

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)

Sosiaalisten perusoikeuksien ongelma: esimerkkitapauksena Intia

Valtiosääntömme uudistamispyrintöjen yhtenä tavoitteena on taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sisällyttäminen kansalaisille taattavien perusoikeuksien luetteloon. Tällä kohden valtiosääntökomitea oli välimietinnössään jokseenkin yksimielinen ja myös puolueet ja muut yhteisöt ja yksityiset ovat mietinnöstä antamissaan lausunnoissa laajalti kannattaneet hanketta.¹ Paavo Kastari esittää lausunnossaan kuitenkin selvästi poikkeavan näkemyksen. Hänen mielestään sosiaalisten oikeuksien luettelo epämääräisyytensä ja ongelmallisuutensa takia huonosti soveltuu valtiosääntöön.² Ongelmana onkin se, ettei vielä oikein tiedetä, mitä nuo oikeudet tulisivat yksityiskohtaisemmin sisältämään ja miten ne toteutettaisiin. Komitean esitys asiasta on epämääräinen ja puolueiden kannanotot vielä ylimalkaisempia, vaikka niistä huokuu runsaasti myöteämieltä sosiaalisia oikeuksia kohtaan.

Sosiaalisten perusoikeuksien valtiosääntöön sisällyttämisen tekee ongelmalliseksi se, että ne ovat luonteeltaan toisenlaisia kuin perinteelliset vapausoikeudet, jotka ovat ensi sijassa oikeuksia valtiota vastaan. Vapausoikeuksien tarkoituksena on rajata ja turvata kansalaisille tietty elämänpiiri, johon julkinen valta ei puutu. Noiden negatiivisten oikeuksien täydellinenkin toteuttaminen on periaatteessa mahdollista, koska vallanpitäjien tarvitsee vain pidättäytyä sellaisten lakien säätämisestä ja muista toimista, jotka rajoittaisivat tai loukkaisivat perusoikeuksien kansalaisille takaamaa vapaan elämän pii-

¹ Valtiosääntökomitean välimietintö 1974, s. 124—125; Toisen valtiosääntökomitean mietintö 1975, s. 121—125. Ks. myös Kauko Sipponen, »Miltä kannalta kansalaisten perusoikeuksia olisi uudistettava?», teoksessa Max Oker-Blom (toim.), Millaiseksi perustuslaki. Helsinki 1976, s. 189—213.

² Toisen valtiosääntökomitean mietintö 1975, s. 366.

riä. Tämän vuoksi taloudelliset seikat eivät ole negatiivisten vapausoikeuksien toteuttamisen esteenä köyhissäkään maissa.³

Toisin on asia sosiaalisten oikeuksien suhteen. Tällaisina oikeuksina valtiosääntökomitea mainitsee välimietinnössään (s. 125) oikeuden ihmisarvoiseen elämään, oikeuden työpaikkaan, oikeuden toimeentulon turvaan, oikeuden asuntoon, oikeuden terveyden suojaan ja sairaanhoitoon, oikeuden sivistykseen ja kykyjen mukaiseen koulutukseen, oikeuden lepoon ja virkistykseen, sekä oikeuden mahdollisimman viihtyisään ja turmeltumattomaan elinympäristöön. Nämä ovat luonteeltaan positiivisia oikeuksia, sillä niiden toteuttaminen vaatii julkiselta vallalta erilaisia toimenpiteitä ja lähes poikkeuksetta runsaasti rahaa. Tästä johtuen niiden osittainenkin toteuttaminen on vaikeaa ja täydellinen toteuttaminen jopa mahdotonta. Näin sen vuoksi, että ihmisten taloudellisilla, sosiaalisilla ja sivistyksellisillä tarpeilla ei ole mitään luonnollista ylärajaa, kun taas noiden tarpeiden tyydyttämiseen käytettävissä olevat varat ovat aina rajalliset. Seurauksena on, että vaikka noiden oikeuksien toteuttamisessa objektiivisesti mitattuna edistyttyisiin (niinkuin on edistytty, vaikka noita oikeuksia ei ole valtiosäännössä mainittu), niin ihmisten tunne puutteiden ja epäoikeudenmukaisuuksien jatkumisesta ei välttämättä lainkaan vähene. Biologisen luontonsa vuoksi ihmiset ovat sidotut rahasta, vallasta, arvoasemista ja muista arvoista käytyyn loputtomaan kilpailuun, jossa tavoitteena on pikemminkin eriarvoisuuden kuin tasa-arvoisuuden saavuttaminen, ja koska tuossa kilpailussa toiset voittavat ja toiset häviävät, he eivät milloinkaan tule tyydyttyiksi.

Edellä kuvatuista negatiivisten vapausoikeuksien ja positiivisten sosiaalisten oikeuksien perustavaa laatua olevista eroista johtuu, ettei niitä voi valtiosäännössä täysin rinnastaa toisiinsa. Negatiiviset vapausoikeudet voidaan esittää oikeudellisesti sitovina normeina, kun sen sijaan sosiaaliset oikeudet on useimmissa tapauksissa pakko jättää julkisen vallan vastaisista toimenpiteistä riippuviksi tavoitteiksi. Tässä kohden valtiosääntökomitea on mietinnössään valitettavan epämääräinen, sillä se ei ole joko nähnyt tai halunnut tunnustaa negatiivisten vapausoikeuksien ja positiivisten sosiaalisten oikeuksien luonteessa olevia suuria eroja. Komitea on pikemminkin pyrkinyt niiden rinnastamiseen. Välimietinnön mukaan taloudelliset, sosiaali-

³ Vrt. Paavo Kastari, Suomen valtiosääntö. Helsinki 1977, s. 334—335, 339—344; Hans Danellus, Mänskliga rättigheter. Stockholm 1975, s. 144—145.

set ja sivistykselliset oikeudet »on esimerkiksi Yhdistyneiden Kansakuntien hyväksymässä ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa ja monissa uudemmissa valtiosäännöissä rinnastettu täysin muihin ihmis- ja perusoikeuksiin» (s. 124). YK:n ihmisoikeuksien julistuksessa näin on todella tehty, mutta se on pelkkä julistus ilman oikeudellista sitovuutta. Kun YK myöhemmin ryhtyi laatimaan yksityiskohtaisempaa ja valtioita velvoittavampaa sopimusluonnosta ihmisoikeuksista, se joutui jakamaan ne kahteen osaan. Toiseen yleis-sopimukseen tulivat poliittiset perusoikeudet, toiseen sosiaaliset oikeudet.⁴ Sosialististen maiden valtiosääntöihin otetut eräät klassiset perusoikeudet on kyllä täysin rinnastettu sosiaalsiin oikeuksiin, mutta se on tapahtunut vesittämällä negatiiviset vapausoikeudet samanlaisiksi valtiosta riippuviksi tavoiteoikeuksiksi kuin mitä sosiaaliset oikeudet luonnostaan ovat.⁵ Kun valtiosääntökomitea toisaalta korostaa, että vanhat perusoikeudet on meillä säilytettävä oikeudellisesti sitovina normeina ja niitä jopa terästettävä,⁶ ei vertailu sosialististen maiden valtiosääntöihin ole erityisen mielekästä.

Tietääkseni ei ainoakaan valtiolliselta järjestelmältään Suomeen verrattavan maan valtiosäännössä, ei uusissa eikä vanhoissa, perinteellisiä vapausoikeuksia ja uusia sosiaalisia oikeuksia ole täysin rinnastettu toisiinsa. Niissä verraten harvoissa tapauksissa, joissa sosiaalisia oikeuksia on laajemmin otettu valtiosääntöön, ne on tavalla tai toisella erotettu negatiivisista vapausoikeuksista.⁷ Yhtenä tällaisena tapauksena on Intia. Se on tosin kaukana Suomesta, mutta sosiaalisten oikeuksien rajaamiseen ja toteuttamiseen liittyvien ongelmien voidaan otaksua olevan samantapaisia valtiolliselta järjestelmältään toisiinsa verrattavissa maissa.

Perusoikeuksien historia Intiassa

Intian vuoden 1950 valtiosäännössä kansalaisten oikeudet on jaettu kahteen osaan: valtiosäännön III luvussa esitettyihin perusoikeuksiin, jotka ovat oikeudellisesti sitovia normeja ja joita tuomioistuimet suojelevat, ja valtiosäännön IV luvussa »Valtion politiikan

⁴ Ks. *Kastari* mt., s. 338—342; *Danielius* mt., s. 9—14.

⁵ Vrt. *Kastari* mt., s. 340.

⁶ Valtiosääntökomitean välimietintö 1974, s. 110—113.

⁷ Valtiosäännöistä ks. *Amos J. Peaslee*, *Constitutions of Nations*. Revised Third Edition. The Hague 1968; *Albert P. Blaustein ja Gisbert H. Flanz* (toim.), *Constitutions of the Countries of the World*. Dobbs Ferry, New York, 1971—.

johtavat periaatteet» esitettiin sosiaalisiin oikeuksiin, jotka ovat ohjelmaluontoisia ja joiden toteuttamisessa ei voi vedota tuomioistui-
miin. Alun pitäen tällainen kahtiajako ei ollut Intiassakaan itsestään
selvä eikä näiden oikeuksien keskinäisistä suhteista ole vielä kukaan
päästy täyteen yhteisymmärrykseen.

Valtiosääntöön otettujen perusoikeuksien ja muiden oikeuksien
historiallinen tausta ulottuu siirtomaavallan vuosiin. Itsenäisyysliik-
keen johtavana voimana ollut kongressipuolue määritteli kantansa
itsenäisen Intian valtiosäännössä kansalaisille taattaviin perusoikeuk-
siin monissa päätöslauselmissa 1890-luvulta lähtien. Taloudelliset,
sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet tulivat kuvaan mukaan 1931
Karachin puoluekokouksen hyväksymässä päätöslauselmassa perus-
oikeuksista ja talouspolitiikasta. Sosiaalisten oikeuksien mukaanoton
takana oli ennen muuta Jawaharlal Nehru, joka Mahatma Gandhin
toimeksiannosta oli laatinut tuon päätöslauselman luonnoksen. Nehru
oli 1920-luvulla Euroopassa matkustellessaan omaksunut eräitä sosia-
listisia ajatuksia ja ennen kaikkea vakaumuksen siitä, että demokra-
tian ollakseen todellista on oltava myös taloudellista. Taloudelliseen
demokratiaan hän sisällytti pyrkimyksen taloudellisen eriarvoisuuden
tasoittamiseen. Sen vuoksi omaisuuden keskittyminen yksiiin käsiin
oli estettävä, taloudellista valtaa hajoitettava mahdollisimman monille
esim. osuustoiminnan ja maareformin avulla ja talouselämä alistet-
tava valtion johtoon. Poliittisen vapauden edellytyksinä hän piti pe-
rinteellisten länsimaisten vapausoikeuksien takaamista ja ylläpitä-
mistä. Ihmisillä ei Nehrun käsityksen mukaan ollut mahdollisuutta
käyttää poliittisia oikeuksiaan vapaasti, jos he elivät orjuuteen ver-
rattavissa oloissa tai olivat taloudellisesti työnantajansa mielivallasta
riippuvaisia. Taloudellinen vapaus, mikä merkitsee taloudellista tur-
vallisuutta ja riippumattomuutta, on sen vuoksi poliittisen vapauden
hyväksikäytön edellytyksenä.⁸ Nämä Nehrun ajatukset taloudellisen
ja poliittisen vapauden keskinäisestä riippuvuudesta ovat mielestäni
yhä edelleen huomionarvoisia.

Karachin päätöslauselman johdannossa vaadittiin, että »masso-
jen riistämisen lopettamiseksi poliittiseen vapauteen täytyy sisältyä
todellinen taloudellinen vapaus nälkää näkeville miljoonille». Sen

⁸ Ks. D. E. Smith, *Nehru and Democracy*. Calcutta 1958, s. 15—17, 59—63, 108—115; Tatu Vanhanen, *Nehru ja kansalaisten oikeudet Intian valtiosäännössä*. Jyväskylän yliopiston Yhteiskuntatieteen laitoksen julkaisuja, N:o 9-1970, s. 9—12; *Jawaharlal Nehru, An Autobiography*. Bombay 1962, s. 166, 182—183, 265—268; *Granville Austin, The Indian Constitution*. Bombay 1972, s. 52—57; *Sankar Ghose, Socialism, Democracy and Nationalism in India*. Calcutta 1973, s. 236—237.

jälkeen esitettiin 20-kohtainen luettelo valtiosääntöön sisällytettävistä perusoikeuksista ja muista oikeuksista sekä eräistä välttämättöminä pidetyistä taloudellisista ja sosiaalisista muutoksista. Perusoikeuksien kohta (1) sisälsi useimmat perinteelliset vapausoikeudet, kuten sananvapauden, yhdistymis- ja kokoontumisvapauden, uskonnonvapauden, omistusoikeuden sekä periaatteen kansalaisten yhdenvertaisuudesta. Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien ryhmään kuuluviksi voidaan katsoa luettelon vaatimuksista seuraavat: (4) maksuton peruskoulutus, (5) minimitoimeentuloon riittävä palkka teollisuustyöntekijöille, työajan rajoittaminen, terveelliset työolosuhteet ja suojelu vanhuuden, sairauden ja työttömyyden taloudellisilta seuraamuksilta, ja (9) työläisten oikeus muodostaa ammattiyhdistyksiä etujensa suojelemiseksi.⁹

Karachin päätöslauselmassa negatiivisia vapausoikeuksia ja muita oikeuksia ei selvästi erotettu toisistaan, joskin edellisistä käytettiin yhteisnimitystä »perusoikeudet» (fundamental rights). Kongressipuolueen piirissä oli pitkään vallalla näkemys, ettei ollut tarpeen tehdä eroa perinteellisten vapausoikeuksien ja uusien sosiaalisten perusoikeuksien välillä, vaan että ne kaikki voitaisiin samalla tavalla turvata kansalaisille. Tämä käsitys oli vallitsevana vielä siinä vaiheessa, kun valtiosääntöä säättävä kokous joulukuussa 1946 aloitti Intian nykyisen valtiosäännön valmistelun. Työnsä aluksi valtiosääntöä säättävä kokous hyväksyi pääministeri Nehrun esityksestä lyhyen päätöslauselman valtiosäännön tavoitteista. Sen kahdessa kohdassa viitattiin kansalaisten oikeuksiin. Viidennen klausuulin mukaan valtiosäännössä tulee taata ja turvata Intian kaikille ihmisille sosiaalinen, taloudellinen ja poliittinen oikeudenmukaisuus; aseman ja tilaisuuden tasa-arvoisuus ja yhdenvertaisuus lain edessä; ajatuksen, ilmaisun, uskonnon, uskonnonharjoittamisen, ammatin, yhdistymisen ja toiminnan vapaus lain ja moraalin rajoissa. Kuudennen klausuulin mukaan valtiosäännössä tulee antaa riittävät takeet vähemmistöille, takapajuisille ja heimoalueille ja muille alaspainetuille ja takapajuisille luokille.¹⁰

Perusoikeuksien luonnostelun suoritti tarkoitusta varten asetettu valiokunta ja sen alivaliokunta (Fundamental Rights Sub-Committee). Työn edistyessä valiokunnan jäsenet joutuivat tarkistamaan käsitys-

⁹ Karachin päätöslauselman tekstistä ks. *Frank Moraes*, Jawaharlal Nehru. New York 1957, s. 493—494; *Vanhanen* mt., s. 14.

¹⁰ *Y. N. Shukla*, Commentaries on the Constitution of India. Second Edition. Lucknow 1956, s. XLVI; *Durga Das Basu*, Introduction to the Constitution of India. Sixth Edition. New Delhi 1976, s. 20; *Vanhanen* mt., s. 18—21.

Sosiaalisten perusoikeuksien ongelma...

tään negatiivisten vapausoikeuksien ja positiivisten sosiaalisten oikeuksien toisiinsa rinnastettavuudesta. Negatiiviset vapausoikeudet havaittiin luonteeltaan oikeudellisiksi. Niiden toteuttaminen ei vaatinut julkiselta vallalta taloudellisia ponnistuksia, vaan ainoastaan tahtoa jättää kansalaisille vapausoikeuksien rajaama vapaan toiminnan piiri. Perusoikeuksien ylläpitämisen valvonta ja rajojen tulkinta voitiin antaa tuomioistuinten tehtäväksi. Se ei käynyt päinsä sosiaalisten oikeuksien kohdalla. Ne oli pakko jättää epämääräisesti rajatuiksi tavoiteoikeuksiksi, joiden toteuttaminen oli valtion velvollisuutena. Sosiaalisista oikeuksista ei haluttu tehdä oikeudellisesti sitovia normeja, koska tuomioistuinten päätöksillä ei uskottu voitavan poistaa köyhyyttä, sairautta ja onnettomuutta. Sosiaalisten tavoiteoikeuksien toteuttamiseen liittyvien ongelmien havaittiin olevan enemmän taloudellisia ja poliittisia kuin oikeudellisia.¹¹

Mallin oikeuksien kahtiajaolle Intian valtiosäännön laatijat saivat Irlannin vuoden 1937 valtiosäännöstä, jossa kansalaisten oikeudet on jaettu tuomioistuinten suojelemiin perusoikeuksiin ja »yhteiskunta-politiikan johtavat periaatteet» artiklassa esitettyihin sosiaalisiin oikeuksiin. Johtavat periaatteet on tarkoitettu lainsäätäjien ja muiden valtiovallan käyttäjien ohjeeksi, mutta niillä ei ole oikeudellisesti sitovaa muotoa.¹²

Irlannin mallia seuraten Intian valtiosäännössä kansalaisten oikeudet jaettiin tuomioistuinten suojelemiin perusoikeuksiin ja IV luvun artikloissa 36—51 esitettyihin »valtion politiikan johtaviin periaatteisiin». Perusoikeuksien alivaliokunta teki tätä jakoa koskevan ratkaisunsa maaliskuun 31. päivänä 1947 ja se piti valtiosääntöehdotuksen myöhemmissä käsittelyvaiheissa. Osa alivaliokunnan samoin kuin valtiosääntöä säättävän kokouksen jäsenistä olisi halunnut antaa myös sosiaalisille oikeuksille oikeudellisesti sitovan muodon, mutta he olivat pienenä vähemmistönä.¹³

Valtion politiikan johtavat periaatteet

Intian valtiosäännön IV luvun valtion politiikan johtavissa periaatteissa on Basun tulkinnan mukaan kolmea tyyppiä olevia periaatteita:

¹¹ Ks. *Austin* mt., s. 75—80; *Shukla* mt., s. LXI—LXII.

¹² Ks. *Austin* mt., s. 76—77; *Basu* mt., 117; *Ivo D. Duchacek*, *Rights & Liberties in the World Today: Constitutional Promise & Reality*. Santa Barbara, California, 1973, s. 119—123. Irlannin valtiosäännöstä ks. myös *Peaslee* mt., Vol. III — Europe, s. 488—494.

¹³ *Austin* mt., s. 80—83.

(1) tiettyjä ihanteita, erityisesti taloudellisia, joiden toteuttamiseen valtion pitäisi pyrkiä, (2) lainsäätäjille ja toimeenpanovallan käyttäjille tarkoitettuja ohjeita siitä, millä tavoin ja mihin tarkoituksiin valtaa olisi käytettävä, ja (3) tiettyjä sosiaalisia oikeuksia, jotka eivät ole tuomioistuinten päätöksillä toimeenpantavissa, mutta joiden toteuttamiseen julkisen vallan käyttäjien on silti pyrittävä.¹⁴

Nimenomaisina oikeuksina johtavien periaatteiden artiklassa 41 mainitaan oikeus työhön, koulutukseen ja julkiseen avustukseen tiettyissä tapauksissa. Yksityiskohtaisemmin artiklassa säädetään, että valtion tulee taloudellisten mahdollisuuksiensa rajoissa pyrkiä turvaamaan oikeus työhön, koulutukseen ja avustukseen työttömyyden, vanhuuden, sairauden ja työkyvyttömyyden varalta. Näitä oikeuksia rajaavien käsitteiden »taloudellisten mahdollisuuksien rajoissa» ja »pyrkiä» käytännöllistä merkitystä kuvaa esim. se, että Intian valtiolla ei ole juuri mitään mahdollisuuksia avustaa maan 20—40 miljoonaa työtöntä. Lisäksi 39. artiklassa mainitaan oikeus riittävään toimeentuloon ja miesten ja naisten oikeus samaan palkkaan samasta työstä.

Pääosaltaan johtavat periaatteet ovat julkisen vallan käyttäjille tarkoitettuja ohjeita. Yleiseksi tavoitteeksi asetetaan (38. artikla) kansan hyvinvoinnin edistäminen kaikilla aloilla. Yksityiskohtaisemmin siihen sisällytetään 39. artiklassa mm. velvoitus huolehtia siitä, että aineellisten voimavarojen omistus ja valvonta jakautuu yhteistä hyvää parhaiten edistävällä tavalla, että taloudellisen järjestelmän toiminta ei johda varallisuuden ja tuotantovälineiden keskittymiseen yhteiseksi vahingoksi, että työntekijöiden terveyttä ja voimia ja alaikäisiä lapsia ei väärinkäytetä, että taloudellinen välttämättömyys ei pakota kansalaisia ryhtymään iälleen ja voimilleen sopimattomiin sivuansioihin ja että lapsia ja nuoria suojellaan riistolta. Artiklassa 42 valtio velvoitetaan turvaamaan oikeudenmukaiset ja inhimilliset työolosuhteet ja huolehtimaan äitiysavustuksesta. Artikla 43 velvoittaa valtion turvaamaan kaikille työntekijöille työtä ja elämiseen riittävän palkan, kohtuullisen elintason ja mahdollisuuden täysin nauttia vapaa-ajasta ja sosiaalisista ja sivistyksellisistä tilaisuuksista. Artikla 45 velvoittaa valtion 10 vuoden kuluessa järjestämään kaikille lapsille maksuttoman ja pakollisen koulun 14 ikävuoteen asti. Artikla 46 velvoittaa erityisesti huolehtimaan luetteloitujen kastien, heimojen ja muiden heikompien väestöryhmien sivistyksellisistä ja taloudellisista eduista,

¹⁴ Basu mt., s. 116, 363. Johtavia periaatteita on luokiteltu myös muilla tavoin. Ks. esim. *Narinder Mehta*, *Indian Political System*. Jullundur 1975, s. 111—113.

samoin kuin suojelemaan niitä, erityisesti luetteloituja kasteja ja heimoja, sosiaalisilta epäoikeudenmukaisuuksilta ja kaikenlaiselta riisolta. Vielä artikkelissa 47 valtiota kehoitetaan pitämään ensi sijaisena velvollisuutenaan väestön ravitsemustason ja elintason nostamista sekä terveydenhoidon parantamista. Johtavissa periaatteissa määriteltyjen tavoiteoikeuksien piiri on niin laaja, että se peittää lähes kaiken sen, mitä meidän valtiosääntökomiteallamme näyttää olleen mielessään. Jos valtiosäännön pykälät riittäisivät köyhyyden ja epäoikeudenmukaisuuden poistamiseen yhteiskunnasta, Intiassa olisi jo näistä puutteista päästy ja saavutettu likimain täydellinen hyvinvointiyhteiskunta.

Edellä lueteltujen yksityisten ihmisten elämänoloja koskevien tavoitteiden lisäksi johtaviin periaatteisiin sisältyy eräitä yleisempiä valtion politiikalle asetettuja tehtäviä. Sellaisina mainitaan kyläneuvostojen perustaminen, pien- ja käsiteollisuuden edistäminen, yhteisen kaikkia kansalaisia koskevan siviililain aikaansaaminen, terveydelle vahingollisten joutusjuomien ja huumeiden käytön kieltäminen, maatalouden ja karjanhoidon järjestäminen nykyaikaisten teollisten periaatteiden pohjalta ja erityisesti lehmien, vasikoiden ja muun lypsy- ja vetokarjan teurastamisen kieltäminen, taiteellisesti ja historiallisesti arvokkaiden monumenttien suojeleminen, oikeudenkäytön erottaminen toimeenpanovallan käytöstä sekä lopuksi kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden edistäminen.¹⁵

Kun johtavat periaatteet eivät ole vallankäyttäjää sitovia oikeudellisia normeja, on alusta lähtien asetettu kyseenalaiseksi, onko niiden valtiosääntöön ottaminen ollut lainkaan tarpeellista.¹⁶ Intialaiset poliitikot ja myös tutkijat ovat yleisesti pitäneet johtavia periaatteita tarpeellisina. He korostavat, että 37. artiklan mukaisesti johtavien periaatteiden tulee olla perustavaa laatua olevina ohjeina maan hallitsemisessa. Ne ovat hallitusten ja lainsäätäjien moraalisen ohjenuorana ja ne jatkuvasti muistuttavat vallanpitäjille, miten ja mihin tarkoituksiin valtaa on käytettävä.¹⁷

¹⁵ Valtiosäännön IV osan tekstistä ks. *Shukla* mt., 110—118.

¹⁶ Ks. esim. *K. C. Wheare*, *Modern Constitutions*. London 1951, s. 68—69, jonka mielestä tällaisilla tavoitejulistuksilla vain heikennetään valtiosäännön nauttimaa arvonantoa.

¹⁷ Ks. *Shukla* mt., s. LXI—LXII; *M. V. Pylee*, *Constitutional Government in India*. Bombay 1965, s. 339—341; *Basu* mt., s. 116—122; *Mehta* mt., s. 109—117; *P. L. Dubey*, »Directive Principles: A Way to Socialism», *Socialist India*, October 23, 1976, s. 60—63; *Austin* mt., s. 114—115.

Valtiosäännön osittaisuudistus 1976

Indira Gandhin pääministerivuosien aikana eräiden johtavien periaatteiden toteuttamispyrkimykset joutuivat usein ristiriitaan perusoikeuksien kanssa. Seurauksena oli hallituksen ja korkeimman oikeuden ajautuminen napit vastakkain. Koska valtiosääntö velvoittaa tuomioistulmet suojelemaan kansalaisten perusoikeuksia, omaksui korkein oikeus alusta lähtien ratkaisuisaan sen kannan, että johtavien periaatteiden toteuttaminen ei saa loukata perusoikeuksia. Tämän mukaisesti tuomioistuimet ovat julistaneet valtiosäännön vastaisina pätemättömiksi monia johtavien periaatteiden toteuttamiseen tähdänneitä lakeja ja toimia, jotka ovat loukanneet jotain perusoikeutta, useimmiten omistusoikeutta.¹⁸

Poikkeustilan aikana hallitus päätti lopullisesti ratkaista kiistan parlamentin ja korkeimman oikeuden valtasuhteista samoin kuin kysymyksen siitä, oliko ristiriitatilanteessa etusija annettava perusoikeuksille vai johtaville periaatteille. Valtiosäännön osittaisuudistus ajettiin parlamentissa läpi syksyllä 1976. Oppositio lähes kokonaisuudessaan boikotoi valtiosääntöuudistuksen käsittelyä. Uudistuksen yhtenä keskeisenä kohtana oli johtavien periaatteiden nostaminen eräiden perusoikeuksien edelle. Se toteutettiin muuttamalla valtiosääntöön 1971 lisättyä 31C pykälää sillä tavoin, että tuomioistuimilta otettiin pois valta julistaa pätemättömäksi mitään johtavien periaatteiden toteuttamiseen tähtäävää lakia sillä perusteella, että se loukkaa jotain valtiosäännön III luvun artikloissa 14, 19 ja 31 esitettyä perusoikeutta. Valtiosäännön III luvun muissa artikloissa mainitut perusoikeudet säilyttivät yhä etusijansa johtaviin periaatteisiin nähden. Tuomioistuimille jäi myös valta ratkaista, koskeeko tietty laki johtavien periaatteiden toteuttamista vai ei.¹⁹

Ajatus johtavien periaatteiden asettamisesta tällä tavoin perusoikeuksien edelle tuli esille jo valtiosäännön laatimisen yhteydessä. Valtiosääntöä säättävän kokouksen yhtenä asiantuntijana toiminut

¹⁸ Ks. *Ghose* mt., s. 239—250; *Basu* mt., s. 125—132, 354—361; *Mehta* mt., s. 129—132; *K. K. Nigam*, »Constitutional Amendments and Socio-economic Transformation», *Socialist India*, October 23, 1976, s. 30—32, 79—80.

¹⁹ Ks. »Objects And Reasons Of The Constitution (Forty-Fourth) Amendment Bill», *Socialist India*, October 23, 1976, s. 81—84; »Text of the Constitution (Forty-Fourth) Amendment Bill», *Socialist India*, October 23, 1976, s. 85—95; *H. R. Gokhale*, »On the Need for the Amendments», *Socialist India*, October 23, 1976, s. 18—23; *T. K. Tope*, »Saving the Constitution from the Court», *Socialist India*, October 23, 1976, s. 63—67, 72; *Tatu Vanhanen*, »Intia uudisti valtiosääntönsä», *Kanava* 3/1977, s. 165—169.

B. N. Rau piti mahdollisena, että joissakin tapauksissa johtavien periaatteiden toteuttaminen voisi loukata jotain perusoikeutta. Tämän vuoksi hän suosittelee valtiosäännössä selvästi sanottavaksi, etteivät tuomioistuimet saa julistaa pätemättömäksi mitään johtavien periaatteiden toimeenpanoon tähtäävää lakia tai muuta toimenpidettä pelkästään sillä perusteella, että se loukkaa jotain perusoikeutta. Raun ehdotus ei silloin saanut riittävää kannatusta.²⁰

Indira Gandhin viimeisten hallitusvuosien aikana tuomioistuimia vastaan käydyssä kampanjassa oli vähän sellainen sävy, kuin korkeimman oikeuden harjoittamasta perusoikeuksien tulkinnasta olisi haluttu tehdä syntipukki siihen, että Intiassa oli yhä köyhyyttä ja epäoikeudenmukaisuutta. Mainitun 31C artiklan muutosehdotusta perusteleavassa kirjoituksessa M. C. Bhandare esim. väittää valtiosäännön III osalle annetun väärän korostuksen olleen paljolti syynä siihen, ettei valtiosäännön säätämisen jälkeen kuluneiden 25 vuoden aikana ole voitu paljonkaan lunastaa sosioekonomisen oikeudenmukaisuuden toteuttamisesta annettuja lupauksia. Hän uskoi tuon pykälän muuttamisen parantavan tilannetta ratkaisevasti. Se »tekee hallituksen kykeneväksi täyttämään lupauksensa massoille ja toteuttamaan niiden hellimät unelmat sosioekonomisesta oikeudenmukaisuudesta sekä tarjoamaan kaikille tilaisuuden tasa-arvoisuuden elämän joka sektorilla».²¹ Bhandaren artikkelista kuvastuu hämmästyttävä usko valtiosäännön artiklojen ihmeitä tekevään voimaan. Ulkopuolinen joutuu vain ihmettelemään, miksei noita muutoksia tehty aikaisemmin, jos sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteuttamisen tiellä ei Intiassa todellakaan ollut muita esteitä kuin joitakin valtiosäännön pykäläiä.

Muutoin syksyn 1976 valtiosäännön osittaisuudistuksessa ei kalettu perusoikeuksiin. Johtaviin periaatteisiin tehtiin vain eräitä lisäyksiä. Niinpä valtio velvoitettiin turvaamaan työntekijöille osallistuminen teollisuuslaitosten hallintoon sekä suojelemaan ja parantamaan ympäristöä samoin kuin suojelemaan maan metsiä ja villieläimiä. Suurimpana uutuuksena on valtiosääntöön lisätty IVA luku, jossa luetellaan kansalaisten 10 perusvelvollisuutta. Ne on tarkoitettu vasta-

²⁰ Ks. *Austin* mt., s. 77—78; *Nigam* mt., s. 79; *Swaran Singh*, »Constitution Amendment -II», *Socialist India*, November 6, 1977, s. 13—16.

²¹ *M. C. Bhandare*, »Epoch-Making Amendments», *Socialist India*, October 30, 1976, s. 13—16. Samansuuntaisia näkemyksiä esitettiin eräissä muissakin saman lehden valtiosääntö-numeron artikkeleissa.

painoksi perusoikeuksille, mutta niillä ei ole oikeudellisesti sitovaa muotoa sen enempää kuin johtavilla periaatteillakaan.²²

Maaliskuun 1977 parlamenttivaalien edellä oppositiossa ollut Janata puolue vaaliohjelmassaan sitoutui peruuttamaan kaikki poikkeustilan aikana ilman opposition myötävaikutusta tehdyt valtiosäännön muutokset. Tämän mukaisesti vt. presidentti Jatti ilmoitti vaalien jälkeen uuden hallituksen ohjelmajulistuksessa, että tarkoituksena on palauttaa valtiosääntö alkuperäiseen asuunsa.²³ Oppositiossa oleva kongressipuolue, jolla on yhä hallussaan enemmistö parlamentin ylähuoneessa, on alustavissa neuvonpidoissaan suostunut harkitsemaan eräiden valtiosäännön muutosten peruuttamista, mutta ei halua luopua kaikista muutoksista.²⁴ Hallituksen tarkoituksena on valtiosäännön uuden korjauksen yhteydessä jättää pois perusoikeuksien luettelosta omistusoikeus sekä poistaa useita syksyn 1976 valtiosääntöuudistuksessa tehtyjä lisäyksiä, mm. luettelo kansalaisten perusvelvollisuuksista. Samoin aiotaan muuttaa säännöstä, joka nosti johtavien periaatteiden toteuttamiseen tähtäävät lait keskeisten perusoikeuksien yläpuolelle.²⁵

Yhteenveto

Intian esimerkki nähdäkseni osoittaa, että taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet on niiden tavoiteluonteen vuoksi valtiosäännössä pakko erottaa sellaisista perusoikeuksista, jotka ovat oikeudellisesti velvoittavia normeja, ja että sosiaalisten oikeuksien laajastakaan valtiosääntöön ottamisesta ei ole kansalaisille suurta hyötyä, jos maan taloudelliset voimavarat ja muut edellytykset eivät riitä näiden oikeuksien käytännössä toteuttamiseen. Negatiivisten perusoikeuksien toteuttamiseen riittää vallanpitäjien tahto, mutta sosiaalisten oikeuksien toteuttamiseen pelkkä hyvä tahto ei useimmissa tapauksissa valitettavasti riitä. Puutteellisesta toteuttamisesta huolimatta Intian johtavilla periaatteilla voi olla merkitystä

²² Ks. *Vanhanen*, mainittu Kanavan artikkeli, s. 167—168; *Shyamda Pappu*, *Fundamental Duties: The Implicit and Explicit*, *Socialist India*, October 30, 1976, s. 11—12, 40.

²³ »Acting President's Address to Parliament», *India News*, Embassy of India, Helsinki, 29th March, 1977.

²⁴ Ks. *The Hindu*. India's National Newspaper, September 10, 1977, s. 1.

²⁵ Ks. *The Hindu*. India's National Newspaper, October 20, 1977, s. 1.

Sosiaalisten perusoikeuksien ongelma...

politiikkaa ohjaavina ihanteina ja eräänlaisena puolueiden yhteisenä minimiohjelmana.

Tietysti myös Suomen valtiosääntöön voidaan niin halutessa ottaa taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien luettelo, mutta siinä esitettäviä lausumia hyvistä aikomuksista ei pitäisi sekoittaa oikeudellisesti sitoviksi tarkoitettuihin normeihin. Jotkut noista tavoiteoikeuksista voidaan ehkä rajata niin selkeästi, että ne ovat toteuttamiskelpoisia ilman suurempia tulkintavaikeuksia, mutta useimpien kohdalla se tuskin on mahdollista. »Ihmisarvoiseen elämään» ja muihin vastaaviin tavoitteisiin sisältyvien tarpeiden tyydyttäminen voi osoittautua käytännössä yhtä vaikeaksi kuin taivaanrannan tavoittaminen.