskin eräillä perusoikeuksilla voi olla myös välittömämpiä sovellutuksia yksityisten välillä. Toisaalta on huomattava, että määrätty perusoikeudet sääntelevät korostetusti vain yksilöiden suhdetta julkiseen valtaan. Esimerkiksi ehdotetut säännökset hallinnon ja lainkäytön oikeusturvatakeista (16 §),

taannehtivan rikoslain kiellosta (6 a §) ja oikeudesta saada tieto viranomaisella olevasta asiakirjasta ja muusta tallenteesta (10 § 3 mom.) kohdistuvat selvästi vain julkiseen valtaan.

3.5. Perusoikeuksien rajoittaminen ja niistä poikkeaminen

Perusoikeudet eivät ainakaan yleisesti voi olla siten ehdottomia, ettei niitä saisi missään olosuhteissa ja missään laajuudessa rajoittaa. Perusoikeusturvan kannalta on toisaalta tärkeää, että rajoitukset kyetään pitämään mahdollisimman vähäisinä.

Useat hallitusmuodon II luvun nykyiset perusoikeudet sisältävät lakivarauksen eli viittauksen siihen, että lailla voidaan säätää perusoikeuden rajoituksia tai antaa säännöksiä oikeuden käyttämisestä. Nämä lakivaraukset eivät pääsääntöisesti sisällä mitään nimenomaisia ehtoja tällaiselle rajoittavalle tai täsmentävälle laille. Yleiseen muotoon kirjoitettujen lakivarausten laajamittainen käyttö nykyisen hallitusmuodon II luvun tavoin soveltuu huonosti järjestelmään, jossa perusoikeudet on tarkoitettu myös lainsäätäjää sitoviksi.

Hallitusmuotoa säädettäessä ajatuksena useiden oikeuksien osalta oli vain perustuslailla pidättää eduskuntalain alaan sellainen kansalaisten oikeuksia koskeva sääntely, joka Venäjän vallan aikana oli toteutettu hallinnollisessa järjestyksessä. Tarkoituksena oli suojata kansalaisten perusoikeudet ensisijaisesti hallintoviranomaisten taholta tulevia loukkauksia vastaan. Perusoikeuksien pääasiallinen vaikutus on sittemmin siirtynyt lainsäätäjän toimintaan. Tämän seurauksena lainsäädäntökäytännössä ja oikeustieteessä on jouduttu kehittämään lisäкитеerejä, jotka perusoikeutta rajoittavan lakiehdotuksen tulee täyttää, jotta se voitaisiin säätää tavallisena lakina.

Rajoitusten tulee ensinnäkin perustua lakiin. Laintasoisuuden vaatimus merkitsee kieltoa delegoida perusoikeuden rajoittamista koskevaa toimivaltaa eduskuntalakia alemmalle hierarkiatasolle. Perusoikeusrajoitukset eivät saisi siten perustua esimerkiksi asetuksiin, kunnallisiin sääntöihin tai hallinnollisiin määräyksiin.

Lailla säädettävältä perusoikeusrajoitukselta vaaditaan täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Rajoituksen olennaisen sisällön tulee ilmetä suoraan laista. Siitä tulee käydä selville esimerkiksi rajoituksen laajuus ja sen täsmälliset

edellytykset. Perusoikeuksien rajoittaminen olisi sallittua vain hyväksyttävillä perusteilla.

Lainsäädäntökäytännössä tarkemmin ratkaistavaksi jäisi perusoikeusrajoitusten täsmällinen määrittäminen kunkin oikeuden kohdalla. Lähtökohtana on, että kaikissa tapauksissa ainakin syvälle käyvät, poikkeukselliset tai summaariset rajoitukset merkitsisivät sellaista puuttumista perusoikeuteen, että ne eivät olisi toteutettavissa tavallisella lailla.

Osaan ehdotetuista perusoikeussäännöksistä sisältyisi erityinen rajoituslauseke. Tällainen sisältyy 12 §:n 2 momenttiin (omaisuuden pakolunastus yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan), 7 §:n 2 momenttiin (rajoitusperusteet oikeudelle lähteä maasta), 7 §:n 3 momenttiin (poikkeus Suomen kansalaisen luovuttamisen kiellosta), 10 §:n 2 momenttiin (oikeus rajoittaa kuvaohjelmien levittämistä) ja 8 §:n 3 momenttiin (luottamuksellisen viestinnän rajoitukset ja kotirauhan piiriin ulottuvat tarkastukset).

Useat perusoikeudet turvattaisiin varauksin "sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään" tai "sen mukaan kuin lailla säädetään". Tällainen kirjoittamistapa suhteellistuttaa jo sinänsä perusoikeutta, ja antaa lainsäätäjälle tiettyä harkintavaltaa. Viittaus lailla säätämiseen ei kuitenkaan oikeuta kajoamaan esimerkiksi perusoikeuden ydinsisältöön.

Suomen valtiosäännön erityispiirteisiin kuuluu poikkeuslakimenettely. Poikkeuslailla tarkoitetaan perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettyä lakia, joka perustuslain sanamuotoa muuttamatta, merkitsee asiallista poikkeusta perustuslaista. Tällaisessa tilanteessa voidaan puhua myös perustuslain välillisestä muuttamisesta. Poikkeuslaki rinnastuu säädöshierarkiasa tavallisiin lakeihin. Se on muutettavissa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jollei muutos merkitse alkuperäisen poikkeuksen laajentamista. Mahdollisuus säätää poikkeuksia perustuslaista on vahvistettu hallitusmuodon 95 §:ssä ja valtiopäiväjärjestyksen 94 §:ssä.

Vaikka poikkeuslakimenettely on koko Suomen valtiosääntöä koskeva oikeudellinen instituutio, sillä on käytännössä ollut erityisen tärkeä merkitys juuri perusoikeusjärjestelmän toiminnan kannalta. Poikkeuslakimenettelyä on käytetty meillä runsaasti. Sen käyttö ei ole rajoittunut vain poikkeuksellisiin tilanteisiin, vaan se on ulottunut normaalien olojen vallitessa ja pysyviä tarpeita varten säädettyihin lakeihin. Oikeusministeriössä tehdyn selvityksen mukaan on hallitusmuodon voimaantumisen

jälkeen vuodesta 1919 lähtien vuoden 1992 loppuun mennessä säädetty yhteensä 847 poikkeuslakia, joista edelleen voimassa on runsaat 20 %. Saman selvityksen mukaan vuosina 1973—1992 säädettiin yhteensä 66 poikkeuslakia, joissa oli kyse poikkeamisesta nimenomaan perusoikeuksista. Omaisuuden suoja koski näistä 52 lakia. Muista perusoikeuksista poikkeuksia säädettiin selvästi harvemmin.

Perusoikeuskomitea ehdotti, että poikkeuslakimahdollisuudesta luovuttaisiin perusoikeuksien osalta perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Komitean ehdotukseen nähden kannat lausuntokierroksella jakaantuivat selvästi. Useat lausunnonantajat vastustivat muutosta tai suhtautuivat siihen varauksellisesti edellyttäen perusteellisia lisäselvityksiä, vaikkakin ehdotus sai myös selvää tukea osakseen. Perusoikeusuudistuksen jatkovalmistelussa onkin katsottu, ettei tässä yhteydessä ole riittäviä edellytyksiä luopua poikkeuslakimahdollisuudesta erikseen perusoikeuksien osalta, vaan kysymys tulee ratkaistavaksi osana laajempaa valtiosäännön kokonaisarviointia. Tällä on ollut vaikutusta myös eräiden säännösten kirjoittamistapaan.

Toisaalta perusoikeussäännökset on pyritty mahdollisimman pitkälle kirjoittamaan siten, että niistä ei ole tarpeen säätää poikkeuslakeja. Esimerkiksi liikkumisvapautta (7 §), kotirauhan ja luottamuksellisen viestin suojaa (8 §) ja sananvapautta (10 §) koskeviin pykäliin on kirjoitettu nimenomainen rajoitusvaltuus, joka mahdollisimman tarkkarajaisesti määritteli tavallisen lain säätäjän liikkumatilan.

Hallitusmuodon nykyisen 16 §:n mukaan hallitusmuodon II luvun perusoikeussäännökset eivät estä lailla säätämästä sellaisia rajoituksia, jotka ovat välttämättömiä sodan tai kapinan aikana. Myös eräissä ihmisoikeussopimuksissa on lähdetty siitä, että valtioilla on kaikkein vakavimmissa kriisioloissa mahdollisuus poiketa normaaliajan ihmisoikeusvelvoitteista.

Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 4 artiklan mukaan sopimusvaltio voi kansakunnan olemassaoloa uhkaavan ja virallisesti julistetun yleisen hätätilan aikana ryhtyä toimenpiteisiin, jotka merkitsevät poikkeamista sopimuksen velvoitteista. Poikkeaminen on sallittu vain siinä laajuudessa kuin tilanne välttämättä vaatii eikä se saa loukata valtion muita kansainvälisoikeudellisia velvoitteita. Sopimusvelvoitteista poikkeaminen ei myöskään saa johtaa syrjin-

tään. Samassa sopimusmääräyksessä asetetaan poikkeamiselle eräitä menettelyllisiä ehtoja ja luetellaan niin sanottuja ehdottomia oikeuksia, joihin poikkeamismahdollisuus ei ulotu.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artikla sisältää hyvin samankaltaiset määräykset. Ehdottomien oikeuksien luettelo artiklan 2 kappaleessa poikkeaa jossain määrin kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevasta sopimuksesta, syrjinnän kieltä ei ole nimenomaisesti mainittu ja 1 kappaleessa on kriisiolojen luonnehdinnassa käytetty ilmaisua "sota tai muu yleinen hätätila, joka uhkaa kansakunnan elämää".

Myös Euroopan sosiaalisen peruskirjan 30 artiklassa on kriisiolojen poikkeamismahdollisuutta koskeva määräys. Sen sijaan esimerkiksi taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa ei ole sopimusvelvoitteista poikkeamiseen oikeuttavaa määräystä. Tämä ei kuitenkaan merkitse, etteivät yhteiskunnalliset kriisiolot saisi lainkaan vaikuttaa sopimuksesta valtioille aiheutuviin velvoitteisiin. Sopimuksen 2 artiklan 1 kappaleen mukaan sopimuksessa tunnus-
tettut oikeudet on toteutettava täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojen mukaan, joten yhteiskunnalliset olosuhteet vaikuttavat täsmällisiin sopimusvelvoitteisiin.

Ehdotetun 16 a §:n 2 momentin mukaan Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen tai sellaiseen lain mukaan vakavuudeltaan rinnastettavien kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen aikana voidaan lailla säätää välttämättömiä tilapäisiä poikkeuksia perusoikeuksista, jotka olisivat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Viittaus kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin merkitsee sitä, että ne rajoitukset, jotka Suomea sitovat ihmisoikeussopimukset asettavat oikeuksista poikkeamiselle poikkeusoloissa, mukaan luettuna ehdottomien oikeuksien periaate, tulevat säännöksen perusteella sovellettaviksi myös perusoikeuksista poikkeamiseen 16 a §:n 2 momentin tilanteissa. Poikkeusolot on 16 a §:n 2 momentissa määritelty nykyisestä poikkeavasti viittaamatta suoraan sodan tai kapinan käsitteisiin. Toisaalta säännöksessä on haluttu tehdä ero normaalioloissa sallittujen lakiin perustuvien perusoikeuksien rajoitusten ja poikkeusoloissa mahdollisten pidemmälle menevien perusoikeussäännöksistä tehtyjen poikkeusten välillä. Ehdotettu sääntelytapa vastaisi ihmisoikeussopimusten poikkeusoloja koskevia määritelmiä.

3.6. Perusoikeuksien valvonnan järjestäminen

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä ei ehdoteta uusia institutionaalisia perusoikeuksien valvontajärjestelmiä. Tämä johtuu osittain siitä, että kysymys perustuslain noudattamisen valvonnasta on yleisempi koko valtiosääntöä eikä vain perusoikeuksia koskeva kysymys.

Toisaalta suomalaisen parlamentaariseen perustuslain valvontajärjestelmään on katsottu liittyvän myös tärkeitä etuja, vaikka perustuslakivaliokunta onkin poliittisten voimasuhteiden mukaan kokoonpantu toimielin ja saattaa tietyssä tilanteessa toimia esimerkiksi hallituspuolueiden muodostaman eduskuntaenemmistön varassa. Suomessa on kiinnitetty runsaasti huomiota lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvontaan. Näin on etukäteen kyetty pitkälti eliminoidaan mahdollisuus perustuslain kanssa avoimessa ristiriidassa olevien lakien säätämiseen. Tämä ennakkovalvonnan ulottuvuus on sen sijaan hyvin usein laiminlyöty tai jäänyt alisteiseen asemaan niissä valtiosääntöjärjestelmissä, joissa erityinen parlamentin ulkopuolinen tuomioistuintyyppinen elin, esimerkiksi valtiosääntötuomioistuin, on oikeutettu jälkikäteen tutkimaan jo säädettyjen lakien perustuslainmukaisuutta. Korostamalla parlamentaarista ennakkovalvontaa on Suomessa myös voitu välttää sellaiset eri valtioelinten väliset arvovaltakonfliktit, joita helposti seuraa parlamentin ulkopuolisesta jälkikäteisestä puuttumisesta kansanedustuslaitoksen säätämään lakiin. Valvonnan painopisteen ollessa eduskunnan oman elimen, perustuslakivaliokunnan käsissä korostuu samalla eduskunnan asema johtavana valtioelimenä.

Eduskunnan ulkopuolisilla toimielimillä ei vastaisuudessaakaan olisi eduskunnan säätämän lain vahvistamisen jälkeen oikeutta tutkia lain perustuslainmukaisuutta. Tuomioistuimilla ja muilla viranomaisilla olisi kuitenkin velvollisuus tulkita lakeja perustuslainmukaisesti (PeVL 6/1988 vp) ja ihmisoikeusmyönteisesti (PeVL 2/1990 vp). Tämä merkitsee sitä, että käsillä olevista tulkintavaihtoehdoista tulisi valita sellainen, joka parhaiten vastaa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien asettamia vaatimuksia.

Perusoikeusuudistuksen yhtenä lähtökohtana on perustuslain perusoikeusjärjestelmän ja kansainvälisen ihmisoikeusjärjestelmän sisällöllinen lähentäminen toisiinsa. Useissa säännösehdoituksissa on luotu myös säädännäisiä kytkeviä näiden sinänsä erillisten yksilön oikeuksien

turvajärjestelmien välille. Ehdotetussa 16 a §:ssä asetetaan julkisen vallan tehtäväksi sekä perusoikeuksien että ihmisoikeuksien toteutumisen turvaaminen. Lisäksi 16 a §:n sallimissa poikkeustilanteissa olisi noudatettava Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita poikettaessa perusoikeuksista.

Perusoikeusuudistuksen toteutuessa ei ole enää perusteltua pitää perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien valvontaa toisistaan erillisinä kysymyksinä. Useissa käytännön tilanteissa samassa yhteydessä tulee kyse siitä, onko jokin toimenpidesopuossuunnassa toisaalta perusoikeuksien ja toisaalta ihmisoikeuksien kanssa. Näiden oikeuksien noudattamisen valvontaa ehdotetaan yhtenäistettäväksi.

Myös valtiosäännön kirjaimen tasolla on perusteltua korostaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan keskeistä asemaa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien valvojana lainsäätämisvaiheessa. Perustuslakivaliokunnan aseman korostamisella on myös valvonnan systemaattisuuden ja kattavuuden lisäämiseen liittyviä ulottuvuuksia. Valtiopäiväjärjestyksen 46 §:ään ehdotetaan otettavaksi asiaa koskeva nimenomainen maininta.

Kun perusoikeusuudistuksen myötä jatkossa korostuisivat myös perusoikeussäännösten positiiviset, julkista valtaa aktiivisiin toimenpiteisiin velvoittavat ulottuvuudet (esim. 16 a §), olisi myös valvonnassa kiinnitettävä huomiota näiden ulottuvuuksien toteutumiseen. Yhden mahdollisuuden tarjoaisi nykyisen kertomusmenettelyn kehittäminen perusoikeusvalvonnan välineeksi. Tämä voisi toteutua jo nykyisen oikeustilan pohjalta, jossa eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltäviksi tulevat säännönmukaisesti sekä hallituksen kertomus (valtiopäiväjärjestys 46 § 3 mom.) että eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin vuosittaiset kertomukset.

Perusoikeusuudistuksen tarkoituksena on lisätä perusoikeuksien suoraa sovellettavuutta tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa. Samalla on nähty aiheelliseksi jo perustuslain kirjaimen tasolla korostaa oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen keskeistä asemaa valvottaessa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien noudattamista viranomaistoiminnassa. Hallitusmuodon 46 ja 49 §:ää ehdotetaan täydennettäväksi siten, että molempien lainvalvojien tulee tehtävänsä hoitaessaan valvoa erityisesti perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

3.7. Lakiehdotusten lepäämäänjättämismahdollisuuden poistaminen

Mahdollisuus jättää tavallinen lakiehdotus lepäämään on ollut kansainvälisesti poikkeuksellinen valtiosääntöoikeudellinen instituutio. Se on peräisin vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksestä. Säännösten arveltiin myötävaikuttavan siihen, ettei eduskunta säätäisi epäkypsiä lakeja eikä lakeja, jotka perustuisivat pienen, tilapäisen enemmistön tahtoon. Lepäämäänjättämissäännöstellä pyrittiin alunperin lieventämään siirtymistä nelikamarisista säätyvaltiopäivistä yleisellä ja yhtäläisellä äänioikeudella valittuun yksikamariseen eduskuntaan. Säännösten tavoitteena oli luoda kaksikamarijärjestelmälle ominaisia hidasteita yksikamariseen eduskuntaan. Lepäämäänjättämissäännöstö siirtyi asiallisesti sellaisenaan uudistettuun valtiopäiväjärjestykseen vuonna 1928.

Alunperin lakiehdotus voitiin äänestää lepäämään yli vaalien, jos ehdotusta lepäämäänjättämisestä kannatti vähintään kolmasosa eduskunnan kaikista jäsenistä eli vähintään 67 kansanedustajaa. Vuonna 1987 annetulla lailla (577/87) lepäämäänjättämisaikaa lyhennettiin siten, että ehdotus tulee pääsäännön mukaan uudelleen käsiteltäväksi seuraavien varsinaisten valtiopäivien jälkeen pidettävillä varsinaisilla valtiopäivillä.

Vuoden 1992 aikana lakiehdotusten lepäämäänjättämissäännösten soveltamisalaa supistettiin kahdessa eri vaiheessa olennaisesti. Ensimmäisessä vaiheessa säädettiin väliaikainen niin sanottu säästölakeja koskeva lepäämäänjättämiskielto (valtiopäiväjärjestys 66 a §; 101/92). Sen mukaan ehdotusta valtion menojen säästämistä koskevaksi laiksi ei voitu jättää lepäämään, jos laki oli voimassa enintään varainhoitovuoden eikä laki sisältänyt säännöksiä muusta kuin menojen vähentämisestä tai lykkäämisestä taikka niiden toimeenpanosta. Lepäämään ei voitu jättää myöskään ehdotusta tällaisen lain kokonaan tai osittain kumoavaksi laiksi. Lepäämäänjättämiskielto ei kuitenkaan koskenut ehdotusta laiksi, joka heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturva.

Kyseinen valtiopäiväjärjestyksen väliaikainen muutos tuli voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1992 ja oli alunperin säädetty olemaan voimassa 30 päivään kesäkuuta 1995 saakka. Se kumottiin kuitenkin 1 päivänä syyskuuta 1992 voimaan tulleella pysyvällä valtiopäiväjärjestyksen muutoksella, jolla luovuttiin tavallis-

ten lakien lepäämäänjättämismahdollisuudesta tiettyä poikkeusta lukuun ottamatta (818/92). Lakiehdotusta ei enää yleensä voida aikaisempaan tapaan jättää lepäämään. Ainoaksi poikkeukseksi tästä lepäämäänjättämiskiellosta ovat jääneet ehdotukset sellaisiksi laeiksi, jotka heikentävät toimeentulon lakisääteistä perusturvaa, eivätkä koske verosta säättämistä tai valtiosopimukseen sisältyvien määräysten hyväksymistä (valtiopäiväjärjestys 66 § 7 mom.).

Lepäämäänjättämissäännöstöä koskevan uudistuksen tavoitteena oli kehittää kansanvaltaa lisäämällä enemmistön päätösvaltaa ja vastuun kantamisen selkeyttä. Uudistuksella pyrittiin myös lisäämään päätöksentekojärjestelmän kykyä vastata nopeasti ja tehokkaasti muuttuviin tilanteisiin. Tavoitteena oli lisäksi poistaa tarpeettomia tulkintaongelmia ja yksinkertaistaa lainsäädäntömenettelyä. Uudistuksen valmistelussa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että missään muussa valtiossa parlamentin vähemmistöllä ei ole Suomen lepäämäänjättämissäännöstöön verrattavaa yleistä mahdollisuutta viivästyttää tai estää tavallisten lakien säätämistä (ks. HE 234/1991 vp).

Perusoikeusuudistus kytkeytyy läheisesti lepäämäänjättämissäännöstöstä luopumiseen. Perusoikeussuojan puutteellisuus on ollut syytä siihen, että mahdollisuus toimeentulon lakisääteistä perusturvaan heikentävien lakien lepäämään jättämiseen katsottiin välttämättömäksi edelleen jättää voimaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan valtiopäiväjärjestyksen uutta 66 §:ää tulkittaessa tulee ottaa huomioon tämän alaltaan nykyistä suppeampana säilyvän lepäämäänjättämismahdollisuuden kiinteä asiallinen yhteys siihen, että valtiosääntömme ei vielä anna perustuslaintasoista suojaa erityisen tärkeille sosiaalisille oikeuksille. Lähtökohtaisesti lepäämäänjättämissuoja luo vähintään 67 kansanedustajasta koostuvalle vähemmistölle keinon vaikeuttaa sellaisia toimeentulon lakisääteisen perusturvan heikennyksiä, jotka merkitsivät olennaista puuttumista mainitunlaisiin sosiaalisiin oikeuksiin (PeVM 7/1992 vp).

Lepäämäänjättämissäännöstöä muutoin kumottaessa jätetty poikkeussäännös lakisääteisen toimeentulon perusturvan osalta on siten kiinteässä yhteydessä perusoikeusuudistuksen keskeneräisyyteen. Sekä hallituksen esityksessä että perustuslakivaliokunnan mietinnössä todetaan, että kyseisestä poikkeussäännöksestä voidaan luopua perusoikeusuudistuksen toteutta-

misen yhteydessä, edellyttäen että hallitusmuotoa täydennetään sosiaalisia perusoikeuksia koskevilla säännöksillä.

Hyväksyessään lepäämäänjättämisuudistusta tarkoittavan valtiopäiväjärjestyksen muutoksen 15 päivänä kesäkuuta 1992 eduskunta edellytti, että hallitus antaa myöhemmin tällä vaalikaudella esityksen taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä sekä ympäristöön liittyviä perusoikeuksia koskevaksi uudistukseksi asiaa valmistelleen komitean työn pohjalta.

Hallitusmuotoon ehdotetaan perusoikeusuudistuksen yhteydessä otettaviksi säännökset keskeisistä sosiaalisista perusoikeuksista. Lepäämäänjättämissäännöstöstä luopumisen kannalta merkityksellisiä ovat ainakin 15 a §:n 1 momentissa turvattava oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä mukaan pykälän 2 momentin säännös, jonka mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Myös riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluja, lapsen huolenpidosta vastaavien tukemista ja oikeutta asuntoon koskevilla säännöksillä (15 a § 3 ja 4 mom.) on tärkeä merkitys arvioitaessa mahdollisuutta luopua lepäämäänjättämismahdollisuudesta toimeentulon lakisääteistä perusturvaan koskevien lakien osalta.

Valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin antamalla lepäämäänjättämismenettelyn muodostamalla suojalla ja sosiaalisten perusoikeussäännösten antamalla turvalla on huomattavia vaikutuseroja. Perusoikeuksien antamaan suojaan nähden erona voidaan pitää muun ohella sitä, että valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa kiinnitetään huomiota ainoastaan perusturvan heikentämiseen. Kysymys on jo lähtökohtaisesti siitä, kuinka paljon etuuksia voidaan nykytasostaan laskea. Perusoikeussäännösten suojavaikutus näkyy huomattavasti moniulotteisempana. Niiden keskeisenä vaikutustapana on positiivisen toimintavelvoitteen asettaminen julkiselle vallalle sosiaalisen oikeuden toteuttamiseksi. Lepäämäänjättämismahdollisuuden tarjoama suoja rajoittuu pelkästään lainsäätämisvaiheeseen, kun taas varsinaisilla perusoikeussäännöksillä voi olla suojavaikutusta myös lakien eduskuntakäsittelyn ulkopuolella.

Lepäämäänjättämismahdollisuus on lisäksi vain lykkäävä keino, jolla siirretään perusturvaan heikentävä lakiehdotus pääsääntöisesti yli

yksien valtiopäivien, vaikka tosiasiallisesti tämä saattaa usein merkitä koko lainsäädäntö-hankkeen kariutumista. Sen sijaan perusoikeus-säännöksen kanssa ristiriidassa oleva lakiehdotus edellyttää tullakseen lopullisesti hyväksytyksi aina vähintään 2/3 enemmistöä annetuista äänistä.

Erona voidaan pitää myös sitä, että valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin tulkinnan lähtökohtana on antaa tietyille nykyisille tavallisessa laissa säädetyille sosiaalisille etuuksille institutionaalista suojaa. Säännöksen tulkinta on myös osoittautunut hankalaksi. Eduskunnan perustuslakivaliokunta antoi yksistään vuoden 1992 valtiopäivillä yhteensä 12 toimeentulon lakisääteisen perusturvan käsitettä koskevaa lausuntoa, joissa se etuuskohtaisesti joutui ratkaisemaan, onko kyseessä lepäämäänjättämismahdollisuuden piiriin kuuluva toimeentulon lakisääteisen perusturvan heikennys. Sosiaalisia perusoikeuksia koskevat ehdotetut säännökset on puolestaan kirjoitettu ilman kytkeä nykyisiin sosiaaliturvan etuusmuotoihin.

Alkuperäisen lepäämäänjättämissäännöstä koskevan uudistuksen tausta-ajatuksen mukaisesti perusoikeusuudistuksen yhteydessä ehdotetaankin luovuttavaksi myös jäljelle jääneestä mahdollisuudesta jättää lepäämään toimeentulon lakisääteistä perusturvaa heikentävät lait. Uudistuksen jälkeen sosiaalisia oikeuksia koskeva perustuslainturva kanavoituisi perusoikeussäännösten kautta. Ehdotettu muutos selkeyttäisi nykyistä lainsäädäntömenettelyä. Perusoikeusuudistuksen toteuduttua sosiaaliset oikeudet saisivat nykyistä olennaisesti kattavampaa perustuslainturvaa. Toisaalta suojamekanismin luonne poikkeaisi selvästi nykyisestä lepäämäänjättämissäännösten heikennyksiä lykkäävästä suojasta.

Lepäämäänjättämismahdollisuudesta luopuminen edellyttäisi valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin ja 73 §:n 3 momentin kumoamista sekä 73 §:n 1 momentin ja 74 §:n muuttamista.

3.8. Uudistuksen lakitekninen toteuttamistapa

Uudet perusoikeussäännökset ehdotetaan kirjattaviksi kokonaan uudistettavaan hallitusmuodon II lukuun eikä erilliseen perusoikeuslakiin. Tällä ratkaisulla on katsottu saavutettavan se etu, että perusoikeussäännökset jat-

kossakin tulevat sisältymään maan tärkeimpään perustuslakiin.

Valittu ratkaisu korostaa valtiosäännön yhtenäisyyttä. Näin perusoikeudet ovat luontevasti yhteydessä valtiollista vallanjakoa ja -käyttöä koskeviin säännöksiin, jotka muodostavat perusoikeuksien rinnalla valtiosäännön toisen pääosan. Nämä säännökset saavat tulkinnallista sisältöä myös perusoikeuksista. Ratkaisua puoltaa myös se, että useilla hallitusmuodon muilla säännöksillä on huomattava merkitys perusoikeusjärjestelmän toiminnalle. Tällaisia ovat esimerkiksi säännökset perustuslakien noudattamisen valvonnasta, yleisestä laillisuusvalvonnasta, tuomioistuineläytöksestä ja kansalaisten velvollisuuksista.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Vaikutukset yksilöiden asemaan

Ehdotettu perusoikeusuudistus parantaisi ja laajentaisi yksilöiden oikeuksien perustuslaintasoa turvaa useilla eri aloilla. Yksittäisten perusoikeuksien vaikutukset ja pääasialliset sovellutukset ilmenevät tarkemmin esityksen yksityiskohtaisista perusteluista. Perusoikeusuudistus ulottaisi oikeudet nykyisestä poiketen pääsääntöisesti myös ulkomaalaisiin, joiden oikeudellinen asema Suomen oikeusjärjestelmässä parantuisi siten merkittävästi.

Perusoikeusuudistus parantaisi yksilön mahdollisuutta vedota suoraan perusoikeuksiinsa tuomioistuimissa ja viranomaisissa. Perusoikeuksien selkeä määrittely perustuslaissa auttaa ihmisiä muutoinkin hahmottamaan oikeutensa sekä asemansa suhteessa julkiseen valtaan, yhteiskuntaan ja ympäristöönsä.

Perusoikeusturvan parantuminen välittyisi yksilön elämään edelleenkin suurelta osin tavallisen lainsäädännön välityksellä. Perusoikeusuudistus asettaa yleisiä puitteita yksilön asemaan vaikuttavalle lainsäädäntötyölle sekä määrittää yleisesti ottaen aikaisempaa tiukemmat mahdollisuudet rajoittaa yksilön perusoikeuksia lailla.

4.2. Taloudelliset vaikutukset

Hallituksen esitystä valmisteltaessa on erityistä huomiota kiinnitetty ehdotettujen perusoikeuksien tosiasiallisiin toteuttamismahdolli-

suuksiin. Tämä on vaikuttanut sekä siihen, mitkä oikeudet ehdotetaan sisällytettäväksi hallitusmuodon perusoikeusluetteloon, että myös ehdotettujen perusoikeussäännösten muotoiluun.

Useat ehdotetut perusoikeudet ovat riippuvaisia käytettävistä taloudellisista voimavaroista. Tämä koskee paitsi taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia myös useita perinteisiä vapausoikeuksia ja kielellisiä oikeuksia. Esimerkiksi henkilökohtaisen turvallisuuden ja omistusoikeuden suoja edellyttää toimivaa poliisi-, syyttäjä- ja oikeuslaitosta.

Perusoikeussäännösten vaikutus näkyy eduskunnan päättäessä talousarvion sisällöstä ensi sijassa käytettävissä olevien taloudellisten voimavarojen kohdentamisessa.

Ehdotetut taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevat säännökset on kirjoitettu pääsääntöisesti julkisen vallan turvaamis- ja edistämismääräyksiksi. Niistä johtuvien velvoitteiden täsmentäminen sekä etuusjärjestelmien täsmällisempi määrittely jää tavallisen lainsäädännön varaan. Siten myös kysymys perusoikeuksien toteuttamisen edellyttämistä taloudellisista voimavaroista ratkaistaan normaalisti kunkin lainsäädäntöhankkeen yhteydessä. Myös perusoikeussäännöksiin liittyviä etuuksia koskevien kustannusten jakaminen ratkaistaan kussakin tapauksessa erikseen.

Taloudellisia ja sosiaalisia perusoikeuksia koskevat säännökset on laadittu siten, että niitä ei ole suoraan kytketty johonkin nykyiseen sosiaaliturvaetuksien järjestelmään. Perusoikeuksien laadinnassa on pidetty silmällä säännösten kykyä sopeutua yhteiskuntakehityksen vaatimuksiin huomattavan pitkällä aikavälillä. Edellä esitetyistä syistä ei ehdotettujen perusoikeuksien vaikutuksista kansantalouteen ja julkiseen talouteen ole mahdollista esittää markkamääräisiä arvioita. Lähtökohtana on, että ehdotettu perusoikeusuudistus ei itsessään aiheuta välittömiä kustannusten lisäyksiä valtiolle tai kunnille.

Ehdotetuista taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista on poikkeuksellisesti oikeus maksuttomaan perusopetukseen (13 § 1 mom.) ja oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (15 a § 1 mom.) kirjoitettu niin sanotun subjektiivisen oikeuden muotoon eli välittömästi toteutettavana yksilöllisenä oikeutena. Oikeuden maksuttomaan perusopetukseen turvaa jo hallitusmuodon nykyinen 80 §:n

2 momentti, jonka mukaan kansakouluopetus on oleva kaikille maksuton. Tämä säännös tarkoittaa nykyisellään peruskouluopetuksen maksuttomuutta. Siten ehdotettu säännös ei merkitsisi muutosta nykytilaan. Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon puolestaan turvaa vain kaikkein heikoimmassa asemassa oleville eräänlaisen vähimmäissuojan, joka yhteiskunnan on kaikissa olosuhteissa pystyttävä takaamaan. Säännös on siten toissijainen, että se tulee sovellettavaksi vain henkilön jäädessä muutoin vaille kaikkein välttämättömintä sosiaaliturvaa.

4.3. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä ei ehdoteta uusia organisaatiojärjestelyjä. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien valvontatehtävän kuulumisesta eduskunnan oikeusasiamiehelle, oikeuskanslerille ja perustuslakivaliokunnalle säädettäisiin nimenomaisesti. Ehdotetut muutokset eivät sinänsä kuitenkaan laajentaisi esimerkiksi ylimpien lainvalvojen valvonnan aluetta, vaan ainoastaan korostaisivat perusoikeus- ja ihmisoikeusvalvonnan osuutta lainvalvojen normaalissa valvontatoiminnassa.

Perusoikeusuudistuksen organisaatio- ja henkilöstövaikutukset olisivatkin välillisiä. Perusoikeuksien toteutuminen edellyttää muun muassa asianmukaisesti toimivaa oikeudenkäyttökoneistoa. Perusoikeudet asettavat myös yleisesti vaatimuksia valtion ja muiden julkisyhteisöjen viranomaiskoneistoille, joiden tulee kyetä täyttämään muun muassa ehdotetun 16 §:n mukaiset hyvän hallinnon vaatimukset.

Ehdotetut taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevat säännökset eivät suoraan sääntelisi säännösten tarkoittamien etuuksien ja palvelujen tuottamistapaa. Siten ne eivät edellyttäisi, että julkisyhteisöt tuottaisivat itse esimerkiksi 15 a §:ssä tarkoitetut sosiaali- ja terveyspalvelut tai 13 §:ssä tarkoitetut opetus- ja kulttuuripalvelut. Palvelujen järjestämistapa jäisi tavallisen lainsäädännön varaan.

Useat ehdotetuista perusoikeussäännöksistä kohdistuisivat julkisen vallan käyttöön kokonaisuudessaan. Siten ne sitoisivat paitsi valtiota myös kuntia ja muita itsehallintoyhdyskuntia sekä välillisen julkisen hallinnon yksiköjä. Varsinainen tehtävien jako esimerkiksi valtion ja kuntien välillä ei kuitenkaan määräytyisi

suoraan ehdotetun perusoikeussäännösten nojalla, vaan kunkin oikeuden osalta kysymys tehtävien ja kustannusten jaosta ratkaistaisiin muussa oikeuden toteuttamista konkreettisemmin koskevassa lainsäädännössä. Tältä osin on otettava huomioon hallitusmuodon 50 ja 51 §:ssä turvattu kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuoja, joka edellyttää, että perusoikeusuudistuksesta kunnille mahdollisesti aiheutuvista uusista tehtävistä ja velvoitteista säädetäisiin lailla.

5. Asian valmistelu

5.1. Aikaisemmat valmisteluvaiheet

Perusoikeusuudistuksen tarvetta on selvitetty 1970-luvun alusta lähtien. Valtiosääntökomitea päätyi välimietinnössään (komiteanmietintö 1974:27) yksimielisesti siihen, että perusoikeusturvaa oli parannettava ja perusoikeuksien alaa laajennettava. Perusoikeussäännöksistä oli mahdollisimman laajalti tehtävä suoraan viranomaisia sitovia normeja, joihin kansalaiset voivat välittömästi vedota tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa. Lisäksi perustuslaissa tuli turvata taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet mahdollisimman täsmällisesti. Toisen valtiosääntökomitean laatima yhteenveito annetuista lausunnoista (komiteanmietintö 1975:88) osoitti myös laajahkoa yksimielisyyttä perusoikeusuudistuksen tarpeesta ja suuntaviivoista. Sitten vuonna 1977 asetettu perusoikeuskomitea ei kuitenkaan päättänyt mietintöön perusoikeussäännösten uudistamisesta. Oikeusministeriön vuonna 1981 asettama perusoikeustyöryhmä selvitti muistiossaan (oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 3/1982) perusoikeusjärjestelmän kehittämistä koskevia yleisiä kysymyksiä.

5.2. Perusoikeuskomitean ehdotus ja siitä annettu lausunnot

Valtioneuvosto asetti 21 päivänä syyskuuta 1989 perusoikeuskomitean, joka antoi mietintönsä (komiteanmietintö 1992:3) helmikuussa 1992. Komitean tehtävänä oli laatia ehdotus uudistettavaksi Suomen Hallitusmuodon II luvuksi, erilliseksi perusoikeuslaiksi tai niitä molempia koskevaksi lainsäädännöksi. Komitean tuli ottaa työnsä lähtökohdaksi se, että perus-

oikeudet pääsääntöisesti koskisivat kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvia henkilöitä ja että ne olisivat mahdollisimman laajasti voimassa myös poikkeuksellisissa oloissa.

Perusoikeuskomitean toimeksiannossa edellytettiin, että perustuslaissa jo turvattu vapausoikeuksia täsmennettäisiin tai laajennettaisiin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa viitotetulla tavalla. Komitean työn tavoitteena tuli olla, että ehdotus sisältäisi säännökset myös tärkeimmistä taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista. Lisäksi tuli harkita, olisiko ehdotukseen mahdollista ottaa säännöksiä niinsanotuista kollektiivisista oikeuksista. Säännöksiä muotoiltaessa oli otettava huomioon tosiasialliset mahdollisuudet oikeuksien toteuttamiseen. Komitean tuli ehdotusta laatimissaan pyrkiä siihen, että muut kuin ohjelmaluonteiset perusoikeudet olisivat mahdollisimman laajasti tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa välittömästi sovellettavaa oikeutta. Edelleen komitean oli harkittava järjestyjä, joilla Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten asemaa Suomen oikeusjärjestelmässä voidaan vahvistaa.

Perusoikeuskomitea ehdotti Suomen perusoikeusjärjestelmän uudistamista kokonaisuudessaan. Uudet perusoikeussäännökset koottaisiin hallitusmuodon II lukuun. Ehdotuksen toteutuminen merkitsisi perustuslaissa jo turvattujen vapausoikeuksien täsmenämistä ja laajentamista sekä tärkeimpien taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien, vaali- ja osallistumisoikeuksien sekä ympäristöä koskevan säännöksen sisällyttämistä perustuslakiin.

Nykyiseen perustuslakiin verrattuna kokonaan uusia perusoikeuksia olivat oikeus toimeentulon perusturvaan, oikeus sosiaali- ja terveyspalveluihin, oikeus asuntoon, oikeus ympäristöön, jokamiehenoikeudet, yksityiselämän suoja ja tietosuojat, ammatin harjoittamisen vapaus ja elinkeinovapaus, oikeus asianmukaiseen työoloihin ja suoja mielivaltaista työstä erottamista vastaan, oikeus omaan kulttuuriin, taannehtivan rikoslain kielto, oikeusturva hallinnossa sekä tallennejulkisuus.

Hallitusmuodon yhdenvertaisuutta koskevia säännöksiä ehdotettiin täydennettäväksi syrjinnän kiellolla ja sukupuolten välistä tasa-arvoa koskevalla säännöksellä.

Vapausoikeuksien sisällöllisiä täydennyksiä olisivat edellä mainittujen kokonaan uusien vapausoikeussäännösten ohella esimerkiksi henkilökohtaisen turvallisuuden ja koskematto-

muuden, kuolemanrangaistuksen ja kidutuksen sekä ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kiellon, vapaudenmenetykseen liittyvien oikeusturvatekijöiden, muiden kuin uskonnollisten vakaumusten vapauden sekä järjestäytymisoikeuden sisällyttäminen perusoikeussäännöksiin.

Ehdotus sisälsi varsin laajan taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan säännösten. Tällaisia oikeuksia olivat oikeus työhön, työllistävään koulutukseen ja työttömyyden aikaiseen toimeentulon turvaan, oikeus toimeentulon perusturvaan vanhemmuuden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden perusteella, oikeus sosiaali- ja terveystalouteen, oikeus asuntoon sekä oikeus opetukseen ja sivistykseen.

Ehdotetuissa perusoikeussäännöksissä oikeudet turvattaisiin pääsääntöisesti kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville eikä vain Suomen kansalaisille. Vaali- ja osallistumisoikeuksien sekä valtakunnan rajat ylittävän liikkumisvapauden sääntelyssä osa oikeuksista turvattaisiin kuitenkin vain Suomen kansalaisille. Lisäksi eräisiin sosiaalisiin oikeuksiin liittyvien etuuksien määräytymisperusteeksi voitaisiin asettaa Suomessa työskentely tai asuminen.

Ehdotukseen sisältyi yleinen perusoikeuksia koskeva rajoitussäännös. Rajoitukset eivät saisi puuttua perusoikeuden olennaiseen sisältöön. Lisäksi niiden olisi oltava sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa ja välttämättömiä yksilön vapauden turvaavassa oikeusvaltiossa. Pitemmälle menevät kajoamiset perusoikeuksiin ehdotettiin kiellettäviksi normaalioloissa. Ehdotuksen mukaan hallitusmuodon II luvun säännösten kanssa ristiriidassa olevien lakien säätäminen perustuslain säätämisyksityksessä käsiteltävinä niin sanottuina poikkeuslakeina kiellettäisiin. Perusoikeuksien lainsäätäjään kohdistuvaa sitovuutta ehdotettiin vahvistettavaksi myös poikkeusoloissa.

Perusoikeuskomitean mietintöön sisältyi viisi eriävää mielipidettä ja yksi täydentävä lausuma.

Oikeusministeriö pyysi perusoikeuskomitean mietinnöstä lausunnot kaikilta eduskuntapuolueilta, ministeriöiltä, useilta tuomioistuimilta, ehdotuksen kannalta keskeisiltä keskusvirastoilta ja muilta viranomaisilta sekä eri etujärjestöiltä ja lukuisilta kansalaisjärjestöiltä. Mietinnöstä saatiin yhteensä 96 lausuntoa. Yksityiskohtaisempi selvitys annetuista lausunnois-

ta sisältyy perusoikeustyöryhmä 1992:n mietintöön (oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1993).

Pääosa lausunnonantajista piti perusoikeus uudistusta sinänsä tarpeellisenä. Komitean ehdotukseen suhtauduttiin sitä vastoin varauksellisesti. Huomattava osa lausunnonantajista arvioi mietintöä kuitenkin pääosin myönteisesti yhtyen komitean lähtökohtiin. Osa piti mietintöä jatkovalmistelun pohjaksi sopivana esittäen kuitenkin varauksia komitean keskeisiin ehdotuksiin. Eräissä yksittäisissä lausunnoissa ei mietinnön katsottu lainkaan kelpaavan jatkovalmistelun perustaksi.

Komitean ehdotus perusoikeussäännösten keskittämisestä hallitusmuodon II lukuun hyväksyttiin yleisesti. Lausunnoissa kannatettiin yleisesti myös perusoikeussuojan laajentamisesta koskemaan periaatteessa kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia. Tosin eräissä lausunnoissa esitettiin laajennettavaksi komitean ehdottamaa mahdollisuutta lailla rajoittaa eräiden etuuksien saamista maassa asumisen tai työskentelyn perusteella. Toisena henkilöllistä soveltamisalaa koskevana kysymyksenä nousi esiin tarve tarkastella perusoikeuksia erikseen miesten ja naisten kannalta.

Vapausoikeuksia koskeviin ehdotuksiin suhtauduttiin lausunnoissa pääosin myönteisesti. Selvimmin kannat — erityisesti työmarkkinajärjestöjen kesken — erosivat siltä osin, miten yksityiskohtaisesti eräitä työmarkkinoihin liittyviä vapausoikeuksia (järjestäytymisoikeus, työtaisteluoikeus) tulisi perustuslain tasolla säännellä.

Säännösten yksityiskohtaisuuteen puututtiin eräissä lausunnoissa. Erityisesti vastineoikeus, mutta eräissä lausunnoissa myös tietosuoja ja järjestäytymisoikeus nähtiin liian yksityiskohtaisiksi perustuslain tasolla säänneltäviksi.

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevista ehdotuksista nähtiin eniten ongelmia, joskin lausunnot jakaantuivat tältä osin hyvin eri suuntiin. Lausunnoissa puututtiin erityisesti sosiaali- ja terveystalouteen koskevaan säännöksen, toimeentulon perusturvan käsitteeseen ja ehdotettuun maksuttoman opetuksen ulottamiseen myös ammatilliseen perusopetukseen. Samoin puututtiin kuntien ja valtion välisen tehtävien ja kustannusten jaon perusteisiin. Toisaalta erimielisyydet koskivat pikemminkin säännösten kirjoittamistapaa ja velvoittavuutta kuin sitä, mitkä oikeudet ylipäätään tulisi kirjoittaa perustuslakiin.

Ehdotukseen perusoikeusvalvonnan kehittämiseksi nykyiseltä eduskuntakeskeiseltä pohjalta suhtauduttiin yleisesti myönteisesti. Sen sijaan kannanotot ehdotettuun poikkeuslakimenettelystä luopumiseen perusoikeuksien osalta hajaantuivat. Eräissä lausunnoissa komitean esittämää perusoikeuksien rajoitusjärjestelmää pidettiin epäselvänä ja lisäselvityksiä vaativana. Erityisesti kiinnitettiin huomiota tarpeeseen eritellä tarkemmin perusoikeuksien ristiriitaitilanteita.

5.3. Perusoikeustyöryhmä 1992:n ehdotus ja siitä annetut lausunnot

Hyväksyessään 15 päivänä kesäkuuta 1992 esityksen laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta (HE 234/1991 vp) eduskunta edellytti hallituksen antavan myöhemmin kuluvalle vaalikaudella esityksen taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia sekä ympäristöön liittyviä perusoikeuksia koskeviksi uudistukseksi asiaa valmistelleen komitean työn pohjalta. Samalla edellytettiin eduskuntaryhmien voivan osallistua kiinteästi perusoikeusuudistuksen jatkovalmisteluun.

Oikeusministeriö asetti 10 päivänä syyskuuta 1992 työryhmän (perusoikeustyöryhmä 1992), jonka tehtävänä oli laatia tarkistettu ehdotus perusoikeuksia koskeviksi perustuslainsäädännöksi perusoikeuskomitean mietinnön ja siitä annettujen lausuntojen pohjalta. Työryhmän tuli työssään kiinnittää erityistä huomiota ehdotusten tosiasiallisiin toteutumismahdollisuuksiin valtiontaloutta vaarantamatta. Samalla oikeusministeriö asetti eduskuntaryhmien nimeämistä kansanedustajista koostuvan seurantaryhmän, jonka tehtävänä oli seurata perusoikeusuudistusta koskevien säädösehdotusten ja hallituksen esityksen valmistelua. Perusoikeustyöryhmän ehdotusta valmisteltaessa otettiin huomioon myös seurantaryhmän taholta esitetyt näkökohdat.

Perusoikeustyöryhmä 1992 jätti mietintönsä (oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1993) oikeusministeriölle helmikuussa 1993. Työryhmä ehdotti perusoikeuskomitean tavoin perustuslain perusoikeussäädösten uudistamista kokonaisuudessaan.

Työryhmän ehdotus rakentui toimeksiannon mukaisesti pitkälti perusoikeuskomitean ehdotusten pohjalta. Sisällölliseltä kattavuudeltaan työryhmän ehdotus vastasi perusoikeuskomitean ehdotusta. Työryhmä karsi kuitenkin eräi-

tä liian yksityiskohtaisina pidettyjä säännöksiä ja kirjoitti ehdotuksensa tiiviimpään muotoon kuin perusoikeuskomitea. Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet oli pääsääntöisesti muotoiltu julkisen vallan turvaamis- ja edistämismahdollisuuksiksi. Poikkeuksena olivat oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, jotka ehdotettiin turvattaviksi yksilöllisinä oikeuksina. Ratkaisulla pyrittiin siihen, että säännökset säilyisivät reaalisesti toteuttamiskelpoisina taloudellisista suhdannevaihteluista riippumatta.

Työryhmä ei perusoikeuskomiteasta poiketen ehdottanut luovuttavaksi poikkeuslakimahdollisuudesta perusoikeuksien osalta vaan piti sitä laajempänä valtiosäädännön kokonaisuuteen liittyvänä kysymyksenä, jota ei tässä yhteydessä ole mahdollista ratkaista vain koskien perusoikeussäädännöksiä. Poikkeuslakimenettelystä luopuminen edellyttäisi myös merkittäviä lisäselvityksiä. Työryhmän ehdotukseen ei sisällynyt myöskään yleistä perusoikeuksia koskevaa rajoitussäädöstä.

Työryhmä ehdotti, että perusoikeusuudistuksen yhteydessä luovuttaisiin lopullisesti mahdollisuudesta jättää tavallinen lakiehdotus lepäämään. Tämä toteutettaisiin kumoamalla toimeentulon lakisäädöistä perusturva koskeva poikkeus lepäämäänjättämiskiellosta (valtiopäiväjärjestys 66 § 7 mom.).

Oikeusministeriö pyysi työryhmän mietinnöstä lausunnot kaikkien eduskunnassa edustettuina olevien puolueiden eduskuntaryhmiltä. Kaikissa lausunnoissa kannatettiin perusoikeusuudistuksen toteuttamista. Työryhmän ehdotuksia pidettiin yleisesti käyttökelpoisena pohjana uudistuksen jatkovalmistelulle. Eräissä lausunnoissa katsottiin kuitenkin, että tietyiltä osin tulisi palata perusoikeuskomitean ehdotuksen suuntaan.

Eniten huomiota lausunnoissa kiinnitettiin taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeviin säännöksiin. Vapausoikeuksien osalta nousivat esille lähinnä vain eräät yksittäiset säännökset. Lausunnoissa esitettiin erilaisia käsityksiä siitä, onko perusoikeusuudistuksen yhteydessä mahdollista luopua toimeentulon lakisäädöistä perusturva koskevasta lakiehdotusten lepäämäänjättämismahdollisuudesta.

5.4. Ehdotuksen jatkovalmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu perusoikeus-

työryhmä 1992:n mietinnön ja siitä annettujen lausuntojen pohjalta virkatyönä oikeusministeriössä. Perusoikeustyöryhmän ehdotukseen on tehty eräitä lausunnoissa esitettyjä sisällöllisiä muutoksia sekä joitakin teknisluonteisia tarkistuksia. Uudistusta on käsitelty myös eduskuntaryhmien edustajista koostuvassa perusoikeus-uudistuksen seurantaryhmässä.

6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

6.1. Riippuvuus muista esityksistä

Eduskunnalle 18 päivänä kesäkuuta 1993 annetussa hallituksen esityksessä rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen toisen vaiheen käsitteviksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi (HE 94/1993 vp) ehdotetaan kumottavaksi valtiopäiväjärjestyksen 6 §:n 2 momentti ja tehtäväksi tämän johdosta teknisluonteinen muutos valtiopäiväjärjestyksen 8 §:n 4 momenttiin. Valtiopäiväjärjestyksen 6 §:n 2 momentti sisältää poikkeuksen vaalioikeutta kansanedustajien vaaleissa koskevaan pääsääntöön. Säännöksen mukaan vaalioikeutta vailla on tiettyihin vaalirikoksiin syyllistynyt henkilö.

Valtiopäiväjärjestyksen 6 §:n 2 momentti olisi ristiriidassa ehdotetun hallitusmuodon 11 §:n 1 momentin kanssa, jossa ei ole viittausta ääni-oikeuden osalta mahdollisuuteen poiketa siitä valtiopäiväjärjestyksessä. Siten myös perusoikeusudistuksen toteuttaminen puoltaa säännöksen kumoamista ja sitä koskevan viittauksen poistamista valtiopäiväjärjestyksen 8 §:n 4 momentista ehdotetulla tavalla.

6.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista

Suhde Suomen kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin

Esityksellä on läheinen kytkentä Suomea velvoittaviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Uudistuksella pyritään lähentämään sisällöllisesti toisiinsa kotimaista perusoikeusjärjestelmää ja kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita. Siten perusoikeuksia on useissa kohden esitetty laajennettaviksi ja täsmennettäväksi ihmisoikeussopimusten viitoittamaan suuntaan. Esimerkiksi ehdotettuun 6 §:n 3 momenttiin sisältyvät vapaudenriistoja koskevat oikeusturväsäännökset ja 16 §:n oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat säännökset merkitse-

vät perusoikeusjärjestelmämme täydentämistä Euroopan ihmisoikeussopimuksen keskeisillä sovellutusalueilla. Molemmat säännökset saavat tulkinnallista tukea Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavien määräysten tulkinnoista. Ehdotettujen säännösten sisällöllisiä liityntöjä Suomen ihmisoikeusvelvoitteisiin on selostettu tarkemmin kunkin säännöksen kohdalla yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Ihmisoikeussopimukset ovat vaikuttaneet myös eräisiin koko perusoikeussäännöstöä koskeviin ratkaisuihin. Ne puoltavat muun muassa omaksuttua perusoikeuksien henkilöllisen soveltamisalan laajentamista Suomen kansalaisista pääsääntöisesti kaikkiin valtion oikeudenkäyttöpiiriin kuuluviin henkilöihin.

Esitys pyrkii yleisestikin vahvistamaan Suomea sitovien ihmisoikeuksien asemaa Suomen oikeusjärjestelmässä. Siten ehdotetut oikeuksien turvaamisvelvollisuutta ja valvontaa koskevat säännökset on ulotettu koskemaan myös kansainvälisiä ihmisoikeuksia. Ehdotetussa 16 a §:n 1 momentissa säädetään julkisen vallan velvollisuudeksi turvata sekä perusoikeuksien että ihmisoikeuksien toteutuminen. Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävästä valvoa ihmisoikeuksien toteutumista säädettäisiin hallitusmuodon 46 ja 49 §:ssä. Valtiopäiväjärjestyksen 46 §:ssä säädettäisiin puolestaan perustuslakivaliokunnan tehtäviin kuuluvaksi tutkia lakiehdotusten ja muidenkin asioiden suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Poikkeusoloja koskevassa hallitusmuodon 16 a §:n 2 momentissa edellytettäisiin nimenomaisesti, että pykälän mahdollistamien perusoikeuspoikkeusten on oltava Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Siten kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kansallisen hätätilan aikana sallimille ihmisoikeuksista tehtäville poikkeuksille asetetut rajoitukset tulevat osaksi 16 a §:ssä perusoikeuksista poikkeamiselle asetettuja ehtoja.

Myös kansalaista maasta karkoittamiselta suojaavassa ehdotetussa hallitusmuodon 7 §:n 3 momentissa asetettaisiin ihmisoikeuksien takaaminen suoraan ehdoksi poikkeukselle kansalaisten luovuttamiskiellosta.

Perusoikeusjärjestelmälle ja kansainvälisille ihmisoikeussopimuksille jäisi sisällöllisestä ja osin suoraan säännöksiin kirjoitetuista liityntöistä riippumatta jatkossakin tietty itsenäisyys toisiinsa nähden. Siten yksittäisen perusoikeussäännöksen ja vastaavan ihmisoikeussopimuk-

sen määräyksen tulkinnat eivät välttämättä ole samat huolimatta mahdollisista sanamuotojen yhtäläisyyksistä. Osittain tämä on seurausta siitä, että ihmisoikeussopimukset ovat luonteeltaan kansainvälisiä sopimuksia, joiden tulkinnot määräytyvät viime kädessä sopimusten kansainvälisten valvontaelinten käytännössä. Sopimuksille on ominaista, että ne jättävät valtiolle tietyn harkintamarginaalin, jonka puitteissa ne voivat säännellä ja jossain määrin rajoittaa oikeuksia ilman, että niiden katsottaisiin syyllistyvän kansainvälisen velvoitteen rikkomiseen. Ihmisoikeussopimukset jättävät yleensä valtion harkintaan myös sen, minkä tasoilla säännöksillä ihmisoikeutta koskeva valtiosisäinen sääntely tapahtuu. Perustuslain perusoikeussäännökset puolestaan määrittävät keskeisesti juuri valtiosisäisen normihierarkkisen tason, jolla perusoikeuksia voidaan rajoittaa tai niistä poiketa taikka niiden käyttämistä säännellä. Suomessa perusoikeuksia koskevan tarkemman sääntelyn tulee tapahtua eduskuntalailla. Syvälle käyvät perusoikeuksien rajoitukset taas säännönmukaisesti edellyttävät perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä. Perustuslaissa perusoikeuksiin puuttumiselle asetetaan usein pidemmälle meneviä rajoituksia kuin kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista johtuu.

Toisaalta yksilön kannalta perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien suojajärjestelmät täydentävät toisiaan. Siten perusoikeuksiakaan ei ole mahdollistaa rajoittaa pidemmälle kuin Suomen ihmisoikeusveloitteet sallivat, jotta Suomen valtio ei syyllistyisi kansainvälisten velvoitteidensa rikkomiseen.

Suhde Euroopan yhdentymiskehitykseen

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ohella perusoikeusuudistukseen vaikuttaa myös Euroopan yhdentymiskehitys ja Suomen mahdollinen jäsenyys Euroopan unionissa. Euroopan unionia ja Euroopan yhteisöjä koskeissa perustamissopimuksissa ei tosin ole yhtenäistä perus- ja ihmisoikeuksien luetteloa, mutta yhteisöoikeus sisältää sekä yleisen viittauksen ihmisoikeuksiin että lukuisia yksittäisiä säännöksiä yksilön oikeuksista. Lisäksi Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on antanut ihmisoikeuksille suojaa yhteisöoikeuden yleisinä oikeusperiaatteina.

Periaatteellisesti merkittävimmät säännökset perustavanlaatuisista oikeuksista sisältyvät Eu-

roopan unionista tehtyyn sopimukseen eli Maastrichtin sopimukseen. Sen mukaan jokaisella jäsenvaltion kansalaisella on myös unionin kansalaisuus. Unionin kansalaisuus ei korvaa jäsenvaltion kansalaisuutta vaan tulee sen rinnalle ja luo uusia oikeuksia. Käytännössä unionin kansalaisuus ei tosin tuo kovin paljon lisää siihen, mitä Euroopan yhteisön oikeusjärjestys on jo muuten taannut. Maastrichtin sopimuksen unionin kansalaisuutta koskevassa jaksossa mainitaan nimenomaisesti oikeus liikua jäsenvaltioiden alueella, vaalioikeus asuinpaikan paikallisvaaleissa sekä Euroopan parlamentin vaaleissa, oikeus saada eräin edellytyksin diplomaattista suojelua kaikkien jäsenvaltioiden diplomaattiedustustoilta sekä oikeus vedota Euroopan parlamenttiin ja kannella Euroopan oikeusasiamiehelle.

Euroopan talousyhteisön perustamissopimus eli Rooman sopimus ei alun perin sisältänyt nimenomaista viittausta yleisiin perus- ja ihmisoikeuksiin. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin katsoi tästä huolimatta, että kaikkien jäsenvaltioiden hyväksymät ihmisoikeussopimukset oli otettava huomioon yhteisön toiminnassa. Tämä periaate vahvistettiin Euroopan yhtenäisasiakirjan johdanto-osassa ja Maastrichtin sopimuksessa myös itse sopimustekstissä. Jälkimmäisen mukaan unioni pitää arvossa yhteisöoikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä.

Rooman sopimuksen yksittäisissä määräyksissä turvataan muun muassa naisten ja miesten samapalkkaisuus sekä kielletään syrjintä kansalaisuuden perusteella sikäli kuin kysymys on jäsenmaiden kansalaisista. Lisäksi sopimus turvaa laajasti taloudelliseen toimintaan liittyvät vapaudet. Näihin vapauksiin on Rooman sopimuksessa sekä myöhemmin annetuissa yhteisösääädöksissä liitetty muita oikeuksia. Esimerkiksi maasta toiseen siirtyvän työntekijän sosiaalisia oikeuksia on suojattu osin varsin yksityiskohtaisillakin säännöksillä. Maastrichtin sopimukseen sisältyy lisäksi erillinen sopimus sosiaalipolitiikasta, joka viittaa yhteisön vuonna 1989 hyväksymään sosiaaliseen peruskirjaan.

Euroopan unionissa ei siten ole pyritty suojaamaan ihmis- ja perusoikeuksia yhteisön omalla kattavalla säännöstöllä. Yhteisönormisto ei korvaa kansallisia perusoikeussään-

nöksiä, vaan yhteisön oikeusjärjestelmä toisaalta itse tukeutuu kansallisiin valtiosääntöihin ja toisaalta asettaa eräissä erityiskysymyksissä vähimmäistason, joka on turvattava yhteisön oikeusjärjestyksen mukaan kansallisen oikeus-suojan mahdollisesta aukollisuudesta huolimatta.

Kansallisen perusoikeusnormiston tavoiteta-so voi olla vahvempi tai heikompi kuin mitä taataan yhteisönormeilla. Jos kansallisen perusoikeusturvan taso on yhteisöoikeutta heikompi, tulevat kansallisten säännösten sijasta sovellet-taviksi paremman turvan antavat yhteisösään-nökset. Mahdollinen jäsenyys Euroopan unionissa vahvistaisi ja täydentäisi siten Suo-men perusoikeusjärjestelmää samantapaisesti kuin Suomen jo ratifioimat kansainväliset ihmisoikeussopimukset.

Vaikka Suomi voisi Euroopan unionin jäse-nyyden mahdollisesti toteutuessakin joksenaikin vapaasti valita perusoikeussäännöstellä turvat-tavan tason, on perusteltua pitää kansallinen sääntely vähintään yhteisöoikeuden antaman suojan veroisena. Näin voidaan välttää oikeus-riitojen tarpeeton kansainvälistyminen.

Tämä näkökohta on otettu huomioon halli-tuksen esitystä laadittaessa. Se on yhtenä teki-jänä vaikuttanut ehdotetun hallitusmuodon tuomioistuinkäsittelyä koskevan säännöksen (16 §) muotoilemiseen kattavaksi, perusoikeuk-sien ulottamiseen pääsääntöisesti muihinkin kuin Suomen kansalaisiin ja säännökseen siitä, että Suomessa työskentely tai asuminen voi-daan asettaa eräiden sosiaalisten oikeuksien saamisen edellytykseksi (15 a § 5 mom.). Nämä lainsäädäntöratkaisut ovat perusteltuja paitsi mahdolliseen Euroopan unionin jäsenyyteen varautumiseksi, jo ETA-sopimuksen ja Suomen ratifioimien ihmisoikeussopimusten vuoksi.

6.3. Muun lainsäädännön uudistamistarve

Ehdotetut perusoikeussäännökset olisivat

muiden vaikutustensa ohella lainsäätäjää velvoittavia ja lainsäätäjän toiminnalle yleiset puitteet asettavia normeja. Lainsäätäjään ne kohdistuisivat eri tavoin. Yhtäältä ne rajoittai-sivat eduskunnan toimivaltaa lainsäätäjänä, toisaalta niistä voidaan johtaa myös lainsäätä-jään kohdistuvia aktiivisia toimintavelvoitteita. Perusoikeussäännökset saattavat yleisesti ohja-ta ja suunnata lainsäädäntötoimintaa tai sisäl-tää nimenomaisen perustuslaillisen toimeksian-non tietyn lainsäädännön toteuttamiseksi.

Suomen oikeusjärjestys vastaa yleisesti ot-taen varsin hyvin ehdotettujen perusoikeus-säännösten asettamia vähimmäisvaatimuksia. Tähän vaikuttaa muun ohella se, että Euroo-pan ihmisoikeussopimukseen liityttäessä toteu-tettiin useita sopimuksen edellyttämiä lainsää-däntötoimia, jotka olisivat olleet myös ehdote-tun perusoikeusuudistuksen vaatimia. Toisaalta perusoikeusuudistus tukee eräiden vireillä ole-vien lainsäädännön muutoshankkeiden toteu-tamista, esimerkkinä julkisuutta ja salassapi-toa koskevan lainsäädännön sekä kokouslain-säädännön kokonaisuudistukset. Uudistetut perusoikeussäännökset saattavat kuitenkin myös itsessään johtaa yksittäisiin lainsäädän-nön tarkistustarpeisiin. Perusoikeusuudistuksen toteuttaminen edellyttääkin lainsäädännön muutostarpeiden seurannan järjestämistä, joka voi osittain tapahtua esimerkiksi hallituksen, oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamie-hen kertomusten käsittelyn yhteydessä. Pää-sääntöisesti perusoikeussäännösten vaikutus välittyy muuhun lainsäädäntöön kuitenkin lainsäädännön normaalin kehittämistoiminnan kautta.

Perusoikeusuudistus voi aiheuttaa myös tek-nisiä muutostarpeita lainsäädäntöön. Esimer-kiksi valmiuslaissa (1080/91) on omaksuttu sääntelytekniikka, jossa viitataan useisiin halli-tusmuodon II luvun nykyisiin pykäliin. Puolus-tustilalaissa (1083/91) viitataan vastaavasti hal-litusmuodon nykyisessä 16 §:ssä tarkoitettuihin poikkeusoloihin.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta

1 §. Hallitusmuodon 1 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että tärkeimmän perustuslakimme alkuun tulisi valtiollista täysivaltaisuutta ja tasavaltaista valtiomuotoa koskevan säännöksen jatkoksi maininta ihmisarvon loukkaamattomuuden sekä yksilön vapauden ja oikeuksien turvaamisesta samoin kuin oikeudenmukaisuuden edistämisestä yhteiskunnassa.

Hallitusmuodon 1 §:ssä kirjattaisiin kolme koko valtiosäännön taustalla olevaa perustavanlaatuista arvoa. Säännös ilmaisisi ensi sijassa hallitusmuodon arvoperustan, mutta sillä voisi olla myös välitöntä oikeudellista merkitystä eräissä tilanteissa. Sillä olisi tulkinnallista vaikutusta esimerkiksi sovellettaessa varsinaisia perusoikeussäännöksiä. Säännös vaikuttaisi myös arvioitaessa hallitusmuodossa turvattujen perusoikeuksien rajoitusten sallittavuutta.

Vaatus ihmisarvon loukkaamattomuudesta ilmaisee perustavanlaatuisten oikeuksien yleisinhimillisen perustan. Ainakin kaikkein perustavimpia ihmisyksilön oikeuksia voidaan pitää perimmältään valtion tahdosta ja myös kulloisestakin oikeusjärjestyksestä riippumattomina. Lisäksi ihmisarvon käsite viittaa kaikkien ihmisyksilöiden periaatteelliseen yhdenvertaisuuteen. Maininta yksilön oikeuksien ja vapauden turvaamisesta korostaa puolestaan perusoikeuksien keskeistä asemaa Suomen valtiosäännössä. Sanonnan piiriin kuuluu myös monien muiden oikeuksien käytön perustana oleva yksilön itsemääräämisoikeus eli vapaus määrätä itsestään ja toimistaan. Ehdotetun luettelon kolmas osa viittaa muun muassa yhdenvertaisuuteen sekä taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin perusoikeuksiin.

Säännös korvaisi hallitusmuodon 1 §:n sivulauseen, jonka mukaan Suomen valtiosääntö on vahvistettu hallitusmuodossa ja muissa perustuslaeissa. Sivulauseen pääasiallinen merkitys on informaation antaminen siitä, että Suomessa on voimassa useampia kuin yksi perustuslakiasiakirja. Koska lauseella ei ole itsenäistä oikeudellista merkitystä, ei sen säilyttämistä ole pidetty enää tarpeellisena.

II. *Perusoikeudet.* Hallitusmuodon II luvun nykyinen nimike ”Suomen kansalaisten yleiset

oikeudet ja oikeusturva” ehdotetaan korvattavaksi paremmin nykyaikaista valtiosääntöoikeudellista kielenkäyttöä vastaavalla ja henkellisen soveltamisalan laajentamisen pääsääntöisesti kaikkiin Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleviin ihmisiin osoittavalla nimikkeellä ”Perusoikeudet”.

5 §. Pykälä ilmaisee paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Pykälä sisältää yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen (1 mom.), syrjintäkiellon (2 mom.), säännöksen lasten kohtelemisesta tasa-arvoisesti yksilöinä (3 mom.) ja erityisen säännöksen sukupuolten tasa-arvosta (4 mom.). Pykälä korvaisi hallitusmuodon 5 §:n nykyisen yhdenvertaisuussäännöksen sekä hallitusmuodon 9 §:n, jonka mukaan Suomen kansalaisen oikeudet ja velvollisuudet ovat riippumattomat siitä, mihin uskonnolliseen yhdyskuntaan hän kuuluu tai kuuluuko hän mihinkään sellaiseen yhdyskuntaan.

Ehdotukseen ei sisälly enää nykyistä hallitusmuodon 15 §:ää vastaavaa säännöstä aatelistarvojen ja muiden perinnöllisten arvojen antamisen kiellosta. Tällaista kieltoa voidaan nykyisin pitää itsestään selvänä ja se voidaan johtaa suoraan 5 §:stä.

1 momentti. Säännös ilmaisee yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevan pääperiaatteen. Yleiseen yhdenvertaisuussäännökseen sisältyy mielivallan kieltä ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Perinteisesti yhdenvertaisuus lain edessä on merkinnyt ensi sijassa vaatimusta yhdenvertaisuudesta lain soveltamisessa. Säännös sisältää periaatteen, jonka mukaan viranomaisen tulee soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee. Lainsoveltajaan kohdistuvana yhdenvertaisuusperiaate on tuomioistuinten ja muiden viranomaisten harkintavallan rajoitusperiaate.

Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Tämä on näkynyt erityisesti 1970-luvulta alkaen myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä. Valiokunnan tulkintojen mukaan laki voi olla ristiriidassa nykyisen hallitusmuodon 5 §:n kanssa, jos se ilman yleisesti hyväksyttävää perustetta, siis mielivaltaisesti, asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten kai-

kissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia (esim. PeVL 1/1986 vp, PeVL 2/1987 vp, PeVL 3/1988 vp). Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille että asetettaessa heille velvollisuuksia (esim. PeVL 9 ja 10/1985 vp). Toisaalta lainsäädännöllä on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. Perustuslakivaliokunta on viimeaikaisessa käytännössään nimenomaisesti korostanut, ettei hallitusmuodon 5 §:stä voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 12/1990 vp, PeVL 3/1991 vp).

2 momentti. Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentäisi syrjintäkielto. Esimerkiksi ihmisoikeussopimusten yhdenvertaisuuden sääntelyssä tällaisella säännöksellä on keskeinen asema. Suomen oikeusjärjestyksessä sen lähtökohtina voidaan pitää nykyistä hallitusmuodon 9 §:ää, joka kieltää syrjinnän uskonnolliseen yhdyskuntaan kuulumisen perusteella, ja moniin tavallisiin lakeihin sisältyviä syrjintäkieltoja (esim. laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta, 609/86; työsopimuslaki 17 § 3 ja 4 mom., 611/86; valtion virkamieslaki, 755/86, 13 § 3 mom. ja 17 §; rikoslaki 13 luku 5 ja 6 §, 987/74; asevelvollisuuslaki 50 c §, 1169/88; puolustustilalaki, 1083/91, 7 §; ja valmiuslaki, 1080/91, 9 §).

Itsenäisenä ihmisoikeutena yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä sisältävät kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 26 artiklaan. Sen mukaan kaikki ihmiset ovat oikeudellisesti yhdenvertaisia ja oikeutettuja ilman minkäänlaista syrjintää yhtäläiseen lain suojan. Tässä suhteessa lailla on kiellettävä kaikki syrjintä ja taattava kaikille henkilöille yhtäläinen ja tehokas suojele roluun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää vastaan.

Syrjinnän kiellon tärkeyttä osoittaa kiellon sisältyminen lukuisiin muihinkin kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen määräyksiin: 2 artiklassa sopimusvaltiot sitoutuvat kunnioittamaan ja varmistamaan sopimuksen kattamat oikeudet ilman syrjintää; 3 artikla takaa oikeu-

det sukupuolesta riippumatta; 4 artikla kieltää syrjinnän sellaisissakin kriisioloissa, jotka saattavat oikeuttaa poikkeamisen eräistä ihmisoikeuksista; 14 artikla edellyttää yhdenvertaisuutta tuomioistuimissa; 20 artikla kieltää yllyttämisen syrjintään; 23 artikla edellyttää aviopuolisoiden yhdenvertaisuutta; ja 24 artikla kieltää syrjinnän lasten suojelussa. Sopimuksen 25 artikla kieltää vastaavasti syrjinnän poliittisten osallistumisoikeuksien käytössä ja takaa oikeuden päästä yhdenvertaisesti julkisiin virkoihin.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaan sisältyy myös syrjintäkielto, joka takaa sopimuksessa turvattujen oikeuksien nautinnan ilman syrjintää. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 lisäpöytäkirjan 5 artikla sisältää erityismääräyksen aviopuolisoiden yhdenvertaisuudesta. Myös taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (2 art.) ja Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa (johdanto) on sopimuksen sisältämien oikeuksien turvaamiseen liitetty syrjintäkielto sekä useita erillisiä yhdenvertaisuusmääräyksiä.

Suomi on lisäksi ratifioinut useita syrjinnän vastaisia erityissopimuksia. Näistä voidaan mainita kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (1965, SopS 37/70) ja kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (1979, SopS 68/86), samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettavaa samaa palkkaa koskeva sopimus (ILO-sopimus n:o 100, 1951, SopS 9/63), työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä tapahtuvaa syrjintää koskeva yleissopimus (ILO-sopimus n:o 111, 1958, SopS 63/70) sekä syrjinnän vastustamista opetuksen alalla koskeva yleissopimus (1960, SopS 59/71).

Ehdotuksessa on lueteltu kansainvälisten ihmisoikeussopimusten syrjintämääräysten tavoin eräitä kiellettyjä erotteluperusteita. Luettelo ei ole tyhjentävä. Kaikkien käytännössä mahdollisten syrjintätilanteiden ennakointi on vaikeaa. Lisäksi tyhjentävästä luettelosta tulisi helposti pitkä ja epäsuhtainen. Luetteloa laadittaessa on pyritty pitämään silmällä sellaisia syrjintäperusteita, joita voidaan suomalaisessa yhteiskunnassa pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Kiellettyinä erotteluperusteina on lueteltu sukupuoli, ikä, alkuperä, kieli, uskonto, vakaumus, mielipide, terveydentila ja vammaisuus. Luettelon muodostaminen kattavaksi on edellyttänyt, että näihin rinnastetaan muut henkilöön liittyvät

sytyt. Sellaisia ovat esimerkiksi yhteiskunnallinen asema, varallisuus, yhdistystoimintaan osallistuminen, perhesuhteet, raskaus, aviollinen syntyperä, sukupuolinen suuntautuminen ja asuinpaikka. Alkuperällä tarkoitetaan säännöksessä sekä kansallista ja etnistä että yhteiskunnallista alkuperää. Toisin kuin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ei ehdotetussa kiellettyjen erotteluperusteiden luettelossa ole nimenomaan mainittu rotua ja ihonväriä, koska luetteloon sisältyvän alkuperän käsitteen on katsottava kattavan myös kyseiset ulottuvuudet.

Uudistuksen valmistelussa on ollut esillä myös vaihtoehto, jossa kiellettäisiin kaikenlainen syrjintä luettelematta erikseen itse säädöstekstissä kiellettyjä syrjintäperusteita. Tätä vaihtoehtoa puoltaisivat juuri erotteluperusteiden luettelointiin liittyvät ongelmat. Valitun kirjoittamistavan etuna voidaan pitää sitä, että se on siinä erikseen mainittujen syrjintäperusteiden osalta informatiivisempi ja tämän vuoksi ennalta arvioiden myös käytännössä tehokkaampi.

Syrjintäsäännös koskee myös pelkkää erilliskohtelua (segregaatiota). Siten yhtäläistenkin palvelujen tarjoaminen erikseen eri väestöryhmille syrjintäkiellossa mainitun perusteen mukaisesti olisi kiellettyä, jollei sitä voitaisi jonkin hyväksyttävän syyn perusteella pitää määrätys-tilanteessa oikeutettuna. Syrjintäkielto koski myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtaisivat syrjivään lopputulokseen. Tältä osin syrjinnän käsittely olisi arvioitava jonkin menetelyn tosiasiallisten seurausten kannalta. Suosintaa tai jonkin yksilön tai ryhmän asettamista etuoikeutettuun asemaan olisi pidettävä säännöksen kieltämänä, jos se asiallisesti merkitsisi toisiin kohdistuvaa syrjintää.

Pykälä ei toisaalta kieltäisi kaikenlaista eron-tekkoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi syrjintäsäännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Tämä ilmenee myös valitusta sanamuodosta ”ilman hyväksyttävää perustetta asettaa muihin nähden eri asemaan”. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat. Säännös ei estäisi tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (esimerkiksi naiset, lapset,

vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia.

Koska ehdotus kattaisi eri asemaan asettamisen myös uskonnon ja vakaumuksen perusteella, ei hallitusmuodon II lukuun ole enää tarpeen sisällyttää hallitusmuodon nykyistä 9 §:ää vastaavaa uskonnollisen yhdyskunnan jäsenyyteen perustuvan syrjinnän kieltävää erityissäännöstä. Nykyisen 9 §:n 2 virke liittyi jo alkuaan siirtymävaiheen järjestelyihin. Sen tarkoituksena oli poistaa perustuslain voima eräiltä uskonnollisen yhdyskunnan jäsenyyteen liittyviltä virkakelpoisuuden rajoituksilta, jotta ne voitaisiin kumota myöhemmin tavallisella lailla. Virkakelpoisuuden rajoitukset pääosin kumonnut erityislaki annettiinkin jo vuonna 1921 (173/21). Ehdotettu 5 §:n 2 momentti ulottuu puolestaan uskontoon tai muuhun vakaumuksen perustuvan syrjinnän kiellossa pitemmälle kuin hallitusmuodon nykyisen 9 §:n 1 virke.

3 momentti. Perustuslaissa turvattavat perusoikeudet kuuluvat periaatteessa kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville ihmisille ikään katsomatta. Ainoa nimenomainen poikkeus iän osalta on ehdotettu 11 §, joka sitoisi valtiollisen ja kunnallisen ääni- ja äänestys-oikeuden 18 vuoden ikärajaan. Edellä 2 momentissa tarkoitettu syrjintäkielto koski myös syrjintää iän perusteella. Perusoikeudet kuuluvat siten lähtökohtaisesti myös lapsille. Käytännön tilanteissa kysymys saattaa kuitenkin palautua siihen, kuka käyttää perusoikeuksia koskevissa asioissa lapsen puhevaltaa.

Voimistunut kansainvälinen kehityssuuntaus korostaa tämän peruslähdekohdan ohella lapsen oikeuksien erityistä tunnustamista. Jo YK:n yleismaailmallisessa ihmisoikeuksien julistuksessa (1948) korostettiin lasten oikeutta erityiseen huolenpitoon ja apuun. Samalla kirjattiin lasten oikeus samaan yhteiskunnan suojan riippumatta siitä, ovatko he syntyneet avioliitossa tai sen ulkopuolella (25 art.). Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa on niin ikään erityismääräys lapsen oikeuksista. Sopimuksen 24 artiklan mukaan lapsella on oikeus alaikäisyytensä edellyttämään suojeluun perheensä, yhteiskunnan ja valtion taholta ilman syrjintää. Jokaisella lapsella on sen mukaan myös oikeus tulla merkityksi rekisteriin sekä oikeus nimeen ja kansalaisuuteen. Sopimuksen 23 artiklassa turvataan lapsen asema avioliiton purkauksessa.

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oi-

keuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 10 artiklan mukaan kaikkiin lapsiin ja nuoriin henkilöihin nähden on ryhdyttävä erityisiin suojelu- ja avustustoimiin ilman syrjintää. Heidät tulisi lisäksi suojata taloudelliselta ja sosiaaliselta hyväksikäytöltä. Perheen keskeinen rooli lapsen oikeuksien turvaajana näkyy sopimusmääräyksen vaatimuksesta avun antamiseksi perheelle niin kauan kuin se on vastuussa vajaavaltaiten lasten huollosta ja kasvattuksesta.

Näiden yleisten ihmisoikeusasiakirjojen lisäksi on erityisen huolenpidon ulottaminen lapsiin tunnustettu YK:n lapsen oikeuksien julistuksessa vuodelta 1959 ja vuonna 1989 hyväksytyssä YK:n lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (SopS 59 ja 60/91). Sopimuksen I osaan sisältyy yksityiskohtainen luettelo lapselle kuuluvista aineellisista oikeuksista. Osittain kyse on yleisissä ihmisoikeussopimuksissakin turvattujen oikeuksien nimenomaisesta tunnustamisesta lapsille, osittain lasten erityis-asemaan liittyvistä oikeuksista.

Perusoikeusjärjestelmän valmistelussa on ollut esillä myös ajatus lapsen oikeuksien kokoamisesta omaksi pykäläkseen. Lapsen oikeuksia koskevat erillissäännökset on kuitenkin katsottu voitavan luontevammin sijoittaa kulloiseenkin asiayhteyteen. Siten yhdenvertaisuussäännöksen yhteyteen ehdotetaan otettavaksi maininta lapsen oikeudesta tulla kohdelluksi tasa-arvoisesti yksilönä.

Säännöksellä halutaan korostaa, että lapsia tulee kohdella sekä aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä että keskenään yhdenvertaisesti. Tämän ohella se osoittaa, että jokaista lasta tulee kohdella yksilönä, ei pelkästään passiivisena toiminnan kohteena.

Toisaalta lapset tarvitsevat vajaavaltaisina ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä erityistä suojelua ja huolenpitoa. Säännös tarjoaakin perustan myös lasten tasa-arvoisen aseman aikuisväestöön nähden turvaamaan tarvittavalle lasten positiiviselle erityiskohtelulle.

4 momentti. Momentti sisältää erityissäännöksen sukupuolten välisestä tasa-arvosta. Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen 2 artiklan (a) kohdassa sopimusvaltiot sitoutuvat sisällyttämään kansalliseen perustuslakiinsa tai muuhun asianmukaiseen lainsäädäntöön miehen ja naisen tasa-arvon periaatteen, jollei niin ole jo tehty. Edelleen sopimusvaltioiden tulee varmistaa

laeilla ja muilla asianmukaisilla keinoilla tämän periaatteen toteuttaminen käytännössä. Vaikka sukupuolten tasa-arvon sisällyttäminen meillä lakiin naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/86) sinänsä täyttää sopimuskohdan vähimmäisvaatimukset, on kyseinen määräys peruste erityissäännöksen ottamiselle myös perustuslakiin.

Säännöksessä edellytetään, että lailla turvataan sukupuolten tasa-arvo työelämässä, erityisesti työ- ja palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sekä yhteiskunnallisessa toiminnassa. Säännös tämentää 16 a §:n yleistä perusoikeuksien turvaamisvelvollisuutta. Nykyinen laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta on tavoitteiltaan samansuuntainen ehdotetun säännöksen kanssa. Säännös ei kuitenkaan viittaa mihinkään yksittäiseen lakiin, vaan se sisältää yleisemmän lainsäätäjään kohdistuvan velvoitteen lainsäädännön kehittämiseksi.

Ehdotus vastaisi tavoitteiltaan kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen vaatimuksia. Tasa-arvon turvaamisella työelämässä viitataan sekä tasa-arvoiseen kohteluun työssä että työhön otettaessa (yhtäläinen oikeus päästä työhön). Asian keskeisen merkityksen vuoksi on säännöksessä erillinen maininta tasa-arvon turvaamisesta työ- ja palvelussuhteen ehdoista määrättäessä. Kansainväliset sopimusjärjestelytkin ovat pitkään korostaneet erityisesti miesten ja naisten samapalkkaisuusvaatimusta. Suomi on vuonna 1963 liittynyt Kansainvälisen työjärjestön piirissä valmistuneeseen samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettavaa samaa palkkaa koskevaan sopimukseen (1951, SopS 9/63). Samapalkkaisuusvaatimus sitoo Suomea myös taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 7 artiklan, Euroopan sosiaalisen peruskirjan 4 artiklan sekä kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen 11 artiklan perusteella.

Tasa-arvon turvaamisella yhteiskunnallisessa toiminnassa puolestaan viitataan muun muassa eri sukupuolten tasa-arvoisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseen yhteiskunnallisessa päätöksenteossa.

Säännöksen maininnoilla työelämästä ja yhteiskunnallisesta toiminnasta on haluttu korostaa tasa-arvon keskeistä merkitystä juuri näillä yhteiskuntaelämän aloilla. Toisaalta niiden ulkopuolelle jää merkittäviä aloja, esimerkiksi koulutus ja perhe-elämä, joilla tasa-arvon edis-

täminen on myös tärkeää. Perusoikeusjärjestelmän kokonaisuus edellyttääkin, että tasa-arvoa sukupuolten välillä edistetään myös muilla kuin 4 momentissa nimenomaan mainituilla yhteiskuntaelämän aloilla.

Säännöksessä ei täsmennettäisi keinoja, joilla tasa-arvo turvataan, vaan keinovalinta jäisi lainsäätäjän tehtäväksi.

6 §. Pykälä korvaisi hallitusmuodon nykyisen 6 §:n 1 momentin säännöksen siltä osin kuin se turvaa Suomen kansalaisen lain mukaan hengen ja henkilökohtaisen vapauden puolesta. Ehdotettu pykälä on tätä huomattavasti yksityiskohtaisempi. Aikaisemmasta poiketen pykälä sisältäisi nimenomaisen säännöksen oikeudesta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (1 mom.) sekä kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kiellon (2 mom.). Henkilökohtaisen tai ruumiillisen koskemattomuuden suoja on tosin vakiintuneesti johdettu hallitusmuodon 6 §:ssä turvatusta henkilökohtaisen vapauden suojasta (esim. PeVL 13/1985 vp, PeVL 4/1986 vp, PeVL 15/1990 vp). Vaikka hallitusmuodossa ei olekaan ollut nimenomaista säännöstä yksilön oikeudesta ihmisarvoiseen kohteluun, oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen suojaa myös sellaiselta ihmisarvoa loukkaavalta kohtelulta, joka toteutetaan puuttumalla henkilön fyysiseen olemuksen ilman hänen suostumustaan.

Säännös sisältäisi myös nykyistä täsmällisemmin suojan laitonta ja mielivaltaista vapaudenriistoa ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumista vastaan sekä säännöksiä, joiden tavoitteena on taata henkilön oikeusturva vapaudenmenetyksen yhteydessä (3 mom.).

1 momentti. Säännös antaa nykyisen hallitusmuodon 6 §:n 1 momentin tavoin turvaa ennen kaikkea henkeen, vapauteen ja koskemattomuuteen kohdistuvia oikeudenvastaisia tekoja vastaan. Tämä suoja on perinteisesti toteutettu erityisesti kriminalisoimalla tällaiset loukkaukset rikoslaissa. Säännös turvaa siinä lueteltuja oikeushyviä julkisen vallan itse toimeenpanemilta loukkauksilta. Toisaalta säännös edellyttää, että valtio lainsäädäntötoimin turvaa näitä oikeuksia muita ulkopuolisia loukkauksia vastaan.

Oikeus elämään liittyy läheisesti ehdotettaviin sosiaalisia oikeuksia ja ympäristöä koskeviin säännöksiin. Erityisen läheinen kytkentä sillä on 15 a §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen välttämättömään toimeentuloon ja

huolenpitoon. Kyseinen säännös on ymmärrettävissä elämän vähimmäisedellytykset eli niin sanotun eksistenssiniminin turvaavaksi perusoikeudeksi. Toisaalta oikeudesta elämään voidaan johtaa yleinen velvollisuus sellaisiin julkisen vallan toimiin, joilla edistetään elämän edellytyksiä. Esimerkiksi kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen vastaavasta määräyksestä on johdettu valtion velvollisuus tehokkaasiin toimiin lapsikuolleisuuden vähentämiseksi, kulkutautien vastustamiseksi ja odotettavissa olevan keskimääräisen eliniän lisäämiseksi.

Säännöksellä ei ole tarkoitus muuttaa esimerkiksi elämän alkamis- ja päättymishetken määräytymistä tai geenimanipulaation, sikiötutkimuksen ja eutanasian oikeudellista asemaa. Säännöksellä ei tavoitella muutosta myöskään voimassa olevaan raskauden keskeyttämisestä koskevaan lainsäädäntöön (laki 359/70).

Momentti sisältää myös yleissäännöksen henkilökohtaisen vapauden suojasta. Henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suojaa ihmisen fyysisen vapauden ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan.

Perusoikeusluetteloon ei ehdoteta erillisiä säännöksiä esimerkiksi orjuuden ja pakkotyön kieltämisestä, koska nämä Suomen oloissa siinänsä yksiselitteisesti voimassa olevat kiellot, kuten myös kiellot muilla tavoin puuttua henkilökohtaisen vapauden ydinalueeseen, seuraavat riidattomasti jo 1 momentin yleissäännöksestä. Pakkotyön kieltäminen ei merkitse kaikenlaisen työ- tai palvelusvelvollisuuksien kieltämistä. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklan 3 kappaleessa sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 8 artiklan 3 kappaleessa on lueteltu joukko tilanteita, joihin pakkotyön kieltäminen ei ulotu. Näitä ovat muun muassa vangeille tavanomaisesti määrätty työ, asevelvollisuuteen liittyvä ase- tai korvaava palvelus ja kriisitilanteisiin liittyvä työvelvollisuus.

Hallitusmuodon tähänastisen tulkintakäytännön mukaan yleisen työvelvollisuuden säätäminen ei ole mahdollista tavallisella lailla (PeVL 6/1938 vp, PeVM 18/1938 vp, PeVL 9 ja 10/1985 vp). Tulkinta on perustettu lähinnä hallitusmuodon 75 §:n 1 momentin säännökseen. Siten esimerkiksi työvelvollisuuslaki (418/42; kumottu lailla 1080/91) ja väestönsuojelulaki (438/58) on aikanaan säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Sen sijaan ase-

velvollisuuslaki (452/50) samoin kuin asepalvelua korvaavat palvelusmuodot on voitu hallitusmuodon 75 §:n nojalla säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Poikkeuksellisissa oloissa voidaan asettaa pitemmälle meneviä työ- tai palvelusvelvollisuuksia kuin normaaliaaikoina. Ehdotettu 16 a §:n 2 momentti mahdollistaa puolustustilalaissa (1083/91) ja väestönsuojelulaissa säädetyn työvelvollisuuden.

Oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen antaa suojaa esimerkiksi henkilöön käypiä tarkastuksia ja pakolla toteutettavia lääketieteellisiä tai vastaavia toimenpiteitä vastaan. Säännöksellä on läheinen yhteys myös 8 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan. Sillä on myös sovellutuksia yksityisten välisissä suhteissa, joskin henkilökohtainen koskemattomuus saa niissä turvaa lähinnä rikoslainsäädännön ja vahingonkorvauslainsäädännön välityksellä. Ruumiillisen koskemattomuuden lisäksi suojan piiriin kuuluu myös merkittävä puuttuminen yksilön henkiseen koskemattomuuteen silloinkin, kun tällaista puuttumista ei voida katsoa samassa pykälässä kielletyksi ihmisarvon vastaiseksi kohteluksi.

Osin hallitusmuodon 6 §:n 1 momentin antaman valtuutuksen nojalla ja osin edellyttämällä lisäksi hyväksyttävää asianomaisen suostumusta on tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säädetty monista henkilökohtaisista koskemattomuutta koskevista toimenpiteistä. Tähän on tosin saattanut vaikuttaa se, että ennen 1970-lukua henkilökohtaisista koskemattomuutta koskevista lainsäädäntöasioista ei yleensä hankittu perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Käytännössä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumiselle on alettu asettaa aikaisempaa tiukempia vaatimuksia perustuslakivaliokunnan tulkintoissa (esim. PeVL 2/1971 vp, PeVL 4/1986 vp, PeVL 15/1990 vp). Henkilökohtaisen koskemattomuuden asema perusoikeutena asettaakin siihen puuttumiselle korkean kynnyksen. Rajoitusten tulee perustua lakiin ja täyttää tulkintakäytännössä täsmentyvät hyväksyttävyyss- ja välttämättömyysvaatimukset. Tältä osin merkitystä on perustuslakivaliokunnan uudemmallalla tulkintakäytännöllä sekä perusoikeussäännösten ja ihmisoikeussopimusten tarjoaman suojan yhteisvaikutuksella.

Ehdotuksessa on mainittu erikseen hallitusmuodon nykyisestä 6 §:stä poiketen myös henkilökohtainen turvallisuus. Tältä osin säännös vastaa kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 ar-

tiklassa että kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 9 artiklassa on henkilökohtainen turvallisuus suojattu henkilökohtaisen vapauden yhteydessä.

Turvallisuuden nimenomainen mainitseminen korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta, olivatpa niiden tekijät julkisen vallan käyttäjiä tai yksityisiä tahoja. Säännös edellyttää toimia myös rikosten uhrien oikeuksien turvaamiseksi ja aseman parantamiseksi.

2 momentti. Säännös sisältää 1 momenttia täsmentävän kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kiellon. Mahdollisuus kuolemanrangaistuksen käyttöön rauhan aikana poistettiin vuonna 1949 (laki 728/49). Kokonaan Suomen rangaistusjärjestelmästä se poistettiin vuonna 1972 (laki 343/72).

Kidutuksen kiellon nimenomainen maininta perustuslaissa korostaa sitä, ettei tätä erittäin vakavaa henkistä tai fyysistä kärsimystä aiheuttavaa kohtelua tule sallia missään olosuhteissa. Kuolemantuomiota koskevan ehdottoman kiellon sisällyttäminen mainittuun säännökseen merkitsee edellä esitetyn lisäksi sitä, että tämä Suomen oikeusjärjestyksessä lain tasolla jo omaksuttu ja sittemmin myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 2 lisäpöytäkirjalla ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 lisäpöytäkirjalla vahvistettu kielto saa Suomessa myös valtiosisäisesti nykyistä korkeamman hierarkisen suojan.

Ihmisarvon vastaisen kohtelun kielto koskee sekä fyysistä että henkistä kohtelua. Se on tarkoitettu kattamaan kaikki julmat, epäinhimilliset tai halventavat rangaistuksen tai muun kohtelun muodot.

Säännös vastaa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräyksiä siitä, ettei ketään saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista julmalla, epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla (esim. kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 7 art. ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 art.). Lisäksi kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 7 artiklassa kielletään erityisesti alistamasta ketään ilman hänen vapaata suostumustaan lääketieteelliseen tai tieteelliseen kokeiluun. Ihmisoikeus-

sopimusten tulkintakäytäntö tarjoaa tukea kyseisen perustuslain säännöksen tulkinnoille.

3 momentti. Momentti sisältää henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumista ja vapaudenriistoja koskevia täsmennyksiä sääntöjä. Ne kohdistuvat sekä lainsäätäjään että -soveltajaan. Kaikkien vapaudenriistojen ja puuttumisen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen tulisi perustua eduskunnan säätämiin lakeihin, eivätkä ne saisi olla mielivaltaisia. Rangaistuksen luonteisen vapaudenriiston saisi määrätä vain tuomioistuin. Muutkin kuin rangaistuksen luonteiset vapaudenriistot voisi saattaa tuomioistuimen tutkittaviksi.

Vapaudenmenetyksellä säännöksessä tarkoitetaan samaa kuin vapauden riistämällä, toisin sanoen järjestelyä, jolla henkilöä kielletään ja estetään poistumasta hänelle määrätystä hyvin rajatusta olinpaikasta. Tekoa, jolla ihminen suljetaan omasta tahdostaan riippumatta lukittuun tilaan, on pidettävä säännöksen tarkoittamana vapaudenmenetyksenä. Myös tiettyyn huoneeseen lukitsemista lievempää tointa voidaan eräissä tapauksissa pitää lainkohdassa tarkoitettuna vapaudenmenetyksenä, jos vapauden rajoitukset kestoja, asteensa ja aikaansaamansa sosiaalisten suhteiden estymisen vuoksi rinnastuvat lukittuun tilaan sijoittamiseen.

Nykyisessä lainsäädännössä säännösehdoituksessa tarkoitettuja vapaudenmenetyksiä ovat esimerkiksi rikoslain 2 luvun 1 §:n mukainen vankeusrangaistus, pakkokeinolaissa (450/87) tarkoitettu pidättäminen ja vangitseminen, ulkomaalaislaissa (378/91) tarkoitettu säilöönnotto, rikoslain 2 luvun 1 §:n ja sotilaskurinpitolaissa (331/83) mukainen arestirangaistus, mielenterveyslaissa (1116/90) tarkoitettu tahdosta riippumaton hoito ja tartuntatautilain (583/86) 17 §:ssä tarkoitettu eristäminen. Sen sijaan vapauden riistämisenä ei ole pidettävä sotilaskurinpitolaissa mukaista poistumisrangaistusta eikä koulujen jälki-istuntoa. Puolustusvoimissa asevelvollisuuttaan suorittavien velvollisuus pysyä kasarmialueella puolestaan on lähinnä liikkumisvapauden (7 §) rajoitus.

Vapaudenriiston kohteeksi joutuneeseen henkilöön kohdistettava toimi, jolla vapaudenriiston astetta lisätään (esimerkiksi vangin kurinpidollinen eristäminen), ei ole säännöksessä tarkoitettu vapaudenmenetys. Tältä osin oikeusturvan järjestäminen jää 3 momentin viimeisen virkkeen varaan.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan

1 kappaleessa on yksityiskohtainen luettelo vapaudenriiston hyväksyttävistä perusteista. Tällöinkin edellytetään vapaudenriiston tapahtuvan lain määräämässä järjestyksessä. Kyseisen sopimusmääräyksen mukaan vapaudenriistoon saadaan ryhtyä vain jos henkilö vangitaan lain nojalla sen jälkeen, kun hänet on tuomittu toimivaltaisessa tuomioistuimessa; henkilö pidätetään tai vangitaan lain nojalla, koska hän ei ole noudattanut tuomioistuimen laillista määräystä, tai jonkin lakimääräisen velvoitteen täyttämisen turvaamiseksi; henkilö pidätetään tai hänen vapautensa riistetään lain nojalla hänen saattamiseksi toimivaltaisen oikeusviranomaisen tutkittavaksi, milloin on syytä epäillä hänen syyllistyneen rikokseen tai jos katsotaan välttämättömäksi estää häntä tekemästä rikosta tai pakenemasta teon jälkeen; alaikäiseltä riistetään vapaus lain nojalla hänen kasvatuksensa valvomiseksi tai hänet pidätetään lain nojalla hänen saattamiseksi toimivaltaisen oikeusviranomaisen tutkittavaksi; henkilöltä riistetään vapaus lain nojalla tartuntataudin leviämisen estämiseksi tai hänen heikon mielenterveytensä, alkoholisminsa, huumeidenkäyttönsä tai irtolaisuutensa vuoksi; taikka henkilö pidätetään tai häneltä riistetään vapaus lain nojalla, jotta estettäisiin hänen laitton maahantulonsa, tai jos on ryhdytty toimiin hänen karkottamiseksi tai luovuttamiseksi.

Poiketen Euroopan ihmisoikeussopimuksessa käytetystä sääntelytekniikasta ehdotukseen ei ole sisällytetty luetteloa vapaudenriiston hyväksyttävistä perusteista. Osaltaan tästä syystä säännökseen ollut tarpeen sisällyttää mielivaltaisten vapaudenriistojen nimenomainen kieltö. Mielivaltaisten vapaudenmenetysten kieltö rajoittaakin myös lainsäätäjän mahdollisuuksia määrätä vapaudenriistojen perusteista sekä edellyttää, että laissa varmistetaan oikeusturvan säilyminen myös vapaudenmenetyksen yhteydessä. Sama koskee myös puuttumista henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Esimerkiksi mielisairaana ottamisen tahdosta riippumatta hoitoon (vapaudenmenetys) ja häneen tänä aikana kohdistettavien henkilökohtaisen koskemattomuuden rajoitusten onkin molempien täytettävä säännöksessä asetettavat vaatimukset. Nykyisin tällaisia säännöksiä sisältyykin mielenterveyslakiin.

Viime vuosina mahdollisuus tuomioistuinkontrolliin on ihmisoikeussopimusten velvoitteiden täyttämiseksi pyritty liittämään vapau-

denriistoihin. Pakkokeinolaki sisältää tärkeimmät rikosprosessuaalista vapaudenriistoa koskevat säännökset, joita täydentävät eräät oikeudenkäymiskaaren ja erityislakien säännökset. Vuonna 1990 toteutetun pakkokeinolain muutoksen (361/90) jälkeen pidättäminen voi kestää enintään neljä päivää ennen tuomioistuimen käsiteltäväksi tulevan vangitsemisvaatimuksen tekemistä. Itse pidättämiseen ei kuitenkaan liity, kuten ei myöskään esimerkiksi mielenterveyslain 10 ja 11 §:n tarkoittamaan tarkailujaksoon, erikseen säädettyä mahdollisuutta saattaa vapaudenmenetyksen laillisuus tuomioistuimen tutkittavaksi. Ei ole myöskään luotu erillistä menettelyä, jolla voitaisiin saatata tutkittavaksi poliisilain (84/66) nojalla tapahtuneen lyhytaikaisen vapaudenmenetyksen laillisuus.

Jokaisen julkista valtaa käyttäessä tapahtuneen vapaudenmenetyksen laillisuus on Suomessa tutkittavissa hallitusmuodon 93 §:n säännöksen perusteella. Siinä on turvattu jokaisen oikeus vaatia lainvastaisesti toimineen virkamiehen tuomitsemista rangaistukseen ja korvaamaan vahingon. Ehdotettu perusoikeussäännös — esimerkiksi mielivaltaisten vapaudenriistojen kieltä — voisi toimia perusteena vapaudenriiston laillisuuden arvioinnissa.

Ehdotuksen mukaan rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Ilmaisulla on tarkoitettu kattaa kaikki asiallisesti rangaistusta merkitsevät vapaudenmenetykset, mistä syystä sen soveltamisala olisi laajempi kuin rikoslain 2 luvun 1 §:n 1 momentissa käytetty vankeuden käsite.

Säännös tuomioistuinten yksinomaisesta toimivallasta määrätä vapaudenmenetyksen sisältävä rangaistus ei vaikuttaisi siihen, missä muissa tapauksissa rangaistus voidaan määrätä vain tuomioistuimessa. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappale turvaa oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin aina, kun on kysymys henkilöä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Ehdotetussa perusoikeussäännöstössä tämä oikeus on tarkoitettu turvata 16 §:ssä.

Momentin viimeinen virke on luonnehdittavissa perustuslailliseksi toimeksiannoksi. Sen mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Säännöksellä asiaa ei vain pidätetä eduskuntalailla säänneltäväksi vaan lailla tulee turvata vapautensa menettäneille kuuluvat oikeudet muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten viitoittamalla tavalla.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 ja 6 artikloissa, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 9, 10 ja 14 artikloissa ja lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 37 artiklassa luetaan esimerkiksi seuraavat vapautensa menettäneen oikeudet: Vapaudenriiston kohteeksi joutuneelle on viipymättä ilmoitettava hänen ymmärtämällään kielellä vapaudenriiston perusteet ja häneen mahdollisesti kohdistetut syytteet. Rikossyytteessä olevalla vapautensa menettäneellä on oikeus oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa ja oikeus pitää yhteyttä oikeusavustajaansa ja läheisiinsä. Kaikkia vapautensa menettäneitä on kohdeltava inhimillisesti ja heidän ihmisarvoaan kunnioittaen. Syytetyt on pidettävä erillään tuomituista ja nuoret syytetyt tai tuomitut erillään aikuisista. Muunkin vapaudenmenetyksen kohteeksi joutunut lapsi on pidettävä erillään aikuisista, jollei hänen oma etunsa muuta vaadi. Oikeudenvastaisen vapaudenriiston kohteeksi joutu-neella on oikeus vahingonkorvaukseen. Lisäksi muutkin ihmisoikeudet (esimerkiksi henkilökohtainen koskemattomuus, kirje- ja puhelin-salaisuus) kuuluvat myös vapautensa menettäneille siltä osin kuin näitä oikeuksia ei ole ihmisoikeussopimusten ja perusoikeussäännösten kannalta hyväksyttävällä tavalla rajoitettu. Esimerkiksi vapaudenmenetyksestä ei sinänsä seuraa, että henkilö voitaisiin alistaa henkilökohtaista koskemattomuutta loukkaavaan pakollääkitykseen. Ehdotetusta säännöksestä seuraa tältä osin myös, etteivät vapautensa menettäneiden perusoikeuksiin kohdistuvat rajoitukset ole toteutettavissa lakia alemmanasteisin normein, tavanomaisen oikeuden nojalla tai niin sanottuun laitosaltaan tai erityisen valanalaisuussuhteen olemassaoloon vedoten.

6 a §. Suomen perustuslakeihin ei nykyisin sisälly säännöksiä, jotka toteuttaisivat rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen. Taannehtivan rikoslain kieltoa on kuitenkin vakiintuneesti pidetty oikeusjärjestyksemme perusteisiin kuuluvana, eikä siitä poikkeamista ole nähty mahdolliseksi ainakaan perustuslain säätämisyjärjestyttä käyttämättä (esim. PeVL 12/1985 vp). Muillakin rikosoikeudellisen legaliteettivaatimuksen ulottuvuuksilla on vahva asema maamme oikeusjärjestyksessä.

Kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista rikosoikeudellinen legaliteettivaatimus on sisällytetty muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklaan, jonka 1 kappaletta pykä-

lähdotus pitkälti vastaa. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 15 artiklan 1 kappale puolestaan vastaa mainittua Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräystä, mutta sisältää myös rikoksentehtäjän oikeuden tulla osalliseksi rikoksentehtohetken jälkeen säädettävästä lievemmästä laista.

Nykyisin vain osa rikosoikeudellisen legaliteettivaatimuksen eri ulottuvuuksista on Suomessa kirjattu lain tasoihin säännöksiin. Vaikka koko rikosoikeudellinen järjestelmämme perustuu siihen, että vain laissa rangaistaviksi säädettyt teot ovat rikoksia (nullum crimen sine lege) ja että teosta voi seurata vain laissa säädetty rangaistus (nulla poena sine lege), näitä sääntöjä ei ole nimenomaisesti kirjattu lakiin. Sen sijaan niin sanottu lievemmän lain periaate on ilmaistu rikoslain voimaannanoasetuksen 3 §:ssä (laissa 770/90). Rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä pyritään rikosoikeudellisen legaliteettivaatimuksen kattavaan ilmaisemiseen kirjoitetussa laissa. Tämä ei kuitenkaan poista tarvetta ottaa asiasta perussäännös myös perustuslakiin.

Pykälä sisältäisi rikosoikeudellisen legaliteettivaatimuksen tärkeimmät ainesosat. Näitä ovat ainakin vaatimus rikoksina rangaistavien tekojen määrittelemisestä laissa, taannehtivan rikoslain kielto, rikoslain analogisen soveltamisen kielto, vaatimus rikoksesta seuraavien rangaistusten määrittelemisestä laissa, tekohekellä säädettyä ankaramman rangaistuksen käytön kielto ja vaatimus rikosoikeudellisten normien laintasoisuudesta.

Ehdotuksen mukaan vain sellainen teko voi olla rangaistava rikoksena, joka oli eduskuntalaissa säädetty rangaistavaksi silloin kun teko tehtiin. Sanonnalla ”laissa säädetty rangaistavaksi” on tarkoitettu viitata lakiin, joka teon hekellä on ehtinyt tulla voimaan. Säännöksestä seuraa sekä taannehtivan rikoslain kielto että rikoslain laajentavan (analogisen) soveltamisen kielto. Kunkin rikoksen tunnusmerkistö olisi soveltajan kannalta riittävällä täsmällisyydellä ilmaistava laissa.

Suomessa on edelleen voimassa rangaistus-säännöksiä, jotka ovat avoimuudessaan ongelmallisia ehdotetun perustuslainsäätönsä kannalta. Tämä koskee erityisesti niin sanottuja blanco-kriminalisointeja, jotka ainakin osittain jättävät rangaistavan käyttäytymisen määrittelyn lakia alemmanasteisen normiston asiaksi.

Pykälä kieltäisi nimenomaisesti rangaistuksen tuomitsemisen lakia taannehtivasti tai analogisesti soveltaen. Sen ohella säännös sisältää myös yleisemmän rikokseen syyllisenä pitämisen kiellon vastaavassa tilanteessa. Kielto kohdistuu esimerkiksi syyllisyyden toteamisen sisältävään tuomitsematta jättämiseen sekä rikosperusteisen vahingonkorvausvelvollisuuden asettamiseen.

Ehdotuksen mukaan rikoksesta ei saisi myöskään tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohekellä oli laissa säädetty. Kuhunkin rikokseen liitettävät rangaistukset on siten säädettävä eduskunnan hyväksymässä laissa. Säännös ei estäisi soveltamasta lievemmän lain periaatetta. Tuomitseminen tekohekellä säädettyä lievempään rangaistukseen olisi siten edelleen mahdollista. Lievemmän lain periaatteen liittyä kuitenkin yksityiskohtaista sääntelyä edellyttäviä erityistilanteita, joiden vuoksi sitä koskevaa säännöstä ei ole tältä osin pidetty tarkoituksenmukaisena sisällyttää perustuslakiin.

Koska säännösehdotuksen taustalla olevat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artikla ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 15 artikla on sopimuksissa määritelty ehdottomiksi, ehdotettu 16 a §:n 2 momentti estäisi poikkeamasta säännöksestä myöskään siinä tarkoitetuissa poikkeusoloissa.

Pykälään ei ole sisällytetty Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklan 2 kappaleen sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 15 artiklan 2 kappaleen määräyksiä vastaavaa säännöstä kansainvälisen oikeuden vastaisten tekojen rangaistavuudesta ehdotetun säännöksen estämättä. Tämä johtuu siitä, että Suomen rikoslaissa on pyritty kriminalisoimaan kansainvälisessä oikeudessa rikoksiksi määritellyt teot, minkä lisäksi sekä yleissopimus joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemiseksi ja rankaisemiseksi (SopS 4 ja 5/60) että humanitaarista oikeutta koskevat vuoden 1949 Geneven yleissopimukset (SopS 7 ja 8/55) sisältyvät laintasoisina normistoina Suomen oikeusjärjestykseen. Edelliseen Suomi on tosin tehnyt tasavallan presidenttiä koskevan varauman.

7 §. Pykälä korvaisi nykyisen hallitusmuodon 7 §:n, jonka 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella on oikeus oleskella omassa maassa, vapaasti täällä valita asuinpaikkansa ja kulkea paikkakunnalta toiseen, mikäli laissa ei

ole toisin säädetty. Hallitusmuodon nykyinen 7 §:n 2 momentti puolestaan sisältää valtuutuksen säätää erikseen oikeudesta lähteä maasta.

Ehdotettu pykälä sisältää yleissäännöksen maan sisäisestä liikkumisvapaudesta ja oikeudesta valita asuinpaikka (1 mom.) ja säännöksen oikeudesta lähteä maasta (2 mom.). Eriksen säädetäisiin Suomen kansalaisten (3 mom.) ja ulkomaalaisten (4 mom.) valtakunnan rajat ylittävää liikkumista koskevat tämentävät perustuslainsäännökset. Pykälä olisi nykyistä hallitusmuodon 7 §:ää täsmällisempi. Siinä on myös ehdotuksen yleislinjasta poiketen säilytetty Suomen kansalaisten ulkomaalaisiin verrattuna vahvempi perustuslaillinen turva koskien oikeutta tulla maahan ja suojaa maasta karkottamista tai siihen rinnastettavia liikkumisvapauden kavennuksia vastaan.

1 momentti. Ehdotettu yleissäännös vastaa pitkälti nykyistä hallitusmuodon 7 §:n säännöstä. Tärkein muutos on perusoikeussuojan ulottaminen maassa laillisesti oleskeleviin ulkomaalaisiin. Nykyisen hallitusmuodon 7 §:n 1 momentin tavoin säännöksessä on mainittu erikseen oikeus liikkua maassa ja oikeus valita asuinpaikkansa. Viimeksi mainittu liikkumisvapauden osa-alue korostaa perinteisten vapausoikeuksien ja sosiaalisten oikeuksien välisiä yhteyksiä. Oikeus valita asuinpaikkansa saattaa nimittäin edellyttää julkiselta vallalta myös positiivisia toimenpiteitä, joiden kautta valinta tulee tosiasiallisesti mahdolliseksi. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on painotettu liikkumisvapautta koskevan säännöksen tosiasiallista toteutumista (ks. PeVL 4/1984 vp ja PeVL 13/1989 vp).

Liikkumisvapauden asema perusoikeutena merkitsee, että kyseisen oikeuden rajoitusten on perustuttava lakiin. Rajoitusten tulee myös täyttää säännöksen tulkintakäytännössä tarkemmin määäräytyvät ehdot rajoituksen välttämättömyyden ja hyväksyttävyyden suhteen. Rajoitusten sallittavuutta arvioitaessa on otettava huomioon myös perusoikeussuojan ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräysten yhteisvaikutus ja tulkinnallinen sopeuttaminen toisiinsa. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 lisäpöytäkirjan 2 artikla edellyttää, ettei liikkumisvapaudelle, vapaudelle valita asuinpaikkansa ja vapaudelle lähteä maasta saa asettaa muita kuin sellaisia rajoituksia, jotka ovat lain mukaisia ja välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden takia, yleisen

järjestyksen ylläpitämiseksi, rikosten ehkäisemiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi tai muiden yksilöiden oikeuksien ja vapauksien suojaamiseksi. Kyseisiä oikeuksia voidaan lisäksi rajoittaa erityisalueilla samoin lain nojalla ja demokraattisen yhteiskunnan yleisen edun nimissä.

2 momentti. Toisin kuin nykyisin hallitusmuodossa perusoikeussuoja ehdotetaan annettavaksi myös oikeudelle lähteä maasta. Säännöksen mukaan jokaisella olisi oikeus lähteä maasta, mutta tähän oikeuteen liittyisi erityinen rajoituslauseke. Oikeutta lähteä maasta voitaisiin lailla rajoittaa oikeudenkäynnin ja rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi tai maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen aikana. Rajoitusperusteet on tarkoitettu sillä tavoin tyhjentäviksi, ettei maasta poistumisen estämisestä muulla perusteella voitaisi säätää tavallisella lailla.

Rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamisella tarkoitetaan säännöksessä myös ehdonalaisten vapauden koeaikaa ja ehdollisen rangaistuksen koetus aikaa. Oikeudenkäyntitermillä ei viitata yksinomaan rikossyytteen käsittelyyn, joskin mahdollisuus rajoittaa maasta poistumista vireillä olevan tai pian alkavaksi tiedetyn rikosoikeudenkäynnin vuoksi on tältä osin lailla säädettyjen rajoitusten luonnollinen lähtökohta. Viittauksella maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen aikaan tarkoitetaan varsinaista palvelusaikaa.

3 momentti. Momentti koskisi vain Suomen kansalaisia. Pääsääntönä olisi, että Suomen kansalaisella olisi oikeus aina tulla Suomeen eikä häntä saisi pakottaa lähtemään maasta karkotuksen tai muun menettelyn kautta. Säännös vastaa myös hallitusmuodon nykyisen 7 §:n tulkintaa (PeVL 5/1979 vp). Siten mahdollisuus luovuttaa Suomen kansalainen rikosentekijänä toiseen pohjoismaahan on toteutettu perustuslain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 4/1986 vp).

Perusoikeussuojan kannalta on kuitenkin pidetty ongelmallisena, että perusoikeuksista on voimassa pysyviä niiden ydinalueeseen ulottuvia poikkeuksia, jotka eivät näy itse perustuslain tekstistä. Tämän vuoksi säännökseen on sisällytetty edellä kuvatus pääsäännön soveltamisalan rajoitus. Ehdotus sisältää mahdollisuuden lailla säätää Suomen kansalaisen luovuttamisesta rikoksen johdosta tai siirtämisestä rangaistuksen täytäntöönpanoa varten sellaiseen maahan, jossa hänen ihmisoikeutensa ja oikeus-

turvansa on taattu. Säännös tarjoaisi valtiosääntöisen perustan rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden pohjoismaiden välillä annetulle laille (270/60). Säännöksen kirjoittamista vain muita pohjoismaita koskeva ei kuitenkaan ole pidetty tarkoituksenmukaisena, mistä syystä kriteeriksi on asetettu, että luovutus tai siirto voi tapahtua vain maahan, jossa luovutuksen tai siirron kohteena olevan henkilön ihmisoikeudet ja oikeusturva on taattu. Tämä edellyttää, että kulloinkin saavutetaan riittävä varmuus henkilön oikeusturvan takaamisesta siinä maassa, johon hänet luovutetaan tai siirretään.

Vain lainsäätäjä voisi rajoittaa säännöksen ensimmäisen virkkeen asettaman pääsäännön soveltamisalaa. Tällaista rajoittamista tarkoitavan lain käsittelyssä eduskunnan olisi voitava varmistua oikeusturvan riittävydestä toisessa valtiossa. Esimerkiksi asianomaisten maan rangaistusjärjestelmällä ja seuraamusten ankaruudella voi olla merkitystä tässä arvioinnissa. Siten esimerkiksi rikoksentehtäjän luovuttamista koskevan, osanottajapohjaltaan avoimen yleissopimuksen voimaansaattamislaki ei täyttäisi säännöksen edellytyksiä, ellei voimaansaattamislaissa samalla yksilöitäisi niitä maita, joihin Suomen kansalaisen luovuttaminen tehdään mahdolliseksi. Säännöksessä käytetyn oikeusturvan käsitteen merkitystä arvioitaessa olisivat lähtökohtana ehdotettu perusoikeussäännöstö ja Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet.

4 momentti. Momenttiin on otettu säännökset ulkomaalaisten liikkumisesta Suomen rajojen yli. Lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa olisi säädettävä lailla. Vaikka säännöksessä ei erikseen asetettaisi sisällöllisiä vaatimuksia kyseiselle lainsäädännölle, sen olisi luonnollisesti vastattava Suomen kansainvälisiä velvoitteita. Ihmisoikeussopimusten mukaan ulkomaalaisille on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa heidän oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä. Lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taataan.

Momentin toinen virke sisältää palauttamiskiellon. Vaikka säännöksessä ei mainita pakolaisen tai turvapaikan käsitteitä, sillä on asiallinen kytkentä pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen (SopS 77/68). Kyseinen sopimus kieltää sopimusvaltioita muun muassa palauttamasta henkilöitä, jotka ovat vaarassa joutua vainon kohteeksi. Vastaava palauttamiskielto voidaan johtaa myös yleisten ihmisoikeussopimusten sisältämistä kidutuksen ja muun epäinhimillisen kohtelun kielloista (kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 7 art. ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 art.), ja se on kirjattu myös ulkomaalaislakiin (378/91, 38 § 2 mom. ja 41 § 2 mom.). Johdonmukaisesti hallitusmuodon 6 §:n 2 momenttiin ehdotetun kuolemanrangaistuksen kiellon kanssa palauttamiskielto ulotettaisiin myös tapauksiin, joissa henkilöä uhkaa kuolemanrangaistus. Kidutuksen ja ihmisarvoa loukkaavan kohtelun käsitteillä puolestaan on tarkoitettu kattaa muut julmat tai kohtuuttomat rangaistukset (esimerkiksi ruumiinjäsenen amputointi). Toisaalta kidututusta ja ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua esiintyy myös muussa yhteydessä kuin rangaistuksena.

Palauttamiskielto on tarkoitettu kattamaan kaikki tosiasialliset tilanteet, joissa ulkomaalainen Suomen viranomaisten toimesta siirretään toiseen valtioon.

Säännöksen on katsottava kieltävän henkilön siirtämisen Suomesta myös sellaiseen valtioon, josta tämä voisi joutua luovutetuksi edelleen kolmanteen valtioon ja tämän seurauksena esimerkiksi kuolemanrangaistuksen tai kidutuksen uhriksi.

8 §. Pykälä sisältäisi yksityiselämän suojaa koskevan yleislausekkeen (1 mom.) sekä säännökset kunnian ja kotirauhan suojasta (1 mom.) ja luottamuksellisen viestin salaisuudesta (2 mom.). Lisäksi se sisältäisi säännöksen henkilötietojen suojaamisesta lailla (1 mom.) sekä kotirauhaa ja luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan rajoituslausekkeen (3 mom.). Pykälä korvaisi hallitusmuodon nykyiset kunniaa (6 § 1 mom.), kotirauhaa (11 §) sekä kirje-, lennätin- ja puhelinsalaisuutta (12 §) turvaavat säännökset.

1 momentti. Yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä.

Yksityiselämän piirin tarkka määrittäminen on vaikeaa. Siihen kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön sekä oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan.

Yksityiselämän perustuslainsuojan kattavuutta ajatellen on ongelmallista, että hallitusmuodosta puuttuu yksityiselämän suojaa koskeva yleislauseke. Nykyisellään perustuslaissa suojataan nimenomaisesti vain tiettyjä yksityiselämän ulottuvuuksia, jolloin suojan ulkopuolelle voi jäädä yksilön kannalta tärkeitä osia-alueita.

Säännös luettelisi erikseen kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaisesti yksityiselämän, kotirauhan ja kunnian. Kyseiset oikeushyvät eivät ole täysin erotettavissa toisistaan kaikissa tilanteissa. Käsite "yksityiselämä" voidaan ymmärtää myös henkilön yksityistä piiriä koskevaksi yleiskäsitteeksi. Käsitettä käytetään sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (17 art.) että Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (8 art.).

Ehdotuksessa ei ole kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tavoin erityistä mainintaa perhe-elämän suojasta. Tämä johtuu muun muassa perhe-käsitteen ongelmallisuudesta ja sen määrittelyn vaikeudesta. Perhe-elämäkin kuuluu kuitenkin ehdotetun säännöksen tarkoittaman yksityiselämän suojan piiriin.

Kotirauhan piirin alueellisen ulottuvuuden osalta voidaan viitata hallitusmuodon nykyisen 11 §:n vakiintuneeseen tulkintakäytäntöön. Suojan ydinalueena on perustuslakivaliokunnan omaksuman tulkinnan mukaisesti henkilön asunto (PeVL 19/1985 vp, PeVL 1/1986 vp, PeVL 3/1987 vp), vaikka suoja sinänsä ulottuu laueammalle.

Yksityiselämän suojan takaamiseksi valtiolta on jo perinteisesti edellytetty sen ohella, että se itse pidättäytyy loukkaamasta kansalaisten yksityiselämää, myös aktiivisia toimenpiteitä yksityiselämän suojaamiseksi toisten yksilöiden loukkauksia vastaan. Rikoslainsäädäntö on perinteinen keino, jolla oikeusjärjestys on konkreettisemmin suojannut yksityiselämää (ks. rikoslaki 24 ja 27 luku). Ehdotettu säännös yhdessä 16 a §:n 1 momentin kanssa edellyttääkin lainsäätäjän ylläpitävän tehokasta säännöksen turvaamien oikeushyvien suojaa.

Momentti sisältää myös erityisen tietosuojaa koskevan säännöksen, jonka mukaan henkilötietojen suojasta säädetään lailla. Säännös vii-

taa tarpeeseen lainsäädännöllisesti turvata yksilön oikeusturva ja yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä, rekisteröinnissä ja käytämisessä. Säännös ei viittaa pelkästään nykyiseen henkilörekisterilakiin (471/87), vaan edellyttää ylipäätään lainsäädännöllisiä järjestelyjä henkilötietojen suojasta. Tietyn tasovaatimuksen henkilötietojen suojaa koskevalle lainsäädännölle asettaa nykyisin Euroopan neuvoston piirissä hyväksytty yksilöiden suojelua henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä koskeva yleissopimus (SopS 35 ja 36/92).

2 momentti. Hallitusmuodon nykyisen 12 §:n suoja ei ole joustavasti ulotettavissa luottamukselliseksi tarkoitetun viestinnän uusiin muotoihin. Tekninen kehitys on tehnyt vain tiettyihin luoteltuihin välineisiin rajatun viestinnän suojan ongelmalliseksi. Hallitusmuotoa säädettäessä puhelinverkko ja lennätinverkko olivat ainoat tunnetut televerkot. Sittenmin teletoinnista on laajentunut, ja verkot monipuolistuneet. Televerkossa välitettävä signaali voi sisältää nykyisin esimerkiksi puhetta, kuvaa, kirjoitusta tai tietokonekielistä viestintää. Yhteiskunnallisesti myös tällaisen uudentyyppisen televiestinnän suojaaminen on tärkeää. Siten ehdotetussa säännöksessä turvattaisiin yleisesti luottamuksellisen viestin salaisuutta. Kirje- ja puhelinsalaisuus mainittaisiin edelleen käytännössä tavallisimpina luottamuksellisen viestinnän muotoina erikseen pykäläehdotuksessa.

Säännös ei suojaisi tavallisen kuuloetäisyydellä käytävän keskustelun sisältöä ulkopuolisilta, mutta luottamukselliseksi tarkoitetun keskustelun kuunteleminen teknisin apuvälinein olisi puuttumista säännöksessä turvattuihin oikeushyviin.

Ehdotuksen ensisijaisena tarkoituksena on suojata luottamukselliseksi tarkoitetun viestin sisältö ulkopuolisilta. Toisaalta säännös antaa turvaa muillekin tällaista viestiä koskeville tiedoille, joilla voi olla merkitystä viestin säilymiselle luottamuksellisena. Tyypillisesti tällaisia ovat esimerkiksi puhelujen tunnistamistiedot (esim. PeVL 3/1992 vp).

Pykälä turvaa jokaiselle oikeuden luottamukselliseen viestintään ilman, että ulkopuoliset saavat oikeudettomasti tiedon hänen lähettämänsä tai hänelle osoitettujen luottamuksellisten viestien sisällöstä. Tämä merkitsee esimerkiksi suojaa kirjeiden tai muiden suljettujen viestien avaamista tai hävittämistä sekä puhelujen kuuntelemista tai nauhoittamista vastaan. Säännös ei suojaa vain viestin lähettäjää, vaan

kyseessä on molempien viestinnän osapuolten perusoikeus. Sen sijaan säännös ei pyri järjestämään viestinnän osapuolten keskinäisiä suhteita tai heidän käyttäytymistään. Siten kysymys viestinnän osapuolen oikeudesta julkistaa luottamukselliseksi tarkoitettu viesti jää ratkaistavaksi muulla perusteella.

Säännös edellyttäisi yhdessä 16 a §:n 1 momentin kanssa lainsäädäntöä, joka käytännössä tehokkaasti turvaa luottamuksellista viestintää sekä viranomaisten että muiden ulkopuolisten loukkauksilta. Tällaista suojaa voidaan antaa esimerkiksi viestintärikoksia koskevilla rangaistussäännöksillä.

3 momentti. Säännöksessä luetellaan tyhjentävästi ja mahdollisimman suppeasti ja täsmällisesti mahdollisuudet kotirauhan piiriin ulottuvan tarkastuksen tekemiseen 1 momentin estämättä ja mahdollisuudet rajoittaa luottamuksellisen viestin salaisuutta 2 momentin estämättä.

Säännös korvaisi hallitusmuodon nykyisen 11 §:n 2 momentin, joka edellyttää nimenomaisesti, että kotietsinnän edellytyksistä ja toimitamisesta säädetään lailla. Keskeiset asiaa koskevat säännökset sisältyvät pakkokeinolakiin (450/87). Kotietsinnän lisäksi myös muunlaisista kotirauhan piiriin ulottuvista tarkastuksista on katsottu voitavan säätää tietyin edellytyksin tavallisella lailla. Tällaisia tarkastusvaltuuksia sisältyy esimerkiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettuun lakiin (609/86, 18 §), työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annettuun lakiin (131/73, 3 §), rakennussuojelulakiin (60/85, 18 §), radiolakiin (517/88, 16 §) ja sosiaalihuoltolakiin (710/82, 41 §). Yksityisoikeudellisessa lainsäädännössä, esimerkiksi huoneenvuokralain (653/87) 17 §:ssä ja asunto-osakeyhtiölain (809/91) 79 §:ssä, on puolestaan saatettu antaa toiselle yksityiselle oikeus päästä henkilön asuntoon.

Perustuslakivaliokunta onkin yleisesti edellyttänyt, että kotirauhan piiriin puuttumisesta on säädettävä lailla ja että puuttuminen on pääsääntöisesti mahdollista vain tärkeän yleisen edun sitä vaatiessa. Lisäksi se on korostanut, että puuttumisvaltuudet tulee antaa vain virkavastuulla toimivalle henkilölle, jolle ei tulisi antaa oikeutta itse käyttää pakkokeinoja, vaan hänen olisi turvaututtava poliisin virkaapuun (esim. PeVL 12/1984 vp, PeVL 3/1987 vp, PeVL 6/1989 vp). Valiokunta on myös toistuvasti korostanut, että tarkastuksen toi-

mittaminen jonkun kodissa on mahdollista vain erityisestä syystä (PeVL 19/1985 vp, PeVL 1/1986 vp, PeVL 3/1987 vp).

Ehdotuksen mukaan kotirauhan piiriin ulottuvista tarkastuksista voitaisiin säätää lailla rikosten selvittämiseksi ja perusoikeuksien turvaamiseksi. Lisäksi tällaisia puuttumisia koskee välttämättömyysvaatimus, joka rajoittaa sekä niitä tilanteita, joihin tarkastusvaltuus voidaan antaa, että sitä laajuutta, jossa tarkastusvaltuutta voidaan käyttää. Ehdotus koskisi sekä hallitusmuodon nykyisen 11 §:n 2 momentin tarkoittamia kotietsintätilanteita että muita lakiin perustuvia tarkastusvaltuuksia.

Luottamuksellisen viestin salaisuutta voitaisiin lailla rajoittaa oikeudenkäynnissä, yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana. Näitäkin rajoituksia koskisi välttämättömyysedellytys. Säännöksessä tarkoitettujen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten piiriin kuuluisivat esimerkiksi huumausainerikokset, törkeät väkivaltarikokset sekä maan- ja valtiopetosrikokset.

Viestin salaisuutta voitaisiin lailla rajoittaa esimerkiksi vankeusrangaistuksen, tutkintavankeuden ja pidätyksen aikana sekä sinä aikana, kun henkilö on tahdostaan riippumatta hoidettavana mielisairaalassa tai muussa vastaavassa laitoksessa tai huostaan otettuna lastensuojelulainsäädännön perusteella. Laitoksessa olevienkin osalta 8 §:ssä turvautun oikeuden rajoittaminen edellyttää laissa säädettyä nimenomaista valtuutusta. Viestin salaisuutta voitaisiin rajoittaa vain siinä määrin kuin se kussakin yksittäistapauksessa on perusteltua.

Joissakin tapauksissa erittäin tärkeä turvallisuusintressi voi edellyttää esimerkiksi oikeutta tarkastaa postilähetystyksiä. Käytännössä tällaisten valtuuksien tarve on tullut esiin kansainvälisten kokousten järjestelyjen yhteydessä. Tätä varten on ehdotukseen sisällytetty mahdollisuus säätää lailla lähetysten turvallisuustarkastuksista. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että tällaisissakin tapauksissa poikkeusvaltuudet ja niiden käyttämisestä tulisi yksilöidä tarkasti ja rajata välttämättömään (PeVL 8/1985 vp).

Ehdotus merkitsisi, että lailla voitaisiin edelleen säätää myös lähetysten takavarikoinnista ja avaamisesta rikostutkinnassa. Tällaisia säännöksiä on nykyisin pakkokeinolain (450/87) 4 luvussa. Samoin olisi mahdollista säätää lailla

nykyisen teletointalain (183/87) säännöksiä vastaavasti oikeudesta luovuttaa televiestiä koskevat tunnistetiedot poliisille eräiden rikosten selvittämiseksi. Lisäksi lailla voitaisiin säätää nykyisen oikeudenkäymiskaaren 17 luvun tavoin velvollisuudesta esittää yksityinen asiakirja tai muu tallenne oikeudenkäynnissä ehdotetun 8 §:n 2 momentin estämättä.

Hallitusmuodon nykyisessä 11 §:n 2 momentissa edellytetään, että kotietsinnän ”toimittamisesta” säädetään lailla. Säännökseen ei ole sisällytetty vastaavaa vaatimusta siitä, että tarkastuksissa tai rajoituksissa noudatettavasta menettelystä on säädettävä lailla. Ehdotusta laadittaessa on kuitenkin lähdetty siitä, että noudatettavan menettelyn kaikki oikeusturvan kannalta merkittävät seikat on säädettävä lain tasolla.

9 §. Pykälässä turvataan uskonnon ja oman-tunnon vapaus sekä täsmennetään sen ulottuvuudet. Pykälä korvaisi nykyisen hallitusmuodon 8 §:n uskonnonvapaussäännöksen, jonka mukaan Suomen kansalaisella on oikeus julkisesti ja yksityisesti harjoittaa uskontoa, mikäli lakia tai hyviä tapoja ei loukata, sekä sen mukaan kuin siitä erikseen on säädetty vapaus luopua siitä uskonnollisesta yhdyskunnasta, johon hän kuuluu, sekä vapaus liittyä toiseen uskonnolliseen yhdyskuntaan. Ehdotettu pykälä olisi kuitenkin tätä sisällöllisesti kattavampi turvatesaen perinteisen uskonnonvapauden ohella myös muita kuin uskonnollisia vakaumuksia.

Uskonnonvapauteen liittyy kiinteästi myös ehdotetun 5 §:n 2 momentin sisältämä uskontoon tai vakaumukseen perustuvan syrjinnän kieltö. Ehdotetusta 5 §:stä seuraisi julkisen vallan käyttöön kohdistuva velvoite kohdella tasapuolisesti kaikkia uskonnollisia yhdyskuntia tai maailmankatsomuksellisia suuntauksia.

Ehdotus ei muuttaisi kirkon ja valtion suhteita. Siten tässä yhteydessä ei puututtaisi uskonnollisia yhdyskuntia koskevaan hallitusmuodon 83 §:ään eikä muihinkaan hallitusmuodossa tai valtiopäiväjärjestyksessä oleviin valtion ja uskonnollisten yhdyskuntien suhteisiin liittyviin säännöksiin, vaikka niillä on ainakin välillinen yhteys myös uskonnonvapauteen.

1 momentti. Momentti sisältää uskonnon ja oman-tunnon vapautta koskevan yleissäännöksen. Oman-tunnonvapaus kattaisi säännöksessä sekä uskonnolliset että muut maailman- tai elämäkatsomukset. Säännös ulottuu nykyisiä hallitusmuodon uskonnonvapaussäännöksiä

laajemmalle, koska jälkimmäiset rajoittuvat sanamuotonsa mukaan vain uskonnollisten vakaumusten suojaan. Hallitusmuodon 9 §:n nykyinen sanamuoto ja 8 §:ssä turvattu oikeus erota uskontokunnasta osoittavat kuitenkin, että myös muut kuin uskonnolliset vakaumukset nauttivat määrättyssä laajuudessa jo nykyisellään perustuslainsuojaa. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset suojaavat paitsi uskonnonvapauden myös oman-tunnon ja ajatuksen vapauden.

2 momentti. Momentissa luetellaan uskonnon ja oman-tunnon vapauden tärkeimmät ilmenemismuodot eli oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus, uskonnollinen järjestäytymisvapaus sekä niin sanottu negatiivinen uskonnonvapaus eli oikeus olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Nämä ainekset joko sisältyvät nykyiseenkin hallitusmuotoon tai on tulkinnessa johdettu sen säännöksistä (ks. erityisesti PeVL 12 ja 13/1982 vp). Uskonnon tunnustamisen ja harjoittamisen vapauteen sisältyy kunkin uskonnollisen yhteisön mahdollisuus päättää omista uskonnollisista menoistaan.

Pykälän viimeinen virke täsmentää eräitä negatiivisen uskonnonvapauden ulottuvuuksia. Negatiivinen uskonnonvapaus koskisi sen mukaan myös uskonnon harjoittamista. Ketään ei voitaisi velvoittaa osallistumaan oman-tuntonsa vastaisesti jumalanpalvelukseen tai muuhun uskonnolliseen tilaisuuteen. Ehdotetun virkkeen tarkoituksena ei kuitenkaan ole estää muiden ihmisten positiivista uskonnon harjoittamisen vapautta.

Säännöksellä voisi olla tulkinallista vaikutusta ratkaistaessa oman-tunnonvapauden ja erilaisten velvollisuuksien välisiä ristiriitatilanteita. Säännös puoltaisi yleisesti työnjaollisia tai muita hallinnollisia järjestelyjä, joilla vältettäisiin henkilön velvoittaminen vakaumustaan loukkaaviin työtehtäviin. Esimerkiksi uskonnon tai oman-tunnon vapauden ja virkavelvollisuuksien väliset ristiriidat joudutaan kuitenkin ratkaisemaan tapauskohtaisesti. Siten säännöksestä ei voida johtaa yleistä oikeutta kieltäytyä virkavelvollisuuksiin kuuluvasta tehtävästä vakaumuksen perusteella. Säännöksellä ei myöskään puututa uskonnollisten yhdyskuntien mahdollisuuteen periä veroja tai jäsenmaksuja omilta jäseniltään.

Pykälän turvaamaan uskonnon tunnustamiseen ja harjoittamiseen kuuluu myös tunnustuksellinen uskonnon opetus (PeVL 13/1982

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

Pykälään ei sisälly erillistä rajoituslauseketta. Omaksutun perusoikeussäännösten kirjoittamistavan mukaisesti nykyiseen hallitusmuodon 8 §:ään sisältyvä viittaus lakeihin ja hyviin tapoihin on jätetty pois ehdotuksesta. Tämä ei kuitenkaan merkitse, että uskonnon ja omantunnon vapauteen vedoten voitaisiin harjoittaa toimia, jotka loukkaavat ihmisarvoa tai muita perusoikeuksia tai ovat oikeusjärjestyksen perusteiden vastaisia. Ehdotettu säännös ei siten voi esimerkiksi oikeuttaa missään olosuhteissa ihmisyksilöiden silpomista, kuten naisten ympärileikkausta, huolimatta tällaisen toimenpiteen mahdollisesta yhteydestä johonkin uskonnolliseen suuntaukseen. Sama koskee muun muassa moniavioisuutta, joka ei sovellu suomalaisen oikeusjärjestykseen. Uskonnon ja omantunnon vapauden perustuslainturva ei myöskään estä lailla antamasta yhteiskunnassa yleisesti hyväksyttyjen moraalisten ja eettisten arvojen mukaisia järjestysluonteisia säännöksiä, jotka eri uskonnollisten suuntausten tulee ottaa huomioon uskonnollisissa tai niitä vastaavissa menoissaan. Erityisesti muiden ihmisten perusoikeuksiin liittyvät näkökohdat olisi muutoinkin otettava huomioon tulkittaessa, miten pitkälle säännöksen antama perusoikeussuoja, esimerkiksi uskonnon harjoittamisen käsite, ulottuu. Esimerkiksi lapsen perusoikeuksia, kuten oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, ei saa loukata muun henkilön uskonnon ja omantunnon vapauteen vedoten.

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapaus sisältyy 4 artiklan 2 kappaleen luetteloon niin sanotuista ehdottomista oikeuksista, joihin ei ulotu mahdollisuus poiketa sopimusvelvoitteista vakavimmissa kriisioloissa. Sen sijaan sopimuksen 18 artikla mahdollistaa vähäisemmät rajoitukset oikeuteen tunnustaa uskontoa tai uskoa, mutta ei muihin uskonnon ja vakaumuksen vapauden ulottuvuuksiin. Nämä sopimusmääräykset huomioon ottaen uskonnon ja vakaumuksen vapauteen olisi mahdollista kriisioloissakin kajota ehdotetun hallitusmuodon 16 a §:n 2 momentin nojalla vain siinä

määrin kuin se olisi hyväksyttävää edellä tarkoitettun yleissopimuksen 18 artiklan puitteissa.

10 §. Pykälä korvaisi nykyisen hallitusmuodon 10 §:n säännöksen, jonka mukaan Suomen kansalaisella on sanan vapaus sekä oikeus kirjoituksen ja kuvallisen esityksen painosta julkaisemiseen kenenkään niitä ennakolta estämättä. Sananvapaussäännöksen rinnalle 10 §:ään ehdotetaan uutena perusoikeutena otettavaksi sananvapauteen läheisesti liittyvä tallennejulkisuutta koskeva säännös.

1 momentti. Momentti sisältää sananvapautta koskevan yleislausekkeen. Sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Ydinajatukseltaan sananvapautta voidaan pitää poliittisena perusoikeutena. Sananvapaus ei kuitenkaan rajoitu vain poliittisiin ilmaisuihin, vaan sen piiriin on totunnaisesti luettu muunkin tyyppiset ilmaisut niiden sisällöstä riippumatta. Sananvapaus antaa yleisesti turvaa erilaisille luovan toiminnan ja itseilmaisun muodoille. Säännös turvaa periaatteessa myös kaupallista viestintää. Tältä osin voidaan viitata myös perustuslakivaliokunnan hallitusmuodon 10 §:n puitteissa omaksumaan (PeVL 2/1986 vp, PeVL 1/1993 vp) sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan tulkintakäytäntöön. Esimerkiksi alkoholi- ja tupakkamainonnan rajoitukset (PeVL 3 ja 4/1976 vp) sekä kuluttajansuojalainsäädännön sisältämät mainonnan rajoitukset on voitu toteuttaa sananvapaussäännöksen estämättä tavallisella lailla.

Ehdotuksessa ei sananvapautta ole sidottu mihinkään tiettyyn viestinnän muotoon, esimerkiksi painettuun sanaan, vaan sananvapaus turvataan riippumatta ilmaisemiseen tai julkistamiseen kulloinkin käytettävästä menetelmästä. Nykyinen hallitusmuodon 10 § kiinnittyy sanonnallisesti vahvasti painovapauteen. Tosin säännöstä on tulkinnallisesti sopeutettu tekniiseen kehitykseen ulottamalla se myös uusiin viestinnän muotoihin. Esimerkiksi elokuvat (PeVL 14/1920 vp), yleisradiotoiminta (PeVL 8/1961 vp) ja kaapelilähetystoiminta (PeVL 2/1986 vp) on luettu hallitusmuodon 10 §:n soveltamisalaan. Toisaalta perustuslakivaliokunta on sekä yleisradio- että kaapelilähetystoiminnan osalta kiinnittänyt huomiota tosiasiallisiin teknisiin ja taloudellisiin rajoituksiin,

jotka erottavat nämä toiminnot painoviestinnästä (PeVL 8/1961 vp, PeVL 2/1986 vp). Tällaiset teknisestä kehitysvaiheesta ja taloudellisista edellytyksistä aiheutuvat rajoitukset voidaan edelleen ottaa huomioon sananvapauden käyttöä järjestettäessä.

2 momentti. Säännös täsmentää sananvapauden sisältöä. Sananvapaus on säännöksessä käsitetty alaltaan huomattavan laajaksi, kuten myös kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja perustuslakivaliokunnan käytännössä on tehty. Ehdotuksessa sananvapauteen luetaan perinteisten viestien ilmaisemisen ja julkistamisen lisäksi myös oikeus vastaanottaa viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Julkistamisella tarkoitetaan kaikenlaista viestien julkaisemista, levittämistä ja välittämistä. Säännöksestä ilmeniä sananvapauden ulottuvuuksia ei yleensä kukaan tule tulkita liian kapeasti. Siten sananvapaussäännös antaa esimerkiksi suojaa julkisen vallan puuttumista vastaan lehdistön toimitukselliselle työskentelylle jo ennen viestin varsinaista ilmaisemista ja julkaisemista.

Säännös on sanamuodoltaan kattavampi kuin nykyinen hallitusmuodon 10 §, joka turvaa sanamuotonsa mukaan sanoman ilmaisemista ja ilmaisen levittämistä. Jälkimmäistäkin säännöstä on käytännössä tulkittu laajasti siten, että se käsittää vapauden ilmaista mielipiteensä, oikeuden julkaista painosta tai muuten levittää mielipiteitään ja oikeuden vastaanottaa toisten ilmaisia (esim. PeVL 8/1961 vp, PeVL 2/1986 vp). Samalla tavoin laajasti sananvapaus ymmärretään myös kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 19 artiklassa sananvapauteen luetaan vapaus hankkia ja levittää kaikenlaisia tietoja ja ajatuksia joko suullisesti, kirjallisesti tai painettuna taiteellisessa muodossa tai muulla valitsemallaan tavalla riippumatta alueellisista rajoista. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa puolestaan sananvapauteen luetaan mielipiteenvapaus sekä vapaus vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisien siihen puuttumatta.

Säännös turvaisi sananvapauden ”kenenkään ennakolta estämättä”. Kyseinen ilmaisu periytyy hallitusmuodon 10 §:n nykyisestä sanonnasta. Säännös kieltää sekä perinteisen viestien ennakkotarkastuksen että muut ennakkollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapau-

teen. Tällaisena voidaan pitää esimerkiksi luvan asettamista painotuotteiden julkaisemisen ehdoksi.

Nykyisestä hallitusmuodon 10 §:n sananvapaussäännöksestä on voimassa kaksi pysyväisluonteista perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettyä poikkeusta, joissa on kyse juuri ennakkotarkastuksen järjestämisestä: laki elokuvien tarkastuksesta (299/65) ja laki videoja muiden kuvaohjelmien tarkastamisesta (697/87). Uuteen 2 momenttiin ehdotetaan nyt nimenomaista valtuutta säätää lailla lasten suojelemiseksi välttämättömistä kuvaohjelmia koskevista rajoituksista. Säännös ei edellytä, että elokuvien ja muiden kuvaohjelmien valvonta perustuisi tulevaisuudessakin nimenomaan ennakkotarkastukseen. Se jättää siihen kuitenkin rajoitetut mahdollisuudet. Ehdotus mahdollistaisi nykyisen elokuvien ja muiden kuvaohjelmien levittämisen ikärajoihin perustuvan rajoituskäytännön jatkumisen.

Rajoitusvaltuus olisi nykyistä elokuva- ja videotarkastuksen alaa kapeampi salliessaan välttämättömät kuvaohjelmia koskevat rajoitukset vain lasten suojelemiseksi. Mahdollisuus ennakkoliseen rajoitukseen koskisi siten lähinnä raaistavia väkivaltakuvauksia. Muilta osin kuvaohjelmien valvonta tulisi toteuttaa muiden viestintävälineiden tavoin jälkivalvonnan keinoin.

Säännös säilyttäisi edelleen mahdollisuuden sananvapauden käytön jälkikäteiseen valvontaan rikos- ja vahingonkorvauslainsäädännön keinoin sekä sananvapauden käyttöä koskevien järjestysluontoisten määräysten antamiseen lailla. Sananvapauden asema perusoikeutena rajoittaa kuitenkin myös jälkikäteistä puuttumista sananvapauden käyttöön. Esimerkiksi pitkälle menevät tai väljät sanankäytön kriminalisoinnit voivat olla sananvapaussäännöksen kannalta ongelmallisia.

Pykälästä on jätetty pois hallitusmuodon 10 §:n 2 momentissa nyt oleva säännös, jonka mukaan muun muassa sananvapauden käyttöä koskevat säännökset annetaan lailla. Vastavaan säännöksen sisällyttämistä pykälään ei ole pidetty säännöksen rakenteeseen soveltuvana. Uutta säännöstä laadittaessa on kuitenkin lähdetty siitä, että vastaisuudessakin tulee kaikki olennaiset sananvapauden käyttämisestä koskevat säännökset antaa lain tasolla.

Säännös ei estäisi ylläpitämästä toimituspäijärjestelmää yleisradio- ja kaapelilähetystoiminnassa, mikäli sen tarpeellisuus voidaan tulevai-

suudessakin perustella sananvapauden toteutumisen kannalta hyväksyttävällä tavalla. Nykyisin lupajärjestelmän voidaan katsoa toimivan myös keinona sananvapauden mahdollisimman laajan käytännön toteutumisen turvaamiseksi (PeVL 8/1961 vp, PeVL 2/1986 vp). Yleisradio-toiminnan luvanvaraisuutta saattaa edelleen edellyttää myös tarve jakaa käytettävissä olevat radiotaajuudet tasapuolisesti. Toisaalta säännös puoltaa sähköistä viestintää koskevan lain-säädännön kehittämistä, jotta myös tällaisen viestinnän sääntely perustuisi nykyistä aukottomammin lakiin.

3 momentti. Julkisuusperiaate liittyy historiallisesti ja toiminnallisesti poliittisiin vapausoikeuksiin, erityisesti sananvapauteen. Riittävän julkisuuden takaaminen on edellytys yksilöiden mahdollisuudelle vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Julkisuus on myös vallankäytön ja viranomaistoiminnan kritiikin ja valvonnan edellytys.

Julkisuuden eri osakysymyksistä ainoastaan eduskunnan toiminnan julkisuudesta on nykyisin säännöksiä perustuslaissa (valtiopäiväjärjestyksessä 56 §, 91 § ja 52 § 4 mom.). Julkisuusperiaatetta ehdotetaan vahvistettavaksi Suomen valtiosäännössä ottamalla hallitusmuotoon säännös oikeudesta saada tieto viranomaisen hallussa olevasta asiakirjasta ja muusta tallenteesta. Ehdotuksella pyritään lisäämään julkisuusperiaatteen merkitystä viranomaistoiminnassa.

Hallinnossa julkisuus toteutuu käytännössä erityisesti jokaisen oikeutena saada tietoja viranomaisen hallussa olevista yleisistä asiakirjoista ja muista tallenteista. Tallennejulkisuus ei rajoitu vain asianosaisiin, vaan on luonteeltaan yleisöjulkisuutta. Säännös sisältää tallennejulkisuutta koskevan pääperiaatteen, jota täsmennettäisiin muulla lainsäädännöllä. Säännös edellyttää, että lailla turvataan viranomaisten hallussa olevien tallenteiden julkisuus nimenomaan yleisöjulkisuutena.

Tallennejulkisuus olisi ehdotuksen mukaan pääsääntö. Toisaalta on ilmeistä, että siitä joudutaan poikkeamaan erilaisten tärkeiden intressien vuoksi. Tällaisia voivat olla esimerkiksi yksityisyyden suoja, liikesalaisuudet, valtakunnan turvallisuuteen liittyvät intressit, suhteiden säilyttäminen toiseen valtioon tai talous-, raha- ja valuuttapolitiikan hoidon vaatimukset. Julkisuutta voi olla perusteltua rajoittaa myös ajallisesti esimerkiksi asian valmisteluvaiheessa. Tätä varten ehdotukseen sisältyy

lakivaraus, jonka mukaan asiasta säädetään tarkemmin lailla. Säännös merkitsisi sitä, että viranomaisten hallussa olevien asiakirjojen ja tallenteiden salassapidosta tulisi säätää nimenomaan laissa eikä asetuksella. Toisaalta tallennejulkisuuden kirjaaminen perusoikeudeksi merkitsee sitä, että myös lakiin perustuvat poikkeukset julkisuudesta tulee rajoittaa mahdollisimman vähäisiksi.

Suomessa tallennejulkisuudesta säädetään nykyisin yleisten asiakirjojen julkisuudesta annetussa laissa (83/51), jonka uudistaminen on vireillä (komiteanmietintö 1992:9). Yleisellä asiakirjalla tarkoitetaan kyseisessä laissa viranomaisen laatimia ja antamia sekä sille lähetettyjä tai annettuja asiakirjoja, jotka ovat sen hallussa (2 §). Yleisiin asiakirjoihin rinnastetaan vastaavat viranomaisen hallussa olevat tekniset tallenteet (2 § 2 mom.). Lain mukaan jokaisella on oikeus saada tieto yleisestä asiakirjasta, joka on julkinen (6 § 1 mom.). Toisaalta asiakirjoista, jotka eivät lain mukaan vielä ole julkisia, ei saa antaa tietoja ilman viranomaisen lupaa (6 § 2 mom.). Asianosaisilla on pidemmälle menevä oikeus tiedon saantiin viranomaisen hallussa olevista asiakirjoista. Asianosaisen tiedonsaantioikeus ulottuu pääsääntöisesti myös ei-julkiseen asiakirjaan, jos asiakirja voi tai on voinut vaikuttaa asian käsittelyyn (19 §).

Ehdotuksessa tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevalla asiakirjalla viranomaisen laatimia ja antamia sekä sille lähetettyjä tai annettuja asiakirjoja. Käsite vastaa siten nykyisen julkisuuslainsäädännön käyttämää yleisen asiakirjan käsitettä. Tallenne olisi yleiskäsite, joka käsittäisi sekä perinteisen asiakirjan että teknisen tallenteen. Siten säännöksen piiriin kuuluisivat myös sellaiset tallenteet, joiden sisältö olisi luettavissa, kuunneltavissa tai muutoin ymmärrettävissä vain teknisillä apuvälineillä (mikrofilmi, atk-aineisto).

Yhdessä 16 a §:n 1 momentin kanssa ehdotettu säännös antaa valtiosääntöistä tukea myös viranomaisten velvollisuudelle omaaloitteisesti tiedottaa niiden käsiteltävistä asioista, jotka ovat vaikutukseltaan laajoja tai muuten merkittäviä.

10 a §. Pykälä korvaisi nykyisen hallitusmuodon 10 §:n säännöksen kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta. Nykyisen säännöksen mukaan Suomen kansalaisella on oikeus edeltäpäin lupaa hankkimatta kokoontua keskus-telemaan yleisistä asioista tai muussa luvallises-

sa tarkoituksessa sekä perustaa yhdistyksiä tarkoitusten toteuttamista varten, jotka eivät ole vastoin lakia tai hyviä tapoja.

Pykälä sisältäisi nykyisestä hallitusmuodon 10 §:stä poiketen nimenomaisen maininnan mielenosoitusoikeudesta ja ammatillisesta yhdistymisvapaudesta.

I momentti. Pykälän mukaan jokaisella olisi oikeus ennakolta lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin. Säännös turvaisi sekä oikeutta itse järjestää kokouksia ja mielenosoituksia että oikeutta osallistua muiden järjestämiin kokouksiin ja mielenosoituksiin. Ehdotuksessa ei ole rajattu perustuslain suojaa nauttivien kokousten piiriä esimerkiksi käsiteltävien asioiden pohjalta.

Oikeuden turvaaminen ”ennakolta lupaa hankkimatta” kieltäisi nykyiseen tapaan viranomaisen ennakkollisen luvan asettamisen kokoontumisen edellytykseksi. Säännöksen vaatimuksia ei vastaisi myöskään sellainen ennakkoilmoitusmenettely, joka tosiasialla estäisi kokousten järjestämisen esimerkiksi edellyttäessään ilmoituksen tekemistä kohtuuttoman kauan ennen varsinaista kokousta.

Mielenosoitusoikeuden erillistä mainintaa puoltaa muun muassa se, ettei mielenosoitusoikeudessa kaikissa tilanteissa ole kysymys vain kokoontumisvapauden käyttämisestä, vaan siihen sisältyy muitakin ulottuvuuksia. Mielenosoitusoikeutta ei ole Suomessa aikaisemmin mainittu perustuslaissa. Vakiintuneesti on kuitenkin katsottu, että yleisen kokoustilaisuuden toimeenpanemista mielenosoituksen muodossa ja sellaiseen osallistumista on pidettävä eräänä hyväksyttävänä tapana käyttää hallitusmuodossa turvattua kokoontumis- ja sananvapautta. Käytännössä mielenosoituskokouksiin onkin yksityiskohtaisen lainsäädännön puuttuessa sovellettu hallitusmuodon 10 §:ää ja vuonna 1907 säädettyä lakia yleisistä kokouksista.

Kokoontumis- ja mielenosoitusoikeuden asema perusoikeuksina edellyttää, että niiden käyttämisestä ja hyväksyttävistä rajoituksista on säädettävä lailla. Rajoitukset eivät siten voi perustua esimerkiksi kunnallisiin järjestysääntöihin. Tältä osin oikeuskäytäntö on kehittynyt jo nykyiseen hallitusmuodon 10 §:ään nojautuen kokoontumisoikeutta turvaavaan suuntaan (esim. KHO 1982 A II 6).

Kokoontumis- ja mielenosoitusvapauden asema perusoikeuksina rajoittaa myös mahdollisuutta jälkikäteen puuttua oikeuden käyttämi-

seen. Ehdotettu säännös ei kuitenkaan sinänsä estä asettamasta lailla kokoontumisvapautta koskevia järjestysluontoisia säännöksiä. Tällaisena voidaan pitää myös ikärajaa tai täysivaltaisuutta koskevien ehtojen asettamista kokouksen järjestäjille.

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset korostavat kokoontumisoikeuden rauhanomaista luonnetta. Ehdotettu säännös mahdollistaisi sen, että lailla voitaisiin nykyiseen tapaan kieltää ketään tulemasta aseistettuna kokoukseen. Poliisille voidaan myös antaa lailla valtuudet pitää yllä järjestystä yleisissä kokouksissa. Ääritapauksissa, esimerkiksi kokoukseen osallistujien tai ulkopuolisten turvallisuuden vaarantuessa, voi myös lakiin perustuva kokouksen hajottaminen tulla kyseeseen.

Hallitusmuodon 10 § liittyi alunperin kiinteästi vuonna 1907 säädettyyn lakiin yleisistä kokouksista, joka on edelleen voimassa. Kokouslain tarkoituksena on toisaalta turvata kokoontumisoikeuden käyttämistä, toisaalta se sisältää järjestysmääräyksiä yleisiä kokouksia varten. Lain soveltamisala ulottuu vain yleisiin kokouksiin, jolloin sen ulkopuolelle jäävät muun muassa yksityiset kokoukset, julkiset huvitilaisuudet ja tietyt laissa nimenomaan luetellut tilaisuudet. Kokouslakia voidaankin pitää alaltaan suppeampana kuin nykyistä hallitusmuodon 10 §:ää, jonka on katsottava turvaavan myös yksityisiä kokouksia. Ehdotettu säännöskään ei rajautuisi turvaamaan vain yleisiä kokouksia.

Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisen yhteydessä kokouslakia muutettiin (1332/89) siten, että kaikilla on oikeus kokoontua keskustelemaan yleisistä asioista tai muussa luvallisessa tarkoituksessa (1 §). Yleisen kokouksen järjestäminen on sallittu jokaiselle täysivaltaiselle Suomen kansalaiselle, ulkomalaiselle, jolla on kotipaikka Suomessa, sekä Suomessa rekisteröidylle yhdistykselle. Siten kokouslaki takaa nykyisiin kokoontumisoikeuden laajemmalle henkilöpiirille kuin hallitusmuodon nykyinen 10 §. Kokouslaki edellyttää, että taivasalla pidettävistä yleisistä kokouksista tehdään ilmoitus ennakolta poliisiviranomaisille (3 §). Kokouslaki sisältää useita järjestysmääräyksiä, jotka sääntelevät ja tosiasialla myös rajoittavat kokoontumisvapauden käyttämistä.

Kokouslain uudistaminen on ollut vireillä 1970-luvun alusta (ks. oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisut 6/1975 ja 1/1976). Sen vanhentuneisuuteen ja aukollisuuteen,

muun muassa mielenosoituksia koskevan sääntelyn puutteellisuuteen, on kiinnitetty huomiota esimerkiksi ylimpien lainvalvojien käytännössä ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyäessä. Perusoikeusuudistus tukee kokouslain säädännön uudistamista.

2 momentti. Säännös turvaa jokaiselle yhdistymisvapauden. Yhdistymisvapaus on määritelty laiveammin kuin nykyisessä hallitusmuodon 10 §:ssä, jossa mainitaan yhdistymisvapauden ulottuvuuksista vain oikeus perustaa yhdistyksiä. Ehdotettu säännös turvaisi nimenomaan oikeuden ilman erillistä lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen sekä osallistua yhdistyksen toimintaan. Säännöksessä luetellut yhdistymisvapauden ulottuvuudet on tosin lainsäädäntökäytännössä johdettu jo nykyisestä hallitusmuodon 10 §:stä, joten tältä osin kyse on tapahtuneen kehityksen kirjaamisesta hallitusmuodon tekstiin. Huolimatta hallitusmuodon 10 §:n sanamuodosta on käytännössä ollut nimittäin riidatonta, että kyseinen säännös turvaa yksityisille kansalaisille myös oikeuden vapaasti liittyä ja kuulua yhdistykseen sekä oikeuden osallistua yhdistyksen normaaliin toimintaan, sillä näiden oikeuksien puuttuminen poistaisi merkityksen oikeudelta perustaa yhdistyksiä.

Perustuslaissa turvattaisiin ehdotuksen mukaan nimenomaisesti myös negatiivinen yhdistymisvapaus eli oikeus olla kuulumatta yhdistykseen ja erota siitä. Eduskunnan lakivaliokunta (LaVM 15/1988 vp) ja perustuslakivaliokunta (PeVL 6/1988 vp) ovat jo aikaisemmin korostaneet negatiivisen yhdistymisvapauden merkitystä osana perustuslain turvaamaa yhdistymisvapautta.

Yhdistymisvapauden perustana säilyisi yhdistysten sisäinen itsemääräämisoikeus ja toimintavapaus. Siten yhdistykset voivat vapaasti hyväksyä haluamansa säännöt ja valita niiden mukaan vapaasti jäsenensä. Oikeus kuulua yhdistykseen ei anna yksilölle oikeutta päästä jäseneksi mihin tahansa yhdistykseen.

Perustuslain turvaamana yhdistymisvapaus koskee ensisijaisesti yhdistyslain (503/89) tarkoittamia niin sanottuja aatteellisia yhdistyksiä. Ehdotus ei estäisi vastaisuudessa perustamasta nykyiseen tapaan lainsäädäntöteitse julkisoikeudellisia yhdistyksiä julkista tehtävää varten. Myös jäsenyydestä tällaisessa yhdistyksessä voitaisiin edelleen säätää laissa (ks. esim. PeVL 12/1957 vp, PeVL 4/1963 vp, PeVL 3/1990 vp), mutta yhdistymisvapautta turvaa-

van perustuslainsäädännön voidaan tällöinkin katsoa puoltavan pidättyvää suhtautumista pakkojäsenyyteen.

Pykälä edellyttää, että yhdistysten perustaminen ei ole luvanvaraista. Myöskään yhdistysten rekisteröimismenettely ei saa muodostua sellaiseksi, että se tosiasiallisesti estää yhdistymisvapauden käyttämistä. Siten rekisteröimis päätös ei saa olla viranomaisen vapaassa harkinnassa, vaan yhdistys on aina rekisteröitävä, mikäli laissa säädetty edellytykset täyttyvät. Toisaalta yhdistymisvapauden piiriin kuuluu myös toiminta rekisteröimättömien yhdistysten muodossa.

Nykyisessä yhdistyslaissa on kielletty sotilaalliseen tapaan järjestetyt yhdistykset (3 §) ja saatettu luvanvaraiseksi yhdistykset, joiden toimintaan kuuluu harjoittaminen ampumaseiden käyttöön ja jotka eivät ole yksinomaan metsästystä varten (4 §). Huolimatta siitä, että nämä säännökset merkitsevät poikkeusta yhdistymisvapautta koskevasta pääsäännöstä, voidaan tällaisia suppeiksi rajattuja lailla säädettyjä yhdistymisvapauden rajoituksia kuitenkin pitää hyväksyttävänä kansanvaltaisessa yhteiskunnassa.

Myös yhdistyksen toiminnan jälkivalvonnasta voitaisiin määrätyissä rajoissa säätää lailla. Esimerkiksi nykyisen yhdistyslain sallima yhdistyksen lakkauttaminen ja väliaikainen toimintakielto olisivat vasta viimekätisesti käyttöön otettavia keinoja yhdistyksen lainvastaisen toiminnan estämiseksi.

Pykälässä ei asettaisi erityisiä ikärajavaatimuksia yhdistymisvapauden käyttämiselle. Tältä osin se vastaa lapsen oikeuksia koskevaa yleissopimusta, joka turvaa myös lapsille rauhanomaisen yhdistymisvapauden (15 art.). Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut nykyisen hallitusmuodon 10 §:n estämättä mahdolliseksi säätää tavallisella lailla sellaisia alaikäisen asemaa koskevia rajoituksia, jotka voidaan järkevästi johtaa hyväksyttävästä perusteesta (PeVL 6/1988 vp). Lähtökohtaisesti yhdistymisvapaus tulee kuitenkin turvata mahdollisimman laajana myös lapsille.

Ehdotuksen mukaan ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi on turvattu. Säännös koskee sekä työntekijä- että työnantajapuolen yhdistymisvapautta. Säännös turvaisi myös esimerkiksi maataloustuottajien ja yrittäjien sekä kuluttajien ja vuokralaisten järjestäytymistä.

Kyseessä olisi yhdistymisvapautta koskevaa

yleislauseketta täsmentävä erityissäännös. Se korostaisi, että samat yhdistymisvapautteen sisältävät oikeudet koskevat myös ammatillista järjestäytymistä ja yhdistyksen perustamista muiden etujen valvomiseksi. Ammatillisen järjestäytymisvapauden turvaaminen, kuten yhdistymisvapaus yleensäkin, merkitsee myös sitä, ettei vapautta käyttävälle saa aiheutua siitä haitallisia seuraamuksia. Siten osallistuminen tai osallistumatta jättäminen ammattiyhdistystoimintaan tai lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen ei ole hyväksyttävä peruste esimerkiksi työstä erottamiseen tai erilaiseen kohteluun työelämässä.

Ammatillisesta järjestäytymisoikeudesta sisältyy määräyksiä useisiin kansainvälisiin sopimuksiin, kuten esimerkiksi kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (22 art.), Euroopan ihmisoikeussopimukseen (11 art.) ja Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan. Sosiaalisen peruskirjan tavoitteellisessa I osassa sopimusvaltiot asettavat tavoitteeksi pyrkimyksen kaikin soveliaain keinoin luoda olosuhteet, joissa työntekijöiden ja työnantajien oikeus järjestäytyä kansallisiin ja kansainvälisiin järjestöihin taloudellisten ja sosiaalisten etujensa puolustamiseksi sekä oikeus työehtosopimusneuvotteluihin ovat tehokkaalla tavalla toteutettavissa. Järjestäytymisoikeus (5 art.) ja kollektiivinen neuvotteluoikeus (6 art.) sisältävät myös valtiota sitovasti kirjoitettuun II osaan. Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 8 artiklassa turvataan siinä mainituin rajoitusmahdollisuuksin (a) jokaiselle oikeus muodostaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä ammattiyhdistyksen valintansa mukaan taloudellisten ja sosiaalisten etujensa turvaamiseksi; (b) ammattiyhdistysten oikeus perustaa kansallisia liittoja tai keskusliittoja ja näiden oikeus muodostaa tai liittyä kansainvälisiin ammattiyhdistysjärjestöihin; (c) ammattiyhdistysten oikeus toimia vapaasti sekä (d) lakko-oikeus.

Ammatillista järjestäytymisoikeutta koskevat myös kolme Suomen ratifioimaa Kansainvälisen työjärjestön piirissä syntyneitä yleissopimusta: ammatillista järjestäytymisvapautta ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelua koskeva sopimus (ILO:n sopimus n:o 87, SopS 45/49), järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden periaatteiden soveltamista koskeva sopimus (ILO:n sopimus n:o 98, SopS 32/51) sekä julkisen sektorin järjestäytymisoikeuden suojelua ja palvelussuhteen ehtojen

määräämismenettelyä koskeva yleissopimus (ILO:n sopimus n:o 151, SopS 15/81).

11 §. Vaali- ja osallistumisoikeudet ovat kehittyneet yhä selvemmin yksilön perusoikeuksiksi. Ehdotuksessa onkin lähdetty siitä, että oikeus äänestää valtiollisissa ja kunnallisissa vaaleissa sekä kansanäänestyksessä tulee voida johtaa suoraan valtiojärjestyksemme perusteet sisältävästä hallitusmuodosta. Pykälä sisältää tätä tarkoittavat säännösehdotukset (1 ja 2 mom.).

Pykälä sisältää myös säännöksen julkisen vallan velvollisuudesta edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon (3 mom.).

1 momentti. Säännökseen on kirjattu valtiopäiväjärjestyksen 6 §:n 1 momentin äänioikeutta koskeva pääsääntö asiallisesti sellaisenaan. Säännös koskee kaikkia valtiollisia vaaleja, siis nykyisin eduskuntavaaleja ja presidentinvaaleja, sekä kansanäänestystä, joka hallitusmuodon 22 a §:n mukaan voi nykyisin olla ainoastaan neuvoa-antava. Koska äänioikeus presidentinvaaleissa ja äänestys-oikeus neuvoa-antavassa kansanäänestyksessä perustuisivat suoraan ehdotettuun säännökseen, ehdotetaan samalla kumottaviksi hallitusmuodon 22 a §:n 2 momenttiin ja 23 d §:n 1 momenttiin sisältyvät viittaus-säännökset valtiopäiväjärjestykseen.

Säännös edellyttää, että vaalikelpoisuudesta valtiollisissa vaaleissa säädettäisiin nykyiseen tapaan edelleen perustuslaissa.

2 momentti. Säännöksessä kunnallinen ääni- ja äänestys-oikeus nostettaisiin perustuslain tasolle. Vaikuttamismahdollisuus paikallisen tason päätöksentekoon voidaan rinnastaa valtiolisiin vaali- ja osallistumisoikeuksiin. Säännös täsmentäisi hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin periaatetta kunnallisesta hallinnosta kansalaisien itsehallintona.

Oikeutta äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisissa kansanäänestyksessä ei ehdotuksessa rajoitettaisi Suomen kansalaisiin, vaan se ulottuu myös maassa vakinaisesti asuviin ulkomaalaisiin. Tältä osin ehdotus vastaa eduskunnan vuonna 1991 hyväksymää hallitusmuodon ja kunnallislain muutosta, jossa oikeutta äänestää laajennetaan pohjoismaiden kansalaisista tietyt edellytykset täyttäviin muihinkin ulkomaalaisiin (1717 ja 1718/91). Säännös jättää lailla tarkemmin säädettäväksi, miten vakinainen

asuminen määritetään ja miten määräytyy se, missä kunnassa oikeutta äänestää voidaan käyttää.

Suomen kansalaisille ei ole asetettu vastavaa vaatimusta, vaan edellytyksenä on kunnallisvaalien osalta vain, että henkilöllä on ollut väestötietolaissa tarkoitettu kotipaikka siinä kunnassa vaalivuoden ensimmäisenä päivänä (kunnallislaki 16 § 1 mom.). Kunnallisen kansanäänestyksen osalta ratkaisevaa on puolestaan, onko henkilöllä ollut kotipaikka kunnassa sinä päivänä, jolloin kunnanvaltuusto on tehnyt päätöksen kansanäänestyksen toimittamisesta (kunnallislaki 102 c §). Tämäntapainen ääni- ja äänestys-oikeuden määrittäminen laissa olisi vastaisuudessa mahdollista.

Osallistumisella muutoin kuntien hallintoon tarkoitetaan säännöksessä ensisijaisesti osallistumista kuntien luottamustoimiin, mutta sen piiriin kuuluu myös esimerkiksi kunnan jäsenen aloiteoikeus kunnan hallintoa koskevista asioissa (ks. kunnallislaki 36 §).

3 momentti. Ehdotus sisältää julkiseen valtaan kohdistuvan perustuslaillisen toimeksianton edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua muulla kuin 1 ja 2 momentissa mainitulla tavalla yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon.

Säännös ei täsmennä niitä keinoja, joilla julkisen vallan tulee edistämismahdollisuutensa täyttää. Tällaisina tulisi kyseeseen esimerkiksi erilaisia osallistumisjärjestelmiä koskevan lain-säädännön kehittäminen. Yksilön vaikuttamismahdollisuudet voisivat toteutua esimerkiksi vapaana kansalaistoimintana tai tätä tarkoitusta varten luotujen nimenomaisten mekanismien (esim. kansanaloite) kautta.

Säännös ei 1 ja 2 momentin tavoin rajaa yksilön vaikuttamismahdollisuuksia itseään koskeviin asioihin iän perusteella. Päinvastoin säännös edellyttäisi yhdessä 5 §:n 3 momentin kanssa, että myös lapsille turvataan mahdollisuus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin heidän kehitystään vastaavasti.

12 §. Pykälä vastaisi rakenteeltaan nykyistä hallitusmuodon 6 §:ää. Se sisältää omaisuuden suojan yleislausekkeen ja nykyistä hallitusmuodon 6 §:n 3 momenttia vastaavan pakkolunastuslausekkeen. Omaisuuden suojan osalta ei ole olemassa vastaavaa tarvetta niin yksityiskoh-taiseen sääntelyyn kuin eräiden muiden perusoikeuksien kohdalla, koska omaisuuden suoja-sta Suomessa on poikkeuksellisen laaja tulkintakäytäntö. Huolimatta ehdotetun säännöksen

vähäisistä sanonnallisista eroista nykyiseen säännökseen verrattuna tarkoituksena on säilyttää nykyinen tulkintakäytäntö. Nykyisen hallitusmuodon 6 §:n tulkinnat tarjoavat siten perustan myös 12 §:n tulkinnalle.

1 momentti. Säännöksen mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden suoja koskevan yleislausekkeen muotoilua on nykyai-kaistettu jättämällä säännöksestä pois hallitusmuodon 6 §:n 1 momentin sanat ”lain mukaan”. Muutos vastaa muiden hallitusmuodon 6 §:ssä nykyisin turvattujen oikeuksien kirjoittamista ehdotetussa uudessa perusoikeuslu-vussa. Muutoksesta huolimatta omaisuuteen voidaan edelleen puuttua tai sitä rajoittaa, samalla tavoin kuin tähänastisessa tulkintakäytännössäkin, vain lain nojalla.

Omaisuudella tarkoitetaan perustuslakivalio-kunnan käytännössä varallisuusarvoisia etuja, joihin kuuluu laajimpana omistusoikeus. Omistusoikeus taas käsittää periaatteessa kaikki ne oikeudet, jotka eivät jollain erityisellä perusteella kuulu jollekin muulle kuin omistajalle tai ole omistusoikeudesta erotetut. Mikäli omistusoikeuteen aikaisemmin kuuluvia oikeuksia vähennetään tai rajoitetaan, puututaan samalla omaisuuteen, vaikka omistusoikeuden kohteena oleva esine sinänsä säilyisikin koskemattomana haltijallaan (esim. PeVL 14/1982 vp, PeVL 18/1983 vp, PeVL 2/1986 vp).

Varsinaisen omistusoikeuden lisäksi omaisuuden suojan piiriin kuuluvat esimerkiksi rajoitetut esineoikeudet, saamisoikeudet, maksettavaksi langenneet julkisen vallan rahasuoritusvelvollisuudet sekä varallisuusarvoiset immateriaalioikeudet (esim. tekijänoikeus, patenttioikeus, tavaramerkkioikeus).

Sopimusvapautta ei nimenomaisesti ole turvattu hallitusmuodossa, mutta sekin saa suojaa tietyssä määrin omaisuuden suoja-säännöksen kautta. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan on pääsääntöisesti kielletty puuttumasta tavallisella lailla taannehtivasti yksityisten välisiin varallisuus-oikeudellisiin sopimus-suhteisiin. Tätä oikeusperiaatetta ei kuitenkaan tulkita niin ahtaasti, ettei se sallisi tavallisella lailla taannehtivilla säännöksillä selvittää ja täydentää voimassa olevia oikeussuhteita, ellei siten tuoda aineelliseen oikeuteen mitään olennaisesti uutta (esim. PeVL 13/1986 vp, PeVL 4/1987 vp, PeVL 8/1991 vp). Perustuslakivalio-kunta on myös korostanut, etteivät lain tai hyvän tavan vastaiset taikka kohtuuttomat oikeustoimet nauti perustuslain suojaa (esim.

PeVL 3/1982 vp, PeVL 13/1986 vp). Siten esimerkiksi oikeudesta oikeustoimen kohtuullistuttamiseen on voitu säätää tavallisella lailla taannehtivuudesta huolimatta (PeVL 3/1982 vp).

Myös pitkälle menevien talouselämän säännöstelytoimien on saatettu katsoa edellyttävän perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä. Perustuslakivaliokunnan uudemmassa käytännöstä voidaan esimerkkinä mainita hintasulun katsominen omaisuudensuojan vastaiseksi (PeVL 2/1988 vp).

Hallitusmuodon 6 §:n suojaaman omaisuuden piiriin ei lueta esimerkiksi varallisuusarvoa vailla olevia odotusoikeuksia. Siten muun muassa puolison avio-oikeuteen (PeVL 13/1986 vp) ja perhe-eläkeoikeuteen (PeVL 21/1989 vp) on voitu puuttua hallitusmuodon 6 §:n estämättä.

Hallitusmuodon suojaamaksi omaisuudeksi perustuslakivaliokunta on katsonut sosiaaliset avustukset ja muut vastaavat julkisen vallan velvoitteet vain silloin, kun ne ovat langenneet maksettaviksi (PeVL 5/1950 vp ja 10/1957 vp). Ansiosidonnaisille etuuksille on perustuslakivaliokunnan käytännössä annettu omistusoikeuden suojaa siltä osin, kuin se on asianomaisen itselleen palkkaansa liittyen ansaitsemaa (PeVL 5 ja 6/1977 vp sekä 21/1989 vp). Päätökset ovat koskeneet sekä yksityisten eläkelakien että valtion eläkelain mukaisten etuuksien alentamista. Palkkaan liittyen ansaittuina eläkkeitä pidettiin, kun niiden rahoitus perustui palkkoihin suhteutettuihin työnantajan maksamiin vakuutusmaksuihin eläkelaitoksille sekä valtion eläkkeiden osalta tulo- ja menoarvioon lakisidonnaisena menona. Säännöksen voidaan siten katsoa antavan perustuslakivaliokunnan käytännön viitoittamalla tavalla ja laajuudessa perustuslainsuojaa myös ansiosidonnaiselle, ansaituksi katsottavalle toimeentuloturvalle.

Perustuslakivaliokunta on omaksunut useita yleisiä arviointikriteerejä sille, milloin omaisuudensuojan puuttuminen on mahdollista tavallisella lailla ja milloin se vaatii perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä. Keskeisellä sijalla on oikeustieteessä kehitetty testi, jonka mukaan hallitusmuodon 6 §:n estämättä voidaan omistusoikeuden rajoituksista säätää tavallisella lailla, jos rajoitukset eivät loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttämiseen (esim. PeVL 13/1989 vp, PeVL 3/1990 vp, PeVL 9/1990 vp).

Lisäksi perustuslakivaliokunnan mukaan vähäisemmistä puuttumisista omaisuuteen voidaan säätää tavallisessa järjestyksessä, kun taas ankarammat ja syvemmälle käyvät puuttumiset ovat mahdollisia vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Myös rajoituksen taustalla olevan intressin tärkeydellä on merkitystä. Mitä voimakkaammasta ja pakottavammasta yleisestä edusta on kysymys, sitä pitemmälle menevästä puuttumisesta voidaan säätää tavallisella lailla (esim. PeVL 14/1982 vp, PeVL 2/1986 vp). Myös omaisuuden käytön rajoituksista aiheutuvien menetysten korvaamisella ja rajoittamiseen liittyvillä oikeusturvajärjestelyillä on merkitystä säätämisyjärjestysvalinnan kannalta.

Omistusoikeutta koskevan lain säätämisyjärjestys määräytyy siten perustuslakivaliokunnan suorittaman tapauskohtaisen harkinnan perusteella, jossa otetaan huomioon monia eri suuntaan vaikuttavia arviointiperiaatteita.

Hallitusmuodon 6 §:stä on johdettu konfiskatorisen verotuksen kielto. Arvioitaessa sitä, milloin vero on katsottava konfiskatoriseksi, on käytännössä kiinnitetty huomiota veron kohteeksi joutuneen omien valintojen merkitykseen, veron taannehtivuuteen ja siihen, onko kyseessä omaisuuden korvaukseton ottaminen valtiolle (esim. PeVL 9/1978 vp, PeVL 12/1986 vp, PeVL 5/1988 vp).

2 momentti. Säännös sisältää sanamuodoltaan muuttamattomana hallitusmuodon nykyisen 6 §:n 3 momentin pakkolunastuslausekkeen, joka sitoo pakkolunastuksen lailla säätämiseen sekä yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimuksiin.

Pakkolunastusta koskeva yleislaki on laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/77), joka täyttää hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin vaatimuksen, että pakkolunastuksesta on säädettävä lailla. Lunastuslain mukaan lunastamalla voidaan hankkia kiinteää omaisuutta tai erityinen oikeus, rajoittaa oikeutta käyttää tai vallita kiinteää omaisuutta ja erityistä oikeutta sekä lakkauttaa erityinen oikeus. Lisäksi useissa erityislaeissa on säädetty pakkolunastuksesta.

13 §. Opetusta ja sivistystä koskevat perusoikeussäännökset ehdotetaan koottavaksi yhteen. Pykälässä turvattaisiin maksuton perusopetus (1 mom.), muun opetuksen yhtäläinen saatavuus (2 mom.) sekä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus (3 mom.). Pykälä korvaisi hallitusmuodon 78—81 §:n, jotka eh-

dotetaan kumottaviksi perusoikeusuudistuksen yhteydessä.

1 momentti. Momentissa ehdotetaan säädettäväksi jokaiselle subjektiivinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Säännös vastaa voimassa olevaa hallitusmuodon 80 §:n 2 momenttia, jonka mukaan opetus kansakouluissa on oleva kaikille maksuton. Hallitusmuodon ilmaus ”kansakoulu” tarkoittaa nykyisin peruskoulua. Perusopetuksen maksuttomuus merkitsee sitä, että opetusta on voitava saada ilman opiskelijalle aiheutuvia kustannuksia. Opetuksen ohella on siten myös välttämättömien opetusvälineiden kuten oppikirjojen oltava ilmaisia. Oikeus maksuttomaan perusopetukseen on turvattu peruskoululaissa (476/83). Ehdotettu säännös ei kuitenkaan estäisi muuttamasta perusopetusjärjestelmää, kunhan vain jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen säilytetään.

Momentin toisen virkkeen mukaan oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Vastaava säännös sisältyy voimassa olevaan hallitusmuodon 80 §:n 1 momenttiin. Ehdotettu säännös ei estä laajentamista tai supistamista oppivelvollisuutta nykyisestä. Momentin ensimmäinen ja toinen virke on tarkoitettu olemaan siten yhteydessä toisiinsa, että perusopetukseksi on katsottava se opetus, joka kuuluu oppivelvollisuuteen. Siten oppivelvollisuutta laajennettaessa laajenee myös velvollisuus antaa maksutonta opetusta.

2 momentti. Säännös jokaisen yhtäläisestä mahdollisuudesta saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti opetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä kattaa opetuksen esiopetuksesta ylimpään opetukseen ja aikuiskoulutukseen asti. Yksilön kannalta tämä oikeus merkitsee elinikäisen koulutuksen periaatteen tunnustamista. Koska kysymys on laajakantoisemmasta oikeudesta kuin oikeudesta perusopetukseen, ei sitä turvattaisi subjektiivisena oikeutena vaan sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyy runsaasti tätä oikeutta turvaavia säännöksiä. Ehdotettu säännös ei kuitenkaan sido lainsäätäjää voimassa oleviin järjestelyihin eikä velvoita nykyisten opetuslaitosten ylläpitämiseen, vaan asettaa yleisen velvollisuuden huolehtia muun muassa siitä, että varattomuus ei estä opetuksen saamista. Tämä ei välttämättä edellytä opetuksen maksuttomuutta eikä nykymuotoista opintotukijärjestelmää, jos muulla tavoin huolehditaan siitä, että

vähävaraisilla on tosiasiallinen mahdollisuus kouluttaa itseään. Viittaus yhtäläiseen mahdollisuuteen saada opetusta ja kehittää itseään merkitsee sitä, että jokaiselle tulisi turvata säännöksen tarkoittamat mahdollisuudet muun muassa asuinpaikasta riippumatta. Säännöksellä olisi tältä osin liittymäkohtia myös 14 §:stä ilmenevään suomen- ja ruotsinkielisen väestön yhdenvertaisen kohtelun vaatimukseen huolehdittaessa sivistyksellisistä tarpeista.

Säännöksen velvoitteet kohdistuvat julkiseen valtaan eli myös kuntiin. Kuntien osalta on kuitenkin otettava huomioon hallitusmuodon 51 § ja se, mitä edellä yleisperusteluissa on sanottu kuntien velvoittamisesta.

Julkisen vallan toimet, joilla edistetään yksilön mahdollisuuksia kehittää itseään, liittyvät paitsi opetukseen myös esimerkiksi tiedon hankintaan, tieteelliseen ja taiteelliseen toimintaan, taiteesta nauttimiseen sekä liikunnan ja muun ruumiinkulttuurin harjoittamiseen. Julkinen valta luo edellytyksiä yksilön mahdollisuudelle kehittää itseään muun muassa siten, että se ylläpitää ja tukee kirjastoja, kansalais- ja työväenopistoja sekä kulttuuri- ja liikuntalaitoksia ja avustaa tieteen, taiteen ja liikunnan harjoittamista. Julkisen vallan velvollisuuksista säädetään tarkemmin lailla. Säännös ei velvoita pitämään voimassa nykyistä lainsäädäntöä sinänsä, mutta edellyttää toisaalta, että itsensä kehittämisen mahdollisuutta edistäviä järjestelmiä, kuten erityisesti kirjastolaitos, on riittävästi olemassa.

3 momentti. Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudella luodaan edellytykset kulttuurin kehitykselle. Säännöksellä on kiinteä yhteys sananvapautta koskevaan 10 §:ään.

Tieteen vapautteen kuuluu sen harjoittajan oikeus valita tutkimusaiheensa ja -menetelmänsä. Tieteen suuntautumisen tulee toteutua ensisijaisesti tieteellisen yhteisön itsensä harjoittaman tieteen kritiikin kautta. Myös taiteessa tulee vallita ilmaisun ja menetelmien vapaus, joka osaltaan edistää ja monipuolistaa yhteiskunnallista keskustelua.

Opetuksen vapaus sisältää oikeuden opiskella ja hankkia tietoja itseään kiinnostavista asioista ja oikeuden opettaa haluamallaan tavalla niin sisällöllisesti kuin menetelmällisesti.

Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapautta suojaa myös lakiin perustuva yliopistojen ja korkeakoulujen itsehallinto. Helsingin

yliopiston itsehallintoa koskeva erityissäännös hallitusmuodon 77 §:ssä jäisi edelleen voimaan.

14 §. Perusoikeusluetteloon ehdotetaan nykyiseen tapaan otettavaksi nimenomainen pykälä kielellisistä oikeuksista. Tällaisen pykälän ytimenä olisivat hallitusmuodon nykyistä 14 §:ää vastaavat säännökset suomen ja ruotsin kielen aseman turvaamisesta. Ehdotus ei merkitsisi muutosta kansalliskielten asemaan, vaan lähtisi nykyiseen tapaan niiden yhdenvertaisuuden turvaamisesta ja oikeudesta käyttää niitä tuomioistuimissa ja muussa viranomaisessa. Ehdotukseen sisältyisi myös säännös saamelaisen, romanien ja muiden ryhmien kielellisistä ja kulttuurisista oikeuksista sekä maininta viittomakieltä käyttävien oikeuksien turvaamisesta (14 § 3 mom.).

1 momentti. Ehdotus sisältää nykyistä hallitusmuodon 14 §:n 1 momenttia vastaavan säännöksen suomen ja ruotsin kielen asemasta kansalliskielinä. Säännös lausuu maan virallisen kaksikielisyyden periaatteen ja sisältää ajatuksen kansalliskielten yhdenvertaisuudesta.

2 momentti. Säännös vastaa asialliselta sisällöltään nykyistä hallitusmuodon 14 §:n 2 ja 3 momenttia. Siinä turvataan nykyiseen tapaan oikeus käyttää asiassa omaa kieltään, suomea tai ruotsia, tuomioistuimissa ja muussa viranomaisessa sekä saada tällä kielellä toimituskirjansa. Ehdotus on tältä osin kirjoitettu sanonnaltaan mahdollisimman pitkälle hallitusmuodon nykyistä sanontaa vastaavasti. Ehdotuksessa on käytetty äidinkielen sijasta käsitettä ”oma kieli”, joka esiintyy myös nykyisessä kielilaissa (148/22).

Säännökseen sisältyy viittaus oikeuden turvaamiseen lailla. Ehdotuksella ei ole tarkoitettu muuttaa nykyisen kielilainsäädännön perusteita. Siten oikeus käyttää omaa kieltään ja saada toimituskirjansa tällä kielellä ei suoraan ehdotuksen perusteella ulottuisi ehdottomana oikeutena yksikielisten kuntien ja muiden itsehallintoyhdyskuntien viranomaisiin, jollei lainsäädäntöä tältä osin ensin muuteta.

Momenttiin sisältyisi julkiseen valtaan kohdistuva perustuslaillinen toimeksianto huolehtia suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanaisten perusteiden mukaan. Säännös korvaisi hallitusmuodon nykyisen 14 §:n 3 momentin. Säännös edellyttäisi paitsi näiden kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua, myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista. Säännöksellä olisi mer-

kitystä esimerkiksi yhteiskunnallisten palvelujen sekä koulu- ja muiden sivistysolojen ja omakielisen tiedonvälityksen järjestämisessä.

3 momentti. Momentin alkuosa sisältää muiden kuin suomen- ja ruotsinkielisten kieliryhmien yhteisöllisen oikeuden ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Erikseen on säännöksessä mainittu kaksi perinteistä suomalaisen yhteiskunnan vähemmistöryhmää, saamelaiset ja romanit. Saamelaisten asema maan ainoana alkuperäiskansana siihen liittyvine kansainvälisistä sopimuksista ilmenevine oikeuksineen on todettu erikseen. Ehdotuksessa tarkoitettuja muita ryhmiä olisivat lähinnä kansalliset ja etniset vähemmistöt. Pitkään Suomessa olleista säännöksen tarkoittamista vähemmistöryhmistä voidaan mainita myös juutalaiset ja tataarit. Ehdotus ei kuitenkaan rajoitu koskemaan vain perinteisiä Suomessa olevia vähemmistöjä. Toisaalta säännöksen tarkoittamana ryhmänä ei voida pitää esimerkiksi satunnaisesti Suomessa oleskelevaa ihmisjoukkoa, vaan ryhmältä edellytetään tiettyä kiinteyttä ja pysyvyyttä. Säännöksen kohderyhmä olisi siten pitkälti sama kuin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten käyttämällä käsitteellä ”vähemmistö” (minority).

Säännös ei rajoittuisi pelkästään vähemmistöjen kielellisten oikeuksien turvaamiseen, vaan ulottuisi laajemmin turvaamaan vähemmistöjen kulttuurimuotoja. Siten esimerkiksi säännöksen turvaamaan saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvat saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus ja metsästys (esim. PeVL 3/1990 vp, PeVL 8/1993 vp).

Yhdessä 16 a §:n 1 momentin kanssa säännös velvoittaisi julkista valtaa sallimaan ja tukemaan siinä tarkoitettujen ryhmien oman kielen ja kulttuurin kehittämistä. Säännös tarjoaa valtiosääntöisen perustan myös siinä tarkoitettujen ryhmien elinolosuhteiden kehittämiseksi niiden omaa kulttuuriperinnettä kunnioittaen. Toisaalta säännös ei merkitsisi siinä tarkoitettujen ryhmien oikeutta omaan kulttuuriinsa vedoten poiketa suomalaisen oikeusjärjestyksen asettamista säännöistä.

Momenttiin sisältyisi myös viittaussäännös saamelaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään viranomaisessa. Säännös edellyttää, että lailla on turvattu saamelaisille yksilöllinen oikeus asioida viranomaisessa äidinkielellään, saamalla, laissa tarkemmin säädettyssä laajuudessa. Nykyisin tällainen oikeus on turvattu saamen

kielen käyttämisestä viranomaisissa annetussa laissa (516/91).

Muiden kielellisten vähemmistöjen lisäksi Suomessa on myös noin 5000 viittomakieltä käyttävää kuuroa. Viittomakieli voidaan kielellisenä järjestelmänä rinnastaa puhuttuihin kieliin. Hallitusmuotoon ehdotetaan otettavaksi maininta viittomakieltä käyttävien oikeuksien turvaamisesta lailla. Esimerkkinä nykyisestä lainsäädännöstä voidaan mainita peruskoululain 25 § (171/91), jonka mukaan kuulovammaisen opetuksessa voidaan käyttää myös viittomakieltä, sekä vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/87) ja asetuksen (759/87) mukaiset tulkkipalvelut, joihin kuuluu myös viittomakielellä tapahtuva tulkkaus.

14 a §. Hallitusmuotoon ehdotetaan otettavaksi uusi ympäristöä koskeva perusoikeuspykälä. Siinä säädettäisiin ympäristöön kohdistuvasta vastuusta sekä asetettaisiin julkisen vallan oikeutta ympäristöön koskevat perustuslailliset velvollisuudet.

1 momentti. Säännöksen mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Vastuu kohdistuisi sekä julkiseen valtaan että yksityisiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin.

Säännöksellä pyritään korostamaan sitä, että luonnon ja muun ympäristön suojeluun liittyy myös sellaisia arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyksilöiden oikeuksiksi. Tältä osin jokaisen velvollisuudet luontoa kohtaan voidaan ymmärtää joko luonnon itseisarvosta lähteviksi tai ilmaukseksi kaikille ihmisille jakamattomasti kuuluvasta oikeudesta. Tällaisen ihmisoikeuden subjekteina voidaan pitää myös tulevia ihmisukupolvia.

Säännös olisi luonteeltaan lähinnä julistuksenomainen. Se ei voisi sellaisenaan toimia esimerkiksi yksilön rikosoikeudellisen vastuun perustana vaan toteutuisi muun lainsäädännön tuella ja välityksellä. Säättämällä vastuun kuulumisesta kaikille on haluttu korostaa sitä, että ympäristönsuojelu edellyttää laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken.

Säännöksen tarkoittama vastuu kohdistuisi sekä elolliseen luontoon (eläimet ja kasvit), elottomaan luonnonympäristöön (vesistöt, ilmakehä, maa- ja kallioperä) että ihmisen toiminnan tuloksena syntyneeseen kulttuuriympäristöön (rakennukset, rakennelmat ja maise-

mat). Viitatessaan kulttuuriperintöön säännös sisältää myös sivistyksellisen perusoikeuden ai-neksia.

Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Siten säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymistä. Yksilön osuus ympäristönsuojelussa voi toteutua sekä aktiivisena tekemisellä että passiivisena pidättymisenä ympäristön vahingoittamisesta.

Säännöksessä tarkoitetun luonnon monimuotoisuuden osa-alueita ovat muun muassa eläin- ja kasvikunnan geneettinen rikkaus sekä kaikkien uusiusuuttomattomien luonnonvarojen tehokas suojeleminen.

2 momentti. Säännöksen mukaan julkisen vallan olisi pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Ympäristön terveellisyyden vaatimus on ymmärrettävä laajasti. Ihmisten elinympäristön tulee luonnollisesti olla sillä tavoin elinkelpoinen, ettei sen tila aiheuta välittömästi tai välillisesti ihmisille sairastumisriskiä. Toisaalta ympäristön tilalle on asetettava pidemmällekin meneviä vaatimuksia. Terveellisyyteen sisältyy esimerkiksi ainakin tietynasteinen ympäristön viihtyisyyden ulottuvuus.

Säännös vaikuttaisi ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan. Jo useat voimassa olevat lait sääntelevät ympäristön ja luonnon suojelua sen eri osa-alueilla. Luonnon-suojelulaki (71/23) sääntelee luonnon säilyttämistä sekä eläinten ja kasvien suojelua. Laki sisältää lähinnä maa-alueisiin kohdistuvia käyttökieltoja. Terveellinen ympäristö on pyritty suojaamaan terveydenhoitolailla (469/65), joka velvoittaa esimerkiksi erilaisten toimintojen sijoittamiseen, rakentamiseen ja hoitamiseen siten, että niistä ei aiheudu haittaa, pilaantumista tai terveydellisiä haittoja. Kiinteistön omistajan tai haltijan oikeutta käyttää hyväkseen kiinteistöään on lisäksi rajoitettu toisen kiinteistön omistajan tai haltijan hyväksi eräistä naapurussuhteista annetulla lailla (26/20).

Rakennuslaissa (370/58) säännellään rakentamista ja maankäyttöä. Sen sisältämillä erilaisilla käyttörajoituksilla voidaan katsoa olevan myös ympäristönsuojellisia tavoitteita. Vesi-

laissa (264/61) on erilaisia pilaamis-, muuttamis- ja sulkemiskielloja sekä vesiensuojelua edistäviä käyttökielloja, kuten esimerkiksi kiello muuttaa vesistöä tai aiheuttaa vesistön tai pohjaveden pilaantumista. Toimenpiteelle ei voi saada vesilain edellyttämää lupaa, jos toiminta vaarantaisi yleistä terveydentilaa tai aiheuttaisi huomattavan laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia luonnonolosuhteissa tai vesiluonnossa taikka suuresti huonontaisi asumista elinkeino-oloja.

Muita ympäristönsuojeluun liittyviä lakeja ovat muun muassa ympäristölupamenettelylaki (735/91), ilmansuojelulaki (67/82), meluntorjuntalaki (382/87) ydinenergialaki (990/87), maa-aineslaki (555/81), rakennussuojelulaki (60/85), koskiensuojelulaki (35/87), jätehuoltolaki (673/78), laki suojametsistä (196/22), yksityismetsälaki (412/67), kemikaalilaki (744/89), laki maa-alueilla tapahtuvien öljyvahinkojen torjumisesta (378/74) ja laki meren pilaantumisen ehkäisemisestä (298/79). Lakien nimikkeistä käy ilmi suojelun pääasiallinen kohdealue.

Säännös merkitsee myös perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan.

15 §. Pykälä korvaisi yhdessä muun muassa työttömyysturvaa koskevan 15 a §:n kanssa hallitusmuodon nykyisen oikeutta työhön ja työvoiman suojelua koskevan 6 §:n 2 momentin.

1 momentti. Säännöksen tarkoituksena on vahvistaa jokaisen oikeus hankkia toimeentulonsa työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Hallitusmuodossa ei ole nykyisin vastaavaa säännöstä. Tosin hallitusmuodon 6 §:n säännökset henkilökohtaista vapaudesta, omaisuuden turvasta sekä työvoiman suojelusta ovat antaneet kiinnekohtia myös ammatin ja elinkeinon harjoittamisen vapaudelle. Säännös koskisi myös oikeutta päästä julkiseen virkaan. Lisäksi siinä vahvistettaisiin yrittämisen vapauden periaate, kun ammatti ja elinkeino on nimenomaan mainittu toimeentulon hankkimisen keinona. Yhtenä lähtökohtana on yksilön oma aktiivisuus toimeentulonsa hankkimisessa. Oikeus valita vapaasti työnsä liittyy myös 5 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuuteen ja syrjintäkieltoon sekä hallitusmuodon 86 §:n mukaisiin valtionvirkojen yleisiin ylennysperusteisiin. Siten toista palvelukseen otettaessa on noudatettava tasapuolisen kohtelun vaatimusta.

Momentissa ehdotettua oikeutta rajoittavat luonnollisesti eräät tosiasialliset seikat. Vapautta solmia työ sopimus tai tulla nimitetyksi virkaan rajoittavat tarjolla olevat työpaikat, työssä vaadittava koulutus, kokemus ja ammattitaito sekä julkisten virkojen kelpoisuusvaatimukset. Ammatin- ja elinkeinonharjoittajan valinnanmahdollisuuksia rajoittavat hänen kykynsä myydä tuotteitaan ja palveluksiaan niin, että hän voi hankkia toimeentulonsa.

Tosiasiallisten rajoitusten lisäksi on voimassa runsaasti oikeudellisia rajoituksia. Ehdotukseen sisältyvät sanat "lain mukaan" viittaavatkin mahdollisuuteen rajoittaa säännöksessä turvattua oikeutta lailla. Ulkomaalaiset tarvitsevat ulkomaalaislain (378/91) mukaan työntekoon Suomessa työluvan. Lupavaatimus poistetaan ETA-sopimuksen myötäkin vain ETA:n jäsenvaltioiden kansalaisilta ja heidän perheenjäseniltään (640/93). Elinkeinoon harjoittamisen vapaus on sinänsä tunnustettu pääperiaatteeksi laissa elinkeinon harjoittamisen oikeudesta (122/19). Toisaalta tähän lakiin ja muihin säädöksiin sisältyy runsaasti kyseisen oikeuden rajoituksia, joista ehkä ongelmallisoin on elinkeinon harjoittamisen luvanvaraisuus.

Osa luvanvaraisuuksista perustuu asetuksen tasoihin säännöksiin. Niiden oikeusperusteena on elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 3 §:ssä oleva yleisvaltuutus säätää lainkohdassa erikseen lueteltujen elinkeinojen harjoittamisesta lailla tai asetuksella. Luettelo koskee kymmeniä elinkeinoja. Lainsäädännön uudistamisen tavoitteena on viime vuosina ollut luvanvaraisuuden vähentäminen ja elinkeinotoiminnan sääntelyn hierarkkisen tason nostaminen asetuksesta lain tasolle. Uudistustyö on kuitenkin vielä kesken, ja elinkeinojen luvanvaraisuus tulee joka tapauksessa osittain säilymään. Luvanvaraisuus voi eräillä aloilla olla edelleen perusteltua erityisesti terveyden ja turvallisuuden suojaamiseksi.

2 momentti. Hallitusmuodon nykyinen säännös oikeudesta työhön on kirjoitettu valtiovalan jokseenkin ehdottoman velvollisuuden muotoon. Sen mukaan kansalaisille tulee järjestää mahdollisuus tehdä työtä. Järjestämisvelvollisuutta tosin jonkin verran suhteellistetaan ilmaisulla "tarvittaessa" ja lakivarauksella, joka on kirjoitettu muotoon "mikäli laissa ei ole toisin säädetty".

Suomessa on vallinnut laaja työttömyys suuren osan siitä ajasta, jonka hallitusmuodon työllisyyslainsäädännös on ollut voimassa. Vastaisuus-

dessakaan ei voida olettaa, että työttömyys kyettäisiin pysyvästi poistamaan ja että valtio pystyisi aina järjestämään työtä jokaiselle sitä haluavalle.

Hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin tulkinnat ovat vaihdelleet. Perustuslakivaliokunta on vuodesta 1980 alkaen (PeVM 10/1980 vp) antanut sarjan lausuntoja ja mietintöjä, joissa se on katsonut hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin olevan sen erityisluonne huomioon ottaen velvoittavuudeltaan rinnastettavissa muihin hallitusmuodon perusoikeuksiin. Uudemmassa käytännössään perustuslakivaliokunta on korostanut pykälän erityisluonnetta ja katsonut säännöksen merkityksen voivan ilmetä enemmänkin poliittisuontoisena kuin juridisen täsmällisenä velvoitteena (PeVL 32/1992 vp).

Hallitusmuodon nykyisen työllisyysäännöksen sanamuoto ei siten hyvin vastaa tosiasiallista työllisyystilannetta eikä myöskään säännökselle soveltamiskäytännössä annettua tulkintaa. Uutta työllisyysäännöksen sanamuotoa muotoiltaessa on otettu huomioon paitsi voimassa olevasta hallitusmuodon työllisyysäännöksestä saadut kokemukset myös Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset, joiden mukaan Suomi on velvollinen edistämään työllisyyttä.

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 6 artiklassa säädetään oikeudesta työhön, joka käsittää jokaiselle kuuluvan oikeuden hankkia toimeentulonsa vapaasti valitsemallaan tai hyväksymällään työllä. Valtiot sitoutuvat ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin tämän oikeuden turvaamiseksi. Artiklassa luetellaan eräitä toimenpiteitä, kuten koulutusohjelmat ja suunnitelmat vakaan taloudellisen, sosiaalisen ja sivistyksellisen kehityksen ja täystyöllisyyden saavuttamiseksi.

Myös Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa asetetaan valtion tavoitteeksi se, että jokaisella tulee olla mahdollisuus ansaita elantonsa itse vapaasti valitsemassaan ammatissa. Sopimuksessa on säännöksiä mahdollisimman korkean ja vakaan työllisyystason saavuttamisesta tarkoituksena täystyöllisyyden turvaaminen.

Suomen ratifioimassa Kansainvälisen työjärjestön työllisyyspolitiikkaa koskevassa yleissopimuksessa n:o 122 (SopS 64/68) ja työllisyyden edistämistä ja työttömyysturvaa koskevassa yleissopimuksessa n:o 168 (SopS 64/91) tunnustetaan niin ikään täystyöllisyystavoite. Sopimusten mukaan aktiivisella politiikalla,

jonka tarkoituksena on edistää tuottavuutta ja työpaikan vapaaseen valintaan perustuvaa täystyöllisyyttä, pyritään varmistamaan, että työtä on tarjolla kaikille, jotka ovat käytettävissä ja hakevat työtä.

Momentissa säädettäisiin siten julkisen vallan velvollisuudeksi työllisyyden edistäminen. Päämääränä on hallitusmuodon nykyisen 6 §:n 2 momentin tavoin mahdollisimman hyvän työllisyyden saavuttaminen, mihin Suomi on kansainvälisestikin sitoutunut. Työllisyyden edistämisessä on käytetty talous- ja työllisyyspoliittisia toimenpiteitä, mutta ehdotetussa säännöksessä ei sinänsä otettaisi kantaa työllisyyden hoidossa käytettävään keinovalikoimaan. Perustuslakivaliokunta on jo hallitusmuodon nykyisen työllisyysäännöksen osalta kuitenkin korostanut, että säännöksen asettaman velvollisuuden toteuttaminen edellyttää valtiovallan kaikkien elinten laaja-alaista yhteistyötä (PeVM 10/1980 vp). Työllisyyden hoidossa on myös julkisen vallan yhteistoiminta elinkeinoelämän kanssa tärkeää. Työllisyyden edistäminen merkitsee samalla sitä, että julkinen valta pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeuden työhön. Tämä merkitsee myös sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista.

Momentin toisen virkkeen mukaan oikeudesta työllistävään koulutukseen säädettäisiin lailla. Tärkein voimassa oleva säädös työllistävää koulutuksesta on laki työvoimapolitiitisesta aikuiskoulutuksesta (763/90). Ehdotettu säännös ei sitoisi työllistävää koulutusta tähän lakiin tai muuhunkaan yksittäiseen lakiin, vaan mahdollistaisi niistä poikkeavat järjestelyt. Lailla voidaan määritellä koulutuksen tavoitteet ja koulutukseen pääsemisen edellytykset. Koulutukseen osallistuminen on katsottu erään edellytyksin mahdolliseksi asettaa lailla työttömyysturvan saamisen ehdoksi. Yksilön ja myös yhteiskunnan kannalta on tärkeää poistaa sellainen työttömyys, joka johtuu ammattitaidon ja muun koulutuksen puutteesta.

Oikeus työllistävään koulutukseen ei ole itsetarkoitettu eikä siihen sisälly esimerkiksi jatkuvaa oikeutta saada erilaisia ammatillisia koulutusjaksoja niin kauan kuin henkilö itse haluaa ja työttömyys jatkuu. Työllistävän koulutuksen luonteeseen kuuluu, että sillä voidaan lisätä henkilön mahdollisuuksia työllistyä. Sen sijaan säännöksessä ei edellytetä, että työllistävällä koulutuksella välittömästi annettaisiin ammatissa tarvittavia erikoistietoja ja -taitoja.

Niin sanottua yleissivistävää opetusta voidaan antaa työllistävänä koulutuksena erityisesti silloin, kun koulutuksen puutteellisuus haittaa henkilön työllistymistä. Säännös oikeudesta työllistävään koulutukseen liittyy 13 §:ään, joka turvaa yleisemmin oikeuden koulutukseen.

3 momentti. Säännös julkisen vallan velvollisuudesta huolehtia työvoiman suojasta vastaisi hallitusmuodon nykyisen 6 §:n 2 momentin 1 virkettä. Säännös on kuitenkin kirjoitettu nykyaikaisempaan ja perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen paremmin soveltuvaan asuun. Säännöksellä on merkitystä ennen kaikkea työsuojelussa ja siihen liittyvässä toiminnassa. Julkisen vallan on huolehdittava työolojen turvallisuudesta ja terveellisyydestä.

Säännöksen piiriin kuuluu työsuojelu sanan laajassa merkityksessä, jolloin siihen sisältyy myös työaika-suojelu. Työaika määräytyisi nykyiseen tapaan lakien ja sopimusten perusteella.

Lisäksi kiellettäisiin työstä erottaminen ilman lakiin perustuvaa syytä. Säännös korostaisi työoikeudessa yleisesti hyväksyttyä heikkomman osapuolen suojaa. Säännös edellyttäisi, että laissa on mainittava työsopimuksen irtisanomisen, purkamisen tai purkautumisen mahdollistavat syyt. Lainsäätäjää sitoisi tällöin myös hallitusmuodon yhdenvertaisuussäännöksestä johdettu mielivallan kielto. Työsuhteen osapuolten kannalta säännös merkitsee sitä, että vain laissa säädetyt syyt oikeuttavat työstä erottamiseen. Toisaalta säännös koskisi kaikkia eri palvelussuhteen muotoja, siis myös esimerkiksi virkasuhdetta julkisyhteisöön.

15 a §. Pykälään on koottu keskeiset sosiaaliturvaan liittyvät perusoikeussäännökset. Hallitusmuodossa ei nykyisin ole vastaavaa säännöstä. Sosiaalisia oikeuksia suojataan nykyisin perustuslaissa lähinnä vain valtiopäiväjärjestykseen sisältyvällä lakiehdotusten lepäämäänjättämissäännöstellä. Tavallisen lain tasolla sosiaaliturvaa on kuitenkin viime vuosikymmenten aikana kehitetty niin, että sosiaalilainsäädäntö muodostaa jokseenkin kattavan järjestelmän. Ehdotettu säännös ei suoranaisesti edellytäkään muutoksia nykyiseen lainsäädäntöön.

Suomi on liittyessään useisiin Yhdistyneiden kansakuntien, Euroopan neuvoston ja Kansainvälisen työjärjestön sopimuksiin sitoutunut ylläpitämään ja kehittämään sosiaaliturvaa. Tässä suhteessa ovat merkittäviä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 9—12 artiklat

ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan 7, 8, 11—17 ja 19 artiklat sekä jälkimmäisen sopimuksen lisäpöytäkirjan 4 artikla. Pykälä vastaisi myös näitä kansainvälisiä sopimusvelvoitteita.

Kun 15 a § ja eräät muut ehdotetut säännökset antavat sosiaalisille oikeuksille perustuslain suojan, ehdotetaan luovuttavaksi toimeentulon lakisääteisen perusturvan suojaamisesta tavallisten lakien lepäämäänjättämissäännöksellä.

1 momentti. Perustuslaissa turvattaisiin jokaiselle oikeus ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Edellytyksenä on, että henkilö ei kykene hankkimaan tällaista turvaa omalla toiminnallaan taikka saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä. Säännöksellä olisi läheinen yhteys oikeutta elämään turvaavaan 6 §:ään.

Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on kaikilla. Avun saamisen edellytykset selvitettäisiin yksilökohtaisella tarveharkinnalla. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asuminen järjestäminen.

Sosiaalihuoltolain (710/82) mukaan toimeentulotukeen on oikeutettu henkilö, joka on tuen tarpeessa eikä voi saada tarpeen mukaista toimeentuloa ansiotyöllään tai yrittäjätoiminnallaan, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla. Näiden edellytysten täytyessä tuen saamiseen on nimenomainen oikeus. Tuen tason yleisistä perusteista päättää valtioneuvosto.

Nykyisistä tukijärjestelmistä turvaavat ihmisarvoisen elämän perusedellytyksiä myös eräät lasten, vanhusten, vammaisten ja kehitysvammaisten huoltoon kuuluvat tukitoimet, erityisesti oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon.

Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaiselle, jolta puuttuvat riittävät varat ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia varoja, turvataan riittävä apu ja sairaustapauksissa hoito. Sopimuksen vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan valtion on turvattava tämä oikeus subjektiivisena oikeutena. Välttämättömän toimeentulon järjestämiseen tarvitaan käytännössä alemmanasteista lainsäädäntöä, joka nykyiseen tapaan sisältää

säännökset tukimuodoista, niiden saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista.

2 momentti. Säännöksen mukaisesti lailla taattaisiin jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan. Hyvinvointiyhteiskuntaan kuuluu oikeus turvalliseen elämään riippumatta yksilön asemasta työelämässä, perhesuhteista ja sosiaalisesta asemasta tai muista vastaavista tekijöistä. Tämän periaatteen mukaisesti perustuslaissa ehdotetaan asetettavaksi lainsäätäjälle velvoite taata perustoimeentulon turva tilanteissa, joissa yksilöllä ei ole mahdollisuutta hankkia toimeentuloa. Työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys, vanhuus, lapsen syntymä ja huoltajan menetys ovat tyypillisesti tilanteita, joissa yksilön toimeentulomahdollisuudet ovat merkittävästi heikentyneet. Säännös takaisi perustoimeentulon turvan mainituissa tilanteissa. Turvajärjestelmistä säädettäisiin lailla.

Säännöksen tarkoittama perustoimeentulon turva merkitsisi pidemmälle menevää turvan tasoa kuin 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon. Toisaalta 2 momentissa perustoimeentulon turvaa ei säädettä perustuslain tasoiseksi yksilön subjektiiviseksi oikeudeksi, vaan perustuslaki asettaa velvoitteen taata tällainen turva tavallisen lain tasolla. Säännös edellyttää kuitenkin, että perustoimeentulon turva on perustuslaissa tarkoitetuissa elämäntilanteissa lain tasolla järjestettävä. Lainkohdan 1 momenttiin liittyy säännönmukaisesti yksilökohtaista tarveharkintaa. Lainkohdan 2 momentissa tarkoitettu turva on yhteydessä lueteltuihin elämäntilanteisiin ja laissa kulloinkin säädettäviin etuuksien saamisedellytyksiin. Ehdotettu säännös ei kuitenkaan aseta estettä sille, että järjestelmiin voidaan sisällyttää myös tarveharkintaa koskevia säännöksiä.

Säännöksessä käytetty ilmaisu ”perustoimeentulon turva” poikkeaa valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa (818/92) käytetystä toimeentulon lakisääteisen perusturvan käsitteestä. Perustoimeentulon turvan käsitteen on katsottu paremmin kuvaavan perustuslaissa asetettavaa velvoitetta taata perustoimeentulo tietyissä elämäntilanteissa lakisääteisillä turvajärjestelmissä. Mainittu lakien lepäämäänjättämisen mahdollistava valtiopäiväjärjestyksen säännös liittyy yleisperusteluissa tarkemmin selvitetyllä tavalla systemaattisesti toiseen yhteyteen. Lepäämäänjättämismahdollisuuden tarjoama suoja rajoittuu lainsäätämismahdollisuuteen ja

on oikeudelliselta vaikutukseltaan vain perusturvaa heikentävien lakiehdotusten käsittelyä hidastavaa. Asianomainen perusoikeussäännös taas tarjoaa lainsäädäntömenettelyn ulkopuolellekin ulottuvaa suojaa ja velvoittaa julkista valtaa myös aktiiviseen toimintaan.

Perustoimeentulon turvan käsite olisi voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä sinänsä riippumaton. Ehdotettu säännös ei siten kiinnittyisi suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelmiin, kun taas valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentti antaa institutionaalista suojaa juuri tiettyjen etuuksien heikennyksiä vastaan. Ehdotettu säännös ei siten tarkoita turvata nykyisin tavallisella lailla määritettyjä yksittäisiä etuuksia tai tällaisten etuuksien tasoa sellaisenaan. Tämä periaatteellinen eroa vuus lepäämäänjättämissäännöstöön nähden johtuu jo perusoikeuksien korostetusta pysyvyydestä, jonka vuoksi perusoikeussäännökset on muotoiltava siten, että ne mahdollistavat olosuhteiden muutosten huomioon ottamisen.

Valtiopäiväjärjestyksen asianomaiseen säännökseen sisältyvää toimeentulon lakisääteisen perusturvan käsitettä on käytännössä tulkittu siten, että ilmaisulla tarkoitetaan luonnollisille henkilöille maksettavia rahamääräisiä toistuvaissuorituksia ja vain sitä osaa sosiaaliturvasta, jolla pyritään takaamaan yksilön toimeentulolle välttämätön elintaso. Toimeentulon perusturvaan on luettu myös vähimmäisetuuksia vastaavat ansioon suhteutetut etuudet sellaiselta osaltaan, joka yhdessä vähimmäisetuuden kanssa vastaa täyden kansaneläkkeen suuruista toimeentulotasoa (PeVM 7/1992 vp).

Vaikka lepäämäänjättämissäännöstön soveltamiseen liittyvällä tulkinta-aineistolla saattaa siirtymävaiheessa olla välillistä merkitystä myös ehdotetun säännöksen tulkinnassa, perustoimeentulon turvan käsite ilmentää perusoikeussäännöksen lepäämäänjättämissäännöstöstä poikkeavia oikeusvaikutuksia. Ehdotetussa säännöksessä taataan kaikissa oloissa säännöksen tarkoittamia sosiaalisia riskitilanteita koskevat lakisääteiset turvajärjestelmät. Se edellyttää sosiaaliturvajärjestelmien laatimista siten kattaviksi, ettei niiden ulkopuolelle jää väliinputoajaryhmiä. Perustoimeentulon turvan riittävyttä arvioitaessa on merkitystä sillä, onko henkilöllä lakisääteiset turvajärjestelmät ja hänen tilanteensa kuten esimerkiksi perhesuhteen sa muutoin kokonaisuutena arvioiden toimeentulon edellytykset huolimatta siitä, että hänen normaalit toimeentulomahdollisuutensa ovat

säännöksen tarkoittaman seikan, esimerkiksi työttömyyden johdosta, heikentyneet.

Ehdotetun säännöksen vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista edellä tarkoitettuun tavoin suojattuun perustoimeentulon turvaan. Toisaalta säännös sisältäisi lainsäätäjään kohdistuvan toimintavelvoitteen. Siten on luonnollista, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että myös pitkällä aikavälillä perustoimeentulon turva on taattu. Sosiaaliturvan kehittämistehtävän nimenomaista mainitsemista ei ole kuitenkaan pidetty välttämättömänä.

3 momentti. Säännöksen mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Säännöksessä ei määritellä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaa. Siten se ei edellytä, että julkisyhteisöt itse huolehtisivat kaikkien sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta. Toisaalta säännöksestä kuitenkin seuraa, että lainsäädännöllä on huolehdittava riittävien palvelujen turvaamisesta.

Julkisen vallan olisi siten turvattava sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus. Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö, oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, yksityiselämän suoja sekä uskonnon ja omantunnon vapaus. Näiden samoin kuin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten periaatteiden soveltamista sosiaali- ja terveyshallintoon koskee myös laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/92).

Julkisen valta on nykyisinkin huolehtinut sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuudesta. Yleiset säännökset sisältyvät sosiaalipalvelujen osalta sosiaalihuoltolakiin (710/82) ja terveydenhuoltopalveluista kansanterveyslakiin (66/72) ja erikoissairaanhoidon lakiin (1062/89). Sosiaalipalvelujen järjestelmään kuuluvat sosiaalityö, kasvatus- ja perheneuvonta, kotipalvelut, asumispalvelut, laitoshuolto sekä perhehuolto. Lisäksi palveluja annetaan muun muassa palveluasumisena ja tukiasumisena vammaisille, vanhuksille ja laitoksista vapautuneille, lastensuojeluna, perheneuvontana, päihdehuoltana, kotipalveluina sekä lomatoimintana. Oman ryh-

mänsä sosiaalisia palveluja muodostavat vammais palvelut.

Perussäännökset kunnallisesta terveyspalvelujärjestelmästä sisältyvät kansanterveyslakiin ja erikoissairaanhoidon lakiin. Yksityisten terveyspalvelujen tuottamista sääntelevät erityisesti laki yksityisestä terveydenhuollosta (152/90) ja terveydenhuollon ammatinharjoittamista koskeva lainsäädäntö. Yksityisen terveydenhuollon ja avohuollon lääkehuollon edellytyksiin vaikuttaa lähinnä sairausvakuutuslainsäädäntö.

Säännös ei sitoi sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä nykyiseen lainsäädäntöön, vaan edellyttäisi riittävien palvelujen turvaamista jokaiselle, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Tavalliseen lainsäädäntöön sisältyisivät siten säännökset erilaisista etuuksista ja niiden saamisen edellytyksistä sekä menettelystä. Palvelujen riittävyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä.

Säännös julkisen vallan velvollisuudesta edistää väestön terveyttä viittaa yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintaloikoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan. Säännöksellä on läheinen yhteys oikeutta elämään turvaavaan 6 §:ään, työvoiman suojaa koskevaan 15 §:n 3 momenttiin ja oikeutta terveelliseen ympäristöön turvaavaan 14 a §:n 2 momenttiin.

Momenttiin sisältyy myös säännös julkisen vallan velvollisuudesta tukea lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Ehdotus korostaa perheen merkitystä lapsen luonnollisena elin- ja kasvuympäristönä. Päävastuu lapsen kehityksestä ja kasvatuksesta kuuluu perheelle, erityisesti lapsen vanhemmille tai muille lapsen huollosta lain mukaan vastaaville.

Julkisen vallan puuttuminen perheen sisäiseen elämään on aina poikkeuksellinen ja viimekätinen toimenpide silloin, kun lapsen oikeuksia ei ole mahdollista muutoin turvata. Tämä lähtökohta korostuu myös lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa. Ehdotuksen mukaan julkisen vallan tehtävä olisikin lapsen huolenpidosta vastaavien toimintaa tukeva. Nykyisistä säännöksen tarkoitusta toteuttavista tukijärjestelmistä voidaan esimerkkeinä mainita lasten päivähoitojärjestelmä, lastensuojelulain (683/83) mukainen toiminta sekä lapsiperhei-

den aineellinen tukeminen esimerkiksi lapsilapsien ja verotuksellisten toimenpiteiden kautta sekä henkinen tukeminen järjestämällä neuvon-
tapalveluita.

Lapsen hyvinvointi on ymmärrettävä laajasti sekä aineellisena että henkisenä hyvinvointina. Siten säännöstä on tarkasteltava yhteydessä muihin taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin perusoikeuksiin, lähinnä oikeuteen opetukseen. Toisaalta se sisältää yleisemminkin ajatuksen turvallisista kasvuoloista. Oikeus yksilölliseen kasvuun puolestaan korostaa lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamista. Tällä on merkitystä esimerkiksi opetuksen järjestämisessä. Hyvinvoinnin edistäminen kattaa myös suojan väkivaltaa, alistamista ja hyväksikäyttöä vastaan, mihin on kiinnitetty erityistä huomiota myös lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa.

Ehdotetun momentin samoin kuin 4 momentin velvoitteet kohdistuvat julkiseen valtaan eli myös kuntiin. Kuntien osalta on kuitenkin otettava huomioon hallitusmuodon 51 § ja se, mitä edellä yleisperusteluissa on sanottu kuntien velvoittamisesta.

4 momentti. Momentissa asetetaan julkisen vallan tehtäväksi edistää oikeutta asuntoon. Säännös ei turvaa tätä oikeutta subjektiivisena oikeutena. Oikeutta asuntoon kaikille kuuluvana yksilöllisenä oikeutena ei ole turvattu Suomessa myöskään tavallisen lain tasoisin säännöksiin. Kuitenkin vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/87), lastensuojelulain ja sosiaalihuoltolain säännöksillä oikeus asumiseen on säädetty eräissä erityistilanteissa yksilön subjektiiviseksi oikeudeksi, jonka tehosteena on valitusoikeus tuomioistuimelle kunnallisen viranomaisen päätöksestä.

Myös laki asunto-olojen kehittämisestä (919/85) tarjoaa lähtökohtia perusoikeussäännökselle oikeudesta asuntoon huolimatta siitä, että kyseessä on julkisen vallan toimintaa ohjaava kehittämislaki, joka ei synnytä yksilöllisiä oikeuksia. Muun muassa huoneenvuokra- ja asunto-osakeyhtiölainsäädännöllä on järjestetty asunnon hallintamutoja. Asumiskustannusten kohtuullistamiseksi on luotu useita järjestelmiä, jotka perustuvat muun muassa verohelpotuksiin, asuntotuotannon edistämiseen ja asumiskustannusten osittaiseen korvaamiseen välittömästi julkisista varoista. Viimeksi mainitussa tukimuodossa on yleisen järjestelmän

ohella erilliset järjestelmät eläkkeensaajille ja opiskelijoille.

Säännöksessä ei asetettaisi nimenomaisia laatuvaatimuksia asumisen tasolle. Edistettäessä oikeutta asuntoon on kiinnitettävä erityistä huomiota asumisen terveellisuuteen. Asumisen terveellisyys liittyy muun muassa terveydenhoidon (469/65) ja rakennuslain (370/58) nykyisiin säännöksiin. Perusoikeussäännösten muodostamasta kokonaisuudesta on niin ikään mahdollista saada tulkinallista apua säännökselle. Esimerkiksi vain sellaista asuntoa, joka samalla mahdollistaa 8 §:n tarkoittaman yksityiselämän ja kotirauhan, voidaan pitää perusoikeuden täysimääräisen toteutumisen kannalta hyväksyttävänä.

Säännös sisältää viittauksen asumisen omatomiseen järjestämiseen. Sosiaaliset perusoikeudet eivät voi olla yksinomaan julkisen vallan vastuulla. Pikemminkin ehdotettujen perusoikeussäännösten kokonaisuus korostaa yhteiskunnan jäsenten omaa aktiivista toimintaa perusoikeuksien toteuttamisessa. Myös asumisen oikeuden tulee pääosin toteutua yksilöiden omatomisuuden kautta.

5 momentti. Suuri osa 2 — 4 momentissa tarkoitetuista oikeuksista on luonteeltaan sellaisia, ettei niitä ole perusteltua tai käytännössä mahdollista turvata Suomessa tilapäisesti oleskeleville. Siksi ehdotetaan säädettäväksi, että etuuden saamisen tai määräytymisen perusteeksi voidaan lailla asettaa Suomessa työskentely tai asuminen. Säännös mahdollistaa paitsi etuuden saamisedellytyksistä säättämisen, myös sen, että etuuden suuruus voidaan porrastaa Suomessa työskentelemisen tai asumisen keston mukaan.

16 §. Pykälä sisältäisi perussäännöksen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi ja ratkaistuksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Toinen momentti koskisi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon muita ulottuvuuksia, pyrkimättäkään tyhjentävään luetteloon.

Pykälä edellyttää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon toteutumista kokonaisuutena. Tämän ohella se antaa institutionaalisen suojan tuon kokonaisuuden tärkeimmille ainesosille. Pykälä korvaisi nykyisen hallitusmuodon 13 §:n säännöksen oikeudesta lailliseen tuomioistuimeen.

1 momentti. Hallitusmuotoon ehdotetaan otettavaksi yleissäännös yksilön oikeudesta saada häntä koskeva asia lain mukaan toimi-

valtaisen viranomaisen ratkaistavaksi ja hänen oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Nykyisin tällaisen oikeuden aineksia voidaan johtaa hallitusmuodon 2 §:n 4 momentista, mutta varsinaista perusoikeussäännöstä asiasta ei ole. Ehdotetun säännöksen lähimmät vastineet ovat kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 1 kappaleen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen määräykset oikeudesta oikeudenkäyntiin. Tämän oikeuden eräs ulottuvuus on yksilön mahdollisuus saada kannaltaan tärkeä asia tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappale on osoittanut vaikeatulkintaiseksi. Määräys edellyttää, että yksilöä vastaan nostettu rikossyyte käsitellään riippumattomassa ja puolueettomassa lainkäyttöelimestä. Sen lisäksi edellytetään vastaavaa menettelyä yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevissa yksityisoikeudellisissa riita-asioissa. Määräyksen sisältö ei kuitenkaan rajoitu näihin vaatimuksiin, sillä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on edellyttänyt oikeutta lainkäyttöpäätökseen myös monissa julkisoikeudellisiksi luonnehdittavissa asioissa. Säännös koskee myös esimerkiksi myönnetyn elinkeino- tai vastaavan luvan peruuttamista tai julkisen vallan käyttäjän ja yksilön välillä esiintyviä eturistiriitoja. Vaikka sopimusmääräyksen tulkinnasta on useita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätöksiä, sen täsmällinen soveltamisala on edelleen jossain määrin avoin.

Pykälän lähtökohtana olisi yksilön oikeus omasta aloitteestaan saada asiansa käsiteltyksi lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai viranomaisessa. Käsitteily olisi lisäksi aina tapahduttava asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Momentti jatkuisi säännöksellä, jonka mukaan niin tällaisen käsitteilyn lopputuloksena oleva hallintoviranomaisen päätös kuin muukin yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös olisi voitava saattaa tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Tämän säännöksen tarkoituksena on turvata Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 1 kappaleen edellyttämä oikeus oikeuden-

käyntiin kaikissa sopimusmääräysten tarkoittamissa tilanteissa. Kun sopimukset eivät kuitenkaan aseta vaatimusta, että asia olisi aina käsiteltävä Suomessa tuomioistuimeksi luonnehdittavassa elimessä, tässä yhteydessä on tuomioistuimen rinnalla käytetty termiä ”muu riippumaton lainkäyttöelin”. Käsitteellä on tarkoitettu mainittujen ihmisoikeusmääräysten asettamat oikeussuojavaatimukset täyttävää toimielintä ja käsittelyprosessia.

Momentin loppuosan viittauksella ”päättökseen” riippumattoman lainkäyttöelimen käsitteilyn perustana on tarkoitettu kattaa ne tilanteet, jotka yksilön ja julkisen vallan välisen vastakkainasettelun vuoksi ovat riita- ja rikosasioiden ohella Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen piirissä, esimerkiksi elinkeino- tai vastaavan luvan peruuttamispäätökset. Samoin verotuspäätökset olisi aina voitava saada riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Pykälään ei sisälly nimenomaista viittausta rikossyytteen käsitteilyyn. Säännöksellä on kuitenkin tarkoitettu kattaa edellä mainittujen ihmisoikeussopimusten mukainen oikeus oikeudenkäyntiin, joten tämä oikeus tulisi koskemaan myös jokaisen rikossyytteen käsitteilyä. Esimerkiksi rangaistusmääräysmenettelystä annetussa laissa (692/93) säädetty menettely täytäisi säännöksen vaatimukset, koska syytetyllä on aina oikeus saada rangaistusmääräysasia tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Suomessa yksilön mahdollisuus saada oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskeva asia tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen käsiteltäväksi on toteutettu varsin hyvin. Jo perinteisesti on ollut voimassa yleinen oikeus valittaa hallinnollisen viranomaisen päätöksestä lainkäyttöelimelle. Hallitusmuotoa säädettäessä sisällytettiin perustuslakiin 56 §:n säännös korkeimman hallinto-oikeuden asemasta ylimpänä muutoksenhakuasteena hallinto-oikeudellisissa valitusasioissa. Nykyisin hallintopäätösten tuomioistuinvalvontaan takaa muun muassa vuonna 1950 säädetty laki muutoksenhausta hallintoasioissa (154/50). Kunnallislaki (953/76) toteuttaa kunnan jäsenen ja asianosaisten yleisen muutoksenhakuoikeuden. Lisäksi läänioikeuslakiin sisällytetyt säännökset hallintoriita-asioiden käsitteilyä (laissa 242/89) omalta osaltaan turvaavat yksilön oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva asia ratkaistuksi lainkäyttömenettelyssä.

Säännöksen kannalta saattavat ongelmallisia

olla sellaiset laissa tai asetuksessa säädetty valituskiellot, joissa on kysymys yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskevasta asiasta.

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta vuonna 1918 annettuun lakiin sisältyvä järjestely tarkoituksenmukaisuuskysymysten siirtämisestä hallituksen ratkaistaviksi (5 §) ei ole ongelmallinen ehdotetun säännöksen kannalta.

Momentin loppuosan tarkoittama päätös olisi voitava saada tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Ilmaisuun on tarkoitettu sisällyttää paitsi oikeussuojaelimen riippumattomuus suhteessa toimeenpanovaltaan myös vaatimus ratkaisuelimen puolueettomuudesta suhteessa oikeusjutun tai muun asian eri osapuoliin. Tämä vaatimus ei sinänsä sulje pois ratkaisuelimen muodostamista osin intressipohjaisesti, esimerkiksi työtuomioistuimen tapauksessa työmarkkinajärjestöjen esittämistä henkilöistä, kunhan ratkaisijan puolueettomuudesta voidaan kussakin yksittäisessä tapauksessa vakuuttua.

Säännös ei oikeuttaisi saattamaan mitä hyvänsä asiaa tai päätöstä yksilön valitseman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Esimerkiksi tuomioistuinten toimivalta määräytyisi edelleen asiaa koskevan erityislainsäädännön nojalla.

2 momentti. Säännös koskee lainkäyttö- ja hallintomenettelyn oikeussuojatakeita. Se on yhteydessä ehdotettuun 1 momenttiin, joka niin ikään turvaa oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon.

Säännöksessä käytetään käsitettä oikeudenmukainen oikeudenkäynti, joka on englanninkieliselle "fair trial" -termille Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan suomennoksessa annettu käännös. Hyvän hallinnon käsite puolestaan on lainsäädännössä uusi ja saa sisältönsä 16 §:n kokonaisuudesta. Sillä tarkoitetaan sekä 1 momentissa mainittuja vaatimuksia viivytyksettömydestä ja asianmukaisesta viranomaistoiminnasta että 2 momentissa esitettyä luetteloa hyvän hallinnon osakysymyksistä. Sekä vaatimus virkatoiminnan puolueettomuudesta että hallintomenettelylain (598/82) ilmentämä palveluperiaate voidaan liittää 1 momentissa asetettuun asianmukaisen käsittelyn vaatimukseen.

Ehdotukseen sisältyy vaatimus lainkäytön ja hallinnon oikeussuojatakeiden turvaamisesta eduskunnan hyväksymällä lailla. Säännöksessä luetellaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon tärkeimmät osa-alueet, eli käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, vaa-

timus päätöksen perusteleminen sekä oikeus hakea muutosta. Luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi. Toisaalta se ei estäisi säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia esimerkiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta, kunhan kyseiset poikkeukset eivät muuta julkisuuden asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäisessä tapauksessa vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Vaille erillistä mainintaa lainkäytön oikeussuojatakeiden joukossa on jätetty muun muassa vaatimukset käsittelyn suullisuudesta, oikeudesta saada — tarvittaessa julkisen vallan kustannuksella — oikeudellista apua ja oikeudesta itse valita oikeusavustajansa ja neuvotella tämän kanssa luottamuksellisesti. Nämä oikeussuojan osa-alueet sinänsä sisältyvät oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon käsitteiden piiriin. Niiden konkreettiset järjestelyt ja mahdolliset rajoitukset jäisivät lailla lähemmin säädeltäviksi, mutta näiltäkään osin lainsäädäntö ei saa vaarantaa kenenkään oikeusturvaa. Suomi on tehnyt Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan tarkoin rajatun ja tilapäiseksi tarkoitetun varauman, joka koskee suullista käsittelyä lähinnä eräissä muutoksenhakutuomioistuimissa.

Säännöksessä tarkoitettuihin oikeussuojatakeisiin kuuluvat siinä nimenomaisesti mainittujen osa-alueiden ja edellä todettujen käsittelyn suullisuuden ja oikeusavun ohella muun muassa seuraavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa erityisesti rikoksesta syytetyille taatut oikeudet: oikeus tulla pidetyksi syyttömänä, kunnes syyllisyys on laillisesti näytetty toteen, oikeus olla todistamatta itseään vastaan, oikeus saada viipymättä yksityiskohtainen tieto syytteiden sisällöstä ja perusteista henkilön ymmärtämällä kielellä, oikeus saada riittävästi aikaa ja edellytyksiä valmistella puolustustaan, oikeus kuulla tai kuulustuttaa todistajia, oikeus saada maksutta tulkkausapua ja oikeus olla tulematta syytetyksi tai tuomituksi toistamiseen saman teon perusteella.

16 a §. Pykälä sisältää perusoikeussäännöstä koskevia yleisiä säännöksiä. Sen 1 momentissa säädettäisiin julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Pykälän 2 momentti puolestaan sisältäisi poikkeusoloja koskevan poikkeamisvaltuutuksen lainsäätäjälle. Säännös korvaisi hallitusmuodon nykyisen 16 §:n, jonka mukaan

lailla voidaan säätää välttämättömiä rajoituksia kansalaisten yleisistä oikeuksista sodan tai kapinan aikana ja sotapalveluksessa oleviin nähden muulloinkin. Nykyisestä 16 §:stä poiketen 2 momenttiin ei kuitenkaan enää sisältyisi nimenomaista sotilaita koskevaa poikkeusta, vaan tältä osin asia jäisi yleisten rajoitussääntöjen varaan.

1 momentti. Ehdotetut perusoikeussäännökset sitoisivat julkista valtaa sen kaikessa toiminnassa, niin lainsäädännössä, hallinnossa kuin lainkäytössä. Perusoikeuksien käytännön toteutumisen kannalta ei ole kuitenkaan riittävää, että julkinen valta pidättäytyy itse puutustumasta perusoikeuksiin. Usein perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä, esimerkiksi yksilön perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle. Tämän vuoksi ehdotettuun perusoikeussäännöstöön on sisällytetty nimenomainen säännös, joka velvoittaisi julkista valtaa turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Säännös korostaisi pyrkimystä perusoikeuksien aineelliseen turvaamiseen muodollisen, menettelyvaatimuksiin liittyvän perusoikeusturvan rinnalla.

Säännös ulottaisi julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden perusoikeuksien ohella myös Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa turvattuihin ihmisoikeuksiin. Tältä osin säännös vastaisi ihmisoikeussopimusten lähtökohtia ja niiden kansainvälisissä valvontaelimissä saamaa tulkintaa. Esimerkiksi kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 2 artiklan mukaan jokainen sopimusvaltio sitoutuu kunnioittamaan ja takaamaan yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet valtion oikeuspiirissä oleville yksilöille ilman syrjintää. Lisäksi kukin valtio on velvollinen ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin toteuttaakseen lainsäädäntötoimin tai muulla tavalla yleissopimuksessa turvatut oikeudet, jotka eivät jo ole voimassa. Euroopan ihmisoikeussopimus edellyttää niin ikään, että sopimusvaltiot takaavat jokaiselle oikeudenkäyttöpiiriinsä kuuluvalla sopimuksen turvaamat oikeudet (1 art.). Molemmissa sopimuksissa takaamisella tarkoitetaan myös valtion tehokkaita positiivisia toimenpiteitä oikeuksien turvaamiseksi käytännössä.

Julkiselle vallalle asetettu perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamisvelvol-

lisuus koskee myös oikeuksien toteutumista yksityisten keskinäisissä suhteissa. Käytännössä velvoite kohdistuu lähinnä lainsäätäjään, jonka tehtävänä on tämentää yleisellä tasolla ilmaistua perusoikeutta niin, että sen vaikutus ulottuu myös yksityisiin suhteisiin. Esimerkiksi säätäessään rangaistaviksi perusoikeussäännösten turvaamiin oikeushyviin, kuten henkeen, henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja vapauteen, omaisuuteen, yksityiselämään, kuntaan ja kotirauhaan kohdistuvat loukkaukset lainsäätäjä täyttää tätä turvaamisvelvollisuuttaan. Samaan suuntaan vaikuttaa esimerkiksi naisten ja miesten tasa-arvoa edistävän lainsäädännön ylläpitäminen.

Säännöksessä ei ole määritelty niitä keinoja, joilla julkisen vallan tulee turvaamisvelvollisuutensa toteuttaa. Keinovalinta jää kussakin tapauksessa erikseen harkittavaksi. Valittavat keinot saattavat myös vaihdella huomattavasti. Keskeisiin keinoihin kuuluvat perusoikeuden käyttöä turvaavan ja tämentävän lainsäädännön säätäminen sekä taloudellisten voimavarojen kohdentaminen.

Säännös olisi kaikkia perusoikeuksia ja Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattuja ihmisoikeuksia koskeva yleissäännös. Sen ohella on useissa ehdotetuissa säännöksissä sitä tämentäviä erityissäännöksiä (esimerkiksi 5 § 4 mom., 11 § 3 mom., 13 § 2 mom., 14 § 2 mom., 14 a § 2 mom., 15 § 2 ja 3 mom., 15 a § 3 ja 4 mom.). Näissä erityissäännöksissä täsmennetään joko sitä tahoa, johon edistämisvelvollisuus kohdistuu (esimerkiksi lainsäätäjä), tai sitä oikeuden osa-aluetta, jolla julkisen vallan edistämisvelvollisuuden merkitys korostuu.

2 momentti. Säännös mahdollistaisi perusoikeuksista poikkeamisesta säätämisen lailla Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen tai sellaiseen lain mukaan vakavuudeltaan rinnastettavien kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen aikana. Poikkeusolojen luonnehdinnalla tarkoitetaan samaa kuin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa käytetyllä ”yleisen hätätilan” käsitteellä (Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artikla ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 4 artikla).

Säännöksessä ei ole käytetty nykyisen hallitusmuodon 16 §:n käsitteitä sota ja kapina. Viimeksi mainittu termi tuli hallitusmuotoon vuoden 1918 tapahtumien jälkitilanteessa, eikä sen säilyttämiselle perustuslaissa ole perusteita.

Käsitteellä "sota" on puolestaan voitu tarkoittaa joko tosiasiallista tilannetta tai muodollista sodanjulistusta. Säännöksessä käytetty ilmaus "Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys" välttää tämän merkitysepäselvyyden viittautsa-
aan yksiselitteisesti tosiasialliseen tilanteeseen.

Säännös jättäisi avoimeksi, millaiset kriisit voitaisiin lailla rinnastaa Suomeen kohdistuvaan laajamittaiseen aseelliseen hyökkäykseen. Jo säännöksen nimenomainen viittaus Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin osoittaa, että lainsäätäjän olisi harkinnassaan tukeuduttava muun muassa ihmisoikeussopimusten määräyksiin yleisen hätätilan kriteereistä.

Nykyisessä lainsäädännössä säännösehdotuksen tarkoittamaa poikkeamista perusoikeuksista merkitsevät ennen kaikkea puolustustilalaki (1083/91) ja valmiuslaki (1080/91), jälkimäinen kuitenkin vain siltä osin kuin laki tulee koko laajuudessaan sovellettavaksi puolustustilalain rinnalla Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen ja sodan aikana (ks. lain 9 §). Puolustustilalaki ei nimenomaisesti määrittele niitä poikkeusoloja, joissa se voi tulla sovellettavaksi, vaan viittaa hallitusmuodon nykyiseen 16 §:n säännökseen.

Säännöksellä tehtäisiin mahdolliseksi säätää poikkeuksia perusoikeuksista poikkeusolojen aikana. Tältä osin se vastaisi nykyistä hallitusmuodon 16 §:n säännöstä, jota eduskunnan perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt esteenä säätää jo rauhan oloissa säännöksen nojalla perusoikeuksiin kajoava laki (puolustustilalaki), joka tulee sovellettavaksi vasta perustuslainkohdan tarkoittamissa poikkeusoloissa (PeVL 11/1990 vp). Myös poikkeamisille asetettu edellytys, jonka mukaan niiden tulee olla välttämättömiä, vastaa nykyistä hallitusmuodon 16 §:n säännöstä. Ilmaisulla on tarkoitettu korostaa pidättyvyyttä perusoikeuksista poikettaessa.

Hallitusmuodon nykyiseen 16 §:ään ei sisälly nimenomaista vaatimusta, jonka mukaan sen nojalla toteutettavien puuttumisten perusoikeuksiin olisi oltava tilapäisiä. Vanhankin säännöksen oikeuttaessa kajoamiset vain sodan tai kapinan aikana, niiden väliaikaisuus on kuitenkin ollut itsestään selvä lähtökohta. Sekä puolustustilalaki että valmiuslaki onkin laadittu siten, että ne voivat tulla sovellettavaksi vain lyhyeksi määräajaksi. Poikkeamisten tilapäisyyttä on korostettu myös ihmisoikeussopimusten hätätilaa koskevien määräysten tulkinnassa. Ehdotukseen on siksi sisällytetty nimen-

omainen vaatimus, jonka mukaan perusoikeuspoikkeusten olisi oltava paitsi välttämättömiä myös tilapäisiä.

Puolustustilalaissa on luovuttu vanhalle sotatilalaille (303/30) tunnusomaisesta lainsäädäntövallan delegoinnista perusoikeuksiin ka-
jottaessa. Lakia säädettäessä nykyistä hallitusmuodon 16 §:ää tulkittiin siten, että se mahdollistaa tavallisella lailla tapahtuvan puuttumisen perusoikeuksiin vain, jos tämä puuttuminen toteutetaan kyllin yksiselitteisesti suoraan itse laissa (PeVL 11/1990 vp). Säännöksessä edellytetäänkin, että perusoikeuspoikkeukset ilmenevät suoraan laista.

Säännös vastaisi hallitusmuodon nykyistä 16 §:ää sikäli, että se oikeuttaa tavallisella lailla toteutettavat poikkeukset vain hallitusmuodon II luvun säännöksistä. Jos säännöksen kattama perusoikeuksista poikkeava laki sisältäisi poikkeuksia myös muista perustuslainsäädännöksistä, se olisi edelleen käsiteltävä perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

Kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista, kansainvälisen humanitaarisen oikeuden sopimuksista ja tavanomaisoikeudellisista säännöistä sekä muista Suomen kansainvälisoikeudellisista velvoitteista seuraa rajoituksia suomalaisten valtioelinten toimivallalle kajota moniin sellaisiin ihmisyksilöiden kannalta tärkeisiin oikeushyviin, jotka Suomessa valtiosisäisesti turvataan erityisesti hallitusmuodon II luvun perusoikeussäännösten avulla. Sekä puolustustilalakiin että valmiuslakiin on sisällytetty nimenomaisia säännöksiä kansainvälisten velvoitteiden kunnioittamisesta kyseisiä lakeja sovellettaessa. Niinpä puolustustilalain 2 § edellyttää kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 4 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan mukaisen kansainvälisen hätätilailmoituksen tekemistä puolustustilalain voimaan saattamisesta ja lakkaamisesta. Lain 7 §:n 1 momenttiin, samoin kuin valmiuslain 9 §:n 1 momenttiin on kirjattu ihmisoikeussopimuksista seuraavat nimenomaiset syrjintäkiellot lakeja sovellettaessa. Valmiuslain 9 §:n 2 momentissa on lueteltu joukko tehostetun suojan piirissä olevia oikeuksia, osittain perustuen kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 4 artiklan 2 kappaleen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan 2 kappaleen luetteloihin niin sanotuista ehdottomista, toisin sanoen vakavimmissakin kriisioloissa poikkeamismahdollisuuden

ulottumattomissa olevista, oikeuksista. Valmiuslain 10 §:ään ja puolustustilalain 7 §:n 2 momenttiin on kirjattu kummankin lain soveltamista rajoittava sääntö, jonka mukaan lakia sovellettaessa on noudatettava Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä.

Myös ehdotettuun säännökseen on sisällytetty vaatimus, jonka mukaan perusoikeuksista säädettävien poikkeusten tulee olla Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Säännös viittaa sekä poikkeamiseen liittyviin menettelyllisiin vaatimuksiin (mm. kansainvälinen hätätalailmoitus) että sisällöllisiin rajoituksiin (mm. syrjinnän kielto). Tähän ratkaisuun liittyy, ettei pykälään ole ollut tarpeen sisällyttää erillistä luetteloa sellaisista ehdottomista oikeuksista, joista ei saa poiketa edes kaikkein vakavimmissa kriisioloissa. Säännöksen mukaan oikeudet, jotka ovat kansainvälisoikeudellisesti poikkeamismahdollisuuden ulottumattomissa, saivat hallitusmuodon nojalla vastaavan suojan myös valtiosisäisesti.

22 a §. Pykälän 2 momentti sisältää viittaussäännöksen valtiopäiväjärjestykseen. Sen mukaan neuvoo-antavassa kansanäänestyksessä on äänestys-oikeus jokaisella, jolla on valtiopäiväjärjestyksen mukaan vaalioikeus kansanedustajien vaalissa. Uudessa 11 §:n 1 momentissa säädettäisiin oikeudesta äänestää muun muassa kansanäänestyksessä. Siten äänestys-oikeus neuvoo-antavassa kansanäänestyksessä määräytyisi jatkossa suoraan tämän säännöksen perusteella, jolloin nykyinen hallitusmuodon 22 a §:n 2 momentti voidaan kumota tarpeettomana.

23 d §. Pykälän 1 momentin mukaan vaalioikeudesta presidentinvaalissa on voimassa, mitä vaalioikeudesta on kansanedustajain vaaleja varten säädetty. Ehdotettu 11 §:n 1 momentti koskisi kaikkia valtiollisia vaaleja, joten viittaussäännös kansanedustajain vaaleihin jäisi merkityksettömäksi. Tämän vuoksi ehdotetaan hallitusmuodon nykyinen 23 d §:n 1 momentti kumottavaksi.

46 §. Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävien luettelossa ehdotetaan nimenomaisesti mainittavaksi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien noudattamisen valvonta, joka luontevasti liittyy oikeuskanslerin yleiseen viranomaistoinnin laillisuuden valvontatehtävään. Perusoikeus- ja ihmisoikeusulottuvuus tulee esiin oikeuskanslerille tehdyissä kanteluissa. Lisäksi on otettava huomioon oikeuskanslerin erityistehtävä valtioneuvoston toiminnan lailli-

suuden valvojana. Ehdotus ei sinänsä laajentaisi oikeuskanslerin valvontatehtävää, mutta korostaisi perusoikeus- ja ihmisoikeusvalvonnan osuutta tämän valvonnan kokonaisuudessa. Ehdotus vastaisi asiallisesti valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesäännön (1697/92) 1 §:ssä jo nykyisin olevaa mainintaa, jonka mukaan oikeuskanslerin on valvoessaan perustuslakien ja muun lainsäädännön noudattamista huolehdittava siitä, että lainsäädännössä ja kansainvälisissä sopimuksissa säänneltyjä yksilöiden oikeuksia suojataan.

49 §. Hallitusmuotoon ehdotetaan otettavaksi nimenomainen maininta siitä, että tehtäväänsä hoitaessaan eduskunnan oikeusasiamies valvoo myös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Samalla ehdotetaan hallitusmuodon 49 §:n 1 momentti jaettavaksi kahdeksi erilliseksi momentiksi, joista 1 momentti käsitelisi oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiehen ja tämän varamiehen toimikautta, valintatapaa ja kelpoisuusvaatimuksia ja 2 momentti sisältäisi oikeusasiamiehen toimivaltaa ja tehtäviä koskevan perussäännöksen. Tältä osin muutos olisi lakitekninen, eikä sillä ole tarkoitettu muuttaa asiallisesti nykyistä 49 §:n 1 momenttia.

Oikeusasiamiehen lainvalvontatehtäviin liittyy luontevasti perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien valvonta viranomaistoinnissa. Merkittävä osa oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista sisältää perusoikeus- ja ihmisoikeusulottuvuuksia. Lisäksi näiden oikeuksien valvonnalla on erityinen merkitys vankiloiden ja muiden suljettujen laitosten toiminnassa, koska juuri laitoksissa olevien perusoikeuksiin kohdistuu huomattavia paineita. Koska näiden laitosten laillisuusvalvonta on meillä erityisesti oikeusasiamiehen tehtävänä, on tältäkin kannalta aiheellista korostaa oikeusasiamiehen roolia perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien valvonnassa.

Ehdotus ei sinänsä laajentaisi oikeusasiamiehen valvonnan kohdetta, mutta korostaisi perusoikeus- ja ihmisoikeusvalvonnan osuutta tämän valvonnan kokonaisuudessa. Ehdotus ei myöskään muuttaisi oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin välistä tehtävienjakoa.

75 §. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi momentti, joka sisältäisi viittaussäännöksen lailla säädettävään oikeuteen vakauksen perusteella saada vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen. Säännös liittyy

edellä 9 §:ssä turvattuun uskonnon ja omantunnon vapauteen.

Säännös ei ulottuisi koskemaan 75 §:n säättämiä velvollisuuksia kokonaisuudessaan, vaan rajoittuisi sotilaalliseen maanpuolustukseen. Käsitteellä tarkoitetaan sekä rauhan ajan asevelvollisuuden suorittamista puolustusvoimissa että sodan ajan tehtäviä aseellisessa maanpuolustusorganisaatiossa. Tämä ei kuitenkaan merkitse, että kyseisen oikeuden olisi oltava täydessä rauhanaikaisessa laajuudessaan voimassa myös sodan aikana. Vaikka puolustusvoimissa suoritettavaa niin sanottua aseetonta palvelusta voidaankin pitää sotilaalliseen maanpuolustukseen osallistumisen muotona, puoltaa ehdotettu säännös sitä, että lailla turvattaisiin vastaisuudessaakin mahdollisuus vakaumuksen perusteella päästä tällaiseen aseettomaan palvelukseen aseellisen palveluksen ja siviilipalveluksen vaihtoehtona.

Ehdotettu säännös ei vaikuttaisi mahdollisuuteen asettaa asepalvelusta vapautetuille korvaavia työ- tai palvelusvelvollisuuksia rauhan aikaan hallitusmuodon 75 §:n 1 momentin nojalla tavallisella lailla (ks. PeVL 9 ja 10/1985 vp).

Säännös edellyttäisi laintasoisia säännöksiä oikeudesta vapautua osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen, kuitenkin täsmentämättä tämän lainsäädännön sisältöä. Sanonta ”vakaumuksen perusteella” ei estäisi asettamasta laissa joitakin vakaumuksen sisältöä tai pysyvyyttä koskevia ehtoja vapautusmahdollisuuden perusteeksi, kunhan erilaisia vakaumuksia kohdellaan tasapuolisesti. Rauhan aikaan rajoittuva siviilipalveluslaki (1723/91) toteuttaisi tarkoitetun toimeksiannon ainakin osittain. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut, ettei hallitusmuoto nykyisessäkään muodossaan estä tavallisella lailla ulottamasta kieltäytymismahdollisuutta koskemaan myös sodan aikaa (PeVL 10/1985 vp). Säännöksen tarkoittamia tilanteita koskee myös Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annettu laki (645/85).

78 §. Pykälän mukaan teknillisten, maatalous- ja kauppatieteiden sekä muiden sovellettujen tieteiden tutkimusta ja ylintä opetusta samoin kuin kaunotaiteiden harjoittamista ja ylintä opetusta kannattaa valtio ylläpitämällä ja perustamalla niitä varten, mikäli ne eivät ole yliopistossa edustettuina, erityisiä korkeakouluja tai avustamalla niitä varten perustettuja

yksityisiä laitoksia. Säännös on muotoilultaan vanhentunut. Ehdotetun 13 §:n 2 momentin on katsottava turvaavan myös 78 §:n tarkoittaman opetuksen saatavuuden ja julkisen vallan tuen tällaiselle opetukselle, minkä johdosta pykälä ehdotetaan kumottavaksi.

79 §. Pykälän mukaan valtion kustannuksella ylläpidetään taikka tarvittaessa avustetaan oppilaitoksia ylempää yleissivistystä ja ylempää kansanopetusta varten. Valtion oppilaitosten järjestysmuodon perusteet säädetään lailla. Säännös on muotoilultaan vanhentunut. Ehdotettu 13 §:n 2 momentti kattaisi säännöksen keskeisen sisällön. Viittaus valtion oppilaitosten järjestysmuotojen perusteista säätämiseen lailla ei nykyisissä oloissa ole perustuslaissa enää tarpeellinen. Tämän johdosta pykälä ehdotetaan kumottavaksi.

80 §. Säännöksen 1 momentin mukaan kansakoulutoimen järjestysmuodon perusteista sekä valtion ja kunnan velvollisuuksista kansakoulujen kannattamiseen, niin myös yleisestä oppivelvollisuudesta säädetään lailla. 2 momentin mukaan opetus kansakoulussa on oleva kaikille maksuton. Ehdotettuun 13 §:n 1 momenttiin sisältyy nykyistä 80 §:n 1 momenttia vastaava säännös, jonka mukaan oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Mainitussa lainkohdassa turvataan jokaiselle oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Ehdotuksen 13 §:n 1 momentti kattaisi tältä osin nykyisen 80 §:n 1 momentin säännöksen valtion ja kuntien velvollisuudesta kansakoulujen kannattamiseen sekä 2 momentin säännöksen maksuttomasta kansakouluopetuksesta. Mainintaa, jonka mukaan kansakoulutoimen järjestysmuodon perusteista säädetään lailla, ei enää nykyoloissa ole perusteltua sisällyttää hallitusmuotoon. Tämän vuoksi pykälä ehdotetaan kokonaisuudessaan kumottavaksi.

81 §. Pykälän mukaan teknillisten ammattien, maanviljelyksen ja sen sivuelinkeinojen, kaupan ja merenkulun sekä kaunotaiteiden oppilaitoksia tulee valtion ylläpitää taikka tarpeen vaatiessa valtiovaroilla avustaa. Pykälä on muotoilultaan vanhentunut. Ehdotettu 13 §:n 2 momentti turvaisi myös pykälän tarkoittaman opetuksen saatavuuden, minkä vuoksi pykälä ehdotetaan kumottavaksi.

1.2. Laki valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta

46 §. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muu-

tettavaksi siten, että siinä nimenomaisesti todettaisiin perustuslakivaliokunnan tehtävänä olevan tutkia sen käsiteltäväksi toimitettujen lakiehdotusten ja muidenkin asioiden perustuslainmukaisuutta ja suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Suomen perustuslait eivät nykyisin sääntelee täsmällisesti lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan järjestämistä. Valvontajärjestelmän peruslinjatkin on puutteellisesti säännelty. Käytännössä eduskunnan perustuslakivaliokunnasta on muodostunut keskeisin ja auktoritatiivinen lakien perustuslainmukaisuuden valvoja, jonka kannanotoille annetaan tältä osin eduskunnassa tosiasiallinen sitovuus.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan keskeinen asema perustuslakien ja perusoikeussäännösten noudattamisen valvojana ja niiden tulkitsijana tulisi säilymään perusoikeusuudistuksen toteutuessa. On kuitenkin pidettävä puutteena, ettei tästä valvontatehtävästä ole tähän mennessä ollut perustuslaissa nimenomaista säännöstä.

Valtiopäiväjärjestyksiä ehdotetaan täydennettäväksi kirjaamalla nykyistä käytäntöä vastaavasti perustuslakivaliokunnan lakiehdotusten ja muidenkin sen käsiteltäväksi tulevien asioiden perustuslainmukaisuuden tutkimistehävä. Ehdotus jättäisi edelleen käytännön varaan siitä päättämisen, milloin lakiehdotukset saatetaan perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi.

Perustuslakivaliokunta on käsitellessään Euroopan ihmisoikeussopimuksen hyväksymistä korostanut, että lakiehdotusten eduskuntakäsittelyssä on hallitusten esitysten pohjalta ja alan asiantuntijoita kuullen tarkastettava lakiehdotusten suhde ihmisoikeusmääräyksiin. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan oli kuitenkin tarkoituksenmukaista, että tämän seikan tutkiminen kuuluu lähtökohtaisesti sille erityisvaliokunnalle, johon esitys on lähetetty valmistelevalle käsiteltäväksi. Lakiehdotusten tarkastelua ihmisoikeusmääräysten kannalta ei perustuslakivaliokunnan tuolloin omaksuman kannan mukaan ollut siten aiheellista keskittää esimerkiksi perustuslakivaliokunnalle. Valiokunta voisi kuitenkin luontevasti ottaa myös ihmisoikeusluottavuuden esille silloin, jos sen käsiteltävänä valtiosääntöperusteella olevaan lakiehdotukseen näyttää liittyvän myös ihmisoikeuksien kannalta huomionarvoisia ratkaisuja (PeVL 2/1990 vp).

Perusoikeusuudistuksen toteutuessa perusoi-

keuksien ja ihmisoikeuksien valvonnan erillisyyss eduskuntakäsittelyn aikana tulee ongelmalliseksi. Uudistuksen yhtenä lähtökohtana on perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien sisällöllinen lähentäminen toisiinsa. Tämä lähentäminen ilmenee perusoikeussäännösten täydentämisessä ihmisoikeussopimusten antamien esikuvien mukaisesti ja nimenomaisissa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien rinnastuksissa (16 a §).

Lisäksi on huomattava, että lakiehdotusten arviointi ihmisoikeuksien valossa on 1980-luvun lopulta alkaen selvästi yleistynyt myös perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä. Ihmisoikeussopimusten käytännön vaikuttavuuden kannalta on tärkeää, että niiden valvonta saa samanlaisia systemaattisia muotoja kuin nykyisin perustuslainsäännösten valvonta on saanut.

Edellä olevin perustein ehdotetaan perustuslakivaliokunnan tehtäväksi tutkia myös sen käsiteltäväksi toimitettujen lakiehdotusten ja muidenkin asioiden suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tämä tehtävä liittyy luontevasti valiokunnan keskeiseen rooliin perusoikeussäännösten noudattamisen valvojana.

66 §. Valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentti (818/92) sisältää poikkeuksen kiellosta jättää tavallinen lakiehdotus lepäämään. Se koskee ehdotuksia sellaisiksi laeiksi, jotka heikentävät toimeentulon lakisääteistä perusturva, eivätkä koske verosta säättämistä tai valtiosopimukseen liittyvien määräysten hyväksymistä. Kyseinen poikkeus jätettiin lepäämäänjättämismahdollisuudesta muutoin luovuttaessa voimaan, koska perustuslaki ei tuolloin turvanut sosiaalisia perusoikeuksia. Kun nyt hallitusmuotoon ehdotetaan nimenomaan otettavaksi säännökset keskeisistä sosiaalisista perusoikeuksista (15 a §), on perusteltua luopua samalla kokonaisuudessaan mahdollisuudesta jättää lakiehdotus lepäämään kumoamalla 66 §:n 7 momentti.

67 §. Valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 3 momentti on rinnastanut säätyjen erioikeudet muuttamismenettelyltään perustuslakiin. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä ehdotetaan jäljellä olevat säätyerioikeudet lakkautettaviksi. Samalla olisi kumottava niitä koskeva viittaus-säännös valtiopäiväjärjestyksessä.

73 § ja 74 §. Tavallisten lakien lepäämäänjättämismahdollisuudesta ehdotetaan luovuttavaksi kokonaisuudessaan perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Tämän johdosta ehdotetaan 73 §:n 1 momentista ja 74 §:stä poistettavaksi

viittaukset mahdollisuuteen jättää lakiehdotus lepäämään. Lepäämäänjättämismahdollisuuden poistuksessa ei valtiopäiväjärjestyksen 73 §:n 3 momentille jää itsenäistä merkitystä, minkä vuoksi se ehdotetaan kumottavaksi.

1.3. Laki säätyjen erioikeuksien lakkauttamisesta

Säätyjen erioikeudet ehdotetaan lakkauttavaksi perusoikeusuudistuksen yhteydessä erillisellä kumoamislailla. Lain 1 §:ssä säädettäisiin yleisesti erioikeuksien lakkauttamisesta. Lain 2 §:ssä yksilöitäisiin kumottaviksi ehdotettavat erioikeuksia koskevat säädökset. Lakkauttamiseen liittyen kumottaisiin valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 3 momentti, jossa säätyjen erioikeudet rinnastetaan muuttamismenettelyltään perustuslakiin.

Keskeiset säätyprivilegiot ovat sisällyneet Ruotsin vallan aikana annettuihin aateliston ja papiston erioikeuksiin vuodelta 1723 sekä porvaristolle ja talonpojille annettuihin erioikeuksia vastaaviin vakuutuksiin vuodelta 1789. Papissaäty sai niin ikään vakuutuksen erioikeuksilleen vielä 1789. Näiden ohella ehdotetulla lailla kumottaisiin perustuslainluontoisina pidetty kaksi asetusta vuosilta 1723 ja 1789, joista vanhempi oli asetus siitä, kuinka niiden talojen ja kruununtilain suhteen on meneteltävä, jotka perinnöksi myydään, ja uudempi asetus kruununtalojen myymisestä perinnöksi sekä niistä eduista ja ehdoista, joilla perintötalaja tästälähin on hallittava.

Suuri osa säätyprivilegioista kumottiin jo säätyvaltiopäivien aikana, jolloin toteutettiin yhteiskunnan liberalisoimiseen ja sääty-yhteiskunnan jäänteiden poistamiseen liittyvä laaja lainsäädäntöohjelma. Merkittävin muutos oli kuitenkin luopuminen säätyedustuslaitoksesta vuoden 1906 eduskuntauudistuksen yhteydessä. Säätyjen erioikeuksia ei Suomessa kuitenkaan kokonaisuudessaan missään vaiheessa ole lakkautettu. Positiivisen vahvistuksen säätyprivilegiot saivat hallitusmuodon säätämisen jälkeen vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksessä. Sen perustuslainsäätämisyjärjestystä koskevan 67 §:n 3 momentin mukaan säätyjen erioikeuksista on voimassa, mitä edellä perustuslaista on säädetty.

Säätyerioikeudet eivät ole myöskään jääneet käytännössä merkityksettömiksi. Hallitusmuodon säätämisen jälkeen on noin 20 lakia

käsitelty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä sen vuoksi, että ne olivat ristiriidassa säätyerioikeuksien kanssa. Lisäksi privilegioskysymys on useissa tapauksissa mahdollisesti vaikuttanut lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen.

Erioikeudet ovat vielä viime vuosikymmeninäkin nousseet esille lainsäädäntötoiminnassa. Esimerkiksi kaupunkien oikeuslaitosyksiköiden valtiollistamisen yhteydessä jouduttiin eduskunnalle antamaan esitys laiksi eräistä poikkeuksista porvariston ja kaupunkien erioikeuksiin (HE 23/1975 II vp, PeVM 22/1975 II vp). Perustuslainsäätämisyjärjestystä edellytti myös yleisten alioikeuksien tuomareiden nimitysjärjestelmän uudistamista koskeva lainsäädäntö, jonka yhteydessä jouduttiin kumoamaan porvaristolla ja kaupungeilla erioikeutena oleva oikeus ehdottaa raastuvanoikeuksien ja niiden yhteydessä toimivien maistraattien pormestarit ja valita niiden neuvosmiehet (HE 29/1986 vp, PeVL 11/1986 vp). Rikesakkolakia käsitellessään perustuslakivaliokunta katsoi puolestaan lakiehdotuksen 4 §:n, joka olisi ulottanut rikesakkomenettelyn evankelis-luterilaisen kirkon pappeihin ilman, että asiasta ilmoitettaisiin tuomiokapitulille, olevan ristiriidassa papiston erioikeuksien 24 kohdan kanssa (PeVL 1/1982 vp). Lisäksi perustuslakivaliokunta joutui laajasti selvittämään porvaristolle ja kaupungeille myönnettyjen erioikeuksien sisältöä käsitellessään vuoden 1983 valtiopäivillä lakiehdotusta, joka olisi myöntänyt teknilliselle tarkastuskeskukselle oikeuden vapauttaa tehtävistään kaupungin tehtävään ottama vakaaja. Tuolloin valiokunta tosin hallituksen esityksestä poiketen katsoi, ettei kyse ollut erioikeuksien kanssa ristiriidassa olevasta lakiehdotuksesta (PeVL 4/1983 vp).

Viimeksi erioikeuskysymys on noussut lainsäädäntötyössä esille vuoden 1993 valtiopäivillä, kun kirkkolakiehdotukseen liittyen eduskunnalle annettiin esitys laiksi eräistä poikkeuksista papiston erioikeuksiin (HE 22/1993 vp, PeVL 18/1993 vp). Esitys oli tarpeen, jotta kirkkolaissa olisi voitu säätää kirkkoherran, kappalaisen ja kanttorin siirtämisestä eräissä tapauksissa toiseen virkaan papiston erioikeuksien estämättä.

Muun muassa eduskunnan perustuslakivaliokunta onkin ehdottanut valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n muuttamista siten, että säätyjen erioikeuksilta poistettaisiin perustuslain suoja. Valiokunnan mukaan erioikeusjärjestelmä soveltuu huonosti nykyiseen valtio- ja yhteiskunta-

järjestykseen, minkä vuoksi järjestelmästä kokonaisuudessaan olisi luovuttava. Erioikeusjärjestelmä on valiokunnan mielestä sisällöltään epäselvä ja käytännössä lähes merkityksetön historiallinen jäännös, joka mutkistaa menettelyä sekä hallinnossa että lainsäädäntötyössä. Kun ilmeisesti kaikkia erioikeuksia on lähes mahdoton saada selville, tulisi erioikeudet saat-
taa lainsäädäntötasolla muutettaviksi (PeVM 5/1985 vp). Valiokunta on myöhemmin uudistanut kannanottonsa ja edellyttänyt selvitettäväksi mahdollisuudet kumota jäljellä olevat säätyerioikeudet tai ainakin poistaa niiltä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 3 momenttiin perustuva erityissuoja (PeVL 11/1986 vp).

Säätyerioikeuksien lakkauttamista perusoikeusuudistuksen yhteydessä puoltavat, paitsi niiden periaatteellinen yhteensoveltumattomuus nykyaikaisen valtiosääntökäsityksen ja erityisesti yhdenvertaisuuden kanssa, myös käytännöllisemmät näkökohdat. Perustuslaintasoisina voimassa olevia privilegioita ei ole julkaistu lakikirjassa. Käytännössä ei ole täsmällisesti selvitettävissä, mitä niistä on voimassa ja mitä kumoutunut myöhemmän lainsäädännön kanssa ristiriitaisina tai pitkään jatkuneen soveltamatta jättämisen (desuetudo) seurauksena. Tällaista oikeustilaa ei voida pitää hyväksyttävänä. Lisäksi lienee riidatonta, ettei mitään yhteiskunnallisesti tärkeitä säätyerioikeuksia enää voida katsoa olevan voimassa, mikä sekin puoltaa koko instituution lakkauttamista.

1.4. Laki lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta annetun lain kumoamisesta

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä ehdotetaan kumottavaksi myös 20 päivänä elokuuta 1906 annettu perustuslaintasoinen laki lausun-

to-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta. Kyseisen niin sanotun kansalaisvapausperustuslain sisältö otettiin asiallisesti lähes sellaisenaan 17 päivänä heinäkuuta 1919 vahvistetun hallitusmuodon 10 §:ään. Hallitusmuotoa säädettäessä ei vuoden 1906 kansalaisvapausperustuslakia kuitenkaan muodollisesti kumottu, vaikka asiallisesti sille ei enää hallitusmuodon säätämisen jälkeen jäänyt merkitystä. Kumomisella olisi lähinnä oikeustilaa periaatteelliselta kannalta selventävä merkitys.

2. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

3. Säättämisjärjestys

Ehdotukset laeiksi Suomen Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta koskevat perustuslain muuttamista sekä ehdotus laiksi lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta annetun lain kumoamisesta perustuslain kumoamista, joten ne on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä. Valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 3 momentin mukaan säätyjen erioikeuksista on voimassa, mitä pykälässä säädetään perustuslaista, joten myös ehdotus laiksi säätyjen erioikeuksien lakkauttamisesta on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta**

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

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

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

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

1 §

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

II. Perusoikeudet

5 §

Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa muihin nähden eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä.

Sukupuolten tasa-arvo yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti työ- ja palvelussuhteen ehtoista määrättäessä, turvataan lailla.

6 §

Jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukaavasti.

Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti

ei eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla.

6 a §

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

7 §

Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

Jokaisella on oikeus lähteä maasta. Tätä oikeutta voidaan lailla rajoittaa oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen aikana.

Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoa luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Lailla voidaan kuitenkin säätää, että Suomen kansalainen voidaan rikoksen johdosta luovuttaa tai rangaistuksen täytäntöönpanoa varten siirtää maahan, jossa hänen ihmisoikeutensa ja oikeusturvansa on taattu.

Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja

oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaisia ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa maahan, jossa häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

8 §

Jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton.

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

9 §

Jokaisella on uskonnon ja omantunnon vapaus.

Uskonnon ja omantunnon vapauteen sisältyy oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Kukaan ei ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen.

10 §

Jokaisella on sananvapaus.

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

Jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen hallussa olevasta asiakirjasta ja muusta tallenteesta sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

10 a §

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

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

11 §

Jokaisella Suomen kansalaisella, joka ennen äänestysvuotta on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä. Vaalikelpoisuudesta valtiollisissa vaaleissa on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään perustuslaissa.

Jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka ennen äänestysvuotta on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään. Oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla.

Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskaan päätöksentekoon.

12 §

Jokaisen omaisuus on turvattu.

Omaisuuksen pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.

13 §

Jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla.

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

Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu.

14 §

Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi.

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

Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saame-

laisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Viittomakieltä käyttävien oikeudet turvataan lailla.

14 a §

Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.

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

15 §

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

Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla.

Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä.

15 a §

Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

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

Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Edellä 2 — 4 momentissa tarkoitettujen etuuksien saamisen tai määräytymisen perusteeksi voidaan lailla asettaa Suomessa työskentely tai asuminen.

16 §

Jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa

sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

16 a §

Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

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

46 §

Oikeuskanslerin tulee valvoa, että viranomaiset ja virkamiehet tehtävissään sekä julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa niin, ettei kenenkään laillisia oikeuksia loukata. Tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo myös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

49 §

Varsinaisilla valtiopäivillä valitaan eduskunnan oikeusasiamies neljäksi kalenterivuodeksi kerrallaan. Valittavan tulee olla eteväksi laintuntijaksi tiedetty henkilö. Vaali toimitetaan eduskunnan puhemiehen vaalista säädetyssä järjestyksessä. Samassa järjestyksessä ja yhtä pitkäksi ajaksi valitaan myös apulaisoikeusasiamies, joka avustaa oikeusasiamiestä ja tarvittaessa hoitaa hänen tehtäviään, sekä varamies, joka apulaisoikeusasiamiehen estyneenä ollessa hoitaa tämän tehtäviä. Jos oikeusasiamies kuolee tai eroaa toimestaan ennen toimikauden päättymistä, eduskunta voi valita toimikauden loppuajaksi uuden oikeusasiamiehen.

Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa eduskunnan hänelle laatiman johtosäännön mukaan, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet tehtävissään samoin kuin

julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia sekä täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo myös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

75 §

Oikeudesta vakaumuksen perusteella saada vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen säädetään lailla.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .

2.

Laki

valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta

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

kumotaan valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentti, 67 §:n 3 momentti ja 73 §:n 3 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 66 §:n 7 momentti 28 päivänä elokuuta 1992 annetussa laissa (818/92) ja 73 §:n 3 momentti 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa (577/87), sekä *muutetaan* 46 §:n 1 momentti, 73 §:n 1 momentti ja 74 §,

sellaisina kuin niistä ovat 73 §:n 1 momentti mainitussa 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa (577/87) ja 74 § 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa (576/87), seuraavasti:

46 §

Perustuslakivaliokunnan tulee valmistella sinne lähetetyt asiat, jotka koskevat perustuslain säätämistä, muuttamista, selittämistä tai kumoamista taikka perustuslain kanssa läheisessä asiallisessa yhteydessä olevaa lainsäädäntöä. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on tutkia sen käsiteltäviksi toimitettujen lakiehdotusten ja muidenkin asioiden perustuslainmukaisuutta ja suhdetta hallitusmuodon perusoikeuksia koskevaan lukuun ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

valtiopäivillä, joihin ehdotus on jäänyt lepäämään.

74 §

Lakiehdotuksen lepäämään jätettäväksi hyväksyminen tai lain vahvistamatta jättäminen ei estä antamasta hallituksen esitystä eikä tekemästä eduskunta-aloitetta asiassa, jota lakiehdotus tai laki koskee. Jos eduskunta tällaisen esityksen tai eduskunta-aloitteen johdosta on hyväksynyt uuden lain, katsotaan lepäämään jäänyt lakiehdotus tai vahvistamatta jätettynä eduskuntaan palautettu laki rauenneeksi.

73 §

Lepäämään jätettäväksi hyväksytyn lakiehdotuksen käsittely on pantava vireille niillä

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .

3.

Laki**säätyjen erioikeuksien lakkauttamisesta**

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

1 §

Säätyjen erioikeudet lakkautetaan.

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

Tällä lailla kumotaan niihin myöhemmin tehtyine muutoksineen:

1) 16 päivänä lokakuuta 1723 annetut ritariston ja aatelin erioikeudet;

2) 16 päivänä lokakuuta 1723 annetut papiston erioikeudet;

3) pappissäädyille 2 päivänä maaliskuuta 1789 annettu vakuutus;

4) porvaristolle ja kaupungeille 23 päivänä helmikuuta 1789 annettu vakuutus;

5) talonpoikaisen kansan vapauksille ja oikeuksille 23 päivänä helmikuuta 1789 annettu vakuutus;

6) siitä, kuinka niiden talojen ja kruununtilain suhteen on meneteltävä, jotka perinnöksi myydään, 19 päivänä syyskuuta 1723 annettu asetus; ja

7) kruununtalojen myymisestä perinnöksi sekä niistä eduista ja ehdoista, joilla perintöaloja tästä lähtien on hallittava, 21 päivänä helmikuuta 1789 annettu asetus.

4.

Laki**lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta annetun lain kumoamisesta**

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

1 §

Täten kumotaan lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta 20 päivänä elokuuta 1906 annettu laki.

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

Helsingissä 17 päivänä joulukuuta 1993

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Oikeusministeri *Hannele Pokka*

1.

Laki

Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta

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

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

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

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

Voimassa oleva laki

1 §

Suomi on täysivaltainen tasavalta, jonka valtiosääntö on vahvistettu tässä hallitusmuodossa ja muissa perustuslaeissa.

II. Suomen kansalaisten yleiset oikeudet ja oikeusturva

5 §

Suomen kansalaiset ovat yhdenvertaiset lain edessä.

(Ks. voimassa oleva 9 §)

6 §

Jokainen Suomen kansalainen olkoon lain mukaan turvattu hengen, kunnian, henkilökohdaisen vapauden ja omaisuuden puolesta.

Ehdotus

1 §

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

II. Perusoikeudet

5 §

Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa muihin nähden eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä.

Sukupuolten tasa-arvo yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti työ- ja palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, turvataan lailla.

6 §

Jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohdaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

(Ks. ehdotuksen 8 § 1 mom. ja 12 § 1 mom.)

Voimassa oleva laki

Kansalaisten työvoima on valtakunnan eri-koisessa suojeluksessa. Valtiovallan asiana on tarvittaessa järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä, mikäli laissa ei ole toisin säädetty.

Omaisuuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.

7 §

Suomen kansalaisella on oikeus oleskella omassa maassa, vapaasti täällä valita asuinpaikkansa ja kulkea paikkakunnasta toiseen, mikäli laissa ei ole toisin säädetty.

Suomen kansalaisen oikeudesta lähteä maasta olkoon voimassa, mitä siitä on erikseen säädetty.

Ehdotus

(Ks. ehdotuksen 15 § 2 ja 3 mom.)

(Ks. ehdotuksen 12 § 2 mom.)

Ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti.

Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuim. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla.

6 a §

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

7 §

Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

Jokaisella on oikeus lähteä maasta. Tätä oikeutta voidaan lailla rajoittaa oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen aikana.

Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Lailla voidaan kuitenkin säätää, että Suomen kansalainen voidaan rikoksen johdosta luovuttaa tai rangaistuksen täytäntöönpanoa varten siirtää maahan, jossa hänen ihmisoikeutensa ja oikeusturvansa on taattu.

Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa maahan, jossa häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

(Ks. voimassa oleva 6 § 1 mom. ja 11 § 1 mom.)

(Ks. voimassa oleva 12 §)

(Ks. voimassa oleva 11 § 2 mom. ja 12 §)

8 §

Suomen kansalaisella on oikeus julkisesti ja yksityisesti harjoittaa uskontoa, mikäli lakia tahi hyviä tapoja ei loukata, niin myös, sen mukaan kuin siitä on erikseen säädetty, vapaus luopua siitä uskonnollisesta yhdyskunnasta, johon hän kuuluu, sekä vapaus liittyä toiseen uskonnolliseen yhdyskuntaan.

9 §

Suomen kansalaisen oikeudet ja velvollisuudet ovat riippumattomat siitä, mihin uskonnolliseen yhdyskuntaan hän kuuluu tai kuuluuko hän mihinkään sellaiseen yhdyskuntaan. Julkisiin virkoihin nähden ovat kuitenkin voimassa niistä säädettyt rajoitukset, kunnes lailla toisin säädetään.

10 §

Suomen kansalaisella on sanan vapaus sekä oikeus kirjoituksen ja kuvallisen esityksen painosta julkaisemiseen kenenkään niitä ennakolta estämättä, niin myös oikeus edeltäpäin lupaa hankkimatta kokoontua keskustelemaan yleisistä asioista tai muussa luvallisessa tarkoituksessa sekä perustaa yhdistyksiä tarkoitusten toteuttamista varten, jotka eivät ole vastoin lakia tai hyviä tapoja.

Säännöksiä näiden oikeuksien käyttämisestä annetaan lailla.

8 §

Jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton.

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

9 §

Jokaisella on uskonnon ja omantunnon vapaus.

Uskonnon ja omantunnon vapauteen sisältyy oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Kukaan ei ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen.

(Ks. ehdotuksen 5 § 2 mom. ja 9 §)

10 §

Jokaisella on sananvapaus.

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

Jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen hallussa olevasta asiakirjasta ja muusta tallesteesta sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

(Ks. voimassa oleva 10 §)

10 a §

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

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

11 §

Suomen kansalaisten kotirauha on loukkaamaton.

Kotietsinnän edellytyksistä ja toimittamisesta säädetään lailla.

(Ks. ehdotuksen 8 § 1 mom.)

(Ks. ehdotuksen 8 § 3 mom.)

(Ks. voimassa oleva 22 a § 2 mom. ja 23 d § 1 mom.)

11 §

Jokaisella Suomen kansalaisella, joka ennen äänestysvuotta on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä. Vaalikelpoisuudesta valtiollisissa vaaleissa on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään perustuslaissa.

Jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka ennen äänestysvuotta on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään. Oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla.

Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

12 §

Kirje-, lennätin- ja puhelinsalaisuus on loukkaamaton, mikäli siitä ei ole laissa poikkeusta säädetty.

(Ks. ehdotuksen 8 § 2 ja 3 mom.)

(Ks. voimassa oleva 6 § 1 mom.)

(Ks. voimassa oleva 6 § 3 mom.)

12 §

Jokaisen omaisuus on turvattu.

Omaisuuksen pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.

13 §

Älköön Suomen kansalaista tuomittako muussa oikeudessa kuin siinä, jonka alainen hän lain mukaan on.

(Ks. ehdotuksen 16 § 1 mom.)

Voimassa oleva laki

Ehdotus

(Ks. voimassa oleva 78—81 §)

14 §

Suomi ja ruotsi ovat tasavallan kansalliskielet.

Suomen kansalaisen oikeus käyttää oikeudessa ja hallintoviranomaisen luona omassa asiassaän äidinkieltään, suomea tai ruotsia, sekä tällä kielellä saada toimituskirjansa on turvattava lailla, varteenottamalla, että maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeus järjestetään samanlaisten perusteiden mukaan.

Suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisiä ja taloudellisia tarpeita tulee valtion tyydyttää samanlaisten perusteiden mukaan.

15 §

Älköön tasavallassa annettako aatelisarvoja älköönkä muita perinnöllisiä arvoja.

(Ks. voimassa oleva 6 § 2 mom.)

13 §

Jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla.

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu.

14 §

Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi.

Jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaän omaa kieltään, suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisien oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Viittomakieltä käyttävien oikeudet turvataan lailla.

14 a §

Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.

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

15 §

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

Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

Voimassa oleva laki

(Ks. voimassa oleva 6 § 2 mom.)

16 §

Mitä Suomen kansalaisten yleisistä oikeuksista on sanottu, ei estä lailla säätämästä sellaisia rajoituksia, jotka sodan tai kapinan aikana ja sotapalveluksessa oleviin nähden muulloinkin ovat välttämättömiä.

Ehdotus

Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla.

Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä.

15 a §

Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

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

Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Edellä 2—4 momentissa tarkoitettujen etuuk-sien saamisen tai määräytymisen perusteeksi voidaan lailla asettaa Suomessa työskentely tai asuminen.

16 §

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

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

16 a §

Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettavien, kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen aikana voidaan lailla säätää perusoikeuksista sellaisia tilapäisiä

Voimassa oleva laki

Ehdotus

poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.

22 a §

Neuvoo-antavassa kansanäänestyksessä on äänestys-oikeus jokaisella, jolla on valtiopäiväjärjestyksen mukaan vaalioikeus kansanedustajain vaaleissa.

(2 mom. kumotaan)
(Ks. ehdotuksen 11 § 1 mom.)

23 d §

Vaalioikeudesta presidentinvaalissa on voimassa, mitä vaalioikeudesta on kansanedustajain vaaleja varten säädetty.

23 d §

(1 mom. kumotaan)
(Ks. ehdotuksen 11 § 1 mom.)

46 §

Oikeuskanslerin tulee valvoa, että viranomaiset ja virkamiehet tehtävissään sekä julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa niin, ettei kenenkään laillisia oikeuksia loukata.

46 §

Oikeuskanslerin tulee valvoa, että viranomaiset ja virkamiehet tehtävissään sekä julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa niin, ettei kenenkään laillisia oikeuksia loukata. *Tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo myös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.*

49 §

Varsinaisilla valtiopäivillä on, siinä järjestyksessä kuin eduskunnan puhemiehen vaalista on säädetty, neljäksi kalenterivuodeksi kerrallaan valittava eteväksi laintuntijaksi tiedetty henkilö eduskunnan oikeusasiamiehenä valvomaan eduskunnan hänelle laatiman johtosäännön mukaan, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet tehtävissään samoin kuin julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia sekä täyttävät velvollisuutensa. Jos oikeusasiamies kuolee tai eroaa toimestaan ennen toimikauden päättymistä, eduskunta voi valita toimikauden loppuajaksi uuden oikeusasiamiehen. Samassa järjestyksessä ja yhtä pitkäksi ajaksi valitaan myös apulaisoikeusasiamies, joka avustaa oikeusasiamiestä ja tarvittaessa hoitaa hänen tehtäviään, sekä varamies, joka apulaisoikeusasiamiehen estyneenä ollessa hoitaa tämän tehtäviä.

49 §

Varsinaisilla valtiopäivillä *valitaan eduskunnan oikeusasiamies* neljäksi kalenterivuodeksi kerrallaan. *Valittavan tulee olla eteväksi laintuntijaksi tiedetty henkilö. Vaali toimitetaan eduskunnan puhemiehen vaalista säädettyssä järjestyksessä.* Samassa järjestyksessä ja yhtä pitkäksi ajaksi valitaan myös apulaisoikeusasiamies, joka avustaa oikeusasiamiestä ja tarvittaessa hoitaa hänen tehtäviään, sekä varamies, joka apulaisoikeusasiamiehen estyneenä ollessa hoitaa tämän tehtäviä. Jos oikeusasiamies kuolee tai eroaa toimestaan ennen toimikauden päättymistä, eduskunta voi valita toimikauden loppuajaksi uuden oikeusasiamiehen.

Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa eduskunnan hänelle laatiman johtosäännön mu-

Voimassa oleva laki

Ehdotus

kaan, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet tehtävissään samoin kuin julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia sekä täyttävät velvollisuutensa. *Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo myös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.*

78 §

Teknillisten, maatalous- ja kauppätieteiden sekä muiden sovellettujen tieteiden tutkimusta ja ylintä opetusta samoin myös kaunotaiteiden harjoittamista ja ylintä opetusta kannattaa valtio ylläpitämällä ja perustamalla niitä varten, mikäli ne eivät ole yliopistossa edustettuina, erityisiä korkeakouluja tai avustamalla niitä varten perustettuja yksityisiä laitoksia.

79 §

Valtion kustannuksella ylläpidetään taikka tarvittaessa avustetaan oppilaitoksia ylempää yleissivistystä ja ylempää kansanopetusta varten. Valtion oppilaitosten järjestysmuodon perusteet säädetään lailla.

80 §

Kansakoulutoimen järjestysmuodon perusteista sekä valtion ja kuntain velvollisuuksista kansakoulujen kannattamiseen, niin myös yleisestä oppivelvollisuudesta säädetään lailla.

Opetus kansakouluissa on oleva kaikille maksuton.

81 §

Teknillisten ammattien, maanviljelyksen ja sen sivuelinkeinojen, kaupan ja merenkulun sekä kaunotaiteiden oppilaitoksia tulee valtion ylläpitää taikka tarpeen mukaan valtiovaroilla avustaa.

75 §

Oikeudesta vakaumuksen perusteella saada vapautus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen säädetään lailla.

78 §

(kumotaan)
(Ks. ehdotuksen 13 § 2 mom.)

79 §

(kumotaan)
(Ks. ehdotuksen 13 § 2 mom.)

80 §

(kumotaan)
(Ks. ehdotuksen 13 § 1 mom.)

81 §

(kumotaan)
(Ks. ehdotuksen 13 § 2 mom.)

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .

2.

Laki

valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta

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

kumotaan valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentti, 67 §:n 3 momentti ja 73 §:n 3 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 66 §:n 7 momentti 28 päivänä elokuuta 1992 annetussa laissa (818/92) ja 73 §:n 3 momentti 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa (577/87), sekä

muutetaan 46 §:n 1 momentti, 73 §:n 1 momentti ja 74 §,

sellaisina kuin niistä ovat 73 §:n 1 momentti mainitussa 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa (577/87) ja 74 § 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa (576/87), seuraavasti:

Voimassa oleva laki

46 §

Perustuslakivaliokunnan tulee valmistella sinne lähetetyt asiat, jotka koskevat perustuslain säätämistä, muuttamista, selittämistä tai kumoamista taikka perustuslain kanssa läheisessä asiallisessa yhteydessä olevaa lainsäädäntöä.

Ehdotus

46 §

Perustuslakivaliokunnan tulee valmistella sinne lähetetyt asiat, jotka koskevat perustuslain säätämistä, muuttamista, selittämistä tai kumoamista taikka perustuslain kanssa läheisessä asiallisessa yhteydessä olevaa lainsäädäntöä. *Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on tutkia sen käsiteltäviksi toimitettujen lakiehdotusten ja muidenkin asioiden perustuslainmukaisuutta ja suhdetta hallitusmuodon perusoikeuksia koskevaan lukuun ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.*

66 §

Lakiehdotus, joka kolmannessa käsittelyssä on saavuttanut äänten enemmistön, voidaan kuitenkin panna lepäämään, jos kysymyksessä on ehdotus sellaiseksi laiksi, joka heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturvaa, eikä ehdotus koske verosta säätämistä tai valtiosopimukseen sisältyvien määräysten hyväksymistä. Ehdotus lepäämään jättämisestä on tehtävä ennen kuin päätösesitys lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä on tehty, ja jos lakiehdotus ei raukea äänestyksessä, asia on pantava pöydälle seuraavaan täysistuntoon. Jos ehdotusta lepäämään jättämisestä tällöin kannattaa vähintään kolmasosa eduskunnan kaikista jäsenistä, jää lakiehdotus sanamuodoltaan semmoisena kuin se on kolmannessa käsittelyssä hyväksytty, lepäämään seuraavien varsinaisten valtiopäivien jälkeen pidettäviin varsinaisiin valtiopäiviin. Vaalikauden viimeisiltä valtiopäiviltä lakiehdotus jää kuitenkin lepäämään ensimmäisiin vaalien jälkeen pidettäviin varsinaisiin valtiopäiviin.

(7 mom. kumotaan)

Voimassa oleva laki

Ehdotus

67 §

Säätyjen erioikeuksista on voimassa, mitä edellä perustuslaista on säädetty.

(3 mom. kumotaan)

73 §

Lepäämään jätetyn tai lepäämään jätettäväksi hyväksytyn lakiehdotuksen käsittely on pantava vireille niillä valtiopäivillä, joihin ehdotus on jäänyt lepäämään.

Lepäämään jätetyn lakiehdotuksen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä ja lepäämään jätettäväksi hyväksytyn lakiehdotuksen hyväksymisestä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

74 §

Lakiehdotuksen lepäämään jättäminen tai sen lepäämään jätettäväksi hyväksyminen taikka lain vahvistamatta jättäminen ei estä antamasta hallituksen esitystä eikä tekemästä eduskunta-aloitetta asiassa, jota lakiehdotus tai laki koskee. Jos eduskunta tällaisen esityksen tai eduskunta-aloitteen johdosta on hyväksynyt asiasta uuden lain, katsotaan lepäämään jäänyt lakiehdotus tai vahvistamatta jätettynä eduskuntaan palautettu laki rauenneeksi.

73 §

Lepäämään jätettäväksi hyväksytyn lakiehdotuksen käsittely on pantava vireille niillä valtiopäivillä, joihin ehdotus on jäänyt lepäämään.

(3 mom. kumotaan)

74 §

Lakiehdotuksen lepäämään jätettäväksi hyväksyminen tai lain vahvistamatta jättäminen ei estä antamasta hallituksen esitystä eikä tekemästä eduskunta-aloitetta asiassa, jota lakiehdotus tai laki koskee. Jos eduskunta tällaisen esityksen tai eduskunta-aloitteen johdosta on hyväksynyt uuden lain, katsotaan lepäämään jäänyt lakiehdotus tai vahvistamatta jätettynä eduskuntaan palautettu laki rauenneeksi.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .