

EDUSKUNNAN
SIVISTYSVALIOKUNTA

Helsingissä

20 päivänä toukokuuta 1994

Lausunto n:o 3

Perustuslakivaliokunnalle

Eduskunta on 15 päivänä helmikuuta 1994 lähettäessään hallituksen esityksen n:o 309/1993 vp perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että sivistysvaliokunnan on annettava lausunto perustuslakivaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat asian johdosta olleet kuultavina kansliapäällikkö Teuvo Kallio, ylijohtaja K. J. Lång, lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Viljanen ja lainsäädäntöneuvos Heikki Karapuu oikeusministeriöstä, kansliapäällikkö Jaakko Numminen opetusministeriöstä, presidentti Pekka Hallberg ja hallintoneuvos Sakari Sippola korkeimmasta hallinto-oikeudesta, kansliapäällikkö Pertti Mäkeläinen Suomen Evankelisluterilaisesta kirkosta, lainoppinut asessori Timo Parrukoski Suomen Ortodoksisesta kirkkokunnasta, pääjohtaja Henrik Lilius Museovirastosta, dosentti Sami Mahkonen Helsingin yliopistosta, puheenjohtaja, professori Reijo Vihko korkeakouluneuvostosta, pääsihteeri Paavo Lounela ja asiamies Taito Lehmusta romaniasiain neuvottelukunnasta, puheenjohtaja Pekka Aikio ja lakimiessihiteeri Heikki J. Hyvärinen saamelaisvaltuuskunnasta, professori, päätoimittaja Jan-Magnus Jansson suomenruotsalaisista kansankäräjistä, professori Pertti Hemánus Tampereen yliopistosta, teologian tohtori Harri Heino Kirkon tutkimuskeskuksesta, pääsihteeri Jan Edström Suomen ekumeenisesta neuvostosta, johtaja, pääsihteeri Juha Kukkonen Vapaa-ajattelijain liitosta, päätoimittaja Valtter Luoto Suomen Vapaasta Ulkolähetyksestä, puheenjohtaja Gun Väyrynen Suomen Humanistiliitosta, neuvotteleva lakimies Eeva-Riitta Pirhonen Suomen Kuntaliitosta, toiminnanjohtaja Liisa Kauppinen tulkkinaan Outi Huusko Kuurojen Liitosta, professori Osmo A. Wiio, professori Eino Tunkelo Teknillisten Tieteiden Akatemiasta, tutkija Tuula Tiukkanen Opiskelijajärjestöjen tutkimussäätiöstä, puheenjohtaja

Arto Hakkarainen Suomen ylioppilaskuntien liitosta sekä päätoimittaja Simopekka Nortamo.

Lisäksi valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon Sosiaaliturvan keskusliitolta.

Hallituksen esitys

Perustuslakien perusoikeussäännökset ehdotetaan uudistettaviksi kokonaisuudessaan ja ne kootaan hallitusmuodon II lukuun. Samalla muutettaisiin eräitä niihin liittyviä hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen säännöksiä. Hallituksen esityksen mukaan uudistus nykyaikaistaisi ja täsmentäisi Suomen perusoikeusjärjestelmää, laajentaisi sen henkilöllistä soveltamisalaa ja lisäisi perustuslain suojan piiriin useita uusia perusoikeuksia.

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

Erityisesti sivistysvaliokunnan toimialaa koskevia ehdotuksia hallituksen esitys sisältää seuraavasti.

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

Perustuslakiin lisättäisiin keskeiset taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Hallitusmuodossa turvattaisiin jokaiselle oikeus maksettomaan perusopetukseen, muun opetuksen yhtäläinen saatavuus sekä tieteen, taiteen ja ylim-

män opetuksen vapaus. Perustuslakiin sisällytetäisiin edelleen työllisyyttä ja työvoiman suojelua koskeva säännös. Sosiaalisia oikeuksia turvaavia uusia säännöksiä perustuslaissa olisivat välttämättömä toimeentuloa, perustoimeentulon turvaa, riittäviä sosiaali- ja terveystalvveluja, väestön terveyden edistämistä, lapsen huolenpidosta vastaavien tukemista ja asumista koskevat säännökset. Sosiaaliset perusoikeudet kirjoitettaisiin pääsääntöisesti julkiseen valtaan kohdistuviksi toimintavelvoitteiksi. Yksilöllisinä oikeuksina turvattaisiin kuitenkin oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeus välttämättömään toimeentuloon ja muuhun huolenpitoon.

Valiokunnan kannanotot

Sivistysvaliokunta on tutkinut asiaa lähinnä toimialaansa koskevilta osin ja esittää lausuntoon seuraavaa.

Yleistä sivistyksellisistä perusoikeuksista

Hallituksen esityksen mukaan perusoikeusudistuksen yhtenä tavoitteena on ollut keskeisten taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien ottaminen perustuslakiin. Näistä ns. TSS-oikeuksista on nykyisin turvattu hallitusmuodon perusoikeussäännöksissä työvoiman suoja ja oikeus työhön sekä oikeus maksuttomaan kansakouluopetukseen eli nykyisin peruskouluopetukseen. TSS-oikeuden luonteiseksi voidaan katsoa myös hallitusmuodon 14 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan valtion tulee tyydyttää suomen- ja ruotsinkielisen väestön taloudellisia ja sivistyksellisiä tarpeita samanlaisten perusteiden mukaan.

Valiokunta pitää myönteisenä sitä, että sivistyksellisiä oikeuksia koskevat säännökset ehdotetaan siirrettäväksi hallitusmuodon VIII luvusta perusoikeuksia koskevaan II lukuun, mikä korostaa näiden oikeuksien perusoikeusluonnetta. Varsinainen sivistyksellisiä perusoikeuksia koskeva säännös on ehdotettu hallitusmuodon 13 §:ään. Perusoikeusudistuksen kulttuuristen arvojen merkitys näkyy kuitenkin huomattavasti laajemmin. Jo hallitusmuodon 1 §:ssä vahvistetaan valtiosäännön arvoperusta, yksilön vapaus ja oikeudet sekä oikeudenmukaisuuden edistäminen samoin kuin hallitusmuodon 5 §:n yhdenvertaisuussäännös, joka sisältää myös syr-

jinnän kiellon henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yksilöllisen kehityksen edellytyksiä tukee myös hallitusmuodon 9 §:n yleissäännös uskonnon ja omantunnon vapaudesta.

Oikeus maksuttomaan perusopetukseen

Sivistyksellisiä oikeuksia koskeva hallitusmuodon 13 § rakentuu yksilöllisen maksuttoman perusopetusoiden varaan. Ehdotus subjektiivisesta oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen vastaa nykyistä säännöstä, jonka mukaan opetus kansakouluissa on kaikille maksuton. Maksuttomuus merkitsee sitä, että opetusta on voitava saada ilman opiskelijalle aiheutuvia kustannuksia. Opetuksen ohella on välttämättömien opetusvälineiden, kuten oppikirjojen, oltava ilmaisia. Subjektiivinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen toteutuu lailla säädettävän oppivelvollisuuden kautta.

Muun opetuksen saatavuus ja mahdollisuus kehittää itseään

Hallitusmuodon 13 §:n 2 momentti sisältää säännöksen jokaisen yhtäläisestä mahdollisuudesta saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti muutakin kuin perusopetusta ja kehittää itseään varattomuuden estämättä. Valiokunta pitää säännöstä julkisen vallan opetuksen tarjoamisen turvaamisvelvollisuudesta tärkeänä. Säännös kattaa kaikki koulutusasteet ensiope- tuksesta ylimpään opetukseen ja aikuiskoulutukseen saakka. Valiokunta korostaa sitä, että hallitusmuodon säännöksillä tunnustetaan elinikäisen koulutuksen periaate, jota hallituksen esitykseen sisältyvillä muutoksilla entisestään vahvennetaan. Valiokunta pitää tärkeänä kansalaisten yhtäläisiä mahdollisuuksia saada opetusta ja kehittää itseään muun muassa asuinpaikasta riippumatta. Julkisen vallan taholta tulee luoda edellytykset yksilön mahdollisuuksille kehittää itseään monipuolisesti ja monimuotoisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että julkisen vallan tulee ylläpitää ja tukea muun muassa kirjastoja, museolaitosta, ns. yleissivistäviä tarpeita varten perustettuja oppilaitoksia, mahdollisuuksia nuorisotyöhön sekä kulttuurin ja liikunnan harrastamiseen. Tähän liittyy myös valtion velvollisuus avustaa tieteen harjoittamista.

Valiokunta pitää säännöksen tavoitteiden kannalta olennaisena, että julkinen valta huolehtii siitä, että opetus-, kirjasto- ja kulttuuripalveluja on riittävästi tarjolla eivätkä varattomuuteen

tai asuinpaikkaan liittyvät syyt muodostu tosiasiassa esteeksi yksilön mahdollisuudelle saada opetusta ja kehittää itseään.

Edelleen kielellisiä perusoikeuksia koskevassa hallitusmuodon 14 §:n säännöksessä on uutena myös saamelaisille alkuperäiskansana sekä romaneille ja muille ryhmille turvattu oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Valiokunta pitää tätä ehdotusta myönteisenä ja toteaa, että näiltä osin perusoikeus laajenee esimerkiksi saamelaisten osalta perinteisten kulttuurimuotojen ja elinkeinojen turvaan. Kun julkisella vallalla on valtiosäännössä asetettu yleinen velvoite edistää perusoikeuksien toteutumista, voidaan katsoa myös vähemmistöryhmien elinolosuhteiden kehittämisenä niiden omaa kulttuuriperinnettä kunnioittaen olevan valtiotähtöinen perusta.

Sivistysvaliokunta esittää perustuslakivaliokunnan harkittavaksi hallitusmuodon 14 §:n 3 momentin jakamista siten, että saamenkielisiä koskevat säännökset olisivat omana momenttina. Tämä korostaisi saamelaisten asemaa alkuperäiskansana.

Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus

Ehdotetun hallitusmuodon 13 §:n 3 momentin mukaan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu. Säännöksen voidaan katsoa olevan sekä vapausoikeutta että sivistyksellistä oikeutta, ja sillä on läheinen yhteys sananvapautta turvaavaan 10 §:ään. Valiokunta pitää tätä säännöstä merkittävänä edellytysten luomiseksi kulttuurin kehitykselle. Säännös sisältää muun muassa tieteenharjoittajan oikeuden valita tutkimusaiheensa ja -menetelmänsä. Taiteen vapaudesta hallituksen esityksen perusteluissa puolestaan todetaan, että se sisältää muun muassa ilmaisuuden ja menetelmien vapauden.

Kielelliset oikeudet

Tässä yhteydessä valiokunta viittaa hallitusmuodon 14 §:n 2 momentin säännökseen, joka velvoittaa julkista valtaa huolehtimaan maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Hallituksen esityksen mukaan säännös velvoittaa julkista valtaa, eli velvoitteet laajennetaan myös kunnille. Valiokunta toteaa, että kielellisiä perusoikeuksia koskevien säännösten toimeenpano vaatii yleisen kielilain lisäksi erityismääräyksiä monissa muissa laeissa.

Lapsen oikeudet

Hallituksen esitys on rakennettu siten, että lasten perusoikeudet on jaoteltu useamman muun perusoikeuden yhteyteen, lähinnä hallitusmuodon 5 §:n 3 momentin, 10 §:n 2 momentin ja 15 a §:n 3 momentin säännösten yhteyteen. Erityisesti 5 §:n 3 momentin säännös korostaa perusoikeuksien kuulumista lähtökohtaisesti myös lapsille. Valiokunnassa on esitetty näemyksiä siitä, että lapsia koskevien perusoikeuksien tulisi sisältyä omaan säännökseensä. Tämä korostaisi lapsen erityisoikeuksia.

Hallitusmuodon 10 §:n 2 momentissa on viittaus kuvaohjelmia koskevien rajoitusten antamiseen lasten suojelemiseksi. Valiokunta korostaa sitä, että säännös on tarkoitettu sananvapauden rajoitukseksi eikä siten ole esimerkiksi kannanotto lastensuojelullisten toimenpiteiden tärkeysjärjestyksestä. Valiokunta pitää hallituksen ehdotusta lasten perusoikeuksien sääntelemiseksi oikeana erityisesti sen lähtökohdan vuoksi, että kaikki perusoikeudet kuuluvat yhtäläisesti myös lapsille.

Opiskelijoiden asema

Sivistysvaliokunta on useissa eri yhteyksissä käsitellyt opiskelijoiden toimeentulon eri tukimuotoja. Hallituksen esityksessä hallitusmuodon 13 §:n 2 momentin säännös oikeudesta saada opetusta varattomuuden sitä estämättä antaa pohjan opintotukijärjestelmän kehittämiseksi. Toisaalta ehdotetussa hallitusmuodon 15 a §:ssä taataan kansalaisen oikeus perustoimeentuloturvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Lisäksi ehdotetaan, että jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon. Säännös niin sanottujen sosiaalisten riskien aikaisesta toimeentulon turvasta on subjektiivinen oikeus. Näissä olosuhteissa toimeentulon turva on määritelty vahvemmin kuin 13 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa opiskelutilanteissa. Valiokunta katsoo, että opiskelijoiden toimeentulojärjestelmää tulee kehittää vastaamaan muuta perusturvaa. Erityisesti nykytilanteessa ongelmia on aiheutunut työttömyysturvan ja opintotuen yhteensovittamisessa. Epäselvyyksiä on useissa tapauksissa myös opiskelijoiden mahdollisuuksissa saada toimeentulotukea.

Perusoikeuskomitea katsoi mietinnössään, että opiskelun aikaista toimeentuloa ei voida täy-

sin rinnastaa hallitusmuodon 15 a §:n mukaiseen toimeentuloon. Komitean mukaan koulutus on yksilön kannalta myös sijoitus tulevaisuuteen, joten sen aikaiseen toimeentuloon on voitava luoda joustavampia malleja. Näitä voidaan katsoa olevan muun muassa opintolainajärjestelmä.

Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että perustuslakivaliokunta harkitsisi perusoikeus uudistuksen kokonaisuudessa opiskelun aikaisen perustoimeentulon turvaamista niin, että muuttuvissa elämäntilanteissa taataan jokaisen mahdollisuudet kehittää itseään.

Uskonnon- ja omantunnonvapaus

Hallituksen esityksessä ehdotetaan hallitusmuodon 9 §:ssä turvattavaksi perinteisen uskonnonvapauden ohella myös laajempi omantunnonvapaus, joka ei rajoitu vain uskonnollisiin vakaumuksiin. Säännöksen mukaan uskonnon- ja omantunnonvapauden osa-alueina katsotaan olevan oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Kenelläkään ei olisi velvollisuutta osallistua

omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen.

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

Perusoikeuskomitean määritelmän mukaan vakaumus on maailmankatsomus. Sen voidaan katsoa olevan omatunto-käsitettä selkeämpi ja täsmällisempi. Valiokunta esittää perustuslakivaliokunnan harkittavaksi, tulisiko 9 §:n 1 momentin säännöstä täydentää lisäämällä siihen sana ”vakaumus”, jolloin vahvennettaisiin myös muun vakaumuksen kuin uskonnollisen vakaumuksen asemaa perusoikeutena.

Edellä esitetyn perusteella sivistysvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

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

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Jouppila, varapuheenjohtaja Astala, jäsenet Ala-Harja, von Bell, Gustafsson (osittain), Hacklin, Laakso,

Lehtinen, Lindqvist, M. Pietikäinen, Pykäläinen, Rätty (osittain), Toivonen, Tykkyläinen ja Virrankoski sekä varajäsenet Alaranta ja Korteniemi.

Eriävä mielipide

1. Yleistä

Perusoikeuskomitea sai työnsä valmiiksi helmikuussa 1992. Se ehdotti Suomen perusoikeusjärjestelmän uudistamista kokonaisuudessaan ja esitti tärkeimpien taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sisällyttämistä perustuslakiin. Komitean mietinnössä oli otettu huomioon perustuslakien kehitys Suomea vastaavissa maissa ja ihmisoikeuksien kansainvälisessä sääntelyssä tapahtunut kehitys.

Hallituksen esityksessä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta olisi näkemys mukaan tullut tarkemmin ottaa huomioon perusoikeuskomitean työn tulokset. Jo tällä hetkellä yhteiskunnassa saavutetun tason kansalaisten oikeuksissa pitäisi myös tulla ilmi perusoikeussäännöksissä. Uudistuksessa on kysymys kansakunnan perusarvoista ja niiden vahvistamisesta. Tuloksen tulisi olla todellinen uudistus, joka myös säteilee tulevaisuuteen perusoikeuksien kehittämisvelvollisuutena kuten

komitea esitti (komitean säännösehdotus 16 §:ksi).

Hallituksen esityksessä hallitusmuodon uudeksi II luvuksi ei ole myöskään otettu huomioon esimerkiksi uusien taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien suojaamista oikeuksien ”oleellisen sisällön” osalta niin kuin komitean mietinnössä ehdotettiin (komitean säännösehdotus 16 a §:ksi)

Seuraavassa tekemämme ehdotukset koskevat hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen säännöksiä.

2. Yksityiskohtaiset perustelut

Uusi 5 a §. Ehdotamme tasa-arvo-oikeutena lisättäväksi lapsen oikeuksia koskevan erityissäännöksen seuraavasti: *”Jokaista lasta on kohdeltava yksilönä ja tasa-arvoisesti. Julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Lapselle tulee turvata oikeus vaikuttaa kehitystään vastaavasti itseään koskeviin asioihin.”*

Ehdotuksemme on sisällöltään samansuuntainen kuin lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus. Säännösehdotuksessamme korostetaan lasta yksilönä. Lapsella tarkoitetaan ehdotuksessa vaikiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti henkilöä, joka ei ole saavuttanut täysi-ikäisyyttä eli nykyisin 18 vuoden ikää.

Säännösehdotuksen tekstiasu on lähes samanlainen kuin perusoikeuskomitean ehdottama 5 a §, josta hallituksen esityksessä on sittemmin luovuttu. Tämän vuoksi kertaamme seuraavassa säännöksen keskeiset valtiosääntöoikeudelliset perustelut.

Korostamme säännöksen tulkinnessa sitä, että päävastuu lapsen kehityksestä ja kasvatuksesta kuuluu perheelle, erityisesti lapsen vanhemmille tai muille lapsen huollosta lain mukaan vastaaville.

Ehdotuksemme mukaan julkisen vallan rooli olisi perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien tehtävää tukeva. Ilmaisulla ”muut lapsen huolenpidosta vastaavat” ei tarkoiteta pelkästään niitä henkilöitä, joille lapsen huolenpito kuuluu lain asettamana velvollisuutena, vaan myös lapsesta tosiasiassa huolta pitäviä. Julkiselle vallalle johtuisi ehdotetusta säännöksestä velvollisuus tukea ja luoda edellytyksiä sille, että perhe ja muut lapsen huolenpidosta vastaavat onnistuvat tehtävässään turvata lapsen hy-

vinvointi ja yksilöllinen kasvu. Esimerkkinä tällaisesta julkisen vallan toimenpiteestä voidaan mainita lasten päivähoitojärjestelmän ylläpitäminen sekä lapsiperheiden muu aineellinen (esimerkiksi lapsilisät, verotukselliset toimet, ts. perhepoliittiset tulonsiirrot) ja henkinen (esimerkiksi neuvontapalvelut) tukeminen.

Hyvinvointi on ehdottamassamme säännöksessä ymmärrettävä laajasti sekä aineellisenä että henkisenä hyvinvointina. Sillä on yhteys keskeisiin TSS-oikeuksiin, kuten oikeuteen sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä opetukseen. Toisaalta se sisältää yleisemminkin ajatuksen turvallisista kasvuoloista. Oikeus yksilölliseen kasvuun puolestaan korostaa lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamista. Tällä on merkitystä myös opetuksen järjestämisessä. Hyvinvoinnin edistäminen kattaa myös suojan väkivaltaa, alistamista ja hyväksikäyttöä vastaan, mikä ulottuvuus on näkyvästi esillä lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa.

Ehdotuksemme mukaan lapselle tulee turvata oikeus vaikuttaa kehitystään vastaavasti itseään koskeviin asioihin. Tältä osin säännös täydentää hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 11 §:n 3 momentin yleistä (jossain määrin epämääräistä) säännöstä vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi velvollisuudesta. Samalla säännösehdotuksemme kuitenkin muodostaisi valtiosääntöisen perustan muun lainsäädännön mukaan määräytyvälle lapsen vajaanlaisuudelle, jonka johdosta puhevalta lapselle kuuluvien oikeuksien käyttämisestä eräissä tilanteissa on alaikäisen huoltajalla.

8 §:n 2 mom. Esitämme kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin loukkaamattomuutta turvaavan 8 §:n 2 momentin loppuun täsmennyksenä lisättäväksi sanoja *”...käytetyistä viestimestä riippumatta”*, jolloin säännös kokonaisuudessaan kuuluisi: *”Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton käytetyistä viestimestä riippumatta.”*

Pidämme perusteltuna, että perustuslain suoja ulottuu kaikkiin yksityisten välisen luottamuksellisen viestinnän muotoihin viestintävälineestä riippumatta. Tällä lisäyksellä luottamuksellisen viestin loukkaamattomuuden suoja ulotettaisiin uusiin teletoiminnan muotoihin, kuten esimerkiksi televerkossa välitettävän signaalin avulla tapahtuvaan puheen, kuvan, kirjoituksen tai tietokonekielen viestintään.

9 §:n 1 ja 2 mom. Ehdotamme säännöksen 1 momenttiin lisättäväksi vakaumuksen vapau-

den, jolloin säännös kokonaisuudessaan kuuluisi: ”Jokaisella on uskonnon, (poist.) omantunnon ja vakaumuksen vapaus.”

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset suojaavat johdonmukaisesti paitsi uskonnonvapauden myös omantunnon ja ajatuksen vapauden. Ehdotuksemme mukaan myös muut kuin uskonnolliset vakaumukset saisivat nimenomaista perustuslainsuojaa.

Tältä osin esityksemme liittyy hallituksen esityksen 5 §:n 2 momentin syrjäntäkieltoon, jossa muun muassa uskonnollisen vakaumuksen lisäksi mainitaan muu vakaumus ja mielipide erinä kiellettyinä syrjäntäperusteina.

9 pykälän 1 momenttiin tekemämme lisäyksen johdosta esitämme 2 momenttiin täsmennystä, jonka mukaan säännöksessä määrättäisiin, että myös vakaumuksen vapauteen sisältyy oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Tämän lisäksi esitämme säännöksen viimeiseen virkkeeseen lisättäväksi, että myöskään vakaumuksensa vastaisesti kukaan ei ole velvollinen osallistumaan uskonnon harjoittamiseen. Tällöin säännös kuuluisi seuraavasti: ”Uskonnon, (poist.) omantunnon ja vakaumuksen vapauteen sisältyy oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Kukaan ei ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa tai vakaumuksensa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen.”

Tällä lisäyksellä haluamme korostaa sitä, että myös muilla vakaumuksilla on samanlainen perusoikeussuoja kuin uskonnollisilla. Opetuksessa ja kasvatuksessa tulisi yleisestikin kunnioittaa yksilön vakaumusta, lapsen oikeuksia ja huoltajan oikeutta vastata lapsen kehityksestä.

Ehdotamme myös, että vakaumuksen vapaudenkin perusteella on oikeus kieltäytyä vakaumuksensa vastaisesta uskonnon harjoittamisesta.

10 §:n 2 ja 3 mom. Sananvapaus on merkitykseltään keskeinen nykyaikaisessa kansalaisyhteiskunnassa. Sananvapauden toteutumisen tärkeimpiä välineitä ovat joukkoviestimet. Sananvapauteen sisältyvä oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa viestejä vaarantuu, jos viestin muodostaminen eli toimittaminen estyy tai hankaloituu.

Ehdotamme 2 momentin sananvapauden laajuutta kuvaavaan tunnusmerkistöön lisättäväksi myös viestin muodostamisen. Säännös kuuluisi

tällöin kokonaisuudessaan: ”Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, muodostaa, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakkolta estämättä. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.”

Erityisesti joukkoviestinnässä on tärkeää erottaa toisistaan sanoman lähettäminen, välittäminen ja vastaanottaminen. Sananvapauden täytyy ulottua kaikkiin näihin vaiheisiin. Hallituksen esityksessä käytetty termi ”julkistaminen” esiintyy painovapaussääntönsäädännön tulokinnassa. Sen mukaan painotuote on julkistettu, kun joku ulkopuolinen on saanut haltuunsa yhdenkään kappaleen painotuotetta. Tällainen ”julkistaminen” on takavarikoinnin edellytys. Julkistaminen ei tämän mukaan koski vielä niitä tilanteita, jolloin sanomaa ollaan luomassa tai koostamassa. Tämän vuoksi esitämme säännökseen lisättäväksi muodostaa-verbiiä.

Ehdotamme 10 §:n 3 momentin viimeiseksi, uudeksi virkkeeksi seuraavaa säännöstä: ”Asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei lailla tai sen nojalla asetuksella niitä ole säädetty tai määrätty salassa pidettäväksi.”

Ehdotuksemme mukaan asiakirjojen julkisuuslainsäädännön pääsääntönä on asiakirjojen julkisuus, kuten hallituksen esityksessäkin, mutta ehdotamme uudella perusoikeudella yksityiskohtaisempaa lainsäädäntöä ja lakia muutettavaksi niin, että laissa tai sen nojalla annetuissa asetuksissa säädetään kattavasti ne asiakirjat, jotka ovat salassa pidettäviä.

Tämä merkitsee sitä, että nykyisen asiakirjojen julkisuuslain viranomaisille suoma vapaa harkintavalta päättää valmisteltavien asioiden ja niitä käsittelevien asiakirjojen lopullisesta julkisuudesta poistetaan. Viranomaisten vapaa harkintavalta asioiden valmistelujulkisuuden osalta vaarantaa kansalaisyhteiskunnassa käytävän keskustelun mahdollisuuksia ja ihmisten mahdollisuutta punnita viranomaisten sangen laajan toimivallan puitteissa tekemien ratkaisujen oikeutusta ja hyväksyttävyyttä.

13 §:n 1 mom. Tavoitteena tulee olla koulutuksellisen tasa-arvon saavuttaminen ja elinikäisen koulutuksen periaatteen tunnustaminen. Perusoikeuskomitean ehdotuksen mukaan julkisen vallan tulisi järjestää maksuton yleissivistävä ja ammatillinen perusopetus. Yleissivistävä perusopetus eli peruskoulu on nykyisin jo lailla säädetty maksuttomaksi. Opetus on kuitenkin maksutonta myös lukioissa, ammatillisissa oppilaitok-

sisä sekä yliopistoissa ja korkeakouluissa. Yhteiskunnassa tapahtuvat nopeat muutokset vaativat tehokasta ja joustavaa koulutusjärjestelmää. Kansalaiset tarvitsevat maksutonta muutakin opetusta kuin perusopetusta työelämän vaatimissa muutoksissa ja itsensä kehittämisessä.

Ehdotamme säännöksen muutettavaksi kokonaisuudessaan kuulumaan seuraavasti: ”Jokaisella on oikeus julkisen vallan järjestämään maksuttomaan yleissivistävään ja ammatilliseen perusopetukseen sekä julkisen vallan turvaamaan maksuttomaan muuhun ammatilliseen opetukseen, lukio-opetukseen sekä ylimpään opetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla.”

Ehdotamme ensimmäinen muutos merkitsisi, että hallituksen esityksessä oleva oikeus perusopetukseen laajenisi jokaisen oikeudeksi julkisen vallan järjestämään maksuttomaan yleissivistävään ja ammatilliseen perusopetukseen, jolloin tämä lisäys säännökseen laajentaisi oikeuden koskemaan peruskoulun lisäksi myös ammatillisia perustutkintoja. Ehdotuksen tässä osassa keskeistä olisi toisaalta opetuksen maksuttomuus ja se, että julkinen valta itse tuottaisi ja järjestäisi opetuksen antamisen.

Ehdotamme myös säännökseen lisättäväksi yksilöllisenä oikeutena oikeutta julkisen vallan turvaamaan maksuttomaan muuhun ammatilliseen opetukseen, lukio-opetukseen sekä ylimpään opetukseen.

14 §:n 3 mom. ja uusi 4 mom. Ehdotamme säännöksen 3 momentin muutettavaksi kuulumaan kokonaisuudessaan seuraavasti: ”Saamelaisilla alkuperäiskansana (poist.) on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Oikeus käyttää maan saamelaisalueella viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, saamea, yhdenvertaisesti kansalliskieltemme kanssa turvataan lailla.”

On perusteltua korostaa saamelaisten kielellisiä ja kulttuurisia oikeuksia kulttuuriautonomian pohjalta. Ehdotuksemme korostaisi saamelaisten asemaa Suomen ainoana alkuperäiskansana. Heidän erityisasemansa, oikeus käyttää saamelaisalueella asioidessaan viranomaisten luona omaa kieltään, tulisi kuulua perusoikeuksien suojan piiriin. Tämän oikeuden kääntöpuolena on viranomaisten velvollisuus saamelaisalueella kyetä tarjoamaan viranomaispalvelut sitä tarvitseville saamelaisille saamen kielellä. Näissä tilanteissa saamelaisalueella saamen kieli asetettaisiin suomen ja ruotsin kielen rinnalle tasavertaiseen asemaan.

Ehdotamme hallituksen esityksen 14 §:n 3 momentin säännöstä romanien ja muiden ryhmien kielellisistä ja kulttuurisista oikeuksista siirrettäväksi uudeksi 4 momentiksi, joka kuuluisi kokonaisuudessaan seuraavasti: ”Romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.”

Uuden 4 momentin osalta viittaamme hallituksen esityksen 14 §:n 3 momentissa oleviin tätä säännöstä koskeviin perusteluihin.

14 §:n uusi 5 ja 6 mom. Viittomakieltä käyttävien oikeudet sekä vaikeavammaisten tulkkipalvelut on myös nykyisin turvattu tavallisen lain tasolla, ja pidämme perusteltuna näiden oikeuksien sijoittamista osaksi perusoikeuksia.

Ehdotamme hallituksen esityksen 14 §:n 3 momentin säännöstä viittomakieltä käyttävien oikeudesta siirrettäväksi omaksi 5 momentiksi, jolloin säännös kokonaisuudessaan kuuluisi seuraavasti: ”Viittomakieltä käyttävien oikeudet turvataan lailla.”

Pykälän 5 momentin perustelujen osalta viittaamme hallituksen esityksen perusteluihin.

Lisäksi ehdotamme pykälään liitettäväksi kokonaan uudeksi 6 momentiksi säännöstä, joka kokonaisuudessaan kuuluisi seuraavasti: ”Jokaisen, joka vammansa vuoksi sitä tarvitsee, oikeus saada välttämätöntä tulkitsemis- ja käänösapua turvataan lailla.”

Uuden 6 momentin osalta toteamme, että ehdotuksemme nostaisi kuulovammaisten ja muiden vammaisten, jotka tarvitsevat välttämättömästi tulkki- ja käänösapua, palvelujen saannin perusoikeuksien joukkoon. Oikeuden yksityiskohtainen sääntely turvattaisiin lailla.

15 a §:n 2 mom. Lailla taattu oikeus perustoimeentulon turvaan tulee ulottaa kaikkiin kansalaisiin. Toimeentulon perusturvaa opiskelijoille on opintotuki. Opintotuki ei kuitenkaan vastaa muuta perusturvaa, ja toimeentulotukeen opiskelijat eivät ole ristiriidattomasti oikeutettuja. Opintotukea tulisi kehittää niin, että se olisi yhtenäinen muun perusturvan kanssa ja takaisi todelliset mahdollisuudet opiskeluun. On perusteltua tuoda oikeus opiskelun aikaiseen perustoimeentuloon osaksi muita 15 a §:n syyperusteisia sosiaalisia oikeuksia.

Ehdotamme säännökseen lisättäväksi TSS-oikeudeksi perustoimeentulon turvaamista myös opiskelun aikana, jolloin säännös kokonaisuudessaan kuuluisi: ”Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan mene-

tyksen perusteella. *Opiskelun aikainen perustoi-
meentulo turvataan lailla.*”

Edellä olevan perusteella esitämme,

*että valiokunnan olisi tullut lausunton-
naan esittää 1. lakiehdotuksen hyväksy-
mistä näin kuuluvana:*

1.

Laki

Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä taval-
la,

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

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

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

1 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

II. Perusoikeudet

5 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

5 a § (uusi)

*Jokaista lasta on kohdeltava yksilönä ja tasa-
arvoisesti. Julkisen vallan on tuettava perheen ja
muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdolli-
suuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen
kasvu. Lapselle tulee turvata oikeus vaikuttaa ke-
hitystään vastaavasti itseään koskeviin asioihin.*

6, 6 a ja 7 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

8 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen
viestin salaisuus on loukkaamaton *käytetystä*
viestimestä riippumatta.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

9 §

Jokaisella on uskonnon, (*poist.*) omantunnon
ja vakaumuksen vapaus.

Uskonnon, (*poist.*) omantunnon ja vakaumuksen vapau-
teen sisältyy oikeus tunnustaa ja
harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus
ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskon-
nolliseen yhdyskuntaan. Kukaan ei ole velvolli-
nen osallistumaan omantuntonsa tai vakaumuksen-
sensa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen.

10 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, muo-
dostaa, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipi-
teitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estä-
mättä. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia kos-
kevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoi-
tuksia.

Jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen
hallussa olevasta asiakirjasta ja muusta tallen-
teesta sen mukaan kuin lailla tarkemmin sääde-
tään. *Asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia,*
jollei lailla tai sen nojalla asetuksella niitä ole
säädetty tai määrätty salassa pidettäväksi.

10 a, 11 ja 12 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

13 §

Jokaisella on oikeus *julkisen vallan järjestä-
mään* maksuttomaan yleissivistävään ja ammatil-

liseen perusopetukseen sekä julkisen vallan turvaamaan maksuttomaan muuhun ammatilliseen opetukseen, lukio-opetukseen sekä ylimpään opetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla.

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

14 §

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Saamelaisilla alkuperäiskansana (poist.) on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Oikeus käyttää maan saamelaisalueella viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, saamea, yhdenvertaisesti kansalliskieltemme kanssa turvataan lailla.

Romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

Viittomakieltä käyttävien oikeudet turvataan lailla.

Jokaisen, joka vammansa vuoksi sitä tarvitsee, oikeus saada välttämätöntä tulkitsemis- ja käännösapua turvataan lailla.

14 a ja 15 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

15 a §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

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

(3—5 mom. kuten hallituksen esityksessä)

16, 16 a, 46, 49 ja 75 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 20 päivänä toukokuuta 1994

Heli Astala
Jukka Gustafsson
Pekka Rätty

Marja-Liisa Tykkyläinen
Iris Hacklin

Jaakko Laakso
Aarno von Bell
Tuija Maaret Pykäläinen

