

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)

Jaakko Uotila

Perusoikeusjärjestelmän kehittämistä koskevia näkökohtia

Valtiosääntöuudistusta koskeva keskustelu näyttää ainakin poliittisella kentällä keskittyvän lähinnä vain kahteen osaongelmaan, nimittäin määräenemmistökysymyksen selvittämiseen ja perusoikeusjärjestelmän kehittämistä koskevaan työhön. Molemmat osaongelmat ovat komiteatyöskentelyn kohteina. Näistä määräenemmistökysymys selvästikin ainakin oikeudelliselta ja tekniseltä kannalta katsoen on yksinkertaisempi, vaikka näyttää kylläkin siltä, että vaikeuksia sillä taholla on saatettu monastikin aliarvioida.

Tässä kirjoitelmassa on tarkoitukseni esittää joitakin näkökohtia perusoikeuksien välittömän soveltamisen ongelmasta sekä joitakin taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia koskevia huomioita ja arvioita. Selvästikin näillä kahdella kysymysryhmällä on eräitä tärkeitä kosketuskohtia. Tarkastelutapaa voi pitää osaksi valtiosääntöoikeudellisena, osaksi valtiosääntöpoliittisena.

Perusoikeuksien välitön soveltaminen

Valtiosääntökomitean välimietinnössä (1974) käsiteltiin perusoikeusnormien välittömän soveltamisen ongelmaa. Komitea ilmoitti olevansa

»... yksimielinen siitä, että perusoikeussäännöksistä on mahdollisimman laajalti tehtävä suoraan viranomaisia sitovia normeja, joihin kansalaiset voivat välittömästi vedota tuomioistuinten ja muissa viranomaisissa. Perustuslakiin on sisällytettävä nimenomainen normi, joka määrää perusoikeudet suoraan kaikkia valtion toimielimiä velvoittavaksi oikeudeksi, sikäli kuin perusoikeussäännöksiin sanamuodosta ei selvästi ilmene, että on tarkoitettu rajatumpaa — esimerkiksi vain lainsäädäntöeliimiin kohdistuvaa — velvollisuutta.»¹

¹ Valtiosääntökomitean välimietintö, KM 1974: 27, s. 108.

Valtiosääntökomitean näin esittämä ajatus on saavuttanut laajalti kannatusta komitean mietinnön johdosta annetuissa lausunnoissa.² Kuitenkin on todettava, että sekä komitea että useimmat lausunnonantajat ovat liikkuneet lähinnä *ideatasolla*, jolloin ei vielä ole selvitetty itselle eikä toisillekaan, miten idea käytännössä voitaisiin toteuttaa ja mitä välttämättömiä seuraamuksia sen toteuttamisesta tulisi aiheutumaan. Seuraavassa yritetään perusoikeuksien välittömän soveltamisen ideaa konkretisoida ja siltä pohjalta arvioida idean käyttökelpoisuutta.

Perusoikeusnormien välittömän soveltamisen periaate voidaan alustavasti ymmärtää lähinnä kahdella vaihtoehtoisella tavalla. Ensinnäkin voidaan tarkoittaa sitä, että tuomioistuimen tai hallintoviranomaisen (seuraavassa puhun vain viranomaisesta) tulee *viran puolesta* huolehtia siitä, että ratkaisu ei loukkaa asianosaisen perusoikeutta. Vaihtoehtoisesti voidaan tarkoittaa lähinnä sitä, että asianosaisella olisi *oikeus tehdä väite* siitä, että jokin ratkaisu tai toimenpide loukkaa hänen perusoikeuttaan. Tällaisen väitteen johdosta olisi kysymys tutkittava. Molemmissa vaihtoehdoissa edellytetään, että jos perusoikeusnormin ja tapaukseen sovellettavan alemmanasteisen säädöksen (tavallinen laki, asetus, valtioneuvoston päätös, ministeriön päätös, kunnallissääntö jne.) havaitaan olevan keskenään ristiriidassa, ratkaisun pohjaksi otetaan perusoikeusnormi. Sivumennen huomautan tässä siitä, ettei suinkaan ole vielä selvitetty, mistä kaikesta voi olla kysymys silloin, kun kaksi hierarkisesti eriasteista normia »ovat keskenään ristiriidassa». Tämä kysymys vaatisi kokonaan eri tutkimuksensa, jota Suomen oloissa voitaisiin pitää aivan erityisen tarpeellisena.

Molempia edellä esitettyjä vaihtoehtoja silmällä pitäen joudutaan seuraavaksi kysymään, mikä *viranomainen/viranomaiset* olisi toimivaltainen ratkaisemaan kysymyksen perusoikeusnormin ja alemmanasteisen normin välisestä ristiriidasta? Näin palaudutaan auttamattomasti »klassiseen» kysymykseen tuomioistuinten oikeudesta tutkia lakien perustuslainmukaisuutta. Jos lähdetään siitä, että perusoikeusnormien tulee olla välittömästi sovellettavaa oikeutta, tämä kanta näyttää johtavan siihen, että *jokainen viranomainen*, jolla on toimivaltaa ratkaista joitakin kansalaisten oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia kysymyksiä, on toimivaltainen ja samalla velvollinen soveltamaan ensisijaisesti juuri perusoikeusnormeja. Tätä ratkaisu-

² Toisen valtiosääntökomitean mietintö, KM 1975: 88, s. 100—102.

mallia, joka tekisi tuomioistuinten ohella myös hallintoviranomaisista toimivaltaisista lakien perustuslainmukaisuuden tutkijoita, voidaan luonnehtia *desentralisoiduksi*. Hyvällä syyllä lienee aihetta olettaa, ettei tällaista ratkaisua tulisi hyväksymään. Sehän johtaisi selvästikin siihen, että esim. verolautakunta tai nimismies tai vaikkapa jokin kunnan lautakunta joutuisi punnitsemaan perusoikeusnormin ja alemmanasteisen normin välistä ristiriitaa ja antamaan siitä ensi asteessa ratkaisunsa. On melko ilmeistä, että näin hajautettua järjestelmää ei voida ajatellakaan, vaan että kysymykseen tulevat lähinnä vain muut vaihtoehdot, joista on syytä varsinkin mainita ylimmät tuomioistuimet (KKO ja KHO), erityinen valtiosääntötuomioistuin tai eduskunnan perustuslakivaliokunta. Nämä kolme vaihtoehtoa ovat systemaattisesti ja muutoinkin varsin kaukana toisistaan. Kyseenalaista on, voiko mikään niistä ainakaan puhtaana Suomessa toteutua. Tämä ei kuitenkaan tehne keskustelua asiasta tarpeettomaksi. Onhan syytä kartoittaa eri vaihtoehtojen merkitystä ja seuraamuksia siltä varalta, että joskus todella ryhdytään tekemään muitakin kuin määräenemmistösäännöksiin ulottuvia valtiosääntöuudistuksia.

Varsinkin vasemmiston taholla on ajatus erityisen valtiosääntötuomioistuimen perustamisesta saanut vastustusta osakseen. Tämän ratkaisun on katsottu voivan saattaa eduskunnan aseman kyseenalaiseksi ylimpänä valtioelimenä. On haluttu jopa väittää, että tosiasiassa ylin poliittinen valta saattaisi siirtyä valtiosääntötuomioistuimelle, varsinkin jos sillä olisi mahdollisuus suorittaa perustuslakivalvontaa ei ainoastaan konkreettisissa ratkaisutilanteissa vaan myöskin ns. abstraktisen normikontrollin muodossa. Myös on katsottu, että erityinen valtiosääntötuomioistuin joka tapauksessa edustaisi konservatiivisempaa näkemystä kuin esim. eduskunnan perustuslakivaliokunta.

Nähdäkseni olisi mahdollista löytää sellainen välittävä ratkaisu, joka toisaalta edistäisi perusoikeussuojaa ja jonka toisaalta ei voitaisi katsoa asiallisesti heikentävän eduskunnan asemaa ylimmän valtiovallan haltijana. Tällainen ratkaisu voisi olla eduskunnan valitsema *perusoikeustuomioistuin*, jonka toimialaan kuuluisivat vain konkreettiset perusoikeustapaukset, ei sitävästoin abstraktinen normikontrolli. Tämän ratkaisumallin lähempi luonnosteleminen ei kuitenkaan kuulune tähän yhteyteen.

Valtiosääntökomitean hahmottelemasta jälkikäteisen perustuslakikontrollin uskomisesta eduskunnan perustuslakivaliokunnalle olen komitealle antamassani lausunnossa todennut — kuten useat muut-

kin asiantuntijat — että tuollaisen tehtävän keskittäminen perustuslakivaliokunnalle olisi käytännöllinen mahdollisuus.³ Kun eduskunnalle jo nytkin tuottaa ilmeisiä vaikeuksia selviytyä ajallaan kaikista vaativista lainsäädäntötehtävistä ja finanssivallan käyttämiseen kuuluvista toimista, olisi todellakin perusteetonta edellyttää, että jokin eduskunnan valiokunta voisi muun työnsä ohessa ratkaista kaikki normien soveltamisvaiheessa esiin nousseet perusoikeusongelmat. Tällainen ratkaisu ei voisi johtaa muuhun kuin asioiden valtavaan ruuhkautumiseen kaikkine siitä aiheutuvine haitallisine seurausvaikutuksineen. Toisaalta on korostettava sitä, että jos ei mitään reaalisia muutoksia tehdä, tulee puhe perusoikeusjärjestelmän kehittämisestä jäämään tyhjäksi puheeksi paljon muun puheen joukossa. Ylenmääräinen huoli eduskunnan arvovallan vähenemisestä tuntuu tässä yhteydessä hätävarjeluksen liioittelulta: syyt parlamentaarisen järjestelmän yleiseen heikkenemiseen ovat aivan muualla kuin tässä käsiteltyjen perusoikeuskysymysten parissa. Niinpä myös eduskunnan aseman vahvistamiseen tulee etsiä aivan muita keinoja kuin huolenpito siitä, *ettei* jälkikäteistä perustuslakivalvontaa organisoitaessa millekään eduskunnan ulkopuoliselle toimielimelle uskottaisi toimivaltaa perusoikeuskysymysten ratkaisemisessa. Kaikkien ratkaisujen vastustaminen viittaamalla juuri eduskunnan ylivallan säilyttämiseen osoittanee ainakin sen, että asianomaisen mielessä ja arvoasteikossa tietyt valtasuhteet ovat tärkeämmällä sijalla kuin halu kehittää perusoikeusjärjestelmää.⁴

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia koskevia huomioita

Kysymys TSS-oikeuksien sisällyttämisestä perusoikeuksien joukkoon liittyy sekin kysymykseen perusoikeusnormien välittömästä sovellettavuudesta. Lienee melko ilmeistä, *ettei* ainakaan kaikkia TSS-oikeuksia olisi edes teknisesti mahdollista muotoilla välittömästi sitoviksi ja siten sellaisiksi, että kansalaiset voisivat niihin suoraan vedota tuomioistuimissa ja hallintoviranomaisissa. Tämä vaikeus on kuitenkin lähinnä tekninen laadultaan eikä voine sinänsä muodostaa mitään painavaa argumenttia TSS-oikeuksia vastaan. Tul-

³ KM 1975: 88, s. 411.

⁴ Valtasuhdekysymyksiä päätyy korostamaan myös maaherra Kauko Sipposen puheenjohtajana toiminut perusoikeustyöryhmä laatimassaan muistiossa (moniste 1977), s. 22—23.

kitsijan ja soveltajan kannalta riittänee, jos voidaan selvästi osoittaa kussakin tapauksessa, onko tarkoitettu välitöntä sovellettavuutta vai onko kyseessä pelkkä ohjelmalause.

Tarkoitukseni on tässä käsitellä lähemmin väittämää, jonka mukaan TSS-oikeudet ovat markkinatalousjärjestelmässä (kapitalistisessa järjestelmässä) periaatteessa mahdottomat toteuttaa, kun taas sosialismin vallitessa itse järjestelmä luo rakenteelliset takeet TSS-oikeuksien toteutumisesta. Tällainen väite on usein tuotu esiin marxilaiselta taholta. Kiistatonta lieneekin, että sosialistimaiden perustuslaeissa tavataan enemmän TSS-oikeuksia koskevia normeja kuin markkinatalousjärjestelmän maissa. Mutta siihenpä kiistattomat totuudet taitavatkin loppua.⁵

TSS-oikeuksien piiri voidaan rajata eri tavoin. Valtiosääntökomitean välimietinnössä käsiteltiin tähän ryhmään kuuluvina oikeutta ihmisarvoiseen elämään, työpaikkaan, toimeentulon turvaan, asuntoon, terveyden suojaan ja sairaanhoitoon, sivistykseen ja kykyjen mukaiseen koulutukseen, lepoon ja virkistykseen sekä mahdollisimman viihtyisään ja turmeltumattomaan elinympäristöön.

TSS-oikeuksista yleisesti voitaneen sanoa, että niiden toteutuminen käytännössä näyttää enemmän olevan riippuvainen muista tekijöistä kuin perustuslain normeista. Ennen kuin tällaisista oikeuksista voidaan vakavasti jossakin yhteiskunnassa puhua, täytyy olla olemassa tietty reaalin »kate», jota ilman ko. oikeudet eivät voi toteutua. Tällaiseksi katteeksi voidaan katsoa ainakin seuraavat kolme seikkaa:

1. riittävä kansantuote l. resurssit
2. riittävä poliittinen tahto
3. riittävä perustuslakitasoa alemmanasteinen normisto, joka tarvitaan, jotta jokin oikeus voisi käytännössä toteutua.

Suhde perustuslain normeihin näyttäisi olevan lähinnä sellainen, että em. edellytykset yksistään, siis jo ilman perustuslain normeja, riittävät toteuttamaan ainakin useimmat TSS-oikeudet. Tosin ne silloin normihierarkisesti eivät nauti perustuslain suojaa. Toisaalta perustuslakitason normit eivät yksistään, vaikka ne kirjoitettaisiin miten velvoittavaan muotoon hyvänsä, voi käytännössä toteuttaa

⁵ TSS-oikeuksia koskeva valaiseva yleiskatsaus sisältyy Heikki Karapuun muistioon »Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet». Valtiosääntökomitea 26. 3. 1971 (moniste).

mitään TSS-oikeuksia, koska kaikkien niiden toteuttamiseen tarvitaan yksityiskohtaista normistoa, joka konkretisoi oikeudet, määrää organisaation, menettelytavat, rahoituksen, oikeussuojakeinot jne.

Edellä esitetty väittämä saattaa tuntua rohkealta. Se vaatiikin heti ainakin yhden rajoituksen: oikeus työhön (työpaikkaan) on esim. Suomen oloja ja markkinatalousjärjestelmää ajatellen yleensäkin selvästi ongelmallinen. Siitä on tarkoituksena jäljempänä esittää erikseen joitakin näkökohtia. Mutta muiden TSS-oikeuksien kohdalta arvioni Suomen oloista on sellainen, että kaikki ne voidaan asteittain toteuttaa, kunhan vain löytyy riittävästi siihen halua, sitä mukaa kun yhteiskunnan resurssit lisääntyvät. Esimerkkeinä voidaan tässä mainita vaikkapa terveyden- ja sairaanhoito sekä koulutusjärjestelmä, joiden molempien kohdalla on viime vuosikymmeninä astuttu pitkin askelin eteenpäin. Ei voi olla mitään »rakenteellista» tms. jostakin yhteiskuntateoriasta, ideologiasta tai kapitalismista johtuvaa estettä, joka estäisi toteuttamasta esim. ajan mittaan ilmaisen koulutuksen ja terveyden- ja sairaanhoidon kaikille. Sitä paitsi *ilmaisuus* ei toki voine olla ainoa kriteeri, joka osoittaa TSS-oikeuden toteutumisen. Kyllä kait palvelusten *tasokin* siinä suhteessa jotakin merkitsee! Useimpien TSS-oikeuksien kohdalla meillä on olemassa yksityiskohtainen, monet kehitysvaiheet läpikäynyt normisto (esim. vesiensuojelunormisto), jota jatkuvasti kehitetään. Tämä onkin tehokain tapa kehittää TSS-oikeuksia.

Edellä esitettyä ei ole tarkoitettu perustelemaan kielteistä kantaa TSS-oikeuksien perustuslain tasolle kohottamista vastaan. Vaikka tällaisilla perustuslain normeilla edellä sanotun valossa ei voikaan olla mitään ratkaisevaa merkitystä TSS-oikeuksien käytännöllisessä toteuttamisessa, niiden sisällyttäminen Hallitusmuotoon voisi kuitenkin osoittaa, että lainsäätäjän *vakaa aikomus* on edelleen kehittää sanottuja oikeuksia. Näin voitaisiin myös osoittaa, että Suomi ei pelkää ottaa vastaan sitä *haastetta*, mitä TSS-oikeudet epäilemättä yhteiskunnalle ja valtiolle merkitsevät. Asian kansainvälisoikeudellinen puoli ja sen kansainvälinen »mainosarvo» saavat tässä jäädä syrjään.

Oikeus työhön tai työpaikkaan on, kuten edellä jo todettiin, markkinatalousjärjestelmässä ongelmallisempi ja oikeastaan luonteeltaan aivan erilainen kuin muut TSS-oikeudet. Nykyisissä oloissa, korkean työttömyyden vallitessa, olisi uskallettua mennä väittämään, että oikeus työpaikkaan kaikessa ehdottomuudessaan voitaisiin toteuttaa.

Hallitusmuodon 6.2 §:n muutos vuodelta 1972 on esimerkki heikosta lainsäädännöstä, joka jo muutoilultaankin on epätydyttävä. Tietävästi tällä muutoksella, jonka tarkoituksena oli korostaa oikeutta työhön, ei ole ollut mitään käytännön vaikutuksia. Sitä voidaankin pitää osoituksena juuri siitä, että *pelkkä* perustuslain normien muuttaminen tai täydentäminen ei pysty toteuttamaan mitään TSS-oikeuksia, jos muut edellytykset vielä puuttuvat.

Työstä ja työllisyydestä puhuttaessa saattaisi olla houkuttelevaa kokonaan vetäytyä käsittelemästä asiaa oikeudelliselta kannalta ja viitata siihen, että asia kuuluu lähinnä poliitikoille ja kansantaloustieteilijöille. Puolestani arvelen, että myös oikeustieteen keinoin voitaisiin jotakin saada aikaan. Tämä johtuu siitä, että lainsäädännöllä monasti on sellaisia »sivuvaikutuksia» — puhutaan myös dysfunktioista — joita ei läheskään aina tajuta. Näin voidaan esim. kysyä, kuinka paljon *verolainsäädännöllä* on työllisyyttä heikentäviä vaikutuksia. En tarkoita lainkaan verorasituksen määrää, vaan sen perusteita. Voittaisiin asettaa kysymys: miten verolainsäädäntöä olisi kehitettävä, jotta työllisyyttä edistettäisiin vähentämättä julkisyhteisöjen verotuloja. Ja ehkäpä verotulojen väheneminenkin olisi perusteltavissa, jos samalla voitaisiin ainakin yhtä suurella määrällä vähentää työttömyydestä aiheutuvia valtion ja kuntien menoja.

Edellä tarkoitettua »työllisyydestä» ei pitäisi myöskään rajoittaa pelkästään verolainsäädäntöön, vaan sen tulisi olla systemaattinen ja käsitellä periaatteessa kaikki oikeudenalat, sellaisetkin joiden osalta mainittavien tulosten saavuttaminen ennakolta näyttäisi melko epätodennäköiseltä. Näin voitaisiin tämänkin lohkon kohdalla luoda reaalisia edellytyksiä perusoikeusjärjestelmän kehittämiseksi.