

EDUSKUNNAN
LAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

17 päivänä kesäkuuta 1994

Lausunto n:o 5

Perustuslakivaliokunnalle

Eduskunta on 15 päivänä helmikuuta 1994 lähettäessään hallituksen esityksen n:o 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta perustuslakivaliokuntaan valmistele- vasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että laki- valiokunnan on annettava asiasta lausunto per-ustuslakivaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat asian johdosta olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Vil- janen oikeusministeriöstä, perusoikeustyöryhmä 1992:n puheenjohtaja, korkeimman hallinto-oi- keuden presidentti Pekka Hallberg, korkeimman oikeuden presidentti Olavi Heinonen, Vaasan hovioikeuden presidentti Erkki Rintala, Euroo- pan ihmisoikeustuomioistuimen jäsen, oikeus- tieteen tohtori Raimo Pekkanen, asianajaja Markku Fredman Suomen Asianajajaliiton edustajana, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, professori Pekka Koskinen, pro- fessori Raimo Lahti, professori Juha Lappalai- nen, professori Olli Mäenpää, apulaisprofessori Matti Pellonpää ja apulaisprofessori Martin Scheinin.

Lisäksi lakivaliokunta on osallistunut perus- tuslakivaliokunnan järjestämään yhteiskuule- mistilaisuuteen, jossa perusoikeusuudistusta oli- vat esittelemässä kansliapäällikkö Teuvo Kallio, perusoikeuskomitean puheenjohtaja, ylijohtaja K. J. Lång, lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Vil- janen ja lainsäädäntöneuvos Heikki Karapuu oi- keusministeriöstä sekä korkeimman hallinto-oi- keuden presidentti Pekka Hallberg.

Hallituksen esitys

Perustuslakien perusoikeussäännökset ehdo- tetaan uudistettaviksi kokonaisuudessaan. Uu- det perusoikeudet koottaisiin hallitusmuodon II lukuun. Samalla muutettaisiin eräitä niihin liitty- viä hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen säännöksiä. Ehdotettu uudistus nykyaikaistaisi

ja täsmentäisi Suomen perusoikeusjärjestelmää, laajentaisi sen henkilöllistä soveltamisalaa ja li- säisi perustuslain suojan piiriin useita uusia pe- rusoikeuksia.

Vapausoikeuksia koskevia säännöksiä laajen- nettaisiin ja täsmennettäisiin. Hallitusmuodossa turvattaisiin oikeus elämään sekä henkilöohtai- seen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvalli- suuteen. Näiden yhteyteen otettaisiin erityinen kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja ihmisar- voa loukkaavan kohtelun kielto sekä säännös oikeusturvasta vapaudenmenetyksen yhteydes- sä. Perustuslakiin sisällytettäisiin myös nimen- omainen taannehtivan rikoslain kielto. Hallitus- muotoon ehdotetaan lisäksi otettavaksi oikeu- denmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvän hallin- non takeita koskevat perusoikeussäännökset.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan, edus- kunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oi- keuskanslerin tehtäviä koskevissa säännöksissä ehdotetaan nimenomaisesti mainittavaksi perus- oikeuksien ja ihmisoikeuksien valvontatehtävä.

Valiokunnan kannanotot**1. Yleisiä näkökohtia***Lakivaliokunnan tarkastelukulma*

Lakivaliokunta on asiaa käsitellessään keskit- tynyt toimialansa mukaisesti lähinnä oikeustur- vakysymyksiin. Tällöin valiokunta on tarkastel- lut yleisenä kysymyksenä perusoikeusuudistuk- sen merkitystä tuomioistuinten lainkäyttötoi- minnassa sekä yksittäisistä säännöksistä hallitus- muotoon ehdotettua vapaudenmenetykseen liit- tyviä oikeusturvatakeita koskevaa 6 §:ää, rikos- oikeudellista legaliteettiperiaatetta koskevaa 6 a §:ää ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa koskevaa 16 §:ää sekä valtiopäi- väjärjestyksen 46 §:ään sisällytettyä säännöstä

perustuslakivaliokunnan tehtävistä ihmisoikeusvalvonnassa.

Perusoikeusuudistuksen merkitys

Perusoikeusuudistuksen tavoitteena on yksilön oikeuksien perustuslain tasoisen suojan laajentaminen ja vahvistaminen. Tätä silmällä pitäen pyritään, paitsi täsmentämään ja laajentamaan hallitusmuodon II luvussa määriteltyjä oikeuksia, lisäämään perusoikeuksien suoraa sovellettavuutta sekä yksityisten ihmisten mahdollisuuksia vedota näihin oikeuksiin tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa. Niin ikään on pyrkimyksenä vahvistaa Suomea sitovien ihmisoikeuksien asemaa valtionsisäisessä järjestelmässämme sekä lähentää perus- ja ihmisoikeuksia sisällöllisesti toisiinsa.

Kokonaisuutena arvioiden valiokunta pitää perusoikeussäännöksiä uudistamista koskevaa hallituksen esitystä sekä tavoitteeltaan että toteuttamistavaltaan onnistuneena ja toteuttamiskelpoisena. Uudistus on merkittävä kannanotto siihen, millaiselle arvoperustalle Suomen tulevaisuus aiotaan rakentaa. Uudistus on merkittävä myös kansainvälistymiskehityksen ja Euroopan yhdentymiskehityksen kannalta katsottuna.

On tärkeää, että perustuslakimme sisältävät ne yleiset ihmisoikeuksia koskevat periaatteet ja perusoikeudet, joihin olemme useilla kansainvälisillä sopimuksilla sitoutuneet. On myös tärkeää muistaa, että Euroopan unioni pitää arvossa yhteisöoikeuden yleisiä periaatteina perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yleisessä valtiosääntöperinteessä. EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan näistä lähteistä ilmeneviä ihmis- ja perusoikeusperiaatteita sovelletaan EU-oikeuden oikeuslähteisiin kuuluvina ”yleisinä oikeusperiaatteinä”, jotka on otettava huomioon muuta yhteisöoikeutta sovellettaessa. Näillä periaatteilla täytetään jossain määrin sitä aukkoa, joka johtuu varsinaisen perusoikeussäännösten puuttumisesta EU:n oikeusjärjestyksestä.

Perusoikeusuudistuksen toteutumiseen vaikuttavia seikkoja

Ihmisten yhdenvertaisuus. Hallitusmuodon 5 §:n 1 momentin mukaan kansalaiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännöksen perussisältö ehdotetaan pidettäväksi ennallaan, mutta perusteluissa todetaan, että yhdenvertaisuudella

lain edessä tarkoitetaan myös yhdenvertaisuutta viranomaisten toiminnassa.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että yhdenvertaisuuden toteutumista estävät tai hankaloittavat piirteet viranomaisten toiminnassa eivät välttämättä tule esiin ”lain edessä” eli lain soveltamisessa tai ylipäänsä oikeusnormidonnaisessa toiminnassa. Käytännössä ongelmia aiheutunee eniten epäyhdenvertaisesta kohtelusta ja suhtautumisesta lailla tarkemmin sääntelemättömiin toimintoihin erityisesti erilaisten julkisten palvelujen kuten hoidon, huollon, opetuksen jne. toteuttamisessa. Tämä puoli asiasta korostuu perusoikeusuudistuksen johdosta, koska hallitusmuotoon ehdotetaan lisättäväksi keskeiset taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet.

Edellä lausutun perusteella valiokunta esittää perustuslakivaliokunnan harkittavaksi,

olisiko 5 §:n sinänsä vakiintunutta ja ytimekästä 1 momentin säännöstä täydennettävä siten, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä *ja viranomaistoiminnassa*.

Hallinnon rakenteiden muuttumisesta. Hallintokoneiston rakenteen hajauttaminen ja etenkin yksityistäminen saattavat käytännössä vaikuttaa perusoikeussääntelyn todelliseen merkitykseen. Muun muassa asiakirjojen julkisuussäännökset ja henkilön oikeus omaan äidinkieleensä syrjäytyvät helposti, ellei asiaan kiinnitetä erityistä huomiota. Valiokunta viittaa tältä osin myös eduskunnan oikeusasiamiehen esteellisyysherkotuksesta antamaansa lausuntoon (LaVL 3/1994 vp — K 13/1993 vp).

Voimassa olevan lainsäädännön ja perusoikeusuudistuksen keskinäinen suhde. Hallituksen esitystä valmisteltaessa ei ole selvitetty, mitä uudistus vaikuttaa voimassa olevaan lainsäädäntöön ja mitä lain muutoksia sen johdosta tarvittaisiin. Tarkoitus on, että perusoikeussäännösten vaikutus välittyy muuhun lainsäädäntöön lainsäädännön normaalin kehittämistoiminnan kautta.

Käytännön viranomaistoiminnassa ilmenee nopeasti uuden ja vanhan lain välisiä ristiriitantilanteita. Silloin uudet perusoikeudet saattavat unohtua, kun tukeudutaan voimassa olevaan lakiin ja vallitsevaan käytäntöön.

Perusoikeusuudistuksen kirjoitustapa. Ehdotuksessa on pyritty suppeaan kirjoitustapaan,

joka mahdollisimman hyvin sopsi yhteen hallitusmuodon muiden osien kanssa. Yksittäisten oikeuksien muotoilussa on pyritty tiiviiseen ilmaisuun ja vältetty ihmisoikeussopimuksen artiklojen yksityiskohtaisten määräysten toistamista.

Lakivaliokunta katsoo, että suomalainen perustuslain kirjoittamistapa puoltaa lyhyehköä kirjoitustyyliä. Se ei sellaisenaan myöskään vaaranna kansainvälisten ihmisoikeusveloitteidemme noudattamista, koska ehdotettuihin säännöksiin suppeine muotoiluineenkin sisältyy kansainvälisten ihmisoikeusmääräysten peruselementit. Valiokunta huomauttaa kuitenkin, että eräin osin säännösehdotukset on kirjoitettu niin puhtaasti valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta, että ne eivät välttämättä avaudu tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa, joiden sovellettaviksi ne on tarkoitettu.

2. Perusoikeuksien merkitys tuomioistuinten lainkäyttötoiminnassa

Perusoikeuksien välitön soveltaminen tuomioistuimissa ja muissa lakia soveltavissa viranomaisissa on Suomessa ollut varsin vähäistä verrattuna monien muiden valtioiden perusoikeusjärjestelmiin. Osittain tämä johtuu siitä, että hallitusmuodon 92 §:stä on vakiintuneesti tulkittu seuraavan tuomioistuihin kohdistuva kielto tutkia lakien perustuslainmukaisuutta, vaikka on sinänsä selvää, että nykyisetkin perusoikeussäännökset ovat osa tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sovellettavaa oikeusjärjestystä.

Hallituksen esityksen mukaan perusoikeusudistuksen tarkoituksena on lisätä perusoikeuksien suoraa sovellettavuutta tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa. Hallitusmuodon 92 §:ää ei tässä yhteydessä ehdoteta muutettavaksi.

Valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa esitetyt käsityskannat siitä, miten tämä tavoite tulee toteutumaan, vaihtelevat suuresti. Valiokunnalle on esitetty mm. seuraavanlaisia arvioita:

— Tavoite on hyväksyttävä ja jo tällä perusteella näyttää täysin selvältä, että uudet perusoikeussäännökset saavat tuomioistuinikäytännössä toisenlaisen aseman kuin vanhat säännökset. Yleisten oikeusperiaatteiden merkitys on muutoinkin lisääntynyt tulkinnassa ja ihmisoikeussopimusten noudattamisessa on jo saatu kokemusta tämän tyyppisestä tulkinnasta.

— Perusoikeudet eivät ainakaan alemmissa oikeusasteissa muutu päivittäin noudatettavaksi

käytännöksi, koska hallitusmuodon 92 §:ään sisältyvä kielto tutkia lakien perustuslainmukaisuutta sekä pykälästä johdettu historiallinen laintulkintatapa estävät perusoikeuksien suoran sovellettavuuden.

— Kun perusoikeussäännökset yleensä aina tarvitsevat tueksensa lakiin kirjoitetut, asiaa konkretisoivat tarkemmat säännökset, oikeuskäytännössä tullaan käyttämään näitä yksityiskohtaisia säännöksiä. Ei ole aihetta olettaa, että tuomioistuimet uuden perusoikeussäännösten johdosta luopuisivat yksityiskohtaisten ihmisoikeussäännösten vakiintumassa olevasta soveltamiskäytännöstä. Perusoikeussäännösten merkitys rajoittuu vain tulkinnalliseen apuun.

Lakivaliokunta katsoo, että perusoikeus uudistus voidaan toteuttaa erillään HM 92 §:ään liittyvästä tarkastelusta. Uusia perusoikeuksia koskevan lainsäädännön voimaantulo tarjoaa luontevan mahdollisuuden ja otollisen tilaisuuden perusoikeussäännösten lisääntyvään soveltamiseen tuomioistuimissa. Jotta hallituksen esityksen tavoitteet tältä osin saavutettaisiin, lakivaliokunta esittää, että

— perustuslakivaliokunta täydentäisi aikaisempia suosituksiaan tulkita lakeja perustuslainmukaisesti (PeVL 6/1988 vp) ja ihmisoikeusmyönteisesti (PeVL 2/1990 vp) myös suosituksella tulkita lakeja perusoikeusmyönteisesti,

— perusoikeusudistukseen liittyvistä valmisteluasiakirjoista koottaisiin kaikkiin tuomioistuihin jaettava julkaisu ja

— perusoikeuskoulutusta annettaisiin ihmisoikeuskoulutuksen ohella sopivissa tilaisuuksissa, esim. vuotuisilla tuomari-päivillä ja lakimiespäivillä.

Samalla lakivaliokunta viittaa hallitusmuodon 92 §:stä aikaisemmin eduskunnassa käytyyn keskusteluun ja korostaa, että lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrollin järjestäminen on erikseen selvítettävä niin kuin eduskunta on 18.12.1992 hyväksymässään lausumassa edellyttänyt.

3. Pykäläkohtaisia huomautuksia

Vapauden menetykseen liittyvät oikeusturvatakuut (HM 6 §)

Ehdotetun 6 §:n 3 momentin mukaan kenenkään vapautta ei saa riistää mielivaltaisesti eikä

ilman laissa säädettyä perustetta. Rangaistuksen, joka sisältää vapauden menetyksen, määrää tuomioistuim.

Pykälän perustelujen mukaan ilmaisulla on tarkoitettu kattaa kaikki asiallisesti rangaistusta merkitsevät vapauden menetykset, mistä syystä sen soveltamisala on laajempi kuin rikoslain 2 luvun 1 §:n 1 momentissa käytetty vankeuden käsite. Tähän viitaten on valiokunnassa käydysä keskustelussa kiinnitetty erityistä huomiota siihen, onko ilmaisu ”rangaistus, joka sisältää vapauden menetyksen” riittävän yksiselitteinen.

Kriminaalipoliittisesti yleisesti hyväksytyinä tavoitteena on laajentaa rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmäämme uusilla vaihtoehtoisilla seuraamuksilla. Kuluneen huhtikuun alussa koko maassa otettiin käyttöön ehdottoman vapausrangaistuksen korvaava yhdyskuntapalvelu. Tätä kehityssuuntausta silmällä pitäen rikoslakiprojektin vastavalmistuneessa vankeutta koskevassa ehdotuksessa (Lavo 3/1994) vankeus ehdotetaan määriteltäväksi seuraavasti: ”Vankeus kohdistuu tuomitun vapauteen. Vankeusrangaistuksen sisältönä on vapauden menetys tai rajoittaminen sen mukaan kuin rangaistuksen täytäntöönpanosta säädetään.”

Kun jo vankeusrangaistus voidaan luonnehtia vapauden menetykseksi tai sen rajoittamiseksi, on valiokunnan mielestä syytä miettiä, pitäisikö hallitusmuodon 6 §:n sanontaa vastaavasti väljentää. Lakivaliokunta esittääkin perustuslakivaliokunnalle,

että se harkitsisi hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin toisen virkkeen täydentämistä seuraavasti:

”Rangaistuksen, joka sisältää vapauden menetyksen tai sen rajoittamisen, määrää tuomioistuim.”

*Rikosoikeudellinen legaliteettiperiaate
(HM 6 a §)*

Rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen keskeiset ainesosat ehdotetaan kirjattavaksi hallitusmuodon 6 a §:ään. Legaliteettiperiaatteen eri osaperiaatteet on lueteltu pykälän perusteluissa.

Pykäläehdotus on kirjoitettu niin, että se näyttää suuntautuvan tuomioistuimeen, vaikka tämän perusoikeussäännöksen pitäisi ensi sijassa suuntautua lainsäätäjään. Erityisesti lainsäätäjään kohdistuvia osaperiaatteita ovat vaatimus rikoksina rangaistavien tekojen määrittelemisestä laissa, vaatimus rikoksesta seuraavien rangaistusten ja muiden rikosoikeudellisten seuraamusten määrittelemisestä laissa, taannehtivan rikoslain kieltö sekä rikoksen tunnusmerkistön täsmällisyyden edellyttäminen.

Tältä kannalta katsottuna se, että rajoitutaan puhumaan yksinomaan rankaisemisesta, ei ole tyydyttävää, koska raja rangaistuksen ja muiden rikosoikeudellisten seuraamusten (esim. konfis- kaation) välillä voi olla häilyvä. Valiokunta katsoo, että pykälässä olisi syytä mainita rangaistuksen ohella myös muut rikosoikeudelliset seuraamukset. Analogiakieltoa ja täsmällisyysvaatimusta, jotka perustelujen mukaan on tarkoitettu sisällytettäväksi säännöksiin, korostaisi pykälän sanamuodon vahventaminen yhdellä sanalla seuraavasti: ”laissa nimenomaan säädetty”.

Käytännön esimerkkeinä legaliteettiperiaatteen ulottuvuuksista valiokunta viittaa sotasyylisyysoikeudenkäyntiin ja pankkikriisin viime vuonna nostattamaan keskusteluun luottamus- aseman väärinkäyttöä koskevan lainkohdan soveltuvuudesta.

Lakivaliokunta esittääkin,

että perustuslakivaliokunta harkitsisi rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen osaperiaatteiden ehdotettua täsmällisempää ilmaisemista pykälässä siten, että 6 a §:n ensimmäinen virke muutettaisiin kuulumaan:

”Ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen tai muuhun rikosoikeudelliseen seuraamukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohe- tellä ole laissa nimenomaan säädetty rangaistavaksi.”

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun säännöksen mukaan rikosoikeudellisten normien pitää olla laintasoisia. Eräät voimassa olevat kriminalisointisäännökset perustuvat eduskuntalakia alemman tasoisiin säädöksiin. Nämä säännökset on välttämättä muutettava välittömästi perusoikeusuudistuksen voimaantulon jälkeen.

Ns. blankokriminalisoinnit ovat avoimuudessaan ongelmallisia legaliteettiperiaatteen kannalta. Ei ole realistista vaatia, että blankosäännöksistä luovutaan kokonaan. Lakivaliokunnan mielestä vähimmäisvaatimuksena on kuitenkin pidettävä, että blankosäännösten edellyttämät valtuutukset on täsmällinen, että ne aineelliset säännökset, jotka muodostavat rangaistavuuden edellytykset, on kirjoitettu rikossäännöksiltä

vaaditulla tarkkuudella ja että nämä säännökset käsittävistä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus. Myös itse kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä pitää olla jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitettusta teosta.

Nämä perusoikeusuudistuksen seuraukset on saatettava tehokkaasti kaikkien lainvalmistelijoiden tietoon.

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvä hallinto (HM 16 §)

Hallitusmuodon 16 §:ään ehdotetaan sisällytettäväksi perussäännös oikeudesta saada asian käsittelyksi ja ratkaistuksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Ehdotetun säännöksen ottaminen perusoikeusluetteloon on perusteltua. Se korostaa sekä ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaisia vaatimuksia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksistä että suomalaisessa yhteiskunnassa perinteisesti arvostettua hyvän hallinnon periaatetta.

Säännöksen kirjoitustapa on kuitenkin ongelmallinen useassa suhteessa. Valiokunnalle on esitetty muun muassa seuraavat varteen otettavat huomautukset:

— Pykälän 1 momentissa säädettäisiin toisaalta *asian* käsittelemisestä, toisaalta *päätöksen* käsittelemisestä. ”Asia” viittaa ensiasteeseen, ”päättös” muutoksenhakumenettelyyn jo tehdystä päätöksestä. Muutoksenhakuoikeus turvattaisiin kuitenkin myös pykälän 2 momentissa.

— Hallitusmuodon 14 §:n 2 momentissa ehdotetaan käytettäväksi sanontaa ”tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa”. Tältä pohjalta tulkiten 16 §:n 1 momentin sanonta ”viranomaisessa” käsittää myös tuomioistuimet. Tuomioistui- mia ei kuitenkaan yleensä kutsuta viranomaisiksi. Ainakaan samassa laissa ei pitäisi käyttää erilaista terminologiaa samoja menettelyjä koskevissa pykälissä.

— Säännösehdotuksessa rinnastetaan hallinto ja lainkäyttö toisiinsa siten, että ne vaikuttavat yhdeltä ja samalta viranomaistoiminnalta. Pyrkimyksenä pitäisi kuitenkin olla, että lainkäytön riippumattomuus ja erillisuus hallinnosta korostuu.

— Säännöksestä saa lukemalla käsityksen, että pykälässä säädetään vain hallintoviranomaisessa noudatettavan menettelyn laillisuuden takeista ja oikeudesta saada hallintopäätös tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen rat-

kaistavaksi. Toisin sanoen sääntelyn kohteena olisivat perusoikeudet hallinnossa ja hallinto- lainkäytössä. Pykälän perustelujen mukaan momentti kuitenkin kattaa sekä hallinnon että kaikinlaisen lainkäytön tuomioistuimissa, siviili- ja rikosprosessi mukaan lukien. Momentissa ei sanallakaan viitata rikos- tai riita-asioiden oikeudenkäyntiin yleisissä tuomioistuimissa.

Valiokunnan käsityksen mukaan tarkoitukse- na on säätää, että jokaisella on oikeus saada hallintoasiansa käsitellyksi ripeästi, joutuisasti ja asianmukaisesti. Lisäksi on tarkoitus säätää, että jokaisella on oikeus saada riita- tai rikosasiansa toimivaltaisessa tuomioistuimessa nopeasti ja oikeudenmukaisesti käsitellyksi. Epäselväksi jää ainakin, onko tarkoituksena säätää, että hallintopäätös saadaan kaikissa asioissa saattaa hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi vai onko tämä oikeus vain silloin, kun asia koskee henkilön oikeuksia ja velvollisuuksia. Edelleen on epäselvää, mitä säännös merkitsee perusteluissa mainittujen verotuspäätösten osalta, koska niistä ei pykäläs- sä mainita mitään.

On huomattava, että ihmisoikeussopimus ei edellytä muutoksenhakuoikeutta tuomioistuinten päätöksiin eikä oikeutta hakea hallintopäätöksiin muutosta. Säännösehdotusta ei tämän vuoksi voi tulkita pelkästään ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan tukeutumalla.

Lakivaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta harkitsisi säännösten selkeyttämiseksi pykälän 1 momentin jakamista, mahdollisista toistoista huolimatta, kahdeksi eri momentiksi siten, että *toinen* koskisi hyvän hallinnon vaatimuksia ja *toinen* oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettavia vaatimuksia. Tällöin ehdotettu 2 momentti siirtyisi 3 momentiksi, joka koskisi kumpaakin edellä olevaa momenttia.

Pykälän 2 momentin mukaan oikeus hakea muutosta turvattaisiin lailla. Hovioikeustoimikunnan 1989 loppumietinnössä ehdotetaan säädettäväksi, että asianosaisella ei enää pienehköis- sä riita-asioissa olisi oikeutta hakea muutosta käräjäoikeuden ratkaisusta vaan ainoastaan oikeus hakea hovioikeudelta valituslupa. Näin suunniteltu oikeudenkäymiskaaren muutos ei turvanne oikeutta muutoksenhakuun. Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että perustuslakivaliokunta tässä kohdin harkitsee myös sitä, onko ehdotettu lakivaraus asianmukainen.

Saman 2 momentin johdosta valiokunta toteaa edelleen, että meillä lienee valituskieltoja sellaisistakin hallintopäätöksistä, jotka ihmisoikeussopimuksen mukaan on voitava saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Valituskieltoja koskeva selvitys on pikaisesti pantava vireille.

Perustuslakivaliokunnan asema ihmisoikeuksien valvonnassa (VJ 46 §)

Hallituksen esityksen perusteluissa katsotaan, että perusoikeusuudistuksen toteutuessa ei ole enää perusteltua pitää perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien valvontaa toisistaan erillisinä kysymyksinä. Sen vuoksi on tarpeen valtiosäännön kirjaimen tasolla korostaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan keskeistä asemaa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien valvojana lainsäätämisvaiheessa. Valtiopäiväjärjestyksen 46 §:ään ehdotetaan otettavaksi asiaa koskeva nimenomainen maininta.

Hallituksen esityksen perustelut ja valiokunnan sama lisäselvitys puoltavat valtiopäiväjärjestyksen 46 §:n täydentämistä ehdotetulla tavalla. Se seikka, ettei muiden valiokuntien tehtäviä koskevissa säännöksissä ehdoteta mainittavaksi mitään vastaavaa, saattaa johtaa päätelmään, etteivät ihmisoikeusasiat enää kuuluisi lainkaan muille valiokunnille. Tätä ei perustelujen mukaan ole kuitenkaan tarkoitettu.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Lax, varapuheenjohtaja Halonen ja jäsenet Aittoniemi,

Lakivaliokunta katsoo, että samalla kun valtiopäiväjärjestyksessä korostetaan perustuslakivaliokunnan asemaa ihmisoikeuksien valvonnassa, on syytä täydentää eduskuntatyötä koskevia säännöksiä niin, että niissä nimenomaisesti lausutaan muidenkin valiokuntien velvollisuudesta kiinnittää huomiota ihmisoikeussäännöksiin. Samalla voitaisiin mainita lainsäätäjään kohdistuvasta velvollisuudesta huolehtia säännösten perustuslainmukaisuudesta ja siitä, että perusoikeussäännösten edellytykset on täytetty.

Lakivaliokunta esittää,

että eduskunnan työjärjestystä täydennettäisiin uuden tyyppisellä säännöksellä, jonka mukaan kaikkien valiokuntien velvollisuus on omalta osaltaan kiinnittää huomiota käsiteltävänä olevien lakiehdotusten säätämisyjärjestykseen ja siihen, onko perusoikeussäännökset ja ihmisoikeussäännökset otettu asianmukaisesti huomioon.

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että perustuslakivaliokunta laatiessaan mietintöään ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Hassi, Häkämies, Komi, Korteniemi, Luhtanen, Mäkelä, Piha, Polvi, Savela, Seivästö ja Tykkyläinen sekä varajäsen Koskinen.