

JUHLAJULKAISU

PAAVO KASTARI

1907 · 13/11 · 1977

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1978. Vammalan Kirjapaino Oy.

ISBN 951-9068-80-5 (sid.)

ISBN 951-9068-81-3 (1/2 nahk.)

ISBN 978-951-855-872-2 (PDF)

Ilkka Saraviita

## Suomen perusoikeusjärjestelmän kansainvälisoikeudellisista takeista\*

Viime aikoihin saakka on suomalaisissa kansalaisten perusoikeuksia koskevissa esityksissä lähes säännöllisesti keskitytty vain niihin suojajärjestelyihin, jotka on toteutettu Hallitusmuodossa. Kuitenkin jo toisen maailmansodan jälkeisestä ajasta lähtien perusoikeusjärjestelmän vakavuuden takeena on ollut useita huomattavan tehokkaita, valtioiden välisiä ja hallitusmuodon säännöksiä täydentäviä suojajärjestelmiä. Tarkoitukseni on tässä kirjoituksessa esittää yhteenvedo niistä kansainvälisoikeudellisista, osin sitovista, osin suositusluontoisista suojajärjestelyistä, jotka turvaavat perusoikeuksia (ihmisoikeuksia) Suomessa. Tarkoituksena ei ole tässä yhteydessä käsitellä ihmisoikeuskysymystä läheltä sivuavaa vähemmistö-kansallisuuksien ongelmaa.

### *Yleisiä näkökohtia suojajärjestelmän toimintaperiaatteista.*

Perusoikeusjärjestelmää kuvataan tavallisesti korostamalla, että Hallitusmuodon II luvussa säädetyt perusoikeussäännökset kohdistuvat lainsäätäjään: perusoikeuksia rajoittavat lait ovat perustuslain

---

\* Tämä tutkielma pohjautuu Tampereen yliopistossa v. 1976 järjestämäni laudatur-seminaarin keräämään aineistoon. Seminaarin jäsenet keräsivät laajahkon aineiston Suomen valtiota sitovista perusoikeuksiin liittyvistä kansainvälisoikeudellisista velvoitteista ja suosituksista. Seminaariin osallistuivat Jukka Kultalahti, Reijo Lindh, Terttu Mellin, Hannele Puska, Matti Rahikka, Jouko Virnes ja Turo Virtanen. Jukka Kultalahti laati tutkielman vuoden 1966 YK:n yleissopimuksista, Reijo Lindh kielellisten vähemmistöjen asemasta Suomessa sekä Ahvenanmaakysymyksestä, Terttu Mellin Kansainvälisen työjärjestön sopimuksista ja suosituksista, Hannele Puska rodullisten ja muiden vähemmistöjen suojelusta, Matti Rahikka pakolaisten, valtiottomien ja muiden turvapaikkaa tarvitsevien oikeusasemasta, Jouko Virnes Pariisin rauhansopimuksen ja ETYK:n päätöksiäkirjan perusoikeuksiin liittyvistä säännöksistä sekä Turo Virtanen YK:n ihmisoikeuksia koskevasta julistuksesta. Oma osuuteni rajoittui perusoikeusproblematiikan, valtiosääntöoikeuden sekä kansainvälisen oikeuden yleisten kysymysten esittelyyn ja nyt käsillä olevan yhteenvedon kirjoittamiseen.

vastaisia ja voidaan säätää vain perustuslainsäätämisyksessä. Perusoikeuksien suojaamisen ytimenä ovat silloin VJ 67 §:n sisältämät määräenemmistösäännökset ja niiden takaamat lainsäädännön lykkäämis- ja estämisvaltuudet. Eduskunnan vähemmistöt voivat estää perusoikeuksia rajoittavan lain säätämisen sitä halutesaan tai lykkäämis- ja estämisvaltaan viitaten vaatia säädökseen perusoikeusrajoituksen lievennyksiä.

Perusoikeussäännöksiä katsotaan vain poikkeustapauksissa sitovan suoraan tuomioistuimia ja hallintoviranomaisia, jotka ovatkin vain hyvin harvoin perustelleet ratkaisunsa perusoikeussäännöksiin viittaamalla.

Perusoikeussuojan kansainvälisoikeudellisia takeita ja niiden vaikutusta kansalaisten oikeusasemaan ei kirjallisuudessa ole sanottavasti käsitelty. Tarkoituksenani ei ole esittää tässä yhteydessä yksityiskohtaista analyysiä kansainvälisen tason perusoikeusjärjestelyjen valtion sisäisistä vaikutuksista. Tyydyn esittämään vain alustavan viitekehysten.

Valtion sisäinen oikeus ja kansainvälinen oikeus luonnehditaan erillisiksi oikeusjärjestyksiksi.<sup>1</sup> Mikäli kansainvälisoikeudellisesti Suomen valtiota sitova velvoite sisältää Suomen sisäisen oikeuden vastaisia oikeudellisia velvoitteita, tarvitaan normiristiriitojen poistamiseksi valtion sisäisiä lainsäädäntötoimia (ns. transformaatio- eli voimaansaattamissäädöksiä). Valtion sisäistä lainsäädäntöä saatetaan tarvita myös niissä tapauksissa, jolloin sisäisestä oikeudesta puuttuvat kansainvälisoikeudellisen velvoitteen vaatimat tai implisiittisesti edellyttämät säädökset.

<sup>1</sup> Olen käsitellyt dualismin suomalaista soveltamismallia useissa yhteyksissä. Ks. esim. *Saravilta*, Lakiehdotuksen lepäämään jättäminen, Vammala 1971 s. 154 s. sekä siellä mainittu kirjallisuus, sekä Kansainvälisen järjestön perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa, Vammala 1973 s. 164 ss. samoin kuin Kansainvälisten järjestöjen sanktiojärjestelmät, Vammala 1977, missä asiaa käsitellään s. 17 s. ensisijassa kansainvälisen oikeusjärjestyksen tehokkuuden maksimoinnin näkökulmasta.

Bengt Broms on tutkinut HM 33 §:n sisältämiä, eduskunnan ja tasavallan presidentin välistä vallanjakoa tarkoittavia kompetenssisäännöksiä ja voimaansaattamisen problematiikkaa (Eduskunnan Ulkoasiainvaliokunta, Turku 1967 s. 124 ss.). Nyt käsillä olevan tutkielman kannalta erityisen huomionarvoinen on Bromsin analyysi Pariisin rauhansopimuksen eduskuntakäsittelystä (s. 337), hallituksen valtiosopimusvaltuuksista (s. 139 ss.) sekä päätöksenteosta jäsenyydestä Yhdistyneissä Kansakunnissa (s. 372 s.).

Toivo Sainio on käsitellyt voimaansaattamistekniikkaa Suomessa sekä erillisongelmien (mm. Ahvenanmaan itsehallinnon aiheuttamat erikoisuudet) että lainsäädännön yleisestä näkökulmasta: Ks. *Toivo Sainio*, Näkökohtia valtiosopimusten voimaansaattamisesta Ahvenanmaan maakunnassa LM 1972 sekä Lainsäädäntöaloite Suomen oikeudessa, Porvoo 1969. Ks. myös *Tore Modeen*, De folkrättsliga garantierna för bevarandet av Ålundsöarnas nationella Karaktär, Mariehamn 1973 s. 46 ss.

Useat Suomea kansainvälisoikeudellisesti sitovat velvoitteet — monenkeskiset yleissopimukset — sisältävät perusoikeusjärjestelmää täydentäviä määräyksiä. Nämä valtiota oikeudellisesti sitovat säännökset on voimaansaatettu Suomessa ja ne sitovat ylimpien valtioelinten lisäksi myös tuomioistuimia ja hallintoviranomaisia. Nämä kansainväliset velvoitteet on myös oikeudellisesti sanktioitu: perusoikeussäännösten rikkominen merkitsee sitä, että Suomi syyllistyy kansainvälisoikeudelliseen deliktiin ja voi joutua sen seurauksena joko yleisen kansainvälisen oikeuden sanktioiden (represaalioiden) tai ao. yleissopimuksessa säädettyjen yksityiskohdittain määriteltujen toimenpiteiden kohteeksi.<sup>2</sup> Erittäin tehokkaana valtiota kansainvälisen normin mukaiseen käyttäytymiseen taivuttavana tekijänä on lisäksi se, että perusoikeuksia täydentävien yleissopimusten määräysten rikkomuksen seurauksena valtio saattaa joutua kielteisen arvostelun kohteeksi jonkin kansainvälisen järjestön (esim. ILO ja YK) toimielimissä.

Kansainvälisten yleissopimusten (kuten Pariisin rauhansopimuksen, YK:n ihmisoikeussopimusten ja ILO:n konventioiden) perusoikeussäännökset täydentävät Hallitusmuodon II luvun perusoikeussäännöksiä. Kun Suomen valtio on yleissopimuksessa sitoutunut noudattamaan tiettyä perusoikeus(ihmisoikeus)standardia, esim. kieltämään rotusyrjinnän, on ao. normi viranomaisia velvoittavana voimassa. Velvoite sitoo Suomen valtiota Hallitusmuotoa hierarkkisesti ylemmänasteiseen oikeusnormiin (kansainväliseen yleissopimukseen) perustuvana. Suomen valtio on sopimuksen voimassaoloaikana velvollinen varmistamaan, etteivät lainsäädäntöelimet säädä oikeussääntöjä, jotka ovat ristiriidassa sanotun ylemmänasteisen oikeusnormin kanssa sekä että hallintokäytäntö vastaa kansainvälisen veloitteen vaatimuksia. Niin ollen Suomea velvoittava kansainvälisoikeudellinen yleissopimus sitoo Suomen lainsäädäntöä sekä viranomaisten päätöksentekoa ja tätä kautta varmistaa yleissopimuksen ihmisoikeussäännösten tehon. Esimerkiksi voidaan mainita, että Suomen valtiota sitovat tietyt työmarkkinajärjestöjen toimintavapautta sääntelevät ja siten Hallitusmuodon 10 §:n yhdistymisvapautta täydentävät säännökset. Suomen valtio ei voi kansainvälisoikeudelliseen deliktiin syyllistymättä kaventaa Hallitusmuodossa säädettyä yhdistymisvapautta esim. rajoittamalla työmarkkinajärjestöjen toiminta-

<sup>2</sup> Kansainvälisoikeudellisista sanktioista ks. *Saraviita*, Kansainvälisten järjestöjen sanktiojärjestelmät, Vammala 1977 passim., erit. s. 38 ss.

*Suomen perusoikeusjärjestelmän ...*

vapautta. Sama voidaan todeta esim. työntekijäin lakko-oikeudesta: YK:n ihmisoikeuskonventiot (joiden yksityiskohtiin palataan jäljempänä) säättävät mm. työtaisteluvapaudesta. Vastaavaa säännöstä ei sisälly Hallitusmuotoon. Ihmisoikeussopimukset täydentävät suomalaista perusoikeussuojajärjestelmää sikäli, että jos lainsäädäntöelimet ryhtyisivät säättämään työtaisteluoikeutta jyrkästi rajoittavia lakeja, valtion voitaisiin eräin edellytyksin katsoa syyllistyneen deliktiin, ja se voisi joutua ihmisoikeuskonventioiden sanktiosäännösten (kansainvälisen deliktin suorittajaksi leimaavien päätöslauselmien) kohteeksi.

\* \* \*

Edellä on puhuttu oikeudellisesti sitovien kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden suomalaista perusoikeusjärjestelmää täydentävästä vaikutuksesta. Lisäksi on syytä todeta, että kansainvälisellä tasolla joudutaan useista ulkopoliittisista syistä operoimaan oikeudellista sitovuutta vailla olevilla suosituksilla ja julkilausumilla, resoluutioilla, joilla tahdotaan täydentää perusoikeusjärjestelmää jäsenvaltioissa. Tällaiset oikeudellista sitovuutta vailla olevat järjestelyt ovat nekin käytännössä huomattavan tehokkaita perusoikeusjärjestelmän täydennyksiä. Ne eroavat yleissopimusten säännöksistä siinä, että niiltä puuttuu oikeudellinen velvoittavuus. Valtioon ei voida kohdistaa oikeudellisia sanktioita suositusten vastaisen menettelyn seurauksena. Suosituksilla on kuitenkin erittäin tehokkaita poliittisia sanktioita: suosituksen vastaisesti menetelleeseen valtioon voidaan kohdistaa voimakasta arvostelua kansainvälisellä foorumilla. Esimerkkinä ovat YK:n yleiskokouksen hyväksymät päätöslauselmat joissa käsitellään ihmisoikeuskysymyksiä. Ajateltakoon, että Suomen valtio on äänestänyt tällaisen päätöslauselman puolesta (pätöslauselma on ehkä hyväksytty yksimielisesti yleiskokouksessa) ja Suomen edustaja on yleiskokouspuheenvuorossa kannattanut päätöslauselmaa, ehkäpä jopa ilmoittanut Suomen valtion jatkossa vakaasti noudattavan sitä. Tällaisen sinänsä suositusluontoisen ja siis oikeudellisesti velvoittamattoman päätöslauselman vastaisia valtion sisäisiä lainsäädäntö- tai hallintotoimia ei tämän jälkeen hevin voida suorittaa: valtio joutuisi YK:n yleiskokouksessa ja erityiskomiteoissa ankarana arvostelun kohteeksi. Tästä esimerkistä havaitsemme, että myös oikeudellista velvoittavuutta vailla olevat, Suomen valtion kannattamat lukuisat ihmisoikeuksia koskettelevat resoluutiot omaavat

Suomen Hallitusmuodon perusoikeussäännöstöä täydentävän vaikutuksen. Päätöslauselmat sitovat poliittisesti valtioelinten toimivaltaa.

Valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa on joskus vähätelty perusoikeuksien suojajärjestelyn kansainvälisoikeudellista ja -poliittista täydentymistä. On korostettu, että sanktiojärjestelmän puutteellisuuden johdosta järjestelyt eivät ole tehokkaita eivätkä sen vuoksi adekvaattisella tavalla vaikuta perusoikeusjärjestelmään. Tyypillistä on ollut korostaa, ettei YK:n ihmisoikeusjulistus sido Suomea valtiona. Ihmisoikeusjulistuksen käyttö esimerkkinä on kuitenkin harhaanjohtavaa, minkä lisäksi YK:n peruskirjan 1 art. 3. kohta ja 2 art. 1. lause sekä 56 art. lienevät jääneet huomaamatta.

Suomen valtio on ollut aktiivisena toteuttamassa ja sponsorimassa useita YK:n ihmisoikeusjulistuksia ja -sopimuksia. Suomi on myös ollut aktiivinen ETYK-päätösasiakirjan (ja sen sisältämien ihmisoikeussäännösten) laadinnassa. Suomen rooliin valtioitten yhteisössä on jo pitkään kuulunut aktiivisuus kehitysmä-, talous-, aseidenriisunta- ja ihmisoikeuskysymyksissä, painotuksen kylläkin vaihdelleessa eri aikoina. Tämä Suomen ulkopolitiikan roolikuva aivan ilmeisesti estää sen, että Suomessa voitaisiin räikeästi poiketa valtiota koskevista mutta oikeudellista sitovuutta vailla olevista ihmisoikeussuojaa täydentävistä julistuksista, kuten rotusyrjintää, kolonialismia ja apartheid-politiikkaa vastaan suunnatuista ja naisten tasa-arvoa korostavista päätöslauselmista.

*Suomen valtiota oikeudellisesti tai poliittisesti sitovia  
ihmisoikeussäännöksiä.*

*Yleissopimuksia*

Hallitusmuodon II luku on otsikoitu »Suomen kansalaisen yleiset oikeudet ja oikeusturva». »Yleiset oikeudet» ovat pääosin samoja, joita kansainvälisoikeudellisessa kirjallisuudessa luonnehditaan »ihmisoikeuksiksi». Sekä »perusoikeuksien» että »ihmisoikeuksien» historia lähtee liikkeelle Ranskan vallankumouksesta; ne otettiin valtiosääntöihin eri puolilla maailmaa. Aluksi ILO:n toimesta jo ennen toista maailmansotaa, mutta täydellä teholla vasta YK:n perustamisen jälkeen, nämä samaa juurta olevat säännökset tulivat vähitellen yhä laajemmin ja yksilöidympinä kirjatuiksi erilaisiin kan-

sainvälisen tason asiakirjoihin. »Perusoikeudet» ja »ihmisoikeudet» tarkoittavat sekä valtiosäännöissä että kansainvälisissä asiakirjoissa viime kädessä yksityisen kansalaisen vapauden sekä fyysisen ja sosiaalisen turvallisuuden vahvistamista.

Suomen valtiota sitovista kansainvälisen tason perusoikeusjärjestelyistä ehkä merkittävin (ainakin oikeudellisen ja poliittisen sitovuuden suhteen) on Pariisin rauhansopimus. Rauhansopimuksen 7 artiklan mukaan Suomi mm. sitoutui kumoamaan diskriminatorisen lainsäädännön ja olemaan vastaisuudessa säätämättä (poliittisen mielipiteen tai rodullisen syntyperän mukaan) diskriminoivia lakeja. 8 artiklassa todetaan, että Suomi on jo välirauhansopimuksen mukaisesti ryhtynyt toimenpiteisiin hajoittaakseen kaikki Suomen alueella toimivat fascisminluontoiset järjestöt sekä muut järjestöt, jotka harjoittavat liittoutuneiden vastaista propagandaa. Valtio sitoutui olemaan vastaisuudessa sallimatta »senluontoisten järjestöjen olemassaoloa ja toimintaa, joiden tarkoituksena on kieltää kansalta sen demokraattiset oikeudet». Artiklassa toisin sanoen rajoittamalla absoluuttista yhdistymisvapautta pyritään tukemaan perusoikeuksien käyttämistä yleisesti.

Pariisin rauhansopimuksen 6 artikla sisältää edellistä laajemman täydennyksen perusoikeusjärjestelmään. Sen mukaan Suomen on ryhdyttävä kaikkiin tarpeellisiin toimenpiteisiin taatakseen kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville henkilöille rotuun, sukupuoleen, kieleen tai uskontoon katsomatta oikeuden nauttia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, joihin sisältyvät sananvapaus, paino- ja julkaisuvapaus, uskonnonvapaus, vapaus poliittisiin mielipiteisiin sekä kokoontumisvapaus. Nämä perusoikeudet olivat jo kaikki voimassa HM II luvun säännösten nojalla. Olennaista Pariisin rauhansopimuksen 6. artiklan säännöksessä on toisaalta se, että sanotut oikeudet on turvattava kansalaisten lisäksi myös ulkomaalaisille Suomen lainkäyttöpiirissä. Toiseksi on korostettava, että sopimuksessa (ja sen vastineissa, muissa liittoutuneiden rauhansopimuksissa) ehkä ensimmäisen kerran perusoikeussäännösten historiassa kaikille olennaisille ns. klassisille perusoikeuksille, jotka koskevat mielipiteen muodostusta ja poliittista toimintaa, asetettiin kansainvälisoikeudellinen tehoste.

Pariisin rauhansopimus ei sisällä erillisiä ihmisoikeussäännösten sanktiojärjestelmiä, joten sopimuksen sanktiona ovat yleisen kansainvälisen oikeuden sanktiot (repressaaliat). Sopimuksen 35 artiklassa

määrätään kylläkin yksityiskohtainen menettely sopimusta koskevien tulkinta- ja täytäntöönpanoerimielisyyksien selvittämiseksi.<sup>3</sup>

Suomen valtio ratifioi keväällä 1975 kaksi laajaa ihmisoikeuskonventiota, Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen ja Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen. Yleissopimusten lisäksi Suomen valtio antoi viimeksi mainitun sopimuksen 41 artiklassa tarkoitetun selityksen, että se tunnustaa asetettavan ihmisoikeuskomitean oikeuden vastaanottaa ja tutkia sellaisia ilmoituksia, joissa toinen sopimusvaltio väittää, että toinen sopimusvaltio ei täytä yleissopimuksen mukaisia velvoitteita. Niinikään Suomen valtio sitoutui kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan sopimukseen liittyvään valinnaiseen lisäpöytäkirjaan, jonka nojalla ihmisoikeuskomitea saa vastaanottaa yksityisiltä henkilöiltä tulevia ilmoituksia, joissa ilmoittaja väittää joutuneensa johonkin yleissopimuksessa ilmaistuun oikeuteen kohdistuneen loukkauksen uhriksi (tämä järjestely uhkaa kylläkin jäädä Pohjois- ja Keski-Euroopan valtioiden keskiseksi uudeksi alueelliseksi ihmisoikeusjärjestelmäksi).

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus sisältää nimensä mukaisesti kansalaisten talousasemaan ja sosiaaliturvaan liittyviä, tavoitteiden luontoisia säännöksiä. Kiinteimmin perinteistä perusoikeussuojaa täydentävänä voidaan pitää 2 artiklan säännöksiä, jotka kieltävät kaikenlaisen syrjinnän (täydennys HM 5 §:ään) sekä 8 artiklan säännöksiä, joissa yleissopimuksen sitomat valtiot sitoutuvat takaamaan oikeuden perustaa ammattiliittoja sekä lakko-oikeuden (täydennyksiä HM 10 §:n säännöksiin yhdistymisvapaudesta).

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus sisältää säännöksiä, jotka täydentävät — tai joiden tulisi täydentää — klassisia perusoikeuksia sekä vaalioikeuksia. Yleissopimuksen artiklat, jotka on tarkoitettu oikeudellisesti sitoviksi, sisältävät säännöllisesti joustavia ja tulkinnanvaraisia määreitä, jotka aiheuttavat

<sup>3</sup> Pariisin rauhansopimuksen ja Suomen oikeuden välisestä suhteesta ks. Suontausta, Rauhansopimus ja Suomen kansalaisten yleiset oikeudet ja oikeusturva. LM 1949 s. 617 ss. *Broms*, op. cit. käsittelee s. 342 rauhansopimuksen käsittelyjärjestystä eduskunnassa. *Broms* korostaa samassa yhteydessä että hallitus informoi eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa sopimusneuvottelujen kuluessa huolellisesti, joten valiokunta sai jatkuvasti tietoja neuvottelujen edistymisestä.

Pariisin rauhansopimuksen diskriminaatiokiellon suhteesta yhdenvertaisuussäännökseen HM 5 §:ssä eduskuntakäytännön valossa ks. *Hidén*, Hallitusmuodon yhdenvertaisuusnormi ja lainsäätäjät. *Urho Kekkosen juhlaulkaisu*, Vammala 1975 s. 23 alaviite 1.

sen, että artikloja lukemalla on vaikea päätellä, kuinka huomattavaa täsmennystä perusoikeusjärjestelmään säännös todella merkitsee. Yleissopimuksessa luetellaan useita tärkeitä perusoikeuksien käytön alueita — mm. Suomalaista perusoikeusjärjestelmää huomattavasti yksityiskohtaisemman oikeudenkäynnin asianosaisen ja erityisesti syytetyn oikeusturvaa vahvistavan säännösten 14 ja 15 artiklassa. Yleissopimuksessa määritellään useimmat klassisista perusoikeuksista täsmällisemmin kuin Hallitusmuodossa. Toisaalta perusoikeuksien käyttöä yleissopimuksen säännösten mukaan voidaan rajoittaa selvästi löyhemmin perusteina kuin Hallitusmuodossa säädettyjä vastaavia perusoikeuksia. Niinpä esim. yhdistymisvapautta (22 art.) saadaan lainsäätämisyjärjestyksessä rajoittaa tavoilla, jotka ovat demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömiä, tai tavalla jota yleisen järjestyksen ylläpitäminen vaatii taikka »terveydenhoidon tai moraalinen tahi muiden oikeuksien tai vapauksien suojaamiseksi».<sup>4</sup>

Ihmisoikeuskonventiot eivät merkitse Suomen perusoikeussäännöksille huomattavaa tehon lisää siinä mielessä että perusoikeusturva nykyisestään täsmentyisi. Perusoikeussuojan voidaan ajatella vahvistuvan siinä mielessä, että yleissopimusten voimassaollessa Hallitusmuodossa säädetyt perustuslainsäädäntöelimet (eduskunta ja tasavallan presidentti) eivät ole »suvereeneja» edes perustuslainsäädäntöjärjestyksessä poikkeamaan perusoikeussuojasäännöksistä Hallitusmuodon II luvussa. Tähän liittyy havainto, että viimeaikaisessa perusoikeuskeskustelussa esitetyt vaatimukset, joiden mukaan Hallitusmuotoon tulisi kirjata sellaisia perusoikeuksia, jotka eivät ole muutettavissa edes perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, on perusteltu puutteellisesti. Sekä Pariisin rauhansopimuksen että nytemmin myös ihmisoikeussopimusten säännökset rajoittavat tuntuvasti perustuslainsäätäjän kompetenssia.

Suomen valtio on sitoutunut ylläpitämään YK:n yleissopimusten vaatiman perusoikeussuojan tason. Jos valtion sisäisellä lainsäädäntötoimella perusoikeussuojaa alennettaisiin tämän tason alapuolelle, Suomen valtio syyllistyisi kansainvälisoikeudelliseen deliktiin ja joutuisi sanktiomenettelyn ja kriittisen kansainvälisen arvostelun kohteeksi. Perusoikeussuojajärjestelyn tehoa täydentää se, että vieraat valtiot — ja lisäpöytäkirjan tultua voimaan yksityiset kansa-

<sup>4</sup> Paavo Kastari kiinnitti perusoikeusmonografiinsa esipuheessa aiheellisesti lainvalmistelijoiden huomiota kansainväliseen ihmisoikeustutkimukseen ajankohtana, jolloin Suomessa valmisteltiin YK:n ihmisoikeuskonventioiden valtiosisäistä voimaansaattamista (Kansalaisvapauksien perustuslainturva, Vammala 1972 s. VIII s.).

laisetkin — voivat esittää muistutuksia Suomen perusoikeusoloista kansainvälisillä foorumeilla, jolloin ihmisoikeuskomitea voi tehdä Suomen valtion ihmisoikeusolot tuomitsevan päätöksen. On todennäköistä, että tällainen yritettäisiin Suomen taholta kaikin keinoin välttää, mikä puolestaan käänteisesti merkitsee perusoikeussuojan vahvistumista valtion sisällä. Huomattakoon lisäksi, että yleissopimusten edellyttämä perusoikeusolojen raportointivelvoite ihmisoikeuskomitealle on omiaan karsimaan valtioiden yleissopimuksiin tekemiä varaumia sekä yleissopimusten velvoitteiden vastaista sisäistä lainsäädäntöä. Suomi lienee joutunutkin hankalaan tilanteeseen tekemiensä monien varaumien johdosta ihmisoikeuskomiteassa.<sup>4a</sup>

\* \* \*

Yhdistyneiden kansakuntien puitteissa on valmisteltu useita yleissopimuksia, joissa valtiot sitoutuvat tiettyyn minimitasoon määrättyjen perusoikeuksien suojaamisen alueella. Tärkeimpinä näistä voidaan mainita HM 5 §:n yhdenvertaisuussäännöstöä täydentävä rotusyrjinnän poistamista koskeva yleissopimus, HM 6 §:ää täydentävä joukkotuhontana pidettävän rikoksen ehkäisemistä tarkoittava sopimus, HM 5 §:ään liittyvät naisten asemaa koskevat yleissopimukset, HM 5 §:ää täydentävät orjuuden ja orjakaupan kieltävät yleissopimukset sekä UNESCO:n puitteissa valmistellut opetus-, kulttuuri- ja sosiaalialan yleissopimukset, jotka täydentävät HM 5 §:n yhdenvertaisuussääntöä, HM 8 §:n uskonnonvapausperiaatetta sekä HM 14 §:n kielellisen tasa-arvon periaatetta.

Huomattavan laajoja ja yksityiskohtaisia perusoikeussuojaan liittyviä yleissopimuksia on laadittu niinikään Kansainvälisen työjärjestön puitteissa. Kuten tunnettua, Kansainvälisen työjärjestön yhtenä perustavoitteena on sosiaaliturvan vahvistaminen sekä työntekijöiden sosiaaliohjelmien ja järjestäytymisvapauden turvaaminen jäsenmaissa. Jäsenvaltiot sitoutuvat yleissopimuksiin, joiden noudattamista järjestö valvoo erittäin tarkasti. Mikäli jokin valtio rikkoo ratifioimiaan yleissopimuksia, valtio saattaa joutua järjestön huomion kohteeksi, järjestö voi tehdä päätöksiä, joissa valtio leimataan oikeudellisten velvoitteiden rikkojaksi, voidaanpa valtioon kohdistaa sanktioitakin oikeudellisten velvoitteiden rikkomusten johdosta.

Hallitusmuodossa säädettyjen perusoikeussäännösten kannalta

<sup>4a</sup> Ks. UN Press Release HR/498 18. 8. 1977.

### *Suomen perusoikeusjärjestelmän ...*

merkittävimpiä Suomen ratifioimista ILO:n konventioista ovat sopimus, joka koskee ammatillista järjestäytymisvapautta ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelua (N:o 87), sopimus joka koskee järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvotteluoikeuden periaatteiden soveltamista (N:o 98), täydennyksinä HM 10 §:n säännöksiin yhdistymisvapaudesta, sopimus joka koskee samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettavaa samaa palkkaa (N:o 100) täydennyksenä HM 5 §:n yhdenvertaisuusperiaatteeseen, sopimus pakko-työn poistamisesta (n:o 105) HM 6 §:n vapaudensuojan täydennyksenä sekä sopimus, joka koskee työmarkkinoilla ja ammatinharjoittamisen yhteydessä tapahtuvaa syrjintää (N:o 111) täydennyksenä HM 5 §:n yhdenvertaisuusperiaatteeseen.

Erityispiirteenä ILO:n konventioilla on se, että ne edellyttävät jäsenvaltion saattavan valtion sisäisesti voimaan asiasisältöisiä säädöksiä — jotka voivat käytännössä konkretisoida perusoikeussuojaa.

### *Suositusluontoisia järjestelyjä.*

Useiden kansainvälisten järjestöjen perustehtäviin kuuluu jäsenvaltioiden toimintaa suositusten luontoisesti ohjaavien päätöslauselmien valmistelu ja hyväksyntä. Joissakin tapauksissa tyydytään suositusluontoisuuteen sen vuoksi, etteivät jäsenvaltiot ole valmiita hyväksymään oikeudellisesti sitovaa yleissopimusta. Toisissa tapauksissa suositusmuoto on kehityksen alkuvaihe: ensimmäiseksi valmistellaan yleisluontoisesti muotoiltu suositus ja vasta jatkossa valmistellaan yksityiskohtainen yleissopimus, joka voimaan tultuaan korvaa suosituksen. Suositusmuoto on usein ensimmäinen vaihe kehityksessä kohti oikeudellisesti sitovan yleissopimuksen syntymistä.

Perusoikeuksien alalla on suositusluontoisia päätöslauselmia käytetty erityisen vilkaasti Yhdistyneiden Kansakuntien ja Kansainvälisen työjärjestön (ILO) piirissä.

Tunnetuin perusoikeussuojan täydennykseksi tarkoitettu suositusluontoinen säädös on tietenkin YK:n yleismaailmallinen ihmisoikeusjulistus — joka on sittemmin myötävaikuttanut sekä ihmisoikeussopimusten että erinäisten muiden perusoikeussuojaa vahvistavien yleissopimusten (mm. rotusyrjintäkonventio) hyväksymiseen.

Yleiskokous on hyväksynyt joukon muita perimmältään niinikään suositusluontoisia, jäsenvaltioiden kansalaisten perusoikeussuojan vahvistamiseen tähtääviä asiakirjoja.

Ihmisoikeussuojaan liittyviä päätöslauselmia ovat lapsen oikeuksien julistus, julistus rotusyrjinnän täydellisestä poistamisesta, julistus naisiin kohdistuvan syrjinnän poistamisesta, julistus turvapaikka-oikeudesta, julistus vajaamielisten oikeuksista, julistus tieteellisen ja teknisen kehityksen käyttämisestä rauhan edistämiseksi ja ihmiskunnan hyväksi, julistus kaikkien kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen kohtelun tai rangaistuksen kohteeksi joutuneiden suojelemiseksi sekä apartheid-rikoksen ja terrorismin vastaiset julistukset jne. Kansalaisten taloudellisen hyvinvoinnin edistäminen on niinkään ollut joko perussyynä tai osatekijänä erinäisille YK:n yleiskokouksen hyväksymille taloudellisuontoisille ja ympäristönsuojelua koskeville julkistuksille.

Kansainvälinen työjärjestö on jo 1920-luvulta lähtien hyväksynyt suositusluontoisia päätöslauselmia, jotka sisältävät perusoikeussuojaa täydentämään tarkoitettuja ohjelmaluontoisia kehotuksia jäsenvaltioiden työ- ja sosiaaliolojen järjestämisestä. Esimerkkeinä ovat mm. suositus joka koskee työttömyyttä (n:o 1, täydennyksenä HM 6,2 §:n säännökseen), suositus joka koskee pakkotyötä (n:o 36, täydennyksenä HM 6 §:n vapaudensuojasäännökseen), suositus samapalkkaisuuteen (n:o 90, täydennyksenä HM 5 §:n yhdenvertaisuussäännökseen), sekä työpaikoilla tapahtuvaa syrjintää koskeva suositus (n:o 111, täydennyksenä HM 5 §:ään). ILO:n suosituksilla on oikeudellista relevanssia mm. sikäli, että valtio on velvollinen tekemään selkoa lainsäädännöstään suosituksen tarkoittamalla alalla. Suosituksista on lisäksi tiedotettava valtionsisäisesti.

Lopuksi on syytä mainita Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin Päätösasiakirjan sinänsä suosituksen luontoiset perusoikeussuojaa tarkoittavat säännökset. Konferenssivaltiot totesivat, että ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien toteuttaminen on suoritettava YK:n peruskirjan, ihmisoikeuksien julistuksen sekä ihmisoikeuskonventioiden hengessä. Konferenssivaltiot ilmaisivat halunsa rohkaista kansalaisiaan käyttämään poliittisia, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksiaan ja vapauksiaan. Vaikka Päätösasiakirjan velvoitteet ovatkin suositusluontoisia, on ihmisoikeus- ja perusoikeuskorostuksella välillisiä poliittisia vaikutuksia Suomen perusoikeusjärjestelmään. Ei vähimmin sen seurauksena, että Suomen valtio edellä mainituin tavoin osallistui aktiivisesti ETYK-prosessiin alusta alkaen. Tuntuvat perusoikeuksien rajoitukset Suomessa saataisivat olennaisesti heikentää hallituksen edustajien toiminnan legitimiisyyttä konferenssin jatkovaiheissa. Tässäkin voidaan nähdä

kansainvälisen poliittisävyisen julistuksen perusoikeusjärjestelmää käänteisellä tavalla vahvistava ei-oikeudellinen, mutta silti huomion-arvoinen vaikutus.

Todettakoon myös, että Suomen valtio on ulkopoliittisista syistä pysytellyt institutionalisoidun eurooppalaisen ihmisoikeussuojajärjestelmän (Euroopan Ihmisoikeuskonventio) ulkopuolella. On toisaalta ajateltavissa, että eurooppalainen ihmisoikeussuojajärjestelmä konkretisoituu ja ehkä myös institutionalisoituu ETK-prosessin jatkuessa.

\* \* \*

Tiivistettynä yhteenvedona kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden ja suositusluontoisten päätöslauselmien vaikutuksesta perusoikeusjärjestelmään voidaan lopuksi todeta seuraavat vaikutustavat:

1. Sitovat perusoikeuksia koskevat sopimukset estävät ylimpiä valtioelimiä säättämästä perusoikeuksia olennaisesti rajoittavia lakeja.

2. Kansainvälisoikeudellinen yleissopimus on eräissä tapauksissa vaatinut, että Suomessa on ennen sopimuksen ratifiointia muutettu perusoikeussuojan kannalta kielteistä, perustuslakeja hierarkkisesti alemmantasoista lainsäädäntöä (mm. YK:n ihmisoikeussopimukset ja rotusyrjinnän kieltävä yleissopimus).

3. Eräät ihmisoikeuksiin liittyvät yleissopimukset ovat vaatineet erinäisten perusoikeuksien käyttämistä konkretisoivien, lain tai asetuksen tasoisten säädösten säättämistä (mm. ILO:n konventiot).

4. Perusoikeuksiin liittyvät kansainvälisoikeudelliset veloitteet ovat (toisin kuin Hallitusmuodon II luvun perusoikeussäännökset käytännössä) asianmukaisesti transformoituina välittömästi viranomaisia ja tuomioistuimia sitovia (mm. Pariisin rauhansopimuksen säännökset ja ILO:n konventiot).

5. Sekä oikeudellisiin veloitteisiin että useisiin suositusluontoi-siinkin normistoihin liittyy vahvoja kansainvälisoikeudellisia juridisia tai poliittisia sanktioita, jotka osaltaan myötävaikuttavat perusoikeuk-sien rajoittamista hillitsevällä tavalla myös valtion sisällä (esim. perus-oikeuksien rikkojaksi leimaavan keskustelun uhka YK:n yleiskokouk-sessa tai ihmisoikeuskomissiossa tai -komiteassa).

6. Erinäisten kansainvälisoikeudellisten ihmisoikeuksia koskevien veloitteiden noudattamisen varmistimena on kansainvälisoikeudelli-

sia seuranta- ja valvontajärjestelmiä (mm. YK:n ihmisoikeussopimukset ja rotusyrjintäsopimus, ILO:n konventiot ja suositukset, Pariisin rauhansopimuksen noudattamisen diplomaattinen seurantajärjestelmä jne.).<sup>5</sup>

Havaitsemme, että perusoikeuksia Hallitusmuodossa täydentää huomattavan vivahteikas ja monella tapaa vaikuttava kansainvälisen tason järjestelmä, jonka teho ja menettelymuodot ovat todennäköisesti jatkuvasti lisääntymässä.

\* \* \*

Yhteenvetona edellä sanotusta voinemme todeta, että kansainvälisoikeudellisella ja -poliittisella tasolla tavataan useita kansalaisten perusoikeussuojaa vahvistavia järjestelmiä, joiden tehon analyysi on aiheetta syrjäytetty perusoikeustutkimuksessamme. On ilmeistä, että tähän ovat vaikuttaneet useat eri syyt. Perinteinen legalismi on ehkä estänyt juristeja syventymästä suositusluontoisten säännöstöjen vaikutuksen arviointiin. Historialliset ja poliittiset syyt lienevät ainakin osittain vaikuttaneet siihen, että Pariisin rauhansopimuksen perusoikeusartiklat on yleensä sivuutettu tutkimuksissa maininnoita. Ja osaltaan asiaintilaan lienee vaikuttanut myös se, että perusoikeuksien kansainvälisoikeudellisen suojan tutkimus osuu kahden perinteisesti vankan ja eriytyneen oikeustieteen lohkon saumakohtaan ja on jäänyt jonkinlaiseksi harmaaksi vyöhykkeeksi.

---

<sup>5</sup> Kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden seurantajärjestelmistä ks. Saravilta, Sanktiojärjestelmät, s. 199 ss.