

Grundlagsutskottets betänkande nr 25 om regeringens proposition med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna

Riksdagen remitterade den 15 februari 1994 regeringens proposition nr 309/1993 rd till grundlagsutskottet för beredning.

I enlighet med riksdagens beslut har lagutskottet, statsutskottet, kulturutskottet, social- och hälsovårdsutskottet, arbetspolitiska utskottet och miljöutskottet avgett utlåtande i saken till grundlagsutskottet. Utlåtandena ingår som bilagor till detta betänkande.

I detta sammanhang har utskottet också behandlat rdm. Pulliainens m.fl. lagmotion nr 15/1991 rd med förslag till lag om ändring av Regeringsformen för Finland, som riksdagen remitterade till utskottet den 30 april 1991, rdm. Paloheimos m.fl. lagmotion nr 80/1991 rd med förslag till lag om ändring av 6 § Regeringsformen för Finland, som riksdagen remitterade till utskottet den 5 november 1991, samt rdm. Anderssons m.fl. hemställningsmotion nr 1/1991 rd om en reform av de grundläggande rättigheterna och rdm. Sasis hemställningsmotion nr 14/1991 rd om förbud mot oskälig beskattning i Regeringsformen, som riksdagen remitterade till utskottet den 7 juni 1991, samt rdm. Jouppilas m.fl. hemställningsmotion nr 2/1993 rd om erkännande av teckenspråket som en grundläggande språklig rättighet för de döva, som riksdagen remitterade till utskottet den 14 april 1993.

Utskottets ordförande och vice ordförande har tidvis samtidigt varit förhindrade att delta i den avgörande behandlingen av ärendet och därför har utskottet valt rdm. Päivi Varpasuo till tillfällig ordförande.

Utskottet har hört justitieministern Hannele Pokka, överdirektören K. J. Lång, lagstiftningsrådet Heikki Karapuu och lagstiftningsrådet Veli-Pekka Viljanen vid justitieministeriet, försvarsministern Elisabeth Rehn, riksdagens justitieombudsman Jacob Söderman, justitiekanslern i statsrådet Jorma S. Aalto, presidenten i högsta förvaltningsdomstolen Pekka Hallberg, jämställdhetsombudsmannen Tuulikki Petäjaniemi, riksdagsrådet Sakari Knuutila, ordföranden

Pekka Aikio och lagfarne sekreteraren Heikki J. Hyvärinen vid Delegationen för sameärenden, chefen för juridiska ärenden Kari Prättälä vid Finlands Kommunförbund, vicehäradshövdingen Hannu Rautiainen vid Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund, juristen Pentti Itkonen vid Akava, juristen Olavi Sulkanen vid Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC, juristen Matti Leppälä vid Tjänstemannacentralorganisationen FTFC, direktören Tapani Koski vid Ömsesidiga Försäkringsbolaget PensionsVarma, professorn Niklas Bruun, biträdande professorn Lars D. Eriksson, professorn Mikael Hidén, professorn Jan-Magnus Jansson, professorn Antero Jyränki, doktorn i administrativa vetenskaper Jukka Kultalahti, assistenten Sami Manninen, juris doktorn Liisa Nieminen, professorn Jaakko Nousiainen, juris doktorn Raimo Pekkanen, biträdande professorn Matti Pellonpää, tf. professorn Teuvo Pohjolainen, teologie doktorn, kyrkoherde Mikko Reijonen, professorn Ilkka Saraviita, biträdande professorn Martin Scheinin, juris doktorn, kansler Kauko Sipponen, professorn Kari-Pekka Tiitinen, professorn Kaarlo Tuori och juris licentiaten Aarre Tähti. Vidare har utskottet fått skriftliga utlåtanden från försvarsministeriet, Delegationen för zigenarärenden, Riddarhusdirektionen, Kynnys ry, Dövas Förbund rf, Befälsförbundet rf, Officersförbundet rf, FTFC-O och Statens samorganisation VTY.

Vidare har grundlagsutskottet ordnat en gemensam utfrågning för alla de utskott som varit med om att behandla propositionen. Vid denna utfrågning presenterades reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna av kanslichefen Teuvo Kallio, överdirektören K. J. Lång, lagstiftningsrådet Heikki Karapuu och lagstiftningsrådet Veli-Pekka Viljanen vid justitieministeriet samt presidenten i högsta förvaltningsdomstolen Pekka Hallberg. Professorn Ilkka Saraviita och juris doktorn, kansler Kauko Sipponen var också närvarande vid utfrågningen.

En delegation från grundlagsutskottet gjorde en resa till Rom, Paris och Haag den 26 september—den 2 oktober 1993 i anknytning till de grundläggande fri- och rättigheterna och kontrollen i efterhand av grundlagsenligheten.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår att stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagarna skall revideras i sin helhet. De nya grundläggande fri- och rättigheterna föreslås ingå i II kapitlet i regeringsformen. Samtidigt skall vissa anknytande stadganden i regeringsformen och riksdagsordningen ändras. Revideringen kommer att modernisera och precisera det finska systemet för grundläggande fri- och rättigheter, utvidga den personkrets som omfattas av systemet och ta upp flera nya grundläggande fri- och rättigheter inom ramen för grundlagens skydd.

I regeringsformen skall enligt förslaget tas in ett stadgande om de grundläggande värderingar som statsförfattningen bygger på. Det som stadgas om jämlikhet i regeringsformen föreslås bli kompletterat med ett förbud mot diskriminering och med att barn skall bemötas som jämlika individer samt om jämställdhet mellan könen. Stadgandena om de grundläggande friheterna skall utvidgas och preciseras. Vidare skall grundlagen kompletteras med de centrala ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. De grundläggande sociala rättigheterna skall i regel utformas som en verksamhetsförpliktelse för det allmänna. I regeringsformen föreslås dessutom bli stadgat om en grundläggande fri- och rättighet visavi miljön.

Regeringen föreslår att de grundläggande fri- och rättigheterna i regel skall omfatta inte bara finska medborgare utan också andra som hör under finsk jurisdiktion. Villkoren för begränsning av grundläggande fri- och rättigheter skall preciseras. Också möjligheterna till avvikelser från de grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden skall preciseras och avgränsas noggrannare.

Enligt förslaget skall övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna nämnas i stadgandena om de uppgifter som hör till riksdagens grundlagsutskott, riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet.

I anknytning till reformen föreslås den möjligheten bli slopad att ett lagförslag som gäller det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet kan

lämnas vilande över en riksdag. De återstående ståndsprivilegierna skall också bli upphävda.

Lagarna avses träda i kraft så fort som möjligt sedan de blivit antagna och stadfästa.

Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen och ingresserna bör de fyra lagförslagen i propositionen behandlas i den ordning som föreskrivs i 67 § riksdagsordningen.

Motionerna

I lagmotion nr 15/1991 rd föreslås att regeringsformen skall kompletteras med stadganden som slår fast att den levande naturen, som i dag i många avseenden är hotad, har rätt till fortsatt existens och genetisk mångfald. Samtidigt skall medborgarna förpliktas att verka för detta mål.

I lagmotion nr 80/1991 rd föreslås 6 § 2 mom. regeringsformen bli ändrat så att statsmaktens skyldighet att för finska medborgare ordna en möjlighet att arbeta kompletteras med möjlighet att få utbildning som främjar sysselsättning. Bidsatsen i slutet av momentet föreslås bli struken.

I hemställningsmotion nr 1/1991 rd föreslås att regeringen när kommittén för de grundläggande fri- och rättigheterna har slutfört sitt uppdrag skall avlåta en proposition till riksdagen med förslag till komplettering av våra grundlagar med garantier för att medborgarna också i praktiken skall kunna utöva sina moderna medborgerliga fri- och rättigheter. Vidare uppmärksammar motionen behovet av garantier för de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna, medborgarnas rättighet till en sund livsmiljö, ökad självstyrelse och möjligheten till medborgerlig kontroll av den centraliserade maktutövningen.

I hemställningsmotion nr 14/1991 rd föreslås att regeringen skyndsamt skall vidta åtgärder för att se över regeringsformen i syfte att förbjuda oskälig beskattning.

I hemställningsmotion nr 2/1993 rd föreslås att regeringen skall vidta åtgärder för att göra teckenspråket till en grundlagsfäst språklig rättighet för de döva.

Utskottets ställningstaganden

Allmänt

Reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna började beredas för länge sedan i början av 1970-talet och har nu resulterat i ett väl övervägt och balanserat slutresultat. Det viktigaste

syftet med reformen är att utvidga och förstärka individens grundlagsfästa rättigheter. De nya stadgandena avser att förbättra individens rättskydd vad avser både traditionella friheter och ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och att ge människorna ökade möjligheter till medbestämmande i frågor som gäller dem själva och deras omgivning. Vidare har reformen som mål att öka den faktiska jämlikheten i samhället och att utvidga kretsen av personer som omfattas av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Meningen är att garantierna för de grundläggande fri- och rättigheterna skall utvecklas genom att de grundläggande friheterna utvidgas och preciseras i linje med internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna och genom att grundlagsfästa centrala ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt rättigheter som hänför sig till miljön lika väl som rättsskyddsgarantierna för lagskipningen och förvaltningen. Propositionen har utarbetats med hänsyn till de faktiska möjligheterna och begränsningarna för att genomföra rättigheterna beroende till exempel på de ekonomiska resurserna.

Reformen avser att ge de grundläggande fri- och rättigheterna ökad direkt tillämplighet vid domstolar och andra myndigheter och att förbättra enskilda människors möjlighet att direkt åberopa stadganden om grundläggande fri- och rättigheter till stöd för sina rättigheter.

Utskottet omfattar reformens målformulering och finner det angeläget att reformen genomförs. Utskottet tillstyrker reformen med nedan angivna preciserings- och anmärkningar och ändringsförslag.

De grundläggande fri- och rättigheternas bindande verkan

Regleringen av de grundläggande fri- och rättigheterna utgår från att individens frihet måste skyddas mot ingrepp från statsmakternas sida. All utövning av offentlig makt är dock inte statlig verksamhet. Också i Finland är kommuner, landskapet Åland och evangelisk-lutherska kyrkan i sin egenskap av självstyrande samfund och organisationerna inom den s.k. indirekta offentliga förvaltningen verksamma inom områden där garantierna för de grundläggande fri- och rättigheterna kan vara lika viktiga som i de statliga myndigheternas verksamhet. Å andra sidan accentuerar de grundläggande fri- och rättigheterna i sin

egenskap av grundläggande samhälleliga värderingar deras betydelse också i relationerna mellan enskilda.

I flera av de föreslagna stadgandena, inte minst 16 a § om den allmänna skyldigheten att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna respekteras, anges det allmänna som den förpliktade parten. Utskottet omfattar regeringens utgångspunkt om att stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna också omfattar annan offentlig verksamhet än sådan som äger rum i statens namn och att ett enskilt rättssubjekts verksamhet som kan jämföras med myndighetsverksamhet också är offentlig verksamhet med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Denna omständighet bör i motsats till vad som hittills varit fallet uppmärksammas betydligt bättre om förvaltningens traditionella strukturer decentraliseras och privatiseras genom lagstiftningsåtgärder.

Begreppet det allmänna varierar beroende på vilka grundläggande fri- och rättigheter det är fråga om. Generellt sett är staten samt kommunerna och samkommunerna med sina tjänstemän och beslutsfattande organ de viktigaste parterna som åläggs vissa förpliktelser. T.ex. stadgandena om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter kan sträcka sig utanför detta kärnområde bara i den mån uppgifter som anknyter till dessa rättigheter i behörig ordning har överlåtits till andra enheter. Stadgandena om grundläggande friheter inverkar däremot på alla parter med befogenhet att utöva offentlig makt som är viktig med tanke på dessa rättigheter.

Utskottet omfattar tankegångarna i propositionens motivering framför allt i fråga om kommunernas grundlagsfästa självstyrelse. Om eventuella nya uppgifter och förpliktelser som reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna medför för kommunerna skall stadgas genom lag. I det sammanhanget bör det ses till att kommunerna har faktiska möjligheter att klara av sina uppgifter. Staten kan inte frånsäga sig svaret för någon rättighet bara genom att i en lag flytta över uppgifter som anknyter till rättigheten på kommunerna. Stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna kan således inte i sig bestämma hur kostnaderna skall fördelas mellan staten och kommunerna.

Det som stadgas om de grundläggande fri- och rättigheterna är viktigt framför allt ur lagstiftarens synvinkel. De inskränker inte bara riksdagens lagstiftningsbefogenhet utan det går också att ur dem härleda aktiva förpliktelser för lagstiftaren. Riksdagen skall utöva sin budgetmakt

också med hänsyn till stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna. Konsekvenserna av stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna för lagstiftaren granskas närmare i avsnittet "De grundläggande fri- och rättigheterna och lagstiftaren".

I vårt gällande system på denna punkt har domstolar och andra myndigheter inte i någon större utsträckning tillämpat de grundläggande fri- och rättigheterna direkt. Detta beror delvis på att det av 92 § regeringsformen enligt hävdvunnen tolkning anses följa att domstolarna inte får pröva lagars grundlagsenlighet.

Regeringen framhåller helt riktigt i sin proposition att stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna redan nu bör anses utgöra ett led i den rättsordning som skall tillämpas vid domstolar och andra myndigheter. Det faktum att de grundläggande fri- och rättigheterna enligt regeringens förslag formuleras exaktare än förut i kombination med att de internationella konventionerna om de mänskliga rättigheterna tillmäts allt större betydelse är ägnade att ge de grundläggande fri- och rättigheterna större direkt tillämplighet. Dessutom ger reformen redan i sig en naturlig möjlighet att tillämpa stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna i ökad omfattning vid domstolarna.

Utskottet omfattar den uppfattning som propositionen ger att reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna bör hållas i sär från frågan om efterkontrollen av om våra lagar är grundlagsenliga eller inte. Tillämpningen av stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna vid domstolarna beror inte i sig på om domstolarna har möjlighet att låta bli att tillämpa en lag som står i strid med grundlagen.

I normala situationer där de grundläggande fri- och rättigheterna skall tillämpas vid en domstol bygger avgörandet dels på det som stadgas om dem, dels på vad som stadgas i en vanlig lag. I praktiken är situationer där det råder en klar och olöslig konflikt mellan en grundlag och stadgandena i en vanlig lag ytterst ovanliga. Om en sådan situation uppstår är det enligt hävdvunnen tolkning av 92 § 2 mom. regeringsformen inte möjligt för en domstol att konstatera att lagen står i strid med grundlagen. I praktiken är konflikterna oftast skenbara och kan elimineras genom tolkning.

Domstolarna bör välja ett sådant alternativ bland de motiverbara alternativa lagtolkningarna som bäst främjar syftet med de grundläggande fri- och rättigheterna och som eliminerar sådana alternativ som kan anses stå i strid med grund-

lagen. Då kan man tala om en grundlagsenlig lagtolkning eller en lagtolkning som ställer sig positiv till de grundläggande fri- och rättigheterna.

De grundläggande fri- och rättigheterna och lagstiftaren

Utgångspunkten för reformen

Regeringen har dragit tillbaka möjligheten att avstå från att stadga om de grundläggande fri- och rättigheterna genom undantagslag, vilket var aktuellt på ett tidigare stadium av reformen. Till denna tankegång kopplades också en allmän klausul om inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna, men den har senare förkastats. De tillåtna villkoren för inskränkning av grundläggande fri- och rättigheter bestäms således dels utifrån allmänna doktriner om de grundläggande fri- och rättigheterna, dels utifrån kvalificerade lagförbehåll som anknyter till vissa stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet godkänner dessa utgångspunkter.

I stadgandena i gällande II kap. i regeringsformen ingår ett slags lagförbehåll. I ett historiskt perspektiv avsåg dessa stadganden huvudsakligen att förbehålla lagstiftaren rätten till en sådan reglering av en grundläggande fri- och rättighet som det tidigare varit möjligt att stadga om i administrativ ordning eller genom författningar på lägre hierarkisk nivå än lag. Denna utgångspunkt har haft en viss inverkan på formuleringen av lagförbehåll. De flesta lagförbehållen i de nuvarande stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter är s.k. enkla lagförbehåll som medger inskränkningar i en grundläggande fri- och rättighet genom lag men som inte anger några begränsande kriterier för lagstiftarens prövningsrätt.

När den aktuella reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna bereddes ansågs ett sådant sätt att formulera saken inte uppfylla kraven på modern reglering av de grundläggande fri- och rättigheterna. Stadganden som formulerats genom öppna lagförbehåll har urholkat de grundläggande fri- och rättigheterna vid domstolar och andra myndigheter. Också lagstiftningspraxis har fjärmats allt mer från lydelsen i stadgandena.

Reformen har aktivt försökt frångå formuleringar som betyder att stadganden om grundläggande fri- och rättigheter kopplas ihop med enkla

lagförbehåll som medger en öppen fullmakt att inskränka rättigheterna. Samtidigt har en viss flexibilitet eftersträvat för att stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna tillämpas också under förändrade förhållanden. Frågan om lagstiftarens rätt att inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna blir även i framtiden i hög grad beroende av riksdagen själv, i sista hand dess grundlagsutskott.

Grundläggande fri- och rättigheter utan restriktiva klausuler eller lagförbehåll

I en del av stadgandena i propositionen har de grundläggande fri- och rättigheterna garanterats som rättigheter utan något uttryckligt lagförbehåll eller någon restriktiv klausul. I regel är inte ens grundläggande fri- och rättigheter som formulerats på detta sätt avsedda att vara ovillkorliga rättigheter, utan frågan om inskränkningar i dem avgörs utifrån de allmänna lärorna om grundläggande fri- och rättigheter.

En del av stadgandena är formulerade som exakta och ovillkorliga förbud. Bland dem kan nämnas förbudet mot diskriminering (5.2 §), förbudet mot dödsstraff, tortyr och annan behandling som kränker människovärdet (6.2 §), förbudet mot retroaktivt strafflag (6 a §), förbudet mot att hindra en finsk medborgare att resa in i landet och förbudet mot förvisning av en medborgare (7.3 §), förbudet mot att utlämna en utlänning (7.4 §) och förbudet mot avskedande från arbete utan laga skäl (15.3 §). Dessa förbud gäller också lagstiftaren och därför går det inte att avvika från dem genom vanlig lag.

De tillåtna inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter som formulerats som rättigheter bestäms dock i vart och ett fall närmare genom lagstiftningspraxis. Ur hela komplexet av grundläggande fri- och rättigheter och rättigheternas karaktär av grundlagsfästa rättigheter kan vissa allmänna krav på inskränkning av dem härledas, till exempel:

— Inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter bör bygga på lagar som stiftats av riksdagen. Detta är förknippat med ett förbud att delegera befogenheter att inskränka grundläggande fri- och rättigheter till lägre författningsnivå än lag.

— Inskränkningarna skall vara noga avgränsade och tillräckligt exakt definierade. Deras innehåll skall till väsentliga delar framgå av lagen.

— Grunderna för inskränkningar skall vara acceptabla. Inskränkningar skall vara dikterade av något tungt vägande samhälleligt skäl. Acceptabiliteten bör bedömas till exempel med hänsyn till bestämmelserna om liknande rättigheter i Europakonventionen om mänskliga rättigheter, åtminstone till den del de innehåller en uttömmande förteckning över acceptabla grunder för inskränkning av de mänskliga rättigheterna. Det är befogat att tolka de grundläggande fri- och rättigheterna på samma sätt som de mänskliga rättigheterna, dvs. att bara grunder för inskränkning som enligt en viss bestämmelse i konventionen om de mänskliga rättigheterna är acceptabla kan godtas som grunder för inskränkning av motsvarande stadgande om grundläggande fri- och rättigheter.

— Det kan inte stadgas genom vanlig lag om en inskränkning av kärnan i en grundläggande fri- eller rättighet.

— Inskränkningarna skall vara förenliga med kravet på proportionalitet. De bör vara nödvändiga för att uppnå ett acceptabelt syfte. Vissa inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna är tillåtna bara om målet inte kan nås genom mindre ingrepp i rättigheterna. Inskränkningarna får inte gå längre än vad som kan motiveras med beaktande av vikten av ett samhälleligt intresse som ligger bakom inskränkningen i relation till det rättsgoda som skall inskränkas.

— Inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter kräver ett adekvat rättsskydd.

— Inskränkningarna får inte stå i strid med Finlands internationella förpliktelser vad gäller de mänskliga rättigheterna. På denna punkt innebär reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna att vårt system i innehållsligt hänseende ytterligare närmast de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Därför är det viktigare än någonsin att tolkningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna harmoniseras.

Specificerade (kvalificerade) lagförbehåll

En del stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna är förknippade med särskilda

restriktiva klausuler, som dels ger dem som stiftar en vanlig lag befogenheter att inskränka någon grundläggande fri- och rättighet, dels ställer upp ytterligare kriterier som kringskär lagstiftarens prövningsrätt. Dessa förbehåll i lag kan kallas kvalificerade lagförbehåll. I fråga om dem har befogenheten att inskränka rättigheterna kopplats i hop med ett visst syfte (t.ex. respekt för en grundläggande fri- eller rättighet) eller vissa villkor (t.ex. vid en rättegång). Dessutom är det möjligt att ett uttryckligt krav på att inskränkingen skall vara nödvändig har ställts upp i dem.

De föreslagna kvalificerade lagförbehållen svarar i strukturellt hänseende till exempel mot de restriktiva klausulerna i ett flertal artiklar i Europakonventionen om mänskliga rättigheter. Syftet med de kvalificerade lagförbehållen är att så noggrant och strikt som möjligt bestämma vilka möjligheter till inskränkningar lagstiftaren i samband med en vanlig lag har för att det inte genom grundlag medges en vidare befogenhet att inskränka en grundläggande fri- och rättighet än vad som är absolut nödvändigt.

Kvalificerade lagförbehåll ingår till exempel i 7 § 2 mom. (rätten att lämna landet), 8 § 3 mom. (skyddet för hemfriden och meddelandehemligheten) och 12 § 2 mom. (egendomsskyddet).

Regleringsförbehåll och andra laghänvisningar

I flera av de föreslagna stadgandena kopplas en egentlig grundläggande fri- eller rättighet nära samman med reglering genom en vanlig lag. Laghänvisningar av detta slag anlitas när en grundläggande fri- eller rättighet klart kräver vanlig lagstiftning som stöd eller när det är omöjligt att skriva in en grundläggande fri- eller rättighet i en ovillkorlig eller tillräckligt heltäckande form i en grundlag.

Klausuler av detta slag kan kallas regleringsförbehåll. De visar att det exakta innehållet i en grundläggande fri- eller rättighet kan bestämmas först utifrån hela komplexet av stadganden om grundläggande fri- och rättigheter och vanlig lagstiftning.

Regleringsförbehållen medger lagstiftaren större frihet att reglera rättigheter än om stadgandet om grundläggande fri- och rättigheter formulerades utan ett regleringsförbehåll. Men också i detta fall uttrycker grundlagen huvudregeln som inte kan urholkas genom lag. Å andra sidan innebär regleringsförbehållet att lagstifta-

ren är skyldig att utfärda stadganden som preciserar en grundläggande fri- eller rättighet. I annat fall blir ett stadgande om en grundläggande fri- eller rättighet på sätt och vis hängande i luften.

I propositionen förekommer två typer av regleringsförbehåll: "enligt vad som närmare stadgas i lag" och "enligt vad som stadgas genom lag". Det finns ingen större skillnad mellan dessa två. Hänvisningen till vad som "närmare" stadgas i lag avser dock att understryka att lagstiftaren har en mera begränsad rörelsefrihet som är bunden vid huvudregeln i grundlagen.

Regleringsförbehållen kan i viss utsträckning jämföras med de stadganden i propositionen som säger att det stadgas om en rättighet genom lag. Stadganden som dessa förutsätter att lagstiftaren stadgar om den behöriga rättigheten men att detaljerna i regleringen är beroende av hans prövning. I sådana fall binder grundlagen lagstiftarens prövningsrätt visavi innehållet i mindre grad än i fråga om regleringsförbehåll, där själva huvudregeln kan utläsas ur grundlagen.

Enligt laghänvisningar av detta slag stadgas det (närmare) om någon sak genom lag (t.ex. 11.2 och 13.1 §§).

Lagstiftarens skyldighet att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna

En grupp för sig utgör de stadganden om grundläggande fri- och rättigheter som formulerats som förpliktelser för lagstiftaren att trygga rättigheterna. I dem är det fråga om konstitutionella mandat, dvs. positiva handlingsförpliktelser för lagstiftaren. Stadganden av detta slag ligger ett steg högre vad gäller deras förpliktande verkan än ovannämnda laghänvisningar. Konstitutionella mandat skiljer sig såtillvida från stadganden som formulerats som rättigheter för individen att de uttryckligen riktar sig bara till lagstiftaren och att de i sig inte är direkt tillämpliga vid domstolar och andra myndigheter.

Stadganden av denna typ ingår till exempel i 5 § 4 mom., 15 a § 2 och 3 mom. samt 16 § 2 mom.

Lagstiftarens skyldighet att främja en rättighet

En del av stadgandena (t.ex. 11.3 och 15.2 §§) innehåller en allmän förpliktelse för det allmänna att främja en grundläggande rättighet. Stadganden av detta slag kompletterar den allmänna skyldigheten i 16 a § att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna respekteras.

Övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna

Regeringen föreslår inga nya institutionella arrangemang för övervakning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Detta beror delvis på att frågan om övervakning av att grundlagen iakttas är en allmänare fråga som gäller hela statsförfattningen och inte bara de grundläggande fri- och rättigheterna.

Å andra sidan är frågan just nu föremål för en särskild utredning sedan riksdagen den 27 oktober 1992 godkände ett uttalande om att regeringen bör låta utreda om det är nödvändigt att effektivisera normövervakningen i Finland genom att införa prövning i efterhand av om lagar är förenliga med grundlagen eller inte och om så är fallet avläta en proposition i saken till riksdagen. Med anledning av riksdagens uttalande har justitieministeriet den 13 november 1992 initierat en statsförfattningsrättslig sakkunnigutredning om hur denna efterhandskontroll av lagars grundlagsenlighet skall ordnas.

Regeringen har i alla fall ansett det befogat att göra en sådan markering på detta stadium att justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman i sitt uppdrag framför allt bör se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna respekteras. Utskottet anser att redan andan i denna reform förutsätter att dessa lagövervakares årliga verksamhetsberättelser inbegriper ett särskilt avsnitt om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Reformen kontra den gällande lagstiftningen

Enligt propositionens motivering uppfyller den finländska rättsordningen på det hela taget mycket väl minimikraven i de föreslagna stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter. Trots detta framhålls detta att reformen kan komma att kräva enskilda justeringar i lagstiftningen.

Utskottet menar att en justering av lagstiftningen bör inledas med det snaraste under justitieministeriets ledning i de fall där konflikter kan misstänkas uppstå med de nya stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter. Utskottet påpekar att synpunkter på om lagarna är förenliga med grundlagen eller inte oundvikligen måste utredas när tidigare lagar delvis ändras eller helt revideras.

En viktig synpunkt i anknytning till reformens ikraftträdande är att det första lagförslaget i propositionen inte upphäver någon annan lag. Enligt 92 § regeringsformen kan stadganden i gamla lagar inte förbigås utan måste tillämpas. Vad gäller tidigare undantagslagar kan det sägas accentuera denna synpunkt ännu mer att möjligheten att stifta undantagslagar står kvar även efter reformen. Å andra sidan är det skäl att beakta den ovan nämnda principen att lagtolkningen skall vara positiv i förhållande till de grundläggande fri- och rättigheterna.

Granskning av enskilda paragrafer

Det första lagförslaget

1 §. Grundlagsutskottet har av språkliga skäl ansett det nödvändigt att ändra paragrafen såtillvida att det subjekt som skall trygga de grundläggande värden som nämns i propositionen konstateras vara konstitutionen och inte republiken.

Som ett nytt 2 mom. föreslår utskottet ett stadgande i likhet med det gällande som ger uttryck för det finländska särdraget att flera grundlagar är i kraft samtidigt. I anknytning till detta anser utskottet det lämpligt att uttryckligen nämna att vår konstitution är demokratisk. I övrigt hänvisar utskottet med anledning av 2 mom. till sitt betänkande nr 16/1994 rd. Där påpekas behovet av att omskriva konstitutionen i syfte att före år 2000 sammanställa de gällande nya grundlagarna till en enda Regeringsform för Finland.

5 §. Lagutskottet har föreslagit att grundlagsutskottet prövar om det i sig hävdvunna och kärnfulla stadgandet i 5 § 1 mom. bör kompletteras med att "alla är lika inför lagen och myndigheterna". Uttrycket "lika inför lagen" har av hävd givits en betydligt vidlyftigare tolkning än vad den historiska bakgrunden ger anledning till. Det omfattar inte bara domstolars och andra lagtillämpande myndigheters verksamhet utan också utövning av den offentliga makten i vidare bemärkelse. Med hänsyn till att likställighetsstadgandet i 1 mom. även enligt propositionens motivering bör tolkas så vidlyftigt att det omfattar all myndighetsverksamhet inklusive produktion av offentliga tjänster, ser grundlagsutskottet ingen anledning till att uttrycket kompletteras.

Utskottet har strukit orden "än andra" i 2 mom. som obehövliga.

Grundlagsutskottet anser att det i grundlagen bör nämnas att barn skall ha en möjlighet att

påverka frågor som rör dem själva med beaktande av deras utvecklingsnivå. I systematiskt hänseende finns det ingen direkt lämplig plats för ett stadgande om detta i det föreslagna regelverket om grundläggande fri- och rättigheter. Utskottet nöjer sig därför med att foga ett stadgande om detta till 3 mom., där det stadgas generellt om barns ställning.

Enligt grundlagsutskottets uppfattning bör det tas in en generell princip i grundlagen om att det hör till det allmänna att främja jämställdheten mellan könen och att det stadgas närmare om denna förpliktelse genom lag. Ett tillägg om detta har fogats till 4 mom.

Arbetspolitiska utskottet tar i sitt utlåtande upp 4 mom. med tanke på likställdheten i lönefrågor. Grundlagsutskottet anser denna likställdhetssynpunkt så pass viktig att det uttryckligen nämnt det i momentet. Samtidigt har uttrycket i övriga delar förenklats utifrån synsättet att anställningsvillkor är ett allomfattande överbegrepp.

6 §. Lagutskottet har i 3 mom. uppmärksammat uttrycket ”straff som innefattar frihetsberövande”. Lagutskottet hänvisar till att det inom kriminalpolitiken är en allmänt accepterad målsättning att vårt straffrättsliga påföljdssystem utvidgas med nya alternativa påföljder, såsom samhällstjänst som kan ersätta ovillkorligt frihetsstraff. Lagutskottet föreslår att grundlagsutskottet överväger om stadgandet kunde kompletteras genom att där nämns begränsning av friheten.

Det föreslagna stadgandet om grundläggande rättigheter anknyter till den juridiska regleringen av frihetsberövande och gäller inte vilka straff över lag som kan utdömas av domstolar. Förslaget betyder att det alltid är en domstol som dömer till straff som innefattar frihetsberövande. Andra typer av frihetsberövande bör alltid åtminstone vad gäller lagligheten kunna tas upp till prövning i domstol. Utskottet anser att det inte är skäl att ändra propositionen på denna punkt.

Hänvisande till social- och hälsovårdsutskottets utlåtande anser grundlagsutskottet att det i 3 mom. är viktigt att justera stadgandena om vård som ges mot patientens vilja på grund av rubbningar i den psykiska hälsan och smittsamma sjukdomar samt omhändertagande inom barnskyddet såtillvida att de på de punkter som gäller domstolsbehandling och de frihetsberövades rättigheter är behöriga.

6 a §. Lagutskottet föreslår att grundlagsutskottet överväger om den straffrättsliga legali-

tetsprincipens delprinciper kan uttryckas mer exakt i paragrafens första mening så att där vid sidan av straff nämns också andra straffrättsliga påföljder. Anmärkningen står inte i innehållsligt hänseende i strid med regeringens proposition, särskilt som det inte går att undvika något generella uttryck i en grundlag.

Vidare föreslår lagutskottet att kravet på exakthet uttryckligen nämns i stadgandet som ett element i den straffrättsliga legalitetsprincipen. Grundlagsutskottet anser att det dock är problematiskt att lägga till ordet ”uttryckligen” i slutet av paragrafens första mening, eftersom lagförbehållen i stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna generellt sett anses innehålla ett krav på exakthet och noggrann avgränsning. Det är möjligt att detta generella krav med tanke på tolkningen urholkas genom ett sådant tillägg. I och för sig kan det understrykas att det krav på exakthet som lagutskottet avser utgör ett viktigt led i den straffrättsliga legalitetsprincipen.

Utskottet har bara ändrat paragrafens formulering.

Hänvisande till lagutskottets utlåtande framhåller grundlagsutskottet att kriminaliseringsstadganden i författningar på lägre nivå än lag nödvändigt måste ändras omedelbart efter reformen. Vad gäller stadgandena om blancokriminaliseringar bör målet vara att de kedjor av bemyndiganden som blancostadgandena kräver är exakt angivna och att de materiella stadganden som utgör ett villkor för straffbarhet avfattas med den exakthet som krävs av straffstadganden och att det av det normkomplex som stadgandena ingår i framgår att brott mot dem är straffbart. Också i det stadgande som inbegriper själva kriminaliseringen bör det finnas en saklig beskrivning av den gärning som avses bli kriminaliserad.

7 §. Grundlagsutskottet har ansett att slutet av 2 mom. bör ändras av språkliga skäl. Samtidigt har utskottet med tanke på sakens betydelse och en enhetlig reglering kompletterat den begränsande klausulen i momentet med kriteriet att begränsningarna skall vara nödvändiga.

I 3 mom. föreslås bli stadgat om utlämnande eller förflyttning av en finsk medborgare till en annan stat. Enligt utskottets uppfattning är en medborgares rätt att under alla omständigheter få stanna kvar i sitt eget land en så grundläggande rättighet att det inte är skäl att medge avvikelser från detta i en grundlag. Därför har utskottet strukit den aktuella meningen i förslaget. Ändringen gör det klart att det måste stadgas i grund-

lagsordning om utlämning av en medborgare. Samtidigt understryker utskottet att ändringen inte påverkar lagen om utlämning för brott Finland och de övriga nordiska länderna emellan (270/60), som stiftats som en undantagslag.

Utskottet har ändrat lydelsen i 4 mom. för att den bättre skall uppfylla syftet i propositionens motivering. Avsikten är nämligen också att förbjuda att någon förflyttas till en sådan stat därifrån han kan bli utlämnad vidare till en tredje stat och därigenom bli utsatt till exempel för dödsstraff eller tortyr.

8 §. Genom 3 mom. blir det möjligt att stadga genom lag om undersökningar som ingriper i hemfriden. Lagstiftningspraxis visar att det också beträffande andra slag av åtgärder än undersökningar har varit nödvändigt att dra upp en gräns för skyddet för hemfriden. Enligt utskottets uppfattning bör detta framgå av stadgandet om grundläggande fri- och rättigheter och därför har lydelsen i momentet luckrats upp. Som motvikt måste det understrykas att åtgärder som ingriper i hemfriden skall vara nödvändiga med tanke på de kriterier som nämns i momentet för att det skall gå att stadga om dem genom en vanlig lag.

Hänvisande till social- och hälsovårdsutskottets utlåtande framhåller grundlagsutskottet att stadgandena om vård som ges mot patientens vilja på grund av rubbningar i den psykiska hälsan och smittsamma sjukdomar samt omhändertagande av barn bör justeras med tanke på det som stadgas i 8 §.

9 §. Kulturutskottet anför att grundlagsutskottet bör överväga om inte 1 mom. kunde kompletteras med ordet "övertygelse". Enligt propositionens motivering täcker "samvetsfrihet" både religiösa och andra världs- och livsåskådningar. Fördelen med detta begrepp jämfört med fri övertygelse är att samvetsfrihet lättare kan utsträckas både till religiösa och andra livsåskådningar, medan övertygelse lätt uppfattas så att det främst hänvisar till icke religiösa livsåskådningar. Vidare kan samvetsfrihet anses vara ett relativt hävdvunnet juridiskt begrepp. Det förekommer till exempel i den svenska översättningen av artikel 9 i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. — Regeringens proposition har inte ändrats på denna punkt för att undvika att stadgandet om grundläggande fri- och rättigheter blir alltför invecklat.

Hänvisande till social- och hälsovårdsutskottets utlåtande uppmärksammar grundlagsutskottet behovet av att respektera social- och häl-

sovårdspersonalens religiösa och andra övertygelser till exempel genom arbetsarrangemang.

10 och 10 a §§. Utskottet har övervägt att slå ihop föreslagna 10 och 10 a §§ till en helhet där de grundläggande fri- och rättigheter som avses i gällande 10 § regeringsformen bibehåller sina inbördes relationer och offentligheten (föreslagna 10 § 3 mom.) bildar en paragraf för sig. Den formella nyttan av en sammanslagning är dessutom möjligheten att i fråga om dessa traditionella politiska grundläggande rättigheter ha kvar ett gemensamt lagförbehåll av nuvarande slag. Men det fasta sambandet mellan yttrandefrihet och offentlighet kommer i så fall att brytas. Dessutom har yttrandefriheten som en grundläggande rättighet inte minst till följd av utvecklingen i masskommunikationerna i viss mån lösgjort sig från sitt tidigare samband med problematiken kring mötes- och föreningsfriheten, vilket talar för den systematiska lösning som omfattas i propositionen.

Utskottet har bevarat den grundläggande paragrafstrukturen i propositionen på denna punkt men har dock kompletterat 10 och 10 a §§ med särskilda stadganden om lagförbehåll.

10 §. Utskottet har för det första slagit ihop 1 och 2 mom. till ett enda moment. Härefter har momentet kompletterats med ett lagförbehåll om att närmare stadganden om yttrandefriheten utfärdas genom lag.

Paragrafens 2 mom. svarar i huvudsak mot 3 mom. i propositionen. Utskottet har den uppfattningen att det dock i detta sammanhang lämpligen först bör stadgas att handlingar och andra upptagningar som innehas av en myndighet i regel är offentliga. Denna princip skall bara kunna begränsas genom lag och dessutom bara av nödvändiga skäl. Begränsningar som det stadgas särskilt om i lag kunde såsom nu betyda att handlingar och andra upptagningar skall hållas hemliga eller att de är offentliga enligt tillstånd. Utöver detta nya element skall momentet i enlighet med regeringens förslag innehålla ett stadgande om att var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar. — Förslaget i fråga om 2 mom. innebär att offentlighetsprincipen fastställs på grundlagsnivå och därför uppmärksammar utskottet behovet av att utreda om det på denna grund är skäl att se över det som stadgas i riksdagsordningen till exempel om utskottsarbetets offentlighet.

10 a §. Paragrafen har för det första omformulerats på ett par punkter. Vidare har den i likhet med 10 § kompletterats med ett lagförbehåll som

skall utgöra ett särskilt moment om mötes- och föreningsfrihet.

13 §. Grundlagsutskottet omfattar statsutskottets utlåtande och anser att avgiftsfri grundläggande utbildning i 1 mom. också avser behövlig skolskjuts och tillräcklig föda. Vad gäller förpliktelsen att trygga rättigheterna i 2 mom. bör man i likhet med kulturutskottet understryka vikten av adekvata tjänster för att orsaker som har med medellöshet eller bostadsorten att göra de facto inte hindrar individen från att få undervisning och utveckla sig själv.

14 §. Grundlagsutskottet preciserar 2 mom. i språkligt hänseende såtillvida att rätten att använda sitt eget språk hos domstol och andra myndigheter begränsar sig till landets nationalspråk.

Kulturutskottet föreslår att 3 mom. delas upp så att det som stadgas om samer utgör ett moment för sig, vilket bidrar till att accentuera samernas status som urfolk. Grundlagsutskottet finner denna syn i och för sig acceptabel, men anser att det leder till besvärliga lagtekniska problem om stadgandena om samer får bilda en helhet för sig. Utskottet menar att det räcker med att det på denna punkt nämns att samerna är ett urfolk och vill därför bibehålla paragrafstrukturen i propositionen.

Enligt utskottets uppfattning bör också en förpliktelse att se till att de som på grund av handikapp behöver tolknings- och översättningshjälp får sina rättigheter bekräftade tas in i grundlagen. Ett tillägg om detta har gjorts i slutet av mom. 3.

14 a §. Miljöutskottet framhåller att grundlagsutskottet bör överväga en sådan ändring av paragrafen att 2 mom. handlar om rätten till en sund och variationsrik miljö, varvid 1 mom. skulle ändras så att uttrycket "ansvar för naturen och dess mångfald" ersätts med "ansvar för naturen och för skyddet av den".

Föreslagna 1 mom. avses gälla alla människors ansvar. Den underliggande tanken är att momentet är speciellt starkt förknippat med naturens egenvärde och kommande generationers rättigheter, som kravet på en variationsrik natur bäst kan kopplas ihop med. Föreslagna 2 mom. är i sin tur förknippat med människors rätt till en sund miljö under alla tider. Kravet på en sund miljö skall enligt propositionens motivering uppfattas i vid bemärkelse och då innehåller det åtminstone något slags krav på en trivsamt miljö.

Grundlagsutskottet anser att propositionens systematiska struktur kan försvaras och har därför inte ändrat lagförslaget på denna punkt.

Miljöutskottet har vidare föreslagit att det bör

utredas om allemansrätten bör tas upp i paragrafen eller inte. Den går ut på att individen skall få utöva sin allemansrätt utan hinder av ett annat enskilt rättssubjekts äganderätt. Som institution är allemansrätten således inte förknippad med relationen mellan det allmänna och individen, såsom i fråga om de flesta grundläggande fri- och rättigheter, utan snarare om relationen mellan en ägare och innehavaren av en allemansrätt. Allemansrättens särart i kombination med svårigheterna att avgränsa innehållet talar för den lösning som regeringen omfattat i propositionen.

15 §. Utskottet anser att 3 mom. om skydd av arbetskraften i lagsystematiskt hänseende passar bättre i 1 mom. Detta understryker att principen omfattar alla oberoende av vilken form av utkomst de valt.

Grundlagsutskottet omfattar statsutskottets och arbetspolitiska utskottets utlåtanden och understryker beträffande skyldigheten i 2 mom. att främja rättigheterna att det allmänna aktivt bör gå in för att hindra att det uppstår en grupp av permanent arbetslösa.

15 a §. Både statsutskottet och social- och hälsovårdsutskottet föreslår att grundlagsutskottet skall överväga om inte stadgandena i 1 mom. kunde placeras i anknytning till 6 §. Grundlagsutskottet anser att en fördel med propositionen på denna punkt är att de grundläggande stadgandena om den sociala tryggheten som helhet betraktade står i samband med varandra. Det bidrar till att klarlägga relationerna mellan olika stödformer inklusive de inbyggda graderingsskillnaderna. Föreslagna 1 mom. reglerar individens minimitrygghet i alla livssituationer, medan det i 2 och 3 mom. stadgas om det allmännas mera omfattande förpliktelser visavi den sociala tryggheten. Att 1 mom. ingår i denna paragraf förstärker antagligen paragrafen jämfört med om momentet ingick i 6 §.

Enligt 1 mom. har var och en rätt till oundgänglig utkomst och omsorg. Det är således fråga om en subjektiv rättighet för alla. För att alla skall kunna tillförsäkras denna rättighet behövs det i praktiken lagstiftning på lägre nivå, där det precis som nu ingår stadganden om stödformer, förutsättningarna för att få stöd och behovsprövning samt procedurer.

Enligt 2 mom. skall var och en genom lag garanteras rätt att få sin grundläggande utkomst tryggad. Grundlagen förpliktar således lagstiftaren att garantera var och en, som behöver grundläggande utkomstskydd, en subjektiv rätt till denna lagfästa trygghet som det allmänna skall

ordna. Enligt propositionens motivering är tryggheten förknippad med vissa sociala risksituationer som räknas upp i stadgandet och de stöd- villkor som det stadgas om i lag och dessutom behovsprövning och procedurer. Grundlagsutskottet omfattar social- och hälsovårdsutskottets utlåtande och understryker att garantierna för en tryggad grundläggande utkomst är en självständig förmån i relation till 1 mom. I de situationer som nämns i 2 mom. kan garantierna för individens grundläggande utkomst således inte utgöras av den trygghet som det i sista hand stadgas om i 1 mom.

Enligt motiveringen är begreppet skydd för grundläggande utkomst oberoende av den gällande sociallagstiftningen och avses inte bli direkt förknippat med något existerande förmånssystem. Det är helt i linje med den handlingsförpliktelse som åläggs lagstiftaren att den sociala tryggheten riktas och utvecklas enligt samhällets ekonomiska tillgångar.

Utskottet har gjort en ändring i 3 mom. som avser att understryka att familjen spelar den centrala rollen i omsorgen om barnet.

Grundlagsutskottet hänvisar till miljöutskottets utlåtande och understryker beträffande 4 mom. att en ordentlig bostad spelar en alldeles särskild och grundläggande roll för människors liv och utkomst.

Utskottet menar att 5 mom. innehåller just det slag av kriterier som enligt de allmänna lärorna om grundläggande fri- och rättigheter, inte minst synpunkter på acceptabilitet och proportionalitet, berättigar till begränsningar av avsett slag. Därför har utskottet strukit momentet såsom obehövligt och även så till vida oändamålsenligt att det kan leda till felaktiga kontrastiva konklusioner.

16 §. Lagutskottet anser att grundlagsutskottet bör överväga en uppdelning av 1 mom. så att det ena gäller kraven på god förvaltning och det andra kraven på en rättvis rättegång. Denna modell accentuerar att domstolsväsendet är fristående från förvaltningen och således symboliskt också kanske domstolarnas oavhängighet. Det kan framhållas att det redan nu finns stadganden i regeringsformen (t.ex. 5, 14 och 92 §§) som gäller både domstolar och andra myndigheter utan att detta har ansetts vara problematiskt med tanke på domstolarnas oavhängighet.

Regeringen har till denna del i enlighet med en allmänt accepterad linje eftersträvat en komprimerad reglering som är förenlig med regeringsformen som helhet. Grundlagsutskottet anser att detta är mycket värdefullt och omfattar

den grundläggande lösningen i propositionen. Med anledning av lagutskottets anmärkning har grundlagsutskottet i alla fall preciserat 1 mom. såtillvida att en behörig domstol och annan myndighet nämns sida vid sida i början av momentet.

16 a §. Utskottet har ändrat förslaget i syfte att precisera lydelsen. I anknytning till denna ändring i 2 mom. poängterar utskottet att be- myndigandet gäller lagstiftande om sådana undantag som kan bli aktuella bara under de undantagsförhållanden som avses i momentet.

Det andra lagförslaget

46 §. Utskottet har ändrat lydelsen i momentet på vissa punkter. För det första är det skäl att beskriva utskottets uppgift när det gäller att övervaka grundlagar och mänskliga rättigheter med uttrycket "att avge utlåtande", som skall förstås så att det omfattar både de egentliga beredningsfrågor som avses i början av paragrafen och utlåtanden till andra utskott och dessutom andra ärenden som kommer upp i utskottet (t.ex. 53.2 § och 4 a kap. riksdagsordningen). Av det sistnämnda följer att det också har varit nödvändigt att luckra upp uttrycket "som tillställts utskottet". Vidare har utskottet förenklat slutet av momentet genom att stryka en onödig överlappning.

Lagutskottet och social- och hälsovårdsutskottet har i sina utlåtanden tagit upp frågan om behandlingen av ärenden som hänför sig till de mänskliga rättigheterna också i andra utskott än grundlagsutskottet. Grundlagsutskottet omfattar den åsikt som utskotten ger uttryck för i sina utlåtanden att vart och ett specialutskott vid behandlingen av ärenden behörigen skall beakta bestämmelserna om de mänskliga rättigheterna. I så fall är 46 § 1 mom. riksdagsordningen viktigt närmast på den punkten att tolkningsfrågor som inte kan avgöras i andra utskott i sista hand avgörs i riksdagen av grundlagsutskottet.

Grundlagsutskottet omfattar lagutskottets utlåtande och anser att det bör utredas särskilt om inte arbetsordningen för riksdagen bör kompletteras med stadganden om att alla utskott vid behandlingen av aktuella ärenden för sitt vidkommande bör uppmärksamma om tillbörlig hänsyn har tagits till stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter och bestämmelser om de mänskliga rättigheterna.

74 §. Utskottet har för det första ändrat paragrafen genom att koppla ihop förfallandepåfölj-

den med stiftandet av en ny lag jämfört med att propositionen i enlighet med gällande praxis tar fasta på att en ny lag skall antas i riksdagen. Vidare har lydelsen i slutet av paragrafen korrigerats på grund av att principen att en lag som inte har blivit stadfäst särskilt skall återsändas till riksdagen har slopats i samband med reformen av de högsta statsorganens maktbefogenheter (RP 285/1994 rd).

Motionerna

Eftersom utskottet har godkänt lagförslagen i regeringens proposition utifrån propositionen och det inte anser lagmotionerna befogade föreslås lagförslagen i lagmotionerna bli förkastade.

Hemställningarna i hemställningsmotionerna nr 1/1991 rd och nr 2/1993 rd är obehövliga om riksdagen godkänner den föreliggande reformen.

Utskottet föreslår därför att dessa hemställningsmotioner förkastas.

Utskottet anser att det inte är befogat att godkänna hemställan i hemställningsmotion nr 14/1991 rd och föreslår därför att också denna hemställningsmotion förkastas.

Riksdagen, som med stöd av 45 § riksdagsordningen och 24 § arbetsordningen för riksdagen har utsett ordföranden och den tillfälliga ordföranden till föredragande för att vid ärendets behandling vid riksdagens plenum meddela erforderliga upplysningar, föreslår vördsamt

att det 3:e och 4:e lagförslaget i regeringens proposition skall godkännas utan ändringar och

att det 1:a och 2:a lagförslaget skall godkännas sålydande:

1.

L a g

om ändring av Regeringsformen för Finland

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen stadgar, *upphävs* i Regeringsformen för Finland 22 a § 2 mom., 23 d § 1 mom. och 78—81 §§, av dessa lagrum 22 a § 2 mom. sådant det lyder i lag av den 26 juni 1987 (570/87) och 23 d § 1 mom. sådant det lyder i lag av den 22 juli 1991 (1074/91),

ändras 1 §, II kap., 46 § 1 mom. och 49 § 1 mom.,

av dessa lagrum II kap. sådant det lyder delvis ändrat genom lag av den 28 juli 1972 (592/72) samt 46 § 1 mom. och 49 § 1 mom. sådana de lyder i lag av den 21 december 1990 (1221/90), samt

fogas till 49 §, sådana den lyder ändrad genom lag av den 26 april 1957 (176/57) och genom nämnda lag av den 21 december 1990, ett nytt 2 mom., varvid de nuvarande 2—4 mom. blir 3—5 mom., och till 75 § ett nytt 3 mom. som följer:

1 §

Finland är en suverän republik, *vars konstitution* tryggar människovärdets okränkbarhet och individens frihet och rättigheter samt främjar rättvisa i samhället.

Finlands demokratiska konstitution är fastslagen i denna regeringsform och andra grundlagar. (Nytt)

II. Grundläggande fri- och rättigheter

5 §

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Ingen får utan godtagbart skäl ges en annan

ställning (*utesl.*) på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som hänför sig till hans person.

Barn skall bemötas som jämlika individer *och de skall ha rätt till medinflytande i enlighet med sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva.*

Jämställdhet mellan könen i samhällelig verksamhet och i arbetslivet skall *främjas enligt vad som närmare stadgas* genom lag, särskilt vad gäller bestämmande av löner *och andra* anställningsvillkor.

6 §

(Såsom i regeringens proposition)

6 a §

Ingen får anses skyldig till brott eller dömas till straff på grund av en gärning som inte enligt lag var straffbar då den begicks. För brott får inte dömas till strängare straff än vad som stadgades i lag då gärningen begicks.

7 §

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Var och en har rätt att lämna landet. *I denna rättighet kan nödvändiga begränsningar stadgas genom lag (utesl.) för att säkerställa rättegång eller verkställighet av straff. Rättigheten kan också genom lag begränsas för att säkerställa att skyldigheten att försvara landet fullgörs.*

En finsk medborgare får inte hindras att resa in i landet, landsförvisas eller mot sin vilja utlämnas eller förflyttas till ett annat land. (*Utesl.*)

Om utlänningars rätt att komma till Finland och vistas i landet stadgas genom lag. En utlänning får inte utvisas, utlämnas eller sändas tillbaka om han på grund härav hotas av dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet.

8 §

(1 och 2 mom. såsom i regeringens proposition)

Genom lag kan stadgas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna tryggas eller för att brott skall kunna utredas. Genom lag kan också stadgas om sådana inskränkningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden, vid rättegång och säkerhetskontroll och under frihetsberövande.

9 §

(Såsom i regeringens proposition)

10 §

Var och en har yttrandefrihet. Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot uppgifter, åsikter och andra meddelanden utan att hinder läggs i förväg. *Närmare stadganden om yttrandefriheten utfärdas genom lag. I lag kan stadgas sådana begränsningar i fråga om bildprogram som är nödvändiga för skydd av barn.* (1 och 2 mom. i regeringens proposition)

Handlingar och upptagningar som innehåller av myndighet är offentliga, om deras offentlighet inte av nödvändiga orsaker har begränsats särskilt ge-

nom lag. Var och en har (utesl.) rätt (utesl.) att ta del av offentliga handlingar och upptagningar (utesl.). (3 mom. i regeringens proposition)

10 a §

Var och en har rätt att utan (*utesl.*) tillstånd ordna möten och demonstrationer samt att ta del i sådana.

Var och en har föreningsfrihet. Till föreningsfriheten hör rätten att utan (*utesl.*) tillstånd bilda föreningar, tillhöra eller inte tillhöra föreningar och ta del i föreningars verksamhet. Den fackliga föreningsfriheten och friheten att organisera sig för att bevaka andra intressen är likaså tryggad.

Närmare stadganden om mötesfriheten och föreningsfriheten utfärdas genom lag. (Nytt)

11—13 §§

(Såsom i regeringens proposition)

14 §

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Envars rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, *antingen finska eller svenska*, samt att få expeditioner på detta språk skall tryggas genom lag. Det allmänna skall tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt enahanda grunder.

Samerna såsom ursprungsfolk samt zigenarna och andra grupper har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Om samernas rätt att använda sitt eget språk hos myndigheter stadgas i lag. Rättigheterna för dem som använder teckenspråk *samt dem som på grund av handikapp behöver tolknings- och översättningshjälp* skall tryggas i lag.

14 a §

(Såsom i regeringens proposition)

15 §

Var och en har rätt enligt lag att skaffa sin utkomst genom arbete, yrke eller näring som han fritt valt. *Det allmänna skall sörja för skyddet av arbetskraften.*

(2 mom. såsom i regeringens proposition) (*Utesl.*) Ingen får avskedas från sitt arbete utan laga skäl.

15 a §

(1 och 2 mom. såsom i regeringens proposition)

Det allmänna skall, enligt vad som närmare stadgas genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social- och hälsovårdstjänster samt befrämja befolkningens hälsa. Det allmänna skall också stödja *familjen och andra* som svarar för omsorgen om ett barn så att de har möjligheter att trygga barnets välfärd och individuella uppväxt.

(4 mom. såsom i regeringens proposition)
(5 mom. *utesl.*)

16 §

Var och en har rätt att på ett tillbörligt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en *domstol eller någon annan* myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller personliga rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt lagskipningsorgan.

(2 mom. såsom i regeringens proposition)

16 a §

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Genom lag kan stadgas om sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som är nödvändiga om Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp, eller om det råder undantagsförhållanden som är så allvarliga att de enligt lag kan jämföras med ett sådant angrepp och som hotar nationen och som är förenliga med Finlands internationella förpliktelser i fråga om de mänskliga rättigheterna.

46, 49 och 75 §§

(Såsom i regeringens proposition)

Ikraftträdelsestadgandet

(Såsom i regeringens proposition)

2.

L a g

om ändring av riksdagsordningen

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen stadgar, *upphävs* i riksdagsordningen 66 § 7 mom., 67 § 3 mom. och 73 § 3 mom., av dessa lagrum 66 § 7 mom. sådant det lyder i lag av den 28 augusti 1992 (818/92) och 73 § 3 mom. sådant det lyder i lag av den 26 juni 1987 (577/87), samt *ändras* 46 § 1 mom., 73 § 1 mom. och 74 §, av dessa lagrum 73 § 1 mom. sådant det lyder i nämnda lag av den 26 juni 1987 (577/87) och 74 § sådan den lyder i lag av den 26 juni 1987 (576/87), som följer:

46 §

Grundlagsutskottet skall bereda ärenden som har hänskjutits till det och som gäller stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av grundlag eller lagstiftning som i sak hör nära samman med grundlag. *Utskottets* uppgift är att *avge utlåtande* om de lagförslag och andra ärenden *som är under behandling i utskottet* är grundlagsenliga och (*utesl.*) hur de förhåller sig till (*utesl.*) internationella konventioner om mänskliga rättigheter.

74 §

Har ett lagförslag godkänts att vila eller har en av riksdagen antagen lag inte stadfästs, utgör detta inte ett hinder för en proposition eller motion i den sak som lagförslaget eller lagen angår. Har (*utesl.*) med anledning av en sådan proposition eller motion (*utesl.*) en ny lag i saken *stiftats*, anses det vilande lagförslaget eller den icke stadfästa, till riksdagen *för behandling inkomna* lagen ha förfallit.

73 §

(Såsom i regeringens proposition)

Ikraftträdelsestadgandet

(Såsom i regeringens proposition)

Samtidigt föreslår utskottet

att lagförslagen i lagmotionerna nr 15 och 80/1991 rd skall förkastas.

Helsingfors den 9 februari 1995

Vidare föreslår utskottet

att hemställningsmotionerna nr 1 och 14/1991 rd samt nr 2/1993 rd skall förkastas.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Niinistö, tillfälliga ordföranden Varpasuo, medlemmarna Jansson, Kaarilahti, Koskinen, Laine, M. Laukkanen, J. Leppänen (delvis),

Moilanen, Nikula, Viljanen, Vistbacka, Vuoristo, Vähänäkki och Väistö samt suppleanten Hel-

Reservationer

I

1. Bakgrunden till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna

Reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna hade sin upprinnelse i det progressiva rättstänkande som ville få in fler rättvise- och jämställdhetsmål i det traditionellt stela systemet av klassiska friheter. Socialdemokraterna och Vänsterförbundet har starkt pådrivit att grundläggande ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter skall tas in i konstitutionen.

I våra förhållanden är det nödvändigt att balansera upp det till ytterlighet utvidgade egendomsskyddet i grundlagen med starkare grundläggande sociala rättigheter. De reformer som kommittén för grundläggande fri- och rättigheter utstakar i sitt betänkande (KB 1992:3) har i stor utsträckning urholkats vid den fortsatta beredningen. Samtidigt kan det dock sägas att vissa normer för de grundläggande fri- och rättigheterna snarare har preciserats i betänkandet.

Utifrån specialutskottens utlåtanden och de avvikande åsikterna till dem framställer vi följande ändringsförslag till det första lagförslaget.

2. Detaljförslag

10 a §. Vi föreslår följande formulering i 10 a § 2 mom.: "Var och en har föreningsfrihet. Till föreningsfriheten hör rätten att utan tillstånd bilda föreningar, tillhöra eller inte tillhöra föreningar och ta del i föreningars verksamhet. Friheten att organisera sig fackligt och rätten att organisera sig fackligt är likaså tryggade. Rätten att organisera sig fackligt inbegriper kollektiv förhandlingsrätt och rätt till arbetsinställelse enligt vad som stadgas närmare i lag." Vårt förslag till nästsista och sista mening i stadgandet bygger på att förslaget i den första avvikande åsikten till arbetspolitiska utskottets utlåtande nr 3.

Hänvisande till löntagarorganisationernas åsikt konstaterar vi att stadgandet om föreningsfrihet å ena sidan bör omfatta *frihet att organisera sig fackligt*, som betyder frihet att organisera sig utan inblandning från statsmaktens sida, och å andra sidan *rätten att organisera sig fackligt*, som betyder rätt att organisera sig utan inblandning från arbetsgivarens sida.

Vad gäller friheten att organisera sig fackligt hänvisar vi till ILO:s konvention nr 87, som säger att denna frihet betyder rätt för individen att grunda fackliga organisationer tillsammans med andra, ansluta sig till sådana föreningar och verka i dem, men också rätt för organisationerna att besluta om sina regler, sin verksamhet och sina ledare.

Rätten att organisera sig fackligt är en arbetstagares rätt i förhållande till arbetsgivaren. Om denna rätt stadgas i sin tur i ILO-konvention nr 98. Konventionen förutsätter att staten värnar enskilda arbetstagares rätt att utöva sin av staten garanterade frihet att organisera sig utan hot om motåtgärder från arbetsgivarens sida. Denna konvention och vår gällande lag om arbetsavtal, som bygger på konventionen, skyddar arbetstagarens positiva rätt att organisera sig fackligt. Den förbjuder uttryckligen arbetsgivaren att diskriminera arbetstagarna på grund av tillhörighet till en facklig organisation.

Den negativa organisationsfriheten värnas hos oss genom allmänna överenskommelser mellan arbetsmarknadsorganisationerna. Den negativa organisationsfriheten anses innebära rätt att låta bli att ansluta sig till fackliga organisationer. Arbetstagarnas rätt att ansluta sig eller inte ansluta sig till fackliga organisationer erkänns bland annat i FFC:s och AFC:s allmänna överenskommelse från 1946 och i FTFC:s och AFC:s ramavtal, som tagits in i förbundens kollektivavtal. Vad gäller regleringen av den negativa organisationsfriheten anser vi att situationen för närvarande är tillfredsställande.

Hänvisande till det ovan anförda framhåller vi att *friheten att organisera sig fackligt och rätten att organisera sig* bör värnas som grundläggande fri- och rättigheter, som till sitt innehåll svarar mot de internationella förpliktelser som Finland ratificerat och som bygger på gällande lagstiftning och överenskommelser i Finland. Det är fråga om att registrera ett rådande rättsläge på en delvis högre nivå i hierarkiskt hänseende. Vi anser att det kunde stadgas närmare i lag om utövningen av dessa rättigheter utifrån vårt förslag. Detta betyder att det stadgas åtminstone på vanlig lagnivå om utövningen av dessa rättigheter, men det vore omöjligt att genom en vanlig lag förbjuda eller i väsentlig grad inskränka t.ex. en enskild arbetskonflikt eller rätten till arbetskonflikt inom något område. Det skulle också strida mot internationella konventioner som förpliktar Finland att vidta lagstiftningsåtgärder av detta slag.

12 §. Vi föreslår att 1 mom. kompletteras med förbehållet "enligt lag" för att förpliknelsen att skydda vars och ens egendom enligt stadgandet skall återbördas till i stort sett samma nivå som enligt gällande 6 § 1 mom. regeringsformen. Regeringens formulering, som understöds av en majoritet i grundlagsutskottet, kan i framtiden leda till en allt mer oändamålsenlig ovillkorlighet i tolkningen av egendomsskyddet och försvara till exempel en rationell och rent av nödvändig utveckling av miljölagstiftningen. Om tolkningen skärps på detta sätt kan den göra det svårt att lagstifta om en rättvis inkomstfördelning mellan medborgarna och om hur typiska störningar i en marknadsekonomi skall rättas till, såsom en plötslig oskälig stegring i hyresnivån eller oskäligheter i skuldförhållanden.

13 §. Målet bör vara att uppnå likställdhet i fråga om utbildningsmöjligheterna och principen om livslång utbildning samt att erkänna principen om livslång utbildning. Kommittén för grundläggande fri- och rättigheter föreslår att det allmänna bör ordna med gratis allmänbildande yrkesinriktad grundutbildning. Den allmänbildande grundutbildningen, dvs. grundskolan, är redan nu enligt lag avgiftsfri. Men undervisningen är gratis också i gymnasiet, yrkesläroanstalter samt universitet och högskolor. De snabba förändringarna i samhället kräver ett effektivt och flexibelt utbildningssystem. Medborgarna behöver också annan gratisutbildning än grundutbildning för att kunna svara på arbetslivets utmaningar och utveckla sig själva.

Vi anser i själva verket att 13 § 1 mom. borde ha omformulerats enligt följande: "Var och en har rätt att avgiftsfritt få av det allmänna ordnad grundläggande allmänbildande utbildning och grundläggande yrkesutbildning samt av det allmänna tryggad avgiftsfri annan yrkesutbildning, gymnasieutbildning och högsta utbildning. Om läroplikt stadgas genom lag."

Vårt första ändringsförslag innebär att rätten till grundläggande utbildning i propositionen utvidgas till en rätt för var och en att få av det allmänna ordnad avgiftsfri allmänbildande grundutbildning och avgiftsfri grundläggande yrkesutbildning. Genom tillägget utvidgas alltså rätten till att också gälla grundläggande yrkesexamina. Det centrala i förslaget på denna punkt är å ena sidan att undervisningen är gratis och å andra sidan att det allmänna tillhandahåller och ordnar undervisning.

Vidare föreslår vi att stadgandet skall kompletteras med en individuell rätt att få av det

allmänna trygghet avgiftsfri annan yrkesutbildning, gymnasieutbildning och högsta utbildning.

14 a §. Vi föreslår i enlighet med miljöutskottets utlåtande nr 2 att 1 och 2 mom. ändras.

Vi föreslår att förpliktelserna för det allmänna enligt 2 mom. preciseras i jämförelse med regeringens förslag och grundlagsutskottets betänkande så att det också omfattar en *variationsrik* miljö. Vi hänvisar till motiveringen till miljöutskottets utlåtande, där föreslagna 2 mom. motiveras som följer:

”Kommittén för grundläggande fri- och rättigheter (1992:3) föreslog att stadgandet till denna del skulle gälla rätt till en sund och variationsrik miljö. Utskottet menar att denna lydelse vore klart bättre för ordet variationsrik inbegriper också ett fristående skydd för värdena i naturen. Då kunde det som sägs om naturens mångfald i 1 mom. för undvikande av upprepning ersättas med skydd av naturen, vilket skulle sitta bättre i saksammanhanget i 1 mom. Skydd för naturen inbegriper också skydd för naturens mångfald.”

15 §. I regeringens proposition är utgångspunkten för det föreslagna stadgandet om rätt till arbete närmast konjunkturbetingat och knutet till ekonomiskpolitiska tankegångar som understryker betydelsen av en oregerad marknad.

Vi får inte ge upp målet full sysselsättning enligt internationella konventioner, som är bindande för Finland, och vår nuvarande sysselsättningslagstiftning och bara nöja oss med att främja sysselsättningen. Rätten till arbete bör bli ett mål med juridiska förpliktelser och inte bara politisk retorik. Om den grundläggande rätten till arbete urholkas får det negativa konsekvenser också för den centrala principen om skydd för arbetstagare i vår arbetsrätt.

Vi anser att 15 § om rätt till arbete bör omformuleras utifrån 14 § i det förslag som kommittén för grundläggande fri- och rättigheter lagt fram. I denna modell är det centrala med tanke på rätten till arbete att den samtidigt inbegriper en individuell rätt till utkomstskydd vid arbetslöshet. Om villkoren och de organisatoriska normerna för denna rätt stadgas genom vanlig lag, men genom

vanlig lag går det inte att slopa utkomstskyddet för arbetslösa för någon som helst grupp som anmält sig som arbetslösa arbetssökande och som är redo att ta emot arbete.

Vi föreslår att 15 § omformas enligt det som kommittén för grundläggande fri- och rättigheter föreslår. Den viktigaste skillnaden i förhållande till regeringens proposition är att 2 mom. tryggar rätten till utkomstskydd för arbetslösa som en sekundär individuell rätt. Den innebär att var och en har rätt till sysselsättningsfrämjande utbildning och utkomstskydd vid arbetslöshet under den tid då arbete inte finns att tillgå.

15 a §. Vi föreslår i linje med den 14 a § som kommittén för grundläggande fri- och rättigheter föreslagit att var och en genom ett stadgande i regeringsformen garanteras en individuell rätt till sådana inkomsttransfereringar som grundläggande utkomstskydd på grund av föräldraskap, sjukdom, arbetsoförmåga och ålderdom inom alla de system där det är möjligt. Vi föreslår att förteckningen kompletteras med rätt till grundläggande utkomstskydd under rehabilitering, då en person inte har möjlighet att försörja sig genom att förvärvsarbeta (lagen om rehabiliteringspenning 611/91). Vidare föreslår vi att den grundläggande utkomsten under studietiden garanteras genom lag.

Undertecknade har olika inställningar till det andra lagförslaget till den del det gäller upphävande av 66 § 7 mom. riksdagsordningen. Därför har en andra och tredje reservation tagits in i detta betänkande för att klarlägga våra uppfattningar i denna fråga.

Med stöd av det ovan anförda föreslår vi vördsam

att det tredje och fjärde lagförslaget i utskottets betänkande skall godkännas utan ändringar och att det första lagförslaget skall godkännas sålydande:

1.

L a g**om ändring av Regeringsformen för Finland**

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen stadgar, *upphävs* i Regeringsformen för Finland 22 a § 2 mom., 23 d § 1 mom. och 78—81 §§, av dessa lagrum 22 a § 2 mom. sådant det lyder i lag av den 26 juni 1987 (570/87) och 23 d § 1 mom. sådant det lyder i lag av den 22 juli 1991 (1074/91), *ändras* 1 §, II kap., 46 § 1 mom. och 49 § 1 mom., av dessa lagrum II kap. sådant det lyder delvis ändrat genom lag av den 28 juli 1972 (592/72) samt 46 § 1 mom. och 49 § 1 mom. sådana de lyder i lag av den 21 december 1990 (1221/90), samt *fogas* till 49 §, sådan den lyder ändrad genom lag av den 26 april 1957 (176/57) och genom nämnda lag av den 21 december 1990, ett nytt 2 mom., varvid de nuvarande 2—4 mom. blir 3—5 mom., och till 75 § ett nytt 3 mom. som följer:

1 §

(Såsom i utskottets betänkande)

II. Grundläggande fri- och rättigheter

5, 6, 6 a och 7—10 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

10 a §

(1 mom. såsom i utskottets betänkande)

Var och en har föreningsfrihet. Till föreningsfriheten hör rätten att utan tillstånd bilda föreningar, tillhöra eller inte tillhöra föreningar och ta del i föreningars verksamhet. *Friheten att organisera sig fackligt och rätten att organisera sig fackligt är likaså tryggade. Rätten att organisera sig fackligt inbegriper kollektiv förhandlingsrätt och rätt till arbetsinställelse enligt vad som stadgas närmare i lag.*

(3 mom. såsom i utskottets betänkande)

11 §

(Såsom i utskottets betänkande)

12 §

Vars och ens egendom är tryggad genom lag.

(2 mom. såsom i utskottets betänkande)

13 §

Var och en har rätt att avgiftsfritt få av det allmänna ordnad grundläggande allmänbildande utbildning och grundläggande yrkesutbildning samt av det allmänna tryggad avgiftsfri annan yrkesutbildning, gymnasieutbildning och högre utbildning. Om läroplikt stadgas genom lag.

Det allmänna skall, enligt vad som närmare stadgas genom lag, säkerställa lika möjligheter

för var och en att utan hinder av medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov erhålla även annan än i 1 mom. nämnd utbildning samt utveckla sig själv.

(3 mom. såsom i utskottets betänkande)

14 §

(Såsom i utskottets betänkande)

14 a §

Var och en bär ansvar för naturen och för skyddet av den samt för miljön och kulturarvet.

Det allmänna skall verka för att alla tillförsäkras en sund och variationsrik miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslutsfattandet i frågor som gäller den egna livsmiljön.

15 §

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Det allmänna skall främja sysselsättningen och verka för att var och en tillförsäkras rätt till arbete. *Var och en har på det sätt som närmare stadgas i lag rätt till sysselsättningsfrämjande utbildning och utkomstskydd under den tid då det inte finns tillgång till arbete eller då arbete inte kan ordnas.*

Var och en har rätt till sunda och trygga arbetsförhållanden. (Nytt)

Ingen får avskedas från sitt arbete av godtyckliga orsaker eller orsaker som inte grundar sig på lag. (3 mom. i utskottets betänkande)

15 a §

(1 mom. såsom i utskottets betänkande)

(Utesl.) Var och en har rätt att få sin grundläggande utkomst tryggad vid *(utesl.)* sjukdom, re-

habilitering, arbetsförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare på det sätt som stadgas närmare genom lag. Den grundläggande utkomsten under studietiden tryggas genom lag.

(3—5 mom. såsom i utskottets betänkande)

16, 16 a, 46, 49 och 75 §§
(Såsom i utskottets betänkande)

Ikraftträdelsestadgandet
(Såsom i utskottets betänkande)

Helsingfors den 9 februari 1995

Esko Helle
Ensio Laine

Matti Vähänäkki

Johannes Koskinen
Raimo Vuoristo

II

Utöver det som föreslås i den första reservationen föreslår vi

att passusen om att upphäva 66 § 7 mom. riksdagsordningen i ingressen till det andra lagförslaget skall strykas.

Helsingfors den 9 februari 1995

Ensio Laine

Esko Helle

III

Utöver vad som anförs i den första reservationen föreslår vi

att det andra lagförslaget i utskottets betänkande skall godkännas utan ändringar.

Helsingfors den 9 februari 1995

Johannes Koskinen

Matti Vähänäkki

Raimo Vuoristo

IV

Jag omfattar den första reservationen vad gäller det första lagförslagens 13, 14 a, 15 och 15 a §§.

Helsingfors den 9 februari 1995

Paavo Nikula

V

Grundlagsutskottet har godkänt betänkandet om regeringens proposition med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd). Utskottet har i sitt betänkande inte befattat sig med en rad brister i lagförslaget och därför vill jag lyfta fram vissa viktiga frågor i betänkandet som enligt min åsikt kräver ändringar.

Utskottet har beslutat godkänna 1 § regeringsformen där det sägs att Finland är en suverän republik. Jag anser att ordet "suverän" inte är en lämplig beskrivning av Finlands nuvarande situation som medlemsstat i Europeiska unionen. I och med medlemskapet har vi i stora delar överlåtit suveränitet till EU:s beslutsfattande institutioner, kommissionen och domstolen. Vårt eget parlament, riksdagen, spelar bara rollen av verkställande organ i fråga om en del av den lagstiftning som skall sättas i kraft hos oss. Dessutom står vi i beråd att överföra inte bara utrikes- och säkerhetsfrågor utan också den monetära politiken till de frågor som skall avgöras på gemenskapsnivå. Med beaktande av att vår egen valuta, marken, snart kommer att bytas ut mot den gemensamma valutan, ecu, tycker jag att uttrycket "suverän" är högst tvivelaktigt som en beskrivning på vår status som stat.

I 1 § regeringsformen räknas de frågor upp som konstitutionen skall trygga och främja i Finland. Jag anser att den godkända lydelsen utelämnar vissa väsentliga frågor, trots att stadganden i grundlag inte heller får vara för vidlyftiga och detaljerade. Till 1 § borde ha fogats ett nytt 2 mom. med praktiska anvisningar om hur målen i grundlagen skall uppnås och tillämpas i detalj. Det hade varit skäl att framhålla hur viktigt det är att främja företagsamhet, trygga levnadsstandarden, minska byråkratin och garantera säkerheten i samhället. För att förhindra byråkratiskt och administrativt godtycke borde 1 § ha haft ett särskilt moment om att det bara kan stadgas genom lag om individens rättigheter och skyldigheter.

I II kap. regeringsformen räknas medborgarnas grundläggande rättigheter upp. I 5 § konstateras i en enda mening att nationens framtid, barnen, skall bemötas som jämlika individer. Jag anser att detta inte räcker till. Det borde ha stadgats vidlyftigare om barns rättigheter och om det allmännas skyldighet att i sista hand svara för barnens välfärd och se till att familjen och andra som svarar för barnens uppfostran har möjlighet

att fullfölja de rättigheter för barn som här räknas upp.

I 10 § regeringsformen stadgas om yttrandefriheten. Lagen innebär en lyckad reform av yttrandefriheten, men underlåter helt att ta upp en viktig fråga som anknyter till yttrandefriheten. Om alla åsiktsriktningar inte har lika möjligheter att komma fram, fullföljs yttrandefriheten inte i praktiken. Därför borde 10 § ha kompletterats med en mening om att det allmänna förpliktas att vid behov stödja en allsidig informationsförmedling och på lika villkor i vårt land.

I 10 a § regeringsformen behandlas föreningsfriheten. Där konstateras klart och tydligt att var och en har rätt att höra eller inte höra till en förening och ta del i föreningens verksamhet. Men problemet för vissa organisationer är att man vill hemlighålla deras verksamhet. En organisation av denna typ av frimurarna, vars betydelse sträcker sig långt utöver organisationen genom förpliktelsen att hjälpa varandra. För medborgarna vore det mycket viktigt att få veta vem som hör till vilken förening. Därför borde 10 a § ha kompletterats med att medborgarna har rätt att få uppgifter av myndigheterna om medlemmarna i olika föreningar. Hemliga sällskap har vi inget behov av i Finland.

I 11 § tas medborgarnas rösträtt och valbarhet upp. I samband med den pågående revideringen av regeringsformen borde det också ha blivit inskrivet i lag att vi inför ett landsomspännande system med utjämningsmandat vid riksdagsmannaval för att garantera att medborgarnas röster väger lika. Med det gällande systemet svarar riksdagens sammansättning inte helt mot valresultatet. I värsta fall är omkring 10 % av riksdagsmännen "felvalda" jämfört med den absoluta röstfördelningen vid valet. Genom utjämningsmandat slår medborgarnas åsiktsyttringar vid valen betydligt bättre igenom i riksdagens sammansättning.

Jag anser att det i 11 § borde ha tagits in ett särskilt moment om medborgarnas rätt att väcka initiativ. Det hade varit ett mycket viktigt tillskott till vår finländska demokrati. Riksdagsmannaval med fyra års mellanrum ger inte tillräckliga garantier för att medborgaropinionerna skall komma fram, särskilt som de politiska partierna har kritiserats för att de upplevs som avlägsna och stelbent byråkratiska. För de stora partiernas vidkommande håller detta streck, för ett väldigt maskineri inte klarar av att föra fram

folkets åsikter och tankar till de högsta beslutsfattarna. Ett folkinitiativ skulle fungera som en ypperlig kanal mellan folket och beslutsfattarna.

I 15 § framhålls kort och gott att det allmänna skall främja sysselsättningen. I andra momentet har utskottet godkänt ett alldeles för vagt uttryck i och med att det velat bibehålla regeringens formulering: "Verka för att var och en tillförsäkras rätt till arbete". Jag anser att uttrycket "verka för" borde ha strukits i lagen, varigenom förpliktelsen för det allmänna att tillförsäkra var och en rätten till arbete hade varit ovillkorlig.

I lagreformen ingår en lag om ändring av riksdagsordningen. Jag anser mig i övrigt kunna omfatta utskottets ståndpunkt utom att jag inte kan godkänna att 66 § 7 mom. och 73 § 3 mom. föreslås bli upphävda. Dessa lagrum garanterar stabila och långsiktiga beslut om medborgarnas förmåner oberoende av politiska konjunktioner.

Jag anser att vi i Finland inte är betjänta av "pumpande" lagstiftning beroende på de rådande politiska vindarna. Ingreppen i möjligheterna att lämna lagförslag vilande har redan nu lett till sämre förmåner för folket i vissa fall. Om detta skydd slopas helt innebär det betydligt sämre levnadsförhållanden för de medborgare som är mest utsatta. Om det råder en tillräckligt omfattande enhällighet om en viss sparåtgärd kan lagen ändras också enligt gällande regeringsform och riksdagsordning. Propositionens stöd för åtgärder av detta slag är bara det pris vi måste betala för demokrati, och det har vi inte skäl att avstå ifrån.

Med stöd av det ovan anförda föreslår jag

att lagförslagen i övrigt skall godkännas i enlighet med utskottets betänkande men att det första och andra lagförslaget godkänns sålydande:

1.

L a g

om ändring av Regeringsformen för Finland

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen stadgar, upphävs i Regeringsformen för Finland 22 a § 2 mom., 23 d § 1 mom. och 78—81 §§, av dessa lagrum 22 a § 2 mom. sådant det lyder i lag av den 26 juni 1987 (570/87) och 23 d § 1 mom. sådant det lyder i lag av den 22 juli 1991 (1074/91), ändras 1 §, II kap., 46 § 1 mom. och 49 § 1 mom., av dessa lagrum II kap. sådant det lyder delvis ändrat genom lag av den 28 juli 1972 (592/72) samt 46 § 1 mom. och 49 § 1 mom. sådana de lyder i lag av den 21 december 1990 (1221/90), samt fogas till 49 §, sådan den lyder ändrad genom lag av den 26 april 1957 (176/57) och genom nämnda lag av den 21 december 1990, ett nytt 2 mom., varvid de nuvarande 2—4 mom. blir 3—5 mom., och till 75 § ett nytt 3 mom. som följer:

1 §

(1 mom. såsom i utskottets betänkande)

Grunden är att värdesätta demokratin, mänskovärdet samt företagsamheten och avtalsfriheten, garantera individens och familjens frihet och säkerhet samt att främja välfärden. (Nytt)

Om individens rättigheter och skyldigheter kan stadgas endast genom lag eller med stöd av ett bemyndigande i lag. (Nytt)

(4 mom. såsom 2 mom. i utskottets betänkande)

II. Grundläggande fri- och rättigheter

5 §

(1 mom. såsom i utskottets betänkande)

Barn skall bemötas som jämlika individer. *Alla barn har rätt till medbestämmande i frågor i enlighet med sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Det allmänna skall i sista hand trygga barnets välfärd och rätt till en positiv individuell uppväxt samt se till att familjen och andra som svarar för barnets uppfostran har möjlighet att fullfölja barnets rättigheter och skyldigheter.*

(3 och 4 mom. såsom i utskottets betänkande)

6, 6 a och 7—9 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

10 §

Var och en har yttrandefrihet. Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot

uppgifter, åsikter och andra meddelanden utan att hinder läggs i förväg. Närmare stadganden om yttrandefriheten utfärdas genom lag. I lag kan stadgas sådana begränsningar i fråga om bildprogram som är nödvändiga för skydd av barn. *Det allmänna skall främja och vid behov på lika villkor stödja en allsidig informationsförmedling.*

(2 mom. såsom i utskottets betänkande)

10 a §

(1 mom. såsom i utskottets betänkande)

Var och en har föreningsfrihet. Till föreningsfriheten hör rätten att utan tillstånd bilda föreningar, tillhöra eller inte tillhöra föreningar och ta del i föreningars verksamhet. Den fackliga föreningsfriheten och friheten att organisera sig för att bevaka andra intressen är likaså tryggad. *Medborgarna har rätt att fritt få uppgifter av myndigheterna om medlemmarna i föreningar.*

(3 mom. såsom i utskottets betänkande)

11 §

Varje finsk medborgare som före röstningsåret har fyllt aderton år har rätt att rösta i statliga val och folkomröstningar. Om valbarhet i statliga val gäller vad som särskilt stadgas i grundlag.

Vid statliga val följs ett riksomspännande system med utjämningsmandat för att rösterna skall ha lika verkan.

(2 mom. såsom i utskottets betänkande)

För att medborgarnas åsikter och initiativ skall komma fram har medborgarna möjlighet att väcka folkinitiativ enligt vad som stadgas särskilt genom lag. (Nytt)

(4 mom. såsom 3 mom. i utskottets betänkande)

12—14 och 14 a §§

(Såsom i utskottets betänkande)

15 §

(1 mom. såsom i utskottets betänkande)

Det allmänna skall främja sysselsättningen och *tillförsäkra var och en rätt till arbete. Om rätten till sysselsättningsfrämjande utbildning skall stadgas genom lag.*

(3 mom. såsom i utskottets betänkande)

15 a, 16, 16 a, 46, 49 och 75 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

Ikraftträdelsestadgandet

(Såsom i utskottets betänkande)

2.

L a g

om ändring av riksdagsordningen

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen stadgar, *upphävs i riksdagsordningen (utesl.) 67 § 3 mom. (utesl.), samt ändras 46 § 1 mom., 73 § 1 mom. och 74 §, av dessa lagrum 73 § 1 mom. sådant det lyder i (utesl.) lag av den 26 juni 1987 (577/87) och 74 § sådan den lyder i lag av den 26 juni 1987 (576/87), som följer:*

46, 73 och 74 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

Ikraftträdelsestadgandet

(Såsom i utskottets betänkande)

Helsingfors den 9 februari 1995

Raimo Vistbacka

VI

Vi förstår att paragrafen om religionsfrihet (9 §) avser att garantera friheten till en äkta övertygelse.

Den religiösa tron bygger i grunden på en stark övertygelse. Jag är säker på (jag är övertygad, jag har en övertygelse om) att varken döden eller livet, i själva verket ingenting, kan skilja oss från Guds kärlek, sammanfattar aposteln Paulus sin tro i Romarbrevet. Rätten att ge till känna denna övertygelse utan att någon lägger hinder i vägen är lika med kärnan i religionsfriheten. Den garanteras i regeringens proposition.

Men en äkta övertygelse kan också vara religionsfri eller sådan att den inte särskilt understryker religionen. I vårt finländska samhälle kallas detta numera livsåskådning. Denna övertygelse framförs inte särskilt klart i regeringens proposition. Begreppet samvete och principen om negativ religionsfrihet gör det inte heller. Vi anser att grundlagen också bör trygga livs-

åskådningsfriheten på lika villkor som religionsfriheten.

Vi anser därför

att 9 § i det första lagförslaget borde ha godkänts sålydande:

9 §

Var och en har religions- och livsåskådningsfrihet. Till religions- och livsåskådningsfriheten hör rätten att bekänna sig till och utöva en religion och ge tillkänna sin livsåskådning samt rätten att tillhöra eller inte tillhöra ett religiöst samfund. Om religionsfriheten stadgas genom lag. (1 och 2 mom. i utskottets betänkande)

I undervisningen och fostran skall i enlighet med principen om religionsfrihet barnets och dess vårdnadshavares rätt till religionsundervisning eller motsvarande undervisning i livsåskådningskunskap respekteras. (Nytt)

Helsingfors den 9 februari 1995

Raimo Vuoristo

Matti Vähänäkki

RIKSDAGENS
LAGUTSKOTT*Bilaga 1*Helsingfors
den 17 juni 1994
Utlåtande nr 5*Till Grundlagsutskottet*

När riksdagen den 15 februari 1994 remitterade regeringens proposition nr 309/1993 rd med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna till grundlagsutskottet för beredning bestämde den samtidigt att lagutskottet skall avge utlåtande om ärendet till grundlagsutskottet.

Med anledning av ärendet har utskottet hört lagstiftningsrådet Veli-Pekka Viljanen vid justitieministeriet, ordföranden för arbetsgruppen för de grundläggande fri- och rättigheterna 1992, presidenten i högsta förvaltningsdomstolen Pekka Hallberg, presidenten i högsta domstolen Olavi Heinonen, presidenten i Vasa hovrätt Erkki Rintala, ledamoten i Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, juris doktor Raimo Pekkanen, advokaten Markku Fredman som representant för Finlands Advokatförbund, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränki, professorn Pekka Koskinen, professorn Raimo Lahti, professorn Juha Lappalainen, professorn Olli Mäenpää, biträdande professorn Matti Pellonpää och biträdande professorn Martin Scheinin.

Dessutom har lagutskottet deltagit i en gemensam utfrågning ordnad av grundlagsutskottet där reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna presenterades av kanslichefen Teuvo Kallio, ordföranden för kommittén för de grundläggande fri- och rättigheterna, överdirektör K. J. Lång, lagstiftningsrådet Veli-Pekka Viljanen och lagstiftningsrådet Heikki Karapuu vid justitieministeriet samt presidenten i högsta förvaltningsdomstolen Pekka Hallberg.

Regeringens proposition

I propositionen föreslås att grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna skall revideras i sin helhet. De nya grund-

läggande fri- och rättigheterna föreslås ingå i kapitel II i regeringsformen. Samtidigt ändras en del anknytande stadganden i regeringsformen och riksdagsordningen. Den föreslagna revideringen moderniserar och preciserar vårt system med de grundläggande fri- och rättigheterna, utvidgar det till att omfatta allt fler personer och fogar fler nya grundläggande fri- och rättigheter till grundlagsskyddet.

Stadgandena om de grundläggande friheterna skall utvidgas och preciseras. I regeringsformen skall garanteras rätt till liv samt personlig frihet, integritet och säkerhet. I anknytning till detta skall det stadgas om förbud mot dödsstraff, tortyr och behandling som kränker människovärdet samt om rättsskyddet vid frihetsberövande. I grundlagen föreslås också ett uttryckligt förbud mot retroaktiv strafflag. I regeringsformen föreslås dessutom stadganden om den grundläggande rättigheten till garanti för rättvis rättegång och god förvaltning.

I stadgandena om riksdagens grundlagsutskotts, riksdagens justitieombudsmans och justitiekanslerns i statsrådet uppgifter föreslås att det särskilt skall nämnas att de har till uppgift att övervaka de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Utskottets ställningstaganden**1. Allmänna synpunkter***Premisser för lagutskottets granskning*

Vid ärendets behandling har lagutskottet i enlighet med sitt behörighetsområde koncentrerat sig närmast på rättsskyddsfrågor. Härvid har utskottet som en generell fråga granskat reformens betydelse för domstolarnas lagskipping och

av de enskilda stadgandena i regeringsformen behandlat 6 § om rättsskyddsgarantier vid frihetsberövande, 6 a § som gäller den straffrättsliga legalitetsprincipen och 16 § som gäller rättvis rättegång och god förvaltning samt 46 § riksdagsordningen om grundlagsutskottets uppgifter vid tillsynen över de mänskliga rättigheterna.

Reformens betydelse

Syftet med reformen är att utvidga och stärka skyddet på grundlagsnivå för de individuella rättigheterna. Därför eftersträvas dels en precisering och utvidgning av rättigheterna i II kap. regeringsformen, dels en större direkt tillämpbarhet av de grundläggande fri- och rättigheterna och bättre möjligheter för enskilda att åberopa dessa rättigheter vid domstolar och andra myndigheter. Vidare är syftet att i vårt interna system stärka de mänskliga rättigheter som är bindande för Finland samt att få större överensstämmelse mellan innehållet i de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

På det hela taget anser utskottet att regeringens proposition om en revidering av de grundläggande fri- och rättigheterna är lyckad och genomförbar i fråga om såväl målsättning som form. Reformen är ett betydande ställningstagande till de värderingar som Finlands framtid skall byggas på. Reformen är betydelsefull även med tanke på internationaliseringen och integrationsutvecklingen i Europa.

Det är viktigt att våra grundlagar inbegriper de allmänna principer och grundläggande fri- och rättigheter i anknytning till de mänskliga rättigheterna som vi genom flera internationella avtal har förbundit oss att efterleva. Det är också viktigt att komma ihåg att Europeiska unionen som en generell princip för gemenskapsrätten respekterar de grundläggande fri- och rättigheterna sådana de garanteras i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och framgår av medlemsstaternas gemensamma statsförfattningstradition. Enligt EU-domstolens rättspraxis tillämpas de principer för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna som framgår av dessa källor såsom "generella rättsprinciper" som hör till rättskälorna för EU-rätten och som bör beaktas vid tillämpningen av annan gemenskapsrätt. Genom dessa principer fylls delvis det tomrum som uppstår p.g.a. att ett egentligt regelverk för de grundläggande fri- och rättigheterna saknas i EU:s rättsordning.

Omständigheter som påverkar reformen

Jämlikhet för människor. Enligt 5 § 1 mom. regeringsformen är finska medborgare likställda inför lagen. Regeringen föreslår att det grundläggande innehållet i paragrafen skall bibehållas oförändrat, men det konstateras i motiveringen att med likställighet inför lagen också avses likställighet i myndigheternas verksamhet.

Utskottet påpekar att de drag i myndigheternas verksamhet som förhindrar eller försvårar att jämlikhet genomförs inte nödvändigtvis aktualiseras "inför lagen", dvs. vid lagtillämpning eller över huvud taget i rättsnormsbunden verksamhet. I praktiken orsakas de flesta problem sannolikt av ojämlig behandling och en ojämlig inställning till verksamhet som inte närmare regleras i lag, särskilt då det gäller att tillhandahålla olika slag av offentliga tjänster såsom vård, omsorg, undervisning osv. Denna sida av saken accentueras till följd av reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna eftersom regeringen föreslår att till regeringsformen skall fogas centrala ekonomiska, sociala och kulturella grundläggande fri- och rättigheter.

På grund av det ovan sagda föreslår utskottet att grundlagsutskottet skall överväga

om det i och för sig vedertagna och kärnfulla innehållet i 5 § 1 mom. bör kompletteras med att människorna är likställda inför lagen och i fråga om myndigheternas verksamhet.

Ändring i förvaltningsstrukturen. Decentraliseringen av förvaltningsapparaten och framför allt privatiseringen kan i praktiken påverka reformens praktiska betydelse. Bland annat stadgandena om handlingars offentlighet och individens rätt att använda sitt modersmål åsidosätts lätt om inte särskild uppmärksamhet ägnas åt saken. Till denna del hänvisar utskottet till sitt utlåtande om riksdagens justitieombudsmans berättelse om utvecklande av stadgandena om jäv (LaUU 3/1994 rd — B 13/1993 rd).

Förhållandet mellan gällande lagstiftning och reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna. Vid beredningen av propositionen har det inte utretts hur reformen påverkar gällande lagstiftning och vilka lagändringar den kräver. Avsikten är att stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna skall påverka den övriga

lagstiftningen genom den normala utvecklingen av den.

I den praktiska myndighetsutövningen uppstår snabbt konflikter mellan ny och gammal lag. Härvid kan de nya grundläggande fri- och rättigheterna glömmas bort om man stöder sig på gällande lag och rådande praxis.

Reformens språkliga utformning. I förslaget har man eftersträvat kortfattade formuleringar som i så hög grad som möjligt skall harmoniera med regeringsformens övriga delar. Enskilda fri- och rättigheter uttrycks kortfattat och man har undviktt att upprepa de detaljerade bestämmelserna i artiklarna i konventionen om de mänskliga rättigheterna.

Lagutskottet anser att vårt sätt att avfatta grundlagar talar för relativt kortfattade formuleringar. De äventyrar dock inte våra internationella förpliktelser i fråga om de mänskliga rättigheterna eftersom de föreslagna stadgandena, även om de är komprimerade, innehåller grundelementen i de internationella bestämmelserna om de mänskliga rättigheterna. Utskottet påpekar emellertid att förslagen delvis har avfattats så entydigt ur en statsförfattningsrättslig synvinkel att de nödvändigtvis inte förstås vid domstolarna och andra myndigheter som avses tillämpa dem.

2. De grundläggande fri- och rättigheternas betydelse för domstolarnas lagskipning

Jämfört med många andra stater har de grundläggande fri- och rättigheterna i Finland tillämpats direkt i relativt liten omfattning av domstolar och andra myndigheter som tillämpar lagar. Delvis beror detta på att den vedertagna tolkningen av 92 § regeringsformen har varit att den medför ett förbud för domstolarna att pröva lagars grundlagsenlighet trots att det i och för sig är klart att också de nuvarande grundläggande fri- och rättigheterna utgör ett led i den rättsordning som tillämpas i domstolar och andra myndigheter.

Enligt propositionen syftar reformen till att öka den direkta tillämpningen av dessa rättigheter vid domstolar och andra myndigheter. I detta sammanhang föreslås inte någon ändring av 92 § regeringsformen.

De sakkunnigutlåtanden som utskottet motagit har mycket varierande uppfattningar om hur detta mål kommer att nås, bl.a. följande bedömningar anföras:

— Målet är godtagbart och redan på denna

grund förefaller det helt klart att de nya stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna kommer att få en annan ställning inom domstolspraxis än de gamla. Allmänna rättsprinciper har även i övrigt fått större betydelse i tolkningen och tillämpningen av konventionerna om de mänskliga rättigheterna har redan gett en viss erfarenhet av en sådan tolkning.

— Åtminstone i de lägre rättsinstanserna kommer de grundläggande fri- och rättigheterna inte att bli någon alldaglig praxis eftersom förbudet i 92 § regeringsformen att pröva lagarnas grundlagsenlighet samt det av paragrafen härledda historiska lagtolkningssättet förhindrar en direkt tillämpning av rättigheterna.

— Eftersom stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna i regel alltid till sitt stöd behöver närmare stadganden i lag som konkretiserar saken kommer dessa detaljerade stadganden att tillämpas i rättspraxis. Det finns ingen anledning att förmoda att domstolarna till följd av de nya grundläggande fri- och rättigheterna kommer att avstå från den tillämpning i fråga om de detaljerade stadgandena om de mänskliga rättigheterna som håller på att bli vedertagen praxis. Stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna är bara till hjälp vid tolkningen.

Lagutskottet anser att reformen kan genomföras separat från en granskning av 92 § regeringsformen. När lagstiftningen om de nya grundläggande fri- och rättigheterna träder i kraft erbjuds en naturlig möjlighet och ett lämpligt tillfälle att öka tillämpningen av paragraferna om dem vid domstolarna. För att propositionens syfte till denna del skall kunna nås anför lagutskottet

— att grundlagsutskottet bör komplettera sina tidigare rekommendationer om att lagarna bör tolkas grundlagsenligt (GrUU 6/1988 rd) och i samklang med de mänskliga rättigheterna (GrUU 2/1990 rd) med en rekommendation om att de bör tolkas i samklang med de grundläggande fri- och rättigheterna,

— att beredningshandlingarna i anknytning till reformen samlas i en publikation som delas ut till alla domstolar och

— att utbildning i de grundläggande fri- och rättigheterna ges vid sidan av utbildning i de mänskliga rättigheterna vid lämpliga utbildningsdagar, t.ex. under de årliga domardagarna eller juristdagarna.

Samtidigt hänvisar lagutskottet till den debatt som tidigare förts i riksdagen om 92 § regeringsformen och påpekar att möjligheterna att anordna efterhandskontroll av lagars grundlagsenlighet bör utredas separat såsom riksdagen förutsatte i ett uttalande som godkändes 18.12.1992.

3. Paragrafbestämda anmärkningar

Rättsskyddsgarantier i anknytning till frihetsberövande (RF 6 §)

Enligt föreslagna 6 § 3 mom. får ingen berövas sin frihet godtyckligt och utan laglig grund. Straff som innefattar frihetsberövande döms ut av domstol.

Enligt paragrafens motivering avser formuleringen att täcka alla straff som i praktiken innebär frihetsberövande, vilket leder till att tillämpningsområdet är större än för begreppet fängelse som används i 2 kap. 1 § 1 mom. strafflagen. Hänvisande till detta har det under diskussionerna i utskottet ägnats särskild uppmärksamhet åt frågan om uttrycket "Straff som innefattar frihetsberövande" är tillräckligt entydigt.

Inom kriminalpolitiken är det en allmänt accepterad målsättning att vårt straffrättsliga påföljdssystem utvidgas med nya alternativa påföljder. I början av april 1994 infördes i hela landet samhällstjänst som kan ersätta ovillkorligt frihetsstraff. Med tanke på denna utvecklingstrend föreslås i strafflagsprojektets nyligen färdigställda förslag om fängelse (Lavo 3/1994) att fängelse skall definieras enligt följande: "Fängelse riktar sig mot den dömdes frihet. Fängelsestraff innebär frihetsberövande eller begränsning av friheten på det sätt som stadgas om verkställighet av straff."

Eftersom redan fängelsestraff kan karakteriseras som frihetsberövande eller begränsning av friheten bör man enligt utskottets mening överväga om uttrycket i 6 § regeringsformen kan utvidgas på motsvarande sätt. Lagutskottet anför

att grundlagsutskottet bör överväga om den andra meningen i 6 § 3 mom. regeringsformen kunde kompletteras enligt följande:

"Straff som innefattar frihetsberövande eller begränsning av friheten döms ut av domstol."

Den straffrättsliga legalitetsprincipen (RF 6 a §)

Regeringen föreslår att de centrala elementen i den straffrättsliga legalitetsprincipen skall tas in i 6 a § regeringsformen. Legalitetsprincipens olika delprinciper räknas upp i paragrafens motive-ring.

Förslaget till paragraf har stiliserats så att det till synes vänder sig till domstolarna trots att det i första hand bör gälla lagstiftaren. Delprinciper som särskilt hänför sig till lagstiftaren är kravet på att straffbara gärningar skall definieras i lag, kravet på att straff och andra straffrättsliga påföljder som följer på brott skall definieras i lag, förbudet mot retroaktiv strafflag samt kravet att brottsrekvisitet för ett brott skall vara exakt.

Med tanke på detta är det inte helt tillfredsställande att man begränsar sig till att enbart tala om bestraffning eftersom gränsen mellan straff och andra straffrättsliga påföljder (t.ex. konfiskation) kan vara diffus. Utskottet anser att det i paragrafen utöver straff vore skäl att nämna *andra straffrättsliga påföljder*. Förbudet mot analog tillämpning av strafflagen och kravet på exakthet som enligt motiveringen avses bli införda skulle framhåvas bättre om paragrafens ordalydelse förstärks med ett enda ord som följer: "*uttryckligen enligt lag*".

Som ett praktiskt exempel på legalitetsprincipens dimensioner hänvisar utskottet till krigsansvarighetsprocessen och den debatt som bankkrisen väckte i fjol om tillämpningen av lagrummet om missbruk av förtroendeställning.

Lagutskottet föreslår

att grundlagsutskottet överväger om den straffrättsliga legalitetsprincipens delprinciper kan uttryckas mer exakt i paragrafen och att 6 a § första meningen får följande lydelse:

"Ingen får anses skyldig till brott eller dömas till straff eller någon annan straffrättslig påföljd på grund av en gärning som inte uttryckligen enligt lag var straffbar då den begicks."

Utskottet påpekar att de straffrättsliga normerna enligt det föreslagna stadgandet skall ingå i lag. En del av de gällande kriminaliseringsstadgandena baserar sig på stadganden på lägre nivå än lag. Dessa stadganden måste ändras omedelbart efter att reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna trätt i kraft.

På grund av de vaga formuleringarna är s.k. blankokriminaliseringar problematiska med tanke på legalitetsprincipen. Det är inte realistiskt att kräva att blankostadganden helt och hållet slopas. Enligt laguskottets åsikt bör det emellertid vara ett minimikrav att den kedja av bemyndiganden som blankostadgandena kräver är exakt angiven och att de materiella stadganden som utgör ett villkor för straffbarhet avfattas med den exakthet som krävs av straffstadganden och att det framgår av det normkomplex stadgandena ingår i att brott mot dem är straffbart. Också i det stadgande som inbegriper själva kriminaliseringen bör det finnas någon slags saklig beskrivning av den gärning som avses bli kriminaliserad.

Alla lagberedare bör informeras noga om dessa följder av reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Rättvis rättegång och god förvaltning (RF 16 §)

I 16 § regeringsformen föreslår regeringen ett grundläggande stadgande om rätt att få sin sak behandlad och avgjord av en domstol och av andra myndigheter.

Det är motiverat att detta tas in i förteckningen över de grundläggande fri- och rättigheterna. Det understryker kraven i artikel 6 i konventionen om de mänskliga rättigheterna på en rättvis rättegång och den i vårt samhälle traditionellt respekterade principen om god förvaltning.

Formuleringen är emellertid problematisk i flera avseenden. För utskottet har bl.a. följande beaktansvärda anmärkningar anförts:

— I 1 mom. skall å ena sidan stadgas om behandling av *en sak* och å andra sidan om behandling av *ett beslut*. "Sak" hänvisar till första instans medan "beslut" hänvisar till ändringssökande i ett redan fattat beslut. Rätten att söka ändring skall dock tryggas i 2 mom.

— I 14 § 2 mom. regeringsformen föreslår regeringen uttrycket "hos domstol och andra myndigheter". På grundval av detta kan den tolkningen göras att uttrycket "en myndighet" i 16 § 1 mom. också omfattar domstolar. Domstolar kallas likväl i allmänhet inte myndigheter. En och samma lag bör inte ha olika termer i paragrafer som gäller likadana förfaranden.

— I förslaget jämföras förvaltning och lagskipning med varandra så att de förefaller att vara ett och samma myndighetsförfarande. Det bör dock framhåvas att lagskipningen är oberoende och avskild från förvaltningen.

— Stadgandet ger det intrycket att i paragrafen enbart stadgas om garantier för att förvaltningsmyndigheternas förfarande är lagenligt och om rätt att förelägga ett förvaltningsbeslut för avgörande av en domstol eller något annat lagskipningsorgan. Med andra ord avses regleringen gälla de grundläggande fri- och rättigheterna inom förvaltningen och förvaltningslagskipningen. Enligt paragrafens motivering gäller momentet såväl förvaltning som all slags lagskipning vid domstolar, inklusive civil- och straffprocess. I momentet hänvisas inte med ett enda ord till rättegång i brott- eller tvistemål vid allmänna domstolar.

Enligt utskottets uppfattning har avsikten varit att stadga att var och en har rätt att få sitt förvaltningsärende behandlat snabbt, korrekt och korrekt. Dessutom är avsikten att stadga att var och en har rätt att få sina tviste- eller brottmål snabbt och rättvist behandlade av en behörig domstol. Åtminstone det förblir oklart om avsikten är att stadga att förvaltningsbeslut oberoende av ärendets art får föreläggas en förvaltningsdomstol för behandling eller om denna rätt föreligger enbart då ett ärende gäller någons personliga rättigheter och skyldigheter. Dessutom är det oklart vad stadgandet innebär i fråga om de beskattningsbeslut som nämns i motiveringen eftersom de över huvud taget inte nämns i paragrafen.

Det bör observeras att konventionen om de mänskliga rättigheterna inte förutsätter någon rätt att söka ändring i domstolars beslut eller i förvaltningsbeslut. Därför kan förslaget inte tolkas enbart med stöd av artikel 6 i konventionen om de mänskliga rättigheterna.

Laguskottet föreslår

att grundlagsutskottet i syfte att göra stadgandet klarare bör överväga att *dela upp 1 mom.* trots eventuella upprepningar i två olika moment så att det *ena* gäller kraven på god förvaltning och det *andra* kraven på en rättvis rättegång. Härvid blir det föreslagna *2 mom.* 3 mom. som kommer att gälla de bägge ovan nämnda momenten.

Enligt *2 mom.* skall rätten att söka ändring tryggas i lag. I det slutliga betänkandet av hovrättskommission 1989 föreslås det bli stadgat att en part i smärre tvistemål inte längre skall ha rätt att söka ändring i tingsrättens avgörande utan endast rätt att hos hovrätten ansöka om besvärstillstånd. Denna planerade ändring av rätte-

gångsbalken tryggar sannolikt inte rätten att söka ändring. Lagutskottet finner det viktigt att grundlagsutskottet till denna del därför överväger om den föreslagna lagändringen är korrekt.

Med anledning av 2 mom. konstaterar utskottet vidare att det hos oss fortfarande torde finnas besvärshöjningar även beträffande sådana förvaltningsbeslut som enligt konventionen om de mänskliga rättigheterna bör kunna föreläggas en domstol för behandling. En utredning av besvärshöjningarna bör skyndsamt påbörjas.

Grundlagsutskottets ställning vid övervakningen av de mänskliga rättigheterna (RO 46 §)

I propositionens motivering anses att det efter en revidering av de grundläggande fri- och rättigheterna inte längre är motiverat att betrakta övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som separata frågor. Därför är det behövt att på statsförfattningsnivå understryka den centrala ställning som riksdagens grundlagsutskott har då det gäller att övervaka de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna inom lagstiftningen. Regeringen föreslår att det i 46 § riksdagsordningen stadgas särskilt om detta.

Propositionens motivering och den tillägsutredning utskottet mottagit talar för att 46 § riksdagsordningen bör kompletteras på föreslaget sätt. Det faktum att regeringen inte föreslår något liknande om övriga utskotts uppgifter kan leda till att ärenden som gäller de mänskliga rättigheterna över huvud taget inte längre hör till

andra utskott. Enligt motiveringen har detta inte varit avsikten.

Lagutskottet anser att samtidigt som grundlagsutskottets ställning inom övervakningen av de mänskliga rättigheterna understryks i riksdagsordningen är det skäl att komplettera stadgandena om riksdagsarbetet så att även de övriga utskottens skyldighet att ägna uppmärksamhet åt stadganden om de mänskliga rättigheterna särskilt nämns. Samtidigt kunde det nämnas att lagstiftarens skyldighet är att se till att stadgandena är grundlagsenliga och att kriterierna för stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna uppfylls.

Lagutskottet föreslår

att arbetsordningen för riksdagen skall kompletteras med stadganden av en ny typ enligt vilka det hör till samtliga utskott att ägna uppmärksamhet åt de föreliggande lagförslagets lagstiftningsordning och åt frågan om stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna och stadgandena om de mänskliga rättigheterna har beaktats på behörigt sätt.

På basis av det ovan sagda anför lagutskottet vördsamt

att grundlagsutskottet då det utarbetar sitt betänkande bör beakta vad som anförs i detta utlåtande.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Lax, vice ordföranden Halonen, medlemmarna Aittoniemi, Hassi, Håkämies, Komi,

Korteniemi, Luhtanen, Mäkelä, Piha, Polvi, Savela, Seivästö och Tykkyläinen samt suppleanten Koskinen.

RIKSDAGENS
STATSUTSKOTT

Helsingfors
den 6 maj 1994
Utlåtande nr 2

Till Grundlagsutskottet

När riksdagen den 15 februari 1994 remitterade regeringens proposition nr 309/1993 rd med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna till grundlagsutskottet för beredning bestämde den samtidigt att statsutskottet skall avge utlåtande om ärendet till grundlagsutskottet.

Statsutskottets social- och arbetsdelegation, som berett utlåtandet för utskottet, har hört lagstiftningsrådet Veli-Pekka Viljanen vid justitieministeriet, biträdande avdelningschefen Kari Välimäki, regeringsrådet Aino-Inkeri Hansson, äldre regeringssekreteraren Anja Kairisalo och äldre regeringssekreteraren Hannu Hakkola vid social- och hälsovårdsministeriet, lagstiftningsrådet Juha Peltola vid arbetsministeriet, undervisningsrådet Matti Vatka vid undervisningsministeriet, budgetrådet Rauno Lämsä vid finansministeriet, överdirektören Hannu Uusitalo vid Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården, chefen för kommunalekonomiska ärenden Arto Laitinen vid Finlands Kommunförbund, juristen Janne Metsämäki vid Finlands Fackförbunds Centralorganisation, chefsnationalekonomen Matti Koivisto vid Funktionscentralorganisationen FTFC, vicehäradshövdingen Hannu Rautiainen vid Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund, sekreteraren Anja Salmi vid Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimistojärjestö TVY, presidenten i högsta domstolen Pekka Hallberg, överdirektören K. J. Lång och professorn Kaarlo Tuori.

Dessutom deltog statsutskottet när grundlagsutskottet 25.2.1994 hörde sakkunniga om revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna. Reformen presenterades av kanslichefen Teuvo Kallio, överdirektören K. J. Lång, lagstiftningsrådet Veli-Pekka Viljanen och lagstiftningsrådet Heikki Karapuu vid justitieministeriet samt av presidenten i högsta förvaltningsdomstolen Pekka Hallberg.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår att grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna skall revideras i sin helhet. De nya grundläggande fri- och rättigheterna föreslås ingå i II kapitlet i regeringsformen. Samtidigt ändras vissa med dem sammanhängande stadganden i regeringsformen och riksdagsordningen. Den föreslagna revideringen moderniserar och preciserar vårt system för grundläggande fri- och rättigheter och utvidgar det till att omfatta allt fler personer.

De centrala grundläggande friheterna tryggas redan nu rätt heltäckande i regeringsformen. Enligt förslaget skall stadgandena om friheter utvidgas och preciseras. Stadgandena om jämlikhet i regeringsformen föreslås bli kompletterade med ett förbud mot diskriminering samt med stadganden om barns rätt till likabehandling och om jämställdhet mellan könen. Till grundlagen skall enligt förslaget fogas centrala ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-rättigheter). Av dessa rättigheter tryggas i regeringsformens kapitel om grundläggande fri- och rättigheter för närvarande endast skyddet av arbetskraften och rätten till arbete. Dessutom garanterar regeringsformen rätten till avgiftsfri folkskoleundervisning.

Av de nu föreslagna ESK-rättigheterna räknas stadgandet i 13 § 1 mom. om avgiftsfri grundläggande utbildning och stadgandet med karaktär av minimiskydd i 15 a § 1 mom., som garanterar rätt till oundgänglig utkomst och omsorg för var och en som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv, till de subjektiva rättigheterna. De övriga ESK-rättigheterna har utformats såsom en skyldighet för det allmänna att trygga eller främja någonting i detta avseende eller som ett konstitutionellt uppdrag som hänför sig till lagstiftaren. Rättens exaktare substans förutsätter i regel att den definieras närmare i lag.

I samband med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna föreslår regeringen att den ännu kvarstående möjligheten att lämna ett vanligt lagförslag, som gäller det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet, vilande över en riksdag skall slopas.

Utskottets ställningstaganden

Då statsutskottet utarbetade sitt utlåtande granskade det propositionen närmast ur ekonomisk synvinkel.

Utskottet anser att reformen allmänt taget är en betydelsefull och positiv sak. Genom att de traditionella medborgerliga rättigheterna och de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna kopplas samman i förslaget skapas grundförutsättningar för ett gott liv. Det är i sista hand grundlagsutskottet som skall utreda hur detta realiserar i olika avseenden och om de föreslagna stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter räcker till för att ge ett gott liv. Utskottet konstaterar att också övergången till majoritetsparlamentarism och den internationella utvecklingen talar för reformen. Utskottet anser att den möjlighet att lämna förslag till lagar om det grundläggande utkomstskyddet vilande som avsetts vara ett arrangemang under en övergångsperiod kan slopas på det sätt som regeringen föreslår sedan regleringen av ESK-rättigheterna har kompletterats.

Eftersom ESK-rättigheterna kommer att vara nya grundläggande rättigheter i regeringsformen har statsutskottet vid sin ekonomiska bedömning koncentrerat sig på dem. Detta innebär inte att inte också de traditionella friheterna, t.ex. skyddet för den personliga säkerheten och äganderätten skulle ha ekonomiska verkningar.

När regeringen utarbetade propositionen beaktade den stadgandenas förmåga att på lång sikt anpassa sig till de krav samhällsutvecklingen ställer. Stadgandena om ESK-rättigheterna har utformats så att de inte direkt har kopplats samman med något nuvarande system för socialskydds-förmåner.

Direkta ekonomiska verkningar

Den första subjektiva rättigheten, rätten att avgiftsfritt få grundläggande utbildning, tryggas också av nuvarande 80 § 2 mom. i regeringsformen, där det som ovan konstaterats stadgas att undervisning i folkskola skall vara avgiftsfri för

alla. Den föreslagna ändringen ökar sålunda till denna del inte utgifterna. För närvarande avser stadgandet grundskoleundervisning. Enligt propositionens motivering innebär den avgiftsfria grundläggande utbildningen att en elev har rätt till undervisning utan att detta åsamkar honom några kostnader. Vid sidan av undervisningen skall alltså också de nödvändiga läromedlen, såsom läroböcker, vara avgiftsfria. Statsutskottet anser att en avgiftsfri grundläggande undervisning också innebär att en elev är berättigad till avgiftsfri skolskjuts och tillräcklig föda.

För närvarande ingår det inte i regeringsformen något stadgande som tryggar den andra subjektiva rättigheten i reformen, nämligen rätt till oundgänglig utkomst och omsorg. Till sin karaktär är stadgandet subsidiärt så till vida att det skall tillämpas endast om en person inte själv förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv. De eventuella direkta ekonomiska konsekvenserna av stadgandet är inte entydiga.

I motiveringen till regeringens proposition (RP 102/1981 rd) med förslag till nu gällande socialvårdslag angavs en skällig utkomst vara mål för utkomststødet, medan man i den nu aktuella propositionen nämner oundgänglig utkomst och omsorg. I praktiken har man i flera olika sammanhang och på flera förvaltningsnivåer blivit tvungen att ta ställning till begreppet grundläggande skydd. Enligt motiveringen till regeringens proposition avses med oundgänglig utkomst och omsorg en sådan inkomstnivå och sådana tjänster som tryggar förutsättningarna för ett människovärdigt liv. Enligt vad utskottet erfarit finns det människor med en utkomstnivå som är lägre än vad som bör anses vara oundgängligt. Revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna skulle sannolikt öka behovet av att lösa de här problemen som är allra svårast. Det i 15 a § 1 mom. nämnda stødet omfattar t.ex. tillräcklig föda och adekvat boendestandard som är oundgängliga för att upprätthålla hälsa och liv. Utskottet anser att lika viktigt som det är att begreppen är så exakta som möjligt är det att skyddet för de grundläggande rättigheterna inte är beroende av konjunkturerna.

Enligt erhållen utredning motsvarar den föreslagna 15 a §, som tryggar en oundgänglig utkomst och omsorg, de skyldigheter som Finland ålagt i artikel 13 stycke 1 i Europeiska sociala stadgan. Finland är skyldigt att såsom en subjektiv rättighet garantera envar som inte har tillräckliga medel och som inte förmår skaffa sig sådana

medel tillräcklig hjälp och i sjukdomsfall vård. Stadgandet innebär bl.a. en skyldighet att ordna en boendestandard som är oundgänglig för upprätthållande av hälsa och liv. Stadgandet om grundläggande rättigheter i 15 a §, som tryggar minimiförutsättningarna för liv, dvs. ett existensminimum och som harmonierar med de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter har enligt propositionens motivering en speciellt nära anknytning till 6 § 1 mom., som tryggar rätten till liv. Minimiförutsättningarna för liv kan anses inbegripa också andra element än en oundgänglig utkomst. Statsutskottet framhåller att grundlagsutskottet bör överväga om det är möjligt att på det sätt som kommittén för grundläggande fri- och rättigheter föreslår ta in stadgandet om ett s.k. existensminimum i anslutning till 6 §.

Indirekta ekonomiska verkningar

Såsom det konstateras i propositionens motivering är flera av de föreslagna grundläggande fri- och rättigheterna beroende av de till buds stående ekonomiska resurserna. Sådana är alla andra än de ovan nämnda individuella ESK-rättigheterna. Rättsverkningarna av andra rättigheter än subjektiva rättigheter begränsas närmast till de konsekvenser som uppstår på grund av uppdrag och/eller verkningar av programmatisk karaktär. Dessa stadganden har sålunda inte några direkta ekonomiska verkningar, utan verkningarna kan rent av vara olika beroende på hur de grundläggande fri- och rättigheterna kommer att tolkas. Såsom det ovan konstaterats blir de indirekta ekonomiska verkningarna beroende av senare lagstiftningsavgöranden. Stadgandena om ESK-rättigheterna som inbegriper ett uppdrag och en laghänvisning låter lagstiftaren genom en vanlig lag överväga förmånernas exakta nivå liksom hur de skall produceras och fördelas. Likaså lämnar stadgandena det öppet om lagstiftaren genom en vanlig lag bör garantera förmånerna i form av subjektiva rättigheter. Även statens och kommunernas budgetavgöranden intar en central ställning.

Kostnadsfördelningen i fråga om de förmåner som ingår i stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter avgörs från fall till fall. Det allmännas skyldighet att i vissa avseenden trygga och främja något medför att förpliktelseerna i många stadganden om grundläggande fri- och rättigheter kommer att gälla både staten och kommunerna. Förpliktelseerna bör naturligtvis

harmoniera med stadgandet om kommunal självstyrelse i 51 § regeringsformen.

De i 13 § 2 mom. regeringsformen stadgade lika möjligheterna för var och en att utan hinder av medellöshet enligt förmåga och sina särskilda behov även få annan grundläggande utbildning samt utveckla sig själv skall inte tryggas såsom en subjektiv rättighet. Utskottet anser att hänvisningen till lika möjligheter att erhålla annan än grundläggande utbildning innebär att boningsorten och avgiftsbelagd skolskjuts inte får utgöra ett hinder för utbildning. Möjligheten att utveckla sig själv förutsätter att det allmänna stödjer t.ex. utbudet på adekvata biblioteks- och andra kulturtjänster.

Enligt det föreslagna stadgandet i 15 § 2 mom. regeringsformen skall det allmänna främja sysselsättningen och verka för att var och en tillförsäkras rätt till arbete. Full sysselsättning erkänns som mål i flera internationella avtal som Finland ratificerat. Utskottet konstaterar att det i praktiken är mycket svårt att uppnå full sysselsättning. Förutsättningen är ett intimt samarbete mellan samtliga instanser och ett fördomsfritt urval av metoder. Enligt utskottets mening bör målsättningen att trygga full sysselsättning inte slopas. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt att det i vårt land inte uppstår en grupp permanent arbetslösa. Det räcker inte till med enbart en ekonomisk tillväxt i detta avseende utan det krävs bl.a. specialåtgärder i fråga om utbildningen och arbetskraftspolitiken.

De i 15 a § 2 mom. nämnda garantierna för en grundläggande utkomst ger en trygghet på högre nivå än beträffande den oundgängliga utkomst som avses i 1 mom. Stadgandet förutsätter så omfattande lagstadgade skyddssystem att alla omfattas av dem. Premissen enligt regeringens proposition är inte den att det här skulle vara fråga om en subjektiv rättighet. Enligt ett sakkunnigutlåtande som utskottet fått kan 15 a § 2 mom. regeringsformen emellertid också tolkas så att den grundläggande utkomsten vid de i stadgandet nämnda risksituationerna — arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid barnsöd och förlust av en försörjare — bör tryggas genom en vanlig lag såsom en subjektiv rätt.

Enligt förslagets 15 a § 3 mom. skall det allmänna, enligt vad som närmare stadgas genom lag, försäkra var och en tillräckliga social- och hälsovårdstjänster. Ej heller detta stadgande binder skyldigheten att ordna social- och hälsovårdstjänster direkt vid den nuvarande lagstift-

ningen. Stadgandet innebär ett krav på ett tillräckligt utbud av tjänster i hela landet samt på att tjänsterna vid behov kan tillhandahållas utan sådana kostnader som de facto skulle omöjliggöra att tjänsterna utnyttjas. Stadgandet tar inte ställning till om tjänsterna är avgiftsbelagda eller ej eller till hur de produceras. Lagrummet förutsätter inte heller att staten eller kommunerna själva producerar alla nämnda social- och hälsovårdstjänster, utan de skall se till att tjänsterna tillhandahålls.

I föreslagna 15 a § 3 mom. i regeringsformen ingår ett särskilt stadgande om att det allmänna skall stödja dem som svarar för omsorgen om ett barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Stadgandet är ett uttryck för principen att huvudansvaret för ett barns utveckling och uppfostran vilar på familjen, särskilt på barnets föräldrar eller andra som enligt lag svarar för omsorgen om barnet. Det allmänns uppgift är i första hand att stödja dem som har omsorg om ett barn. Stödsystemet omfattar t.ex. barndagvård, verksamhet enligt barnskyddslagen samt materiellt och andligt stöd till barnfamiljer. Familjens centrala roll då det gäller att trygga barnets rättigheter kommer i den internationella konventionen om ESK-rättigheter till synes i kravet på att en familj bör få hjälp så länge den ansvarar för omsorgen om och uppfostran av ett omyndigt barn. Utskottet anser att alla åtgärder i enlighet med andan i reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna bör betraktas som stöd som hjälper familjen att klara av dessa uppgifter.

Enligt erhållen utredning är det meningen att vissa av de sociala rättigheterna i första hand

skall förverkligas på människornas eget initiativ, något som framgår t.ex. av ordalydelsen i stadgandet om boende i 15 a § 4 mom. Utskottet uppmärksamgör grundlagsutskottet på de begränsningar av människornas eget initiativ som kan föranledas t.ex. av arbetslöshet; en sänkt inkomstnivå kan i vissa fall dessutom innebära förlust av bostaden.

Det skyddsnät som samhället garanterar sina sämst ställda medlemmar bör betraktas såsom en helhet ur individens och familjens synvinkel. Även vid tolkningen av internationella avtal har man i stället för att granska enstaka rättigheter sett dem såsom en helhet. Det s.k. försämringsförbudet, dvs. förbudet att försämrade redan uppnådda rättigheter, har betraktats som en motsats till den ovan avsedda uppdragseffekten. När riksdagen fattar beslut om budgetens innehåll kommer verkningarna av stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter i första hand till synes i allokeringen av till buds stående ekonomiska resurser. De stadganden om grundläggande fri- och rättigheter som föreslås bli intagna i regeringsformen kan i detta avseende fungera såsom en sorts prioritetsordning. Om det absolut måste skäras i de offentliga utgifterna av ekonomiska orsaker har också stadgandena om mänskliga rättigheter relevans när det gäller att allokera inbesparingarna.

På basis av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt såsom sitt utlåtande

att grundlagsutskottet då det utarbetar sitt betänkande bör beakta vad som anförs i detta utlåtande.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Saari, vice ordföranden Luttinen, medlemmarna Alaranta, Heikkinen (delvis), Hämeäläinen, Jokiniemi, Laaksonen, Lahtinen, Lahti-Nuuttila, Luukkainen, Malm, Mäki-Hakola,

Ranta (delvis), Ryytänen, Turunen (delvis), Törnqvist, Vihriälä och Vähäkangas samt suppleanterna Enestam (delvis), Linnainmaa, Näsi (delvis), Renko, T. Roos, Saastamoinen (delvis) och Savela.

RIKSDAGENS
KULTURUTSKOTT

Bilaga 3

Helsingfors
den 20 maj 1994
Utlåtande nr 3

Till Grundlagsutskottet

När riksdagen den 15 februari 1994 remitterade regeringens proposition nr 309/1993 rd med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna till grundlagsutskottet för beredning bestämde den samtidigt att kulturutskottet skall avge utlåtande till grundlagsutskottet.

Med anledning av ärendet har utskottet hört kanslichefen Teuvo Kallio, överdirektören K. J. Lång, lagstiftningsrådet Veli-Pekka Viljanen och lagstiftningsrådet Heikki Karapuu vid justitieministeriet, kanslichefen Jaakko Numminen vid undervisningsministeriet, presidenten Pekka Hallberg och förvaltningsrådet Sakari Sippola vid högsta förvaltningsdomstolen, kanslichefen Pertti Mäkeläinen vid Finlands Evangelisk-lutherska kyrka, lagfarne assessorn Timo Parrukoski vid Ortodoxa kyrkosamfundet i Finland, generaldirektören Henrik Lilius vid Museiverket, docenten Sami Mahkonen vid Helsingfors universitet, ordföranden, professor Reijo Vihko vid högskolerådet, generalsekreteraren Paavo Lounela och ombudsmannen Taito Lehmusta vid delegationen för zigenarärenden, ordföranden Pekka Aikio och juristsekreteraren Heikki J. Hyvärinen vid delegationen för sameärenden, professorn, chefredaktör Jan-Magnus Jansson vid Svenska Finlands Folkting, professorn Pertti Hemánus vid Tammerfors universitet, teologie doktorn Harri Heino vid Kyrkans forskningscentral, generalsekreteraren Jan Edström vid Ekumeniska rådet i Finland, direktören, generalsekreterare Juha Kukkonen vid Vapaa-ajatelijain liitto, chefredaktören Valtter Luoto vid Suomen Vapaa Ulkolähetys, ordföranden Gun Väyrynen vid Finlands Humanistförbund, konsultativa juristen Eeva-Riitta Pirhonen vid Finlands Kommunförbund, ombudsmannen Liisa Kauppinen vid Dövas Förbund med Outi Huusko som tolk, professorn Osmo A. Wiio, professorn Eino Tunkelo vid Akademin för Tekniska Vetenskaper, forskaren Tuula Tiukkanen vid Opiskelijajärjestöjen tutkimussäätiö, ordföran-

den Arto Hakkarainen vid Finlands studentkårers förbund och chefredaktören Simopekka Nortamo.

Dessutom har utskottet fått ett skriftligt utlåtande från Centralförbundet för socialskydd.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår att grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna skall revideras i sin helhet. De nya grundläggande fri- och rättigheterna föreslås ingå i kapitel II i regeringsformen. Samtidigt föreslås vissa anknytande stadganden i regeringsformen och riksdagsordningen bli ändrade. Enligt propositionen moderniserar och preciserar revideringen det finska systemet för grundläggande fri- och rättigheter, utvidgar systemet till allt fler personer och kompletterar grundlagsskyddet med fler nya grundläggande fri- och rättigheter.

Regeringsformen skall stadga om skydd för människovärdets okränkbarhet, om individens frihet och rättigheter samt om främjande av rättvisan i samhället. Detta uttrycker de grundvärden som statsförfattningen baserar sig på. Regeringen av jämlikheten i regeringsformen föreslås bli kompletterad med ett förbud mot diskriminering samt med stadganden om barns rätt till lika behandling och om jämställdhet mellan könen.

Propositionen innefattar förslag som gäller speciellt kulturutskottets behörighetsområde enligt följande.

Finskans och svenskans grundlagfästa ställning förblir oförändrad. Därtill kompletteras regeringsformen med lagrum som tryggar samernas, zigenarnas och andra gruppers språkliga och kulturella rättigheter.

Grundlagen kompletteras med centrala ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Regeringsformen garanterar envar rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning, enahanda tillgång till

annan utbildning samt frihet för vetenskap, konst och den högsta utbildningen. Grundlagen skall alltså stadga om sysselsättning och skydd för arbetskraften. De sociala rättigheterna tryggas genom nya stadganden om oundgänglig utkomst, skydd för den grundläggande utkomsten, tillräckliga social- och hälsovårdstjänster, främjande av befolkningens hälsa, stöd för personer som har omsorg om barn samt ett stadgande om boende. De sociala grundläggande fri- och rättigheterna är i regel utformade som en förpliktelse för det allmänna. Förslaget innefattar därtill individuella rättigheter och tryggar rätten till avgiftsfri grundläggande utbildning och rätten till oundgänglig utkomst och omsorg för den som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv.

Utskottets ställningstaganden

Kulturutskottet har främst behandlat frågor som gäller dess eget behörighetsområde och anför följande som sitt utlåtande.

Allmänna synpunkter på de kulturella grundläggande rättigheterna

Enligt propositionen har ett av målen med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna varit att ta in de centrala ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna i grundlagen. Dessa rättigheter, ESK-rättigheterna, ingår för närvarande i de paragrafer i regeringsformen som stadgar om skydd för arbetskraften och rätt till arbete samt om rätt till avgiftsfri folkskoleutbildning, numera grundskoleutbildning. Också 14 § 3 mom. i regeringsformen kan anses ha karaktär av en ESK-rättighet. Där sägs nämligen att den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens kulturella och ekonomiska behov skall tillgodoses på enahanda grunder av staten.

Utskottet finner det positivt att regeringen föreslår att de kulturella rättigheterna skall flyttas över från kapitel VIII i regeringsformen till kapitel II om de grundläggande fri- och rättigheterna. Detta visar tydligare att de kulturella rättigheterna har karaktär av grundläggande rättigheter. Därtill föreslås ett särskilt stadgande om kulturella grundläggande rättigheter i 13 § regeringsformen. Men de kulturella värdena får avsevärt större genomslagskraft genom reformen. Redan i 1 § regeringsformen stärks de grundläggande

värdena i statsförfattningen, nämligen individens frihet och rättigheter samt främjad rättvisa i samhället. Vidare föreskriver 5 § regeringsformen att alla är lika inför lagen. Därtill stadgas i samma paragraf att ingen får diskrimineras av orsaker som hänför sig till hans person. Dessutom kompletteras möjligheterna till en individuell utveckling av ett allmänt stadgande om religions- och samvetsfrihet i 9 § regeringsformen.

Rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning

De kulturella rättigheterna ingår i 13 § regeringsformen som grundar sig på individens rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning. Den föreslagna subjektiva rätten till avgiftsfri grundläggande utbildning svarar mot det som stadgas i gällande lag om att undervisning i folkskola skall vara avgiftsfri för alla. Avgiftsfriheten betyder att de studerande skall kunna få undervisning utan att det medför kostnader för dem. Inte bara själva undervisningen, utan också nödvändigt undervisningsmaterial, t.ex. läromedel, skall vara avgiftsfria. Den subjektiva rätten till avgiftsfri grundläggande utbildning verkställs genom lagstadgad läroplikt.

Tillgång till annan utbildning och möjligheter för individen att utveckla sig själv

I 13 § 2 mom. regeringsformen stadgas att var och en enligt sin förmåga och sina särskilda behov har rätt att få annan än grundläggande utbildning och att utveckla sig själv utan hinder av medellöshet. Utskottet finner det viktigt att det i lag föreskrivs att det allmänna skall tillhandahålla undervisning. Lagrummet omfattar samtliga utbildningsnivåer från folkskola till den högsta utbildningen och vuxenutbildningen. Utskottet framhåller att regeringsformen därigenom erkänner principen om livslång utbildning och att de föreslagna ändringarna ytterligare förstärker principen. Utskottet menar att det är viktigt att medborgarna har lika möjligheter att få undervisning och utveckla sig själva oavsett var de bor. Staten skall skapa förutsättningar för individen att utveckla sig själv allsidigt och på bred bas. Detta innebär att det allmänna måste stå för och stödja bland andra bibliotek, museiväsendet och läroanstalter som inrättats för s.k. allmänbildande ändamål samt skapa förutsättningar för ungdomsarbete, kulturella aktiviteter, idrott och motion. Även statens förpliktelse att bistå vetenskapen hör till samma kategori.

Utskottet anser det vara väsentligt med tanke på målsättningen med 13 § 2 mom. att det allmänna tillhandahåller ett tillräckligt stort utbud på undervisnings-, biblioteks- och kulturservice och att omständigheter som medellöshet eller boningsorten inte utgör något faktiskt hinder för att individen skall få utbildning och möjligheter att utveckla sig själv.

Nytt i 14 § om de grundläggande språkliga fri- och rättigheterna i regeringsformen är att paragrafen kompletteras med ett tillägg om att samerna som urfolk samt zigernarna och andra grupper har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Utskottet finner förslaget positivt och framhåller att de grundläggande fri- och rättigheterna till denna del för till exempel samerna kommer att omfatta skydd för traditionella kulturformer och näringar. I och med att det allmänna genom statsförfattningen generellt åläggs att främja de grundläggande fri- och rättigheterna kan det anses att också rätten att utveckla minoriteternas levnadsförhållanden med respekt för deras kulturella traditioner ingår i den konstitutionella grundvalen.

Kulturutskottet anför att grundlagsutskottet bör överväga om 14 § 3 mom. regeringsformen kunde delas upp så att den del som gäller samerna bildar ett särskilt moment. Därigenom skulle samernas ställning som urfolk framhävas bättre.

Vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet

I 13 § 3 mom. regeringsformen föreskrivs att vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet är tryggad. Momentet kan tolkas dels som en rätt till frihet, dels som en kulturell rättighet och hänger nära samman med 10 § som garanterar yttrandefrihet. Utskottet menar att momentet spelar en viktig roll när det gäller att skapa möjligheter till kulturell utveckling. Momentet innebär bl.a. att vetenskapsidkare har rätt att välja sitt forskningsobjekt och sina forskningsmetoder. Vad gäller frihet inom konsten framhåller regeringen i propositionens motivering att momentet avser att frihet för uttryck och metoder skall råda.

Språkliga rättigheter

På denna punkt hänvisar utskottet till 14 § 2 mom. regeringsformen som föreskriver att det allmänna skall tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella behov

enligt enahanda grunder. Enligt propositionen är momentet förpliktande för det allmänna, det vill säga förpliktelserna gäller också kommunerna. Utskottet framhåller att verkställigheten av stadgandena om de språkliga grundläggande rättigheterna kräver dels en generell språklag, dels särskilda bestämmelser i flera andra lagar.

Barns rättigheter

Propositionen är uppbyggd så att barnens grundläggande fri- och rättigheter ingår i flera olika fri- och rättigheter, framför allt i 5 § 3 mom, 10 § 2 mom. och 15 a § 3 mom. regeringsformen. Särskilt 5 § 3 mom. understryker att de grundläggande fri- och rättigheterna också gäller barn. Det har framkommit en del synpunkter i utskottet på att de grundläggande fri- och rättigheterna för barn bör bilda ett eget stadgande för att lyfta fram barns speciella rättigheter.

Enligt 10 § 2 mom. regeringsformen kan det i lag stadgas om begränsningar i fråga om bildprogram för att skydda barn. Utskottet framhåller att momentet är avsett att begränsa yttrandefriheten och därför inte är ett ställningstagande till t.ex. angelägenhetsordningen för barnskyddsåtgärder. Utskottet finner regeringens förslag till reglering av barns grundläggande fri- och rättigheter riktig, särskilt som propositionen utgår från att alla grundläggande fri- och rättigheter också gäller barn på samma villkor som andra.

Studandes ställning

Kulturutskottet har i flera sammanhang tagit upp frågan om de ekonomiska stöden till de studerande. Det som i föreslagna 13 § 2 mom. regeringsformen sägs om lika möjligheter för var och en att få utbildning utan hinder av medellöshet kan läggas till grund för en vidareutveckling av studiestödssystemet. Å andra sidan garanterar föreslagna 15 a § regeringsformen medborgarna rätt till grundläggande utkomst vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga, under ålderdomen och vid barnafödsel och förlust av en försörjare. Vidare sägs i samma moment att var och en som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv har rätt till oundgänglig utkomst. Det som stadgas om tryggad utkomst vid s.k. sociala risker är en subjektiv rätt. Det ekonomiska skyddet är solidare under sådana omständigheter än vid studier i enlighet med 13 § 2 mom. Utskottet anser att det ekonomiska stödssystemet för studerande bör förbät-

ras och motsvara det allmänna grundläggande utkomstskyddet. Speciellt i den rådande situationen har det uppstått problem med att samordna arbetslöshetsskyddet och studiestödet. Därtill råder det på flera punkter oklarhet om de studerande har möjligheter att få utkomststöd eller inte.

Kommittén för de grundläggande fri- och rättigheterna ansåg i sitt betänkande att utkomst under studietiden inte till alla delar kan jämföras med utkomst enligt 15 a § regeringsformen. Kommittén ansåg att utbildning sett ur individens synvinkel är en investering i framtiden och att det därför bör kunna skapas mer flexibla modeller för den ekonomiska tryggheten under studietiden. Bland annat systemet med studielån kan anses vara en sådan.

Kulturutskottet finner det angeläget att grundlagsutskottet tar ställning till om reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna i sin helhet kunde utformas så att den grundläggande utkomsten garanteras vid studier för att var och en skall få möjligheter att utveckla sig själva i förändrade livssituationer.

Religions- och samvetsfrihet

Enligt den nya 9 § i regeringsformen skall inte bara den traditionella religionsfriheten garanteras utan också samvetsfrihet som är ett bredare

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Jouppila, vice ordföranden Astala, medlemmarna Ala-Harja, von Bell, Gustafsson (delvis), Hacklin, Laakso, Lehtinen, Lindqvist, M.

begrepp och inte bara begränsas till att gälla religiös övertygelse. Till religions- och samvetsfriheten hör enligt paragrafen rätten att bekänna sig till och utöva en religion, rätten att ge till känna sin övertygelse och rätten att tillhöra eller inte tillhöra ett religiöst samfund. Vidare föreskrivs att ingen är skyldig att mot sin övertygelse ta del i religionsutövning.

Religionsfriheten betyder att individen har rätt att få undervisning i religion eller livsåskådningsfrågor. Undervisning och uppfostran bör rent allmänt respektera individens övertygelse, barns rättigheter och vårdnadshavarens rätt att svara för barnets utveckling.

Kommittén för de grundläggande fri- och rättigheterna definierar övertygelse som en världsåskådning. Begreppet världsåskådning bör anses vara klarare och precisare än begreppet samvete. Utskottet föreslår att grundlagsutskottet skall överväga om 9 § 1 mom. kunde kompletteras med ordet "övertygelse", för att också annan övertygelse än religiös övertygelse skall klassificeras som en grundläggande fri- och rättighet.

På grundval av det ovanstående anför kulturutskottet vördsamt

att grundlagsutskottet bör beakta vad som sägs i detta utlåtande när det utarbetar sitt betänkande.

Pietikäinen, Pykäläinen, Rätty (delvis), Toivonen, Tykkyläinen och Virrankoski samt suppleanterna Alaranta och Korteniemi.

Avvikande åsikt

1 Allmänt

Kommittén för de grundläggande fri- och rättigheterna blev klar med sitt arbete i februari 1992. Kommittén lade fram en totalrevidering av de grundläggande fri- och rättigheterna i Finland och föreslog därtill att de viktigaste ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna tas med i

grundlagen. I sitt betänkande beaktade kommittén den utveckling av grundlagarna som skett i länder som är jämförbara med Finland och utvecklingen på det internationella planet i regleringen av de mänskliga rättigheterna.

Vi anser att regeringen i sin proposition med förslag till ändring av de grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagarna noggrannare borde

ha beaktat kommitténs slutsatser. De lagstadgade grundläggande fri- och rättigheterna, borde bättre återspegla de medborgerliga rättigheter som de facto redan nu existerar i vårt samhälle. Reformen gäller i allra högsta grad våra grundläggande värderingar och en förstärkning av dem. Arbetet bör utmytna i en riktig reform, som förpliktar staten att reglera de grundläggande fri- och rättigheterna med tanke på framtiden såsom kommittén föreslog (16 § i kommitténs förslag).

Regeringens förslag till ett nytt kapitel II beaktar t.ex. inte heller skydd för "det väsentliga innehållet" i de nya ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna på det sätt som kommittén föreslog i sitt betänkande (16 a § i kommitténs förslag).

Våra förslag nedan gäller stadgandena i det första lagförslaget i regeringens proposition.

2 Detaljmotivering

Ny 5 a §. Vi föreslår att följande passus fogas till specialstadgandet om barnens rättigheter som en jämställdhetsrätt: *"Alla barn skall bemötas som jämlika individer. Det allmänna skall stödja möjligheterna för familjen och dem som har omvårdnaden om ett barn att trygga barnets välfärd och individuella utveckling. Ett barn bör tryggas rätt att i förhållande till sin mognad få påverka angelägenheter som rör barnet självt."*

Till innehållet går vårt förslag i samma riktning som konventionen om barnets rättigheter. I vårt förslag framhävs barnet i dess egenskap av en individ. I enlighet med vedertagen lagstiftningspraxis avses i förslaget med ett barn en person som inte uppnått myndighetsålder, dvs. för närvarande 18 år.

Texten i förslaget motsvarar nästan helt 5 a § i det förslag som kommittén för grundläggande fri- och rättigheter lade fram. I propositionen har denna paragraf sedermera strukits. Därför upprepar vi i det följande stadgandets centrala statsförfattningsrättsliga motivering.

Vid tolkningen av stadgandet betonar vi att huvudansvaret för ett barns utveckling och fostran vilar på familjen, särskilt på barnets föräldrar eller andra som enligt lag svarar för omsorgen om barnet.

Enligt vårt förslag skall det allmänna stödja familjen och andra som svarar för omvårdnaden om ett barn. Med uttrycket "andra som har omvårdnaden om ett barn" avses inte enbart de personer som har en laga skyldighet att svara för

omvårdnaden om ett barn utan också dem som de facto har omvårdnaden om ett barn. Det föreslagna stadgandet påför det allmänna en skyldighet att verka för att familjen och andra som har omvårdnaden om ett barn lyckas i sin uppgift att trygga barnets välfärd och dess individuella utveckling. Såsom exempel på dylika åtgärder från det allmännas sida kan nämnas upprätthållande av barndagvård samt annat materiellt stöd till barnfamiljer (t.ex. barnbidrag, beskattningsåtgärder, m.a.o. familjepolitiska inkomstöverföringar) och psykiskt stöd (t.ex. rådgivningsservice).

I det stadgande som vi föreslår skall välfärd förstås som ett vitt begrepp och avser både materiell och psykisk välfärd. Det har beröringspunkter med de centrala ESK-rättigheterna, såsom rätt till social- och hälsovårdsservice samt undervisning. Å andra sidan innebär begreppet mera generellt trygga uppväxtförhållanden. Rätten till en individuell utveckling accentuerar å sin sida skyldigheten att beakta ett barns individuella behov. Detta är viktigt också när undervisning ordnas. Främjande av ett barns välfärd omfattar också skydd mot våld, förtryck och utnyttjande. Denna dimension framgår tydligt av konventionen om barnets rättigheter.

Enligt vårt förslag bör ett barn tillförsäkras rätt att enligt sin mognad få påverka angelägenheter som rör det självt. Till denna del kompletterar stadgandet det generella (i viss mån diffusa) 11 § 3 mom. i det första lagförslaget i regeringens proposition om skyldigheten att främja möjligheterna till medinflytande. Samtidigt skulle vårt förslag emellertid utgöra en konstitutionell grund för sådan omyndighet i fråga om barn som bestäms enligt annan lagstiftning. Därför skall en minderårigs vårdnadshavare i vissa situationer vara berättigad att föra talan om ett barns rättigheter.

8 § 2 mom. Vi föreslår att till slutet av 8 § 2 mom., som tryggar brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden, skall preciseras med orden "... oberoende av vilket kommunikationsmedel som används", varvid stadgandet får följande lydelse: "Brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden är okränkbar oberoende av vilket kommunikationsmedel som används."

Vi anser det motiverat att grundlagsskyddet gäller alla former av förtroliga kommunikationer mellan enskilda personer oberoende av vilket kommunikationsmedel som används. Genom

detta tillägg utvidgas skyddet för att hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden är okränkbar till att gälla de nya formerna av televerksamhet, såsom t.ex. förmedling av tal, bild, skrift eller datorspråk medelst signaler i telenätet.

9 § 1 och 2 mom. Vi föreslår att till 1 mom. skall fogas övertygelsefrihet, varvid stadgandet får följande lydelse: "Var och en har religions-, (utesl.) samvets- och övertygelsefrihet."

De internationella konventionerna om mänskliga rättigheter tryggar konsekvent såväl religionsfriheten som samvets- och tankefriheten. Enligt vårt förslag skall också annan än religiös övertygelse få uttryckligt grundlagskydd.

Till denna del an knyter vårt förslag till förbudet mot diskriminering i 5 § 2 mom. i regeringens proposition. I momentet nämns bl.a. utom religion också annan övertygelse och åsikt som förbudna grunder för diskriminering.

Till följd av det tillägg vi föreslår i 9 § 1 mom. föreslår vi en precisering av 2 mom. enligt vilket det skall anges i stadgandet att övertygelsefriheten inbegriper såväl rätten att bekänna sig till och utöva en religion, rätten att ge till känna sin övertygelse och rätten att tillhöra eller inte tillhöra ett religiöst samfund. Dessutom föreslår vi ett tillägg till den sista meningen. Enligt tillägget är ingen heller skyldig att mot sin övertygelse ta del i religionsutövning. Härvid får stadgandet följande lydelse: "Till religions-, (utesl.) samvets- och övertygelsefriheten hör rätten att bekänna sig till och utöva en religion, rätten att ge till känna sin övertygelse och rätten att tillhöra eller inte tillhöra ett religiöst samfund. Ingen är skyldig att mot sin övertygelse ta del i religionsutövning."

Med detta tillägg vill vi framhäva att också annan övertygelse än religiös övertygelse åtnjuter likadant grundlagsskydd. Vid undervisning och uppfostran bör man också allmänt respektera en individuell övertygelse, barnets rättigheter och vårdnadshavarens rätt att svara för barnets utveckling.

Vi föreslår att det också på grundval av övertygelsefriheten skall kunna vara möjligt att vägra att mot sin övertygelse ta del i religionsutövning.

10 § 2 och 3 mom. I det moderna medborgarsamhället har yttrandefriheten central betydelse. Massmedierna hör till de viktigaste då det gäller att förverkliga yttrandefriheten. Den till yttrandefriheten hörande rätten att framföra, sprida och ta emot meddelanden äventyras om formuleringen, dvs. redigeringen, av ett meddelande förhindras eller försvåras.

Vi föreslår att också utformning av meddelanden skall nämnas i rekvisitet i 2 mom. som anger yttrandefrihetens omfattning. Härvid får stadgandet följande lydelse: "Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, *utforma*, sprida och ta emot uppgifter, åsikter och andra meddelanden utan att hinder läggs i förväg. I lag kan stadgas sådana begränsningar i fråga om bildprogram som är nödvändiga för skydd av barn."

I synnerhet vid masskommunikation är det viktigt att göra skillnad mellan sändande, förmedling och emottagande av meddelanden. Yttrandefriheten bör omfatta alla dessa faser. Den i propositionen använda termen "sprida" förekommer vid tolkningen av tryckfrihetslagstiftningen. Enligt denna tolkning har ett tryckalster spridits redan då en utomstående fått ett enda exemplar av tryckalstret i sin besittning. Sådan "spridning" är en förutsättning för kvarstad. Enligt detta skulle spridning ännu inte gälla sådana situationer där ett meddelande håller på att skapas eller sammanställas. Därför föreslår vi att verbet *utforma* skall tas med i stadgandet.

Vi föreslår att följande stadgande skall fogas såsom en ny sista mening till 10 § 3 mom.: "*Handlingar och andra upptagningar är offentliga, om inte i lag eller med stöd av den i förordning stadgas eller bestäms att de skall hållas hemliga.*"

Enligt vårt förslag skall huvudregeln i lagstiftningen om handlingars offentlighet vara att handlingar är offentliga såsom fallet också är i regeringens proposition, men vi föreslår genom en ny grundläggande rättighet en mera detaljerad lagstiftning och att lagen skall ändras så att i den eller i förordningar som utfärdas med stöd av den på ett heltäckande sätt stadgas om de handlingar som skall hållas hemliga.

Detta innebär slopande av den fria prövningsrätt som den gällande lagen om allmänna handlingars offentlighet ger myndigheterna när det gäller att besluta om den slutliga offentligheten i fråga om ärenden som bereds och handlingar som gäller dylika ärenden. Myndigheternas fria prövningsrätt i fråga om offentligheten vid beredningen av ärenden äventyrar möjligheterna att föra debatt i ett medborgarsamhälle och människornas möjligheter att överväga om de avgöranden är berättigade och acceptabla som myndigheterna fattar inom ramen för sin synnerligen omfattande behörighet.

13 § 1 mom. Målsättningen bör vara jämlikhet inom utbildningen och erkännande av principen med livslång utbildning. Enligt ett förslag av kommittén för grundläggande fri- och rättigheter

skall det allmänna ordna avgiftsfri allmänbildande grundläggande utbildning och avgiftsfri grundläggande yrkesutbildning. Den allmänbildande grundläggande utbildningen, dvs. grundskoleutbildningen, är numera avgiftsfri enligt lag. Undervisningen är emellertid avgiftsfri också i gymnasierna och yrkesläroanstalterna samt vid universiteten och högskolorna. De snabba förändringarna i samhället kräver ett effektivt och smidigt utbildningssystem. För att de förändringar som arbetslivet kräver skall kunna tillgodoses och för att medborgna skall kunna utveckla sig själva behöver de också annan avgiftsfri utbildning än avgiftsfri grundläggande utbildning.

Vi föreslår att stadgandet skall få följande lydelse: "Var och en har rätt att avgiftsfritt få av det allmänna ordnad grundläggande allmänbildande utbildning och grundläggande yrkesutbildning samt av det allmänna tryggad avgiftsfri annan yrkesutbildning, gymnasieutbildning och högre utbildning. Om läroplikt stadgas genom lag."

Den av oss föreslagna första ändringen skulle innebära att den i propositionen nämnda rätten till grundläggande utbildning utvidgas till en rätt för envar att åtnjuta av det allmänna ordnad avgiftsfri allmänbildande grundläggande utbildning och avgiftsfri grundläggande yrkesutbildning. Detta tillägg utvidgar alltså rätten till att utom grundskolan också gälla grundläggande yrkesexamina. Till denna del skulle det centrala i förslaget vara dels att undervisningen är avgiftsfri, dels att det allmänna tillhandahåller och ordnar undervisning.

Vi föreslår också att till stadgandet såsom en individuell rätt skall fogas rätt till av det allmänna tryggad avgiftsfri annan yrkesutbildning, gymnasieutbildning samt högre utbildning.

14 § 3 mom. och ett nytt 4 mom. Vi föreslår att 3 mom. skall få följande lydelse: "Samerna såsom ursprungsfolk (*utesl.*) har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Rätten för *samer* att på rikets sameområden hos myndigheterna använda sitt eget språk, samiska jämlikt med våra nationalspråk tryggas i lag."

Det är motiverat att framhäva samernas språkliga och kulturella rättigheter utgående från kulturautonomi. Vårt förslag betonar samernas ställning som Finlands enda urfolk. Deras särställning, nämligen samernas rätt att använda sitt eget språk då de sköter sina angelägenheter hos myndigheter på sameområdet borde omfattas av skyddet för de grundläggande rättigheterna. Å andra sidan medför denna rätt att myndig-

heterna på sameområdet bör kunna erbjuda samerna myndighetsservice på samiska. I dessa situationer skulle samiskan på sameområdet ha samma status som finska och svenska.

Vi föreslår att stadgandet i 14 § 3 mom. i regeringens proposition om zigenarnas och andra gruppers språkliga och kulturella rättigheter skall bli ett nytt 4 mom. med följande lydelse: "Zigenarna och andra grupper har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur."

I fråga om det nya 4 mom. hänvisar vi till propositionens motivering till 14 § 3 mom.

14 § nya 5 och 6 mom. Rättigheterna för dem som använder teckenspråk samt tolkservicen för gravt handikappade har redan nu tryggats i lag och vi anser det vara motiverat att dessa rättigheter tas in bland de grundläggande rättigheterna.

Vi föreslår att stadgandet i 14 § 3 mom. i regeringens proposition om deras rättigheter som använder teckenspråk skall bli ett nytt eget 5 mom., varvid det får följande lydelse: "Rättigheterna för dem som använder teckenspråk skall tryggas i lag."

Beträffande motiveringen till 5 mom. hänvisar vi till motiveringen i regeringens proposition.

Dessutom föreslår vi att till paragrafen fogas ett helt nytt 6 mom. med följande lydelse: "Var och en som på grund av ett handikapp är i behov av nödvändig tolk- och översättarhjälp skall garanteras sådan hjälp i lag."

I fråga om det nya 6 mom. konstaterar vi att vårt förslag skulle innebära att rätten för hörselskadade och andra handikappade att få oundgängligen behövlig tolk- och översättningshjälp hör till de grundläggande rättigheterna. Denna rättighet skall detaljerat regleras i lag.

15 a § 2 mom. Den i lagen garanterade rätten att få sin grundläggande utkomst tryggad bör utsträckas till att gälla alla medborgare. För de studerandes vidkommande utgörs det grundläggande utkomstskyddet av studiestöd. Studiestödet motsvarar emellertid inte det övriga grundskyddet och de studerande är inte ostridigt berättigade till utkomststöd. Studiestödet borde utvecklas så att det harmonierar med det övriga grundskyddet och garanterar faktiska möjligheter till studier. Det är motiverat att rätten till grundläggande utkomstskydd under studietiden hör till de övriga i 15 a § nämnda orsaksbaserade sociala rättigheterna.

Vi föreslår att till stadgandet såsom en ESK-rättighet också fogas rätt till tryggad grundläggande utkomst under studietiden, varvid stadgandet får följande lydelse: "Genom lag skall var

och en garanteras rätt att få sin grundläggande utkomst tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare. *Den grundläggande utkomsten under studietiden tryggas i lag.*"

På basis av det ovan sagda anför vi

att utskottet såsom sitt utlåtande borde ha föreslagit att det första lagförslaget godkänns sålydande:

1.

L a g

om ändring av Regeringsformen för Finland

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen stadgar, *upphävs* i Regeringsformen för Finland 22 a § 2 mom., 23 d § 1 mom. och 78—81 §§, av dessa lagrum 22 a § 2 mom. sådant det lyder i lag av den 26 juni 1987 (570/87) och 23 d § 1 mom. sådant det lyder i lag av den 22 juli 1991 (1074/91), *ändras* 1 §, II kap., 46 § 1 mom. och 49 § 1 mom., av dessa lagrum II kap. sådant det lyder delvis ändrat genom lag av den 28 juli 1972 (592/72) samt 46 § 1 mom. och 49 § 1 mom. sådana de lyder i lag av den 21 december 1990 (1221/90), samt *fogas* till 49 §, sådan den lyder ändrad genom lag av den 26 april 1957 (176/57) och genom nämnda lag av den 21 december 1990, ett nytt 2 mom., varvid de nuvarande 2—4 mom. blir 3—5 mom., och till 75 § ett nytt 3 mom. som följer:

1 §

(Såsom i regeringens proposition)

II. Grundläggande fri- och rättigheter

5 §

(Såsom i regeringens proposition)

5 a § (ny)

Alla barn skall bemötas som jämlika individer. Det allmänna skall stödja möjligheterna för familjen och dem som har hand om omvårdnaden om ett barn att trygga barnets välfärd och individuella utveckling. Ett barn bör tryggas rätt att i förhållande till sin mognad få påverka angelägenheter som rör barnet självt.

6, 6 a och 7 §§

(Såsom i regeringens proposition)

8 §

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden är ocränkbar oberoende av vilket kommunikationsmedel som används.

(3 mom. såsom i regeringens proposition)

9 §

Var och en har religions-, (*utesl.*) samvets- och övertygelsefrihet.

Till religions-, (*utesl.*) samvets- och övertygelsefriheten hör rätten att bekänna sig till och utöva en religion, rätten att ge till känna sin övertygelse och rätten att tillhöra eller inte tillhöra ett religiöst samfund. Ingen är skyldig att mot sin övertygelse ta del i religionsutövning.

10 §

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, utforma, sprida och ta emot uppgifter, åsikter och andra meddelanden utan att hinder läggs i förväg. I lag kan stadgas sådana begränsningar i fråga om bildprogram som är nödvändiga för skydd av barn.

Var och en har enligt vad som närmare stadgas i lag rätt att ta del av handlingar och upptagningar som innehas av en myndighet. *Handlingar och andra upptagningar är offentliga, om inte i lag eller med stöd av den i en förordning stadgas eller bestäms att de skall hållas hemliga.*

10 a, 11 och 12 §§

(Såsom i regeringens proposition)

13 §

Var och en har rätt att avgiftsfritt få av det allmänna ordnad grundläggande allmänbildande utbildning och grundläggande yrkesutbildning samt av det allmänna tryggad avgiftsfri annan yrkesutbildning, gymnasieutbildning och högre utbildning. Om läroplikt stadgas genom lag.

(2 och 3 mom. såsom i regeringens proposition)

14 §

(1 och 2 mom. såsom i regeringens proposition)

Samerna såsom ursprungsfolk (*utesl.*) har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Rätten för samer att på rikets sameområden hos myndigheterna använda sitt eget språk, samiska jämlikt med våra nationalspråk tryggas i lag.

Zigenarna och andra grupper har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur.

Rättigheterna för dem som använder teckenspråk skall tryggas i lag.

Var och en som på grund av ett handikapp är i behov av nödvändig tolk- och översättningshjälp skall garanteras rätt till sådan hjälp i lag.

14 a och 15 §§

(Såsom i regeringens proposition)

15 a §

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Genom lag skall var och en garanteras rätt att få sin grundläggande utkomst tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare. *Den grundläggande utkomsten under studietiden tryggas genom lag.*

(3—5 mom. såsom i regeringens proposition)

16, 16 a, 46, 49 och 75 §§

(Såsom i regeringens proposition)

Ikraftträdelsestadgandet

(Såsom i regeringens proposition)

Helsingfors den 20 maj 1994

Heli Astala
Jukka Gustafsson
Pekka Rätty

Marja-Liisa Tykkyläinen
Iiris Hacklin
Tuija Maaret Pykäläinen

Jaakko Laakso
Arno von Bell

RIKSDAGENS
SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTT

Bilaga 4

Helsingfors
den 5 oktober 1994
Utlåtande nr 5*Till Grundlagsutskottet*

När riksdagen den 15 februari 1994 remitterade regeringens proposition nr 309/1993 rd med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna till grundlagsutskottet för beredning bestämde den samtidigt att social- och hälsovårdsutskottet skall avge utlåtande om ärendet till grundlagsutskottet.

Med anledning av ärendet har utskottet hört kanslichefen Teuvo Kallio, lagstiftningsrådet Veli-Pekka Viljanen och lagstiftningsrådet Heikki Karapuu vid justitieministeriet, ordföranden för riksdagens grundlagsutskott, riksdagsman Sauli Niinistö och vice ordföranden, riksdagsman Arja Alho, ordföranden för kommittén för grundläggande fri- och rättigheter, överdirektören K. J. Lång, ordföranden för arbetsgruppen för grundläggande fri- och rättigheter 1992, högsta förvaltningsdomstolens president Pekka Hallberg, regeringsrådet Pirkko Mäkinen, regeringsrådet Tuulikki Haikarainen, regeringsrådet Eija Koivuranta, regeringsrådet Varpu-Leena Aalto och biträdande avdelningschefen Marja-Liisa Partanen vid social- och hälsovårdsministeriet, generaldirektören Vappu Taipale vid Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården, avdelningschefen Mikko Kämäräinen vid folkpensionsanstalten, vice verkställande direktören Seppo Pietiläinen vid pensionskyddscentralen, chefen för juridiska ärenden Kari Prättälä och ledande juristen Taisto Ahvenainen vid Finlands Kommunförbund, ordföranden Pekka Aikio och juristsekreteraren Heikki J. Hyvärinen vid Delegationen för sameärenden, planeraren Kalle Könkkölä vid riksomfattande handikapprådet, juridiske ombudsmannen Hannu Rautiainen vid Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund, ombudsmannen Riitta Wärn vid Affärsarbetsgivarnas Centralförbund, juristen Janne Metsämäki vid Finlands Fackförbunds Centralorganisation, socialsekreteraren Veikko Simpanen vid Tjänstemannacentralorganisationen FTFC, juristen Pentti Itkonen vid

Akava, verksamhetsledaren Leif Rönnerberg vid Centralförbundet för socialskydd, generalsekreteraren Jouko Vasama vid Social- och hälsovårdsorganisationernas Samarbetsförening SAF, sakkunnige Juhani Rantanen och projektsekreteraren Tiina Mäkinen vid Työttömien valtakunnallinen yhteistoimintajärjestö TVY, ordföranden Taito Lehmus och medlemmen Kari Huttunen vid Finlands Romaniförening samt juris doktorn Sami Mahkonen.

Regeringens proposition

I propositionen föreslås en revidering av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna. Avsikten är att precisera och modernisera vårt system med grundläggande fri- och rättigheter, utvidga det till att omfatta allt fler personer och foga nya grundläggande fri- och rättigheter till grundlagsskyddet. Till grundlagen skall fogas centrala ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. De stadganden som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna skall preciseras. Rättigheterna skall utsträckas till att gälla alla som berörs av finsk jurisdiktion.

Nya stadganden, som tryggar särskilt de sociala rättigheterna, är stadgandena om oundgänglig utkomst och omsorg, skydd för grundläggande utkomst, tillräckliga social- och hälsovårdstjänster, främjande av befolkningens hälsa samt stadganden som säkerställer omsorgen om barn. Stadgandena skall delvis innebära en verksamhetsförpliktelse för det allmänna. Att man är bosatt eller arbetar i Finland kan uppställas som villkor för beviljande och bestämmande av vissa sociala förmåner.

I samband med revideringen av stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna slopas den nuvarande möjligheten att lämna ett lagförslag vilande i de fall det är fråga om ett förslag till lag som försämrar det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter att de har antagits och blivit stadfästa.

Allmänna synpunkter

I sitt utlåtande har utskottet begränsat sig till att behandla reformen utgående från sitt eget behörighetsområde. Området har uppfattats i vid bemärkelse så att utskottet i princip har behandlat alla stadganden om social- och hälsovården och inte endast de direkta sociala rättigheterna.

Social- och hälsovårdsutskottet finner det principiellt viktigt att de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheternas position stärks i systemet med grundläggande fri- och rättigheter. Dessa rättigheter är av central betydelse då det gäller att skapa och upprätthålla ett välfärdssamhälle. Den ekonomiska regressionen och våra integrationsavgöranden accentuerar ytterligare behovet av att framhäva den nordiska välfärdsmodellen och det nordiska socialskyddssystemet. Den jurisdiktion som utövas utomlands i Förenta nationerna, Europarådet och i samband med den europeiska integrationen understryker betydelsen av att våra nationella grundläggande fri- och rättigheter regleras.

Det är viktigt att det är fråga om faktiska rättigheter. Det allmännas förpliktelser bör garantera individerna social trygghet. Samtidigt bör de grundläggande fri- och rättigheterna erbjuda individen skydd mot lagstiftaren och -skiparen. Systemet med grundläggande fri- och rättigheter bör ge individen både skydd och möjlighet att råda om sitt eget liv och även sporra till detta. Därför är bl. a. skötseln av sysselsättningen — i och med att den förverkligar rätten till arbete — en viktig del av de ekonomiska och sociala rättigheterna.

Med tanke på de sociala relationerna och socialskyddet anser utskottet det vara viktigt att de grundläggande fri- och rättigheterna återspeglar individens frihet att göra egna val och att råda över sitt liv. Rättigheterna bör samtidigt säkerställa samhällelig jämställdhet och i enlighet med socialskyddets grundprinciper utjämna individernas utkomst och i mån av möjlighet förbättra livskvaliteten. Med detta är nära förknippat ansvaret för de närmaste som bör vara en princip som kommer till synes i familjerna, samfunden och samhället.

Omsorgen om de anhöriga hänger på samhälls nivå också delvis ihop med finansieringen av

socialskyddet. Genom att socialskyddet finansieras med lönebaserade försäkringspremier och delvis genom den progressiva beskattningen är detta på samhälls nivå ett tecken på ansvar för sig själv och sina närmaste. De försäkringsartade systemen utjämnar riskerna och ger skydd för plötsliga förändringarna i inkomsterna. De arrangemang som tryggar en grundläggande utkomst garanterar förutsättningar för ett människovärdigt liv under alla förhållanden. Tjänsterna ger förutsättningar för ett självständigt agerande och kompletterar skyddsmekanismerna. Socialskyddet gör det möjligt att uppfostra nya generationer, upprätthålla befolkningens hälsa och handlingsförmåga samt ett stabilt samhälle.

De sociala grundläggande rättigheterna och det allmännas skyldigheter framgår inte nödvändigtvis av något enstaka stadgande utan tar sig uttryck i en samverkan av stadganden, och dessutom är helheten betydelsefull. Vidare har många procedurstadganden, såsom stadgandena om jämlikhet, förbud mot diskriminering, jämställdhet, förbud mot behandling som kränker människovärdet, rätt att ta del av handlingar eller andra upptagningar, rätt att påverka beslutsfattande som gäller en själv, rätt att använda sitt eget språk finska eller svenska och i vissa fall även andra språk, samt stadgandena om god förvaltning, besvärsmått och rättvis rättegång också inverkan på verkställigheten av de sociala grundrättigheterna.

Sociala rättigheter

Trygghet som behövs för ett människovärdigt liv

I motiveringen till lagförslaget 15 a § 1 mom. hänvisas till stadgandets anknytning till förslaget 6 § som tryggar rätten till liv. Det förstnämnda stadgandet gäller huvudsakligen oundgänglig utkomst och omsorg. Stadgandets kärninnehåll kan anses vara en individuell prövning av stödåtgärder hänförliga till föda och boende som behövs för att den stödbehövande skall kunna bevara hälsan och livskraften, till brådskande sjukvård samt till vissa grupper som oundgängligen är i behov av omsorg. Sådana är t.ex. en del av barnen, åldringarna, de handikappade och de utvecklingsstörda. Det är fråga om en klart subjektiv rätt. Utskottet föreslår att det utreds om stadgandets anknytning till den rättighet som benämns "rätten till liv" bör framhåvas genom att stadgandet överförs till 6 §.

Tryggad grundläggande utkomst

I lagförslaget 15 a § 2 mom. garanteras var och en rätt att få sin grundläggande utkomst tryggad i vissa situationer. Stadgandet har inte utformats såsom en direkt subjektiv rättighet. Som kriterium på en dylik rätt har uttrycket "var och en har rätt" använts. Å andra sidan fastställs också i de fall där det är fråga om en subjektiv rätt rättens närmare innehåll genom lag. Det föreslagna 15 a § 2 mom. är mycket nära en subjektiv rätt.

Enligt motiveringen garanteras i det föreslagna stadgandet under alla omständigheter lagstadgade skyddsarrangemang med tanke på sådana sociala risksituationer som avses i stadgandet. Detta förutsätter att socialskyddssystemen görs så heltäckande att inga grupper faller utanför dem.

Enligt motiveringen kan de stadganden som getts med stöd av föreslagna 15 a § 2 mom. inbegripa behovsprövning, men stadgandet förutsätter att den grundläggande utkomsten är tryggad under hela arbetslösheten, sjukdomen, arbetsförmågan eller ålderdomen. Varaktigheten av det stöd som ges på grund av barnbörd eller förlust av vårdnadshavare är mera beroende av prövning. Storleken av den förmån som behövs för en grundläggande utkomst fastställs genom lag och stadgandet förutsätter inte att t.ex. någon nuvarande förmånsform bibehålls utan motsvarande skydd kan ordnas också på annat sätt. Stadgandet tillåter en sådan karenstid som inte utgör något hot för skyddet för grundläggande utkomst. På motsvarande sätt kan det stadgas genom lag om de förutsättningar under vilka en person definieras t.ex. som arbetslös eller som arbetsförmögen.

Förslaget 15 a § 2 mom. innebär att skyddet för grundläggande utkomst är en självständig förmån i förhållande till 1 mom. I de situationer som avses i 2 mom. kan inte skyddet för individens grundläggande utkomst bli ett sistahandskydd enligt 1 mom. Sålunda täcker t.ex. det nuvarande utkomststödet inte det i stadgandet avsedda skyddet för den grundläggande utkomsten utan i dessa situationer bör skyddet basera sig på ett lagstadgat arrangemang som är primärt i förhållande till det nuvarande utkomststödet. De i 2 mom. avsedda skyddsarrangemangen kan vara subsidiära i förhållande till varandra för att överlappande förmåner skall kunna undvikas.

Eftersom regeringen föreslår att var och en skall ha en subjektiv rätt till sådan trygghet som

behövs för ett människovärdigt liv får definitionerna på arbetslöshet, sjukdom, arbetsförmåga och ålderdom samt det stöd som ges på grund av barnbörd eller förlust av vårdnadshavare inte vara så snäva att det leder till behov av stöd enligt 15 a § 1 mom. Av samma orsak bör skyddet för den grundläggande utkomsten vara tillräckligt.

Sjukdom, lyte eller skada som orsakar arbetsförmåga medför i lag garanterat skydd. Likaså bör det anses att den som rehabiliteras betraktas som en sådan arbetsförmögen som omfattas av skyddet för grundläggande utkomst, om rehabilitering syftar till tillfrisknande eller upprätthållande eller uppnående av arbetsförmåga eller förbättrande av den. Till denna kategori räknas bl.a. klienterna inom missbrukarvården samt de som rehabiliteras av sociala orsaker. Adoptivbarn verkar inte åtnjuta grundlagsskydd enligt stadgandet. Utskottet betonar emellertid att om adoptionen sker så nära efter barnets födelse att skydd för den grundläggande utkomsten är familjepolitiskt motiverat är de adopterande familjerna berättigade till stöd på grund av barnbörd trots att det inte är fråga om ett stöd som gäller såsom en grundläggande rättighet. Vid förlust av en vårdnadshavare är det inte i något avseende motiverat att särbehandla adoptivbarn.

Stadgandet har anknytning till det i 15 § 2 mom. stadgade skyddet för grundläggande utkomst under tiden för sysselsättningsfrämjande utbildning. När en arbetslös utbildas för att bli sysselsatt omfattas han på det sätt som avses i 15 a § 2 mom. av skyddet för grundläggande utkomst under arbetslöshetstiden. Skyddet för den grundläggande utkomsten under arbetslöshetstiden varken uteblir eller avbryts av den orsaken att den arbetslöse genom utbildning eller arbetspraktik försöker förbättra sin situation inom arbetslivet, om utbildningen inte innebär en förändring i hans status som arbetslös. Om det kan anses att en arbetslös på grund av att han deltar i utbildning bör betraktas som en studerande bör behovet av utkomstskydd prövas såsom en grundläggande rättighet på grundval av 13 § 2 mom. Utskottet föreslår att det närmare utreds vilken status utkomstskyddet under studietiden har vid revidering av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Social- och hälsovårdsservice

Det allmänna förpliktigas att säkerställa tillräckliga social- och hälsovårdstjänster på det sätt

som stadgas närmare i lag. Stadganden i lag kan avse det sätt på vilket det allmänna uppfyller sin uppgift, de tjänster befolkningen bör erbjudas likväl med beaktande av befolkningens behov och andra motsvarande mera detaljerade bestämmelser om servicesystemet. I samband med tjänsterna bör också de olika befolkningsgruppernas kulturella behov beaktas, om de inte ställer servicesystemet inför oskäliga krav.

Begreppet tillräckliga tjänster omfattar också kravet på hög kvalitet inberäknat tillgången på tjänster samt sådana faktorer som kan härledas ur andra grundläggande rättigheter såsom jämbördigt bemötande, förbud mot diskriminering, handlingars offentlighet och rätt att ta del i beslutsfattande som gäller en själv.

Skyldigheten att främja befolkningens hälsa

Förslaget till 15 a § 3 mom. förutsätter också att det allmänna främjar befolkningens hälsa. Ordet hälsa bör i detta sammanhang betraktas såsom ett vitt begrepp som går ut över den snäva medicinska betydelsen och som på alla sätt beskriver människans välbefinnande och verksamhetsförmåga. Här kan man utgå från till exempel den i Världshälsoorganisationens stadga nämnda målsättningen, som Finland som stat har förbundit sig vid: Hälsa är ett tillstånd av fullständigt fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande; hälsa innebär inte enbart avsaknad av sjukdomar.

I och med att stadgandet endast anger befolkningens hälsa synes det inte omfatta den förebyggande socialvården. Förstått i den ovan nämnda vida bemärkelsen utgör stadgandet likväl en grund också för sådana åtgärder inom socialvården som syftar till att förebygga uppkomsten av vanlottade individer och befolkningsgrupper och öka välfärden och verksamhetsförmågan.

Skyldigheten att främja befolkningens hälsa anknyter också till 14 a § 2 mom. där det allmänna åläggs en skyldighet att verka för en sund miljö. Tillsammans innebär dessa en skyldighet både att bevara naturens mångfald och en sund miljö och skyldighet att planera den bebyggda miljön, inklusive att planera markdispositionen så att den leder till fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande.

Boende

Med tanke på socialväsendet är lagförslagets 15 a § 3 och 4 mom. nära förknippade med varan-

dra. Även om det primärt ankommer på varje individ att främja den i 4 mom. avsedda rätten till bostad och möjligheter att själv ordna sitt boende är en bostad i högsta grad förknippad med människans fysiska, psykiska och sociala välbefinnande. Därför bör 4 mom. tolkas jämsides med 3 mom. då det allmänna tryggar tillräckliga social- och hälsovårdstjänster och främjar befolkningens hälsa.

Främjande, begränsning och försämring av sociala rättigheter

Förslaget till 15 a § 3 mom. inbegriper en skyldighet för det allmänna att främja befolkningens hälsa. Skyldigheten är tudelad, å ena sidan framhävs den förebyggande verksamheten och å andra sidan skyldigheten att utveckla servicesystemen. I och för sig förutsätter stadgandet inte något system av en viss typ och separerar inte främjandet från ekonomiska eller andra resurser.

Eftersom djuptgående, exceptionella eller allmänt hållna begränsningar enligt propositionens motivering innebär ett sådant ingrepp i en grundläggande fri- och rättighet att det inte kan genomföras genom en vanlig lag anser utskottet begränsningen i 15 a § 5 mom. vara motiverad. Om det önskas att rättigheter som anges i 15 a § 2—4 mom. och det allmännas skyldigheter inte skall gälla en del personer som omfattas av vår jurisdiktion av den anledningen att de inte bor eller arbetar i Finland är det fråga om ett sådant summariskt förfarande vars grunder det är motiverat att reglera redan i regeringsformen. Stadgandena i anknytning till europeiska integrationen om begränsningar vid export av socialskydd från ett land till ett annat är ur Finlands synvinkel redan av ekonomiska orsaker nödvändiga och dessutom kan medborgarna utan tillåtna begränsningar t.ex. i fråga om finansieringen av förmånerna försättas i en mycket olikvärdig ställning.

Enligt propositionens motivering är det inte möjligt att i vanlig lagstiftningsordning ingripa i rättighetens kärninnehåll och ej heller ger lagstiftningsbemyndigandet i stadgandet någon sådan möjlighet. För utkomstförmånernas och tjänsternas vidkommande är det av central betydelse att de faktiskt är tillräckliga. Sålunda ställer stadgandet i 15 a § 2 mom. om stadganden i lag villkor för nivån i fråga om skyddet för den grundläggande utkomsten i den lag som skall stiftas och stadgandet i 3 mom. om närmare

stadganden i lag möjliggör inte avvikelser från själva kravet — tillräckliga tjänster — medan bäge gör det möjligt att oberoende av de nuvarande förfarandena välja sättet att realisera en grundläggande rättighet.

Väsentliga ingrepp genom lagstiftning eller andra åtgärder i förmåner som avses i 15 a § kan strida mot skyddet för grundläggande fri- och rättigheter. Tjänsterna och de system som skapats till skydd för den grundläggande utkomsten utgör en helhet som garanterar mottagarnas välbefinnande. Bedömningen av om en grundläggande fri- eller rättighet är tillräcklig eller inte skiljer sig från bedömningen av förutsättningarna för att lämna ett lagförslag vilande. Också beskattningen bör tillmätas betydelse vid en bedömning av skyddet för grundläggande fri- och rättigheter. Riksdagen måste få exakta uppgifter bl. a. om kumulerande förmånsförändringars och andra åtgärders sammanlagda verkningar för olika befolkningsgrupper vid bedömningen av de garantier de grundläggande fri- och rättigheterna ger.

De mänskliga rättigheterna

Förslaget till 46 § i riksdagsordningen inbegriper tanken att det är grundlagsutskottet som skall pröva hur de lagförslag som remitterats till det för behandling förhåller sig till de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Med tanke på lagstiftningsordningen har konventionerna om mänskliga rättigheter inte samma betydelse som de grundläggande fri- och rättigheterna. Därför är det enligt social- och hälsovårdsutskottets uppfattning också alltid det specialutskott som behandlar ett lagprojekt som skall övervaka att lagstiftningen är förenlig med konventionerna om mänskliga rättigheter. Konventionerna om mänskliga rättigheter är bindande för Finland som stat och ger ingen möjlighet till andra avvikelser och begränsningar än sådana som ingår i konventionerna. Konventionerna om mänskliga rättigheter behandlas i regel av behörigt specialutskott som i princip också har kännedom och en uppfattning om konventionens innehåll och tolkning.

Eftersom grundlagsutskottet emellertid vid behandlingen av grundläggande fri- och rättigheter får mångahanda uppgifter och erfarenheter, som är till nytta också vid en bedömning av de mänskliga rättigheterna, är det enligt social- och hälsovårdsutskottets åsikt på sin plats att grund-

lagsutskottet och övriga specialutskott i samarbete i överensstämmelse med kommande praxis kan utreda hur de mänskliga rättigheterna och konventionerna om mänskliga rättigheter skall tolkas i förhållande till vår egen lagstiftning.

Barnets ställning

Stadganden om barn ingår i förslaget 5 § 3 mom., 10 § 2 mom. och 15 a § 3 mom. På grund av sakens natur gäller dessutom stadgandena om utbildning särskilt barn och ungdom. Dessa lagrum bör säkerställa omsorgen om och skyddet för barn. Skyldigheten att bemöta barn som jämlika individer innebär också enligt gällande uppfattning om de grundläggande fri- och rättigheterna att de har en självständig rätt till de grundläggande fri- och rättigheterna och den härleds inte ur någon annans rätt eller skydd. Barn har samtidigt och primärt t.ex. rätt till utkomst från sina vårdnadshavare. På motsvarande sätt utövas beslutanderätten på en minderårigs vägnar ofta av vårdnadshavaren eller en förmyndare eller av barnet tillsammans med dessa.

Utskottet poängterar det som anförs i propositionens motivering, nämligen att den skyldighet att främja den enskildes möjligheter till inflytande som ålagts det allmänna i 11 § 3 mom. också gäller barn som självständiga subjekt och att minderårigas talan förs av vårdnadshavaren eller förmyndaren. Barnets och dess föräldrars rätt till talan bör vara parallella och inte utesluta varandra.

Det allmänns skyldighet att stödja dem som svarar för omsorgen om ett barn så att de har möjligheter att trygga barnets välfärd och individuella uppväxt bör tolkas som en uppgift att främja barnfamiljernas materiella välfärd och medverkar till att förhållandena i samhället skapar förutsättningar också för ett harmoniskt och välbalanserat liv med tanke på psykiska och sociala relationer. Stadgandet innebär en skyldighet att upprätthålla servicesystem för barnfamiljer samt att genomföra familjepolitiska inkomstöverföringar. De kompletterar det stöd som familjerna enligt 15 a § 2 mom. ges vid barnafödelse och gäller hela minderårighetstiden och dessutom skapande av förutsättningar för välbefinnande också efter minderårigheten. Stadgandet får inte tolkas så att det hindrar tillsynen över barnets intressen och åtgärder från myndigheternas sida i de fall att barnet lever under så sårbara förhållanden att dess välfärd och individuella

uppväxt inte längre är möjlig genom stöd till familjen och dem som har omsorgen om ett barn eller i de fall där barnskyddsåtgärder ger bättre möjligheter. Barnets fördel bör gå före familjens om de strider mot varandra.

Vissa andra frågor

Jämlikhet

Kravet på jämlikhet och jämställdhet samt förbudet mot diskriminering enligt föreslagna 5 § i regeringsformen ställer särskilda krav på samhällets social- och hälsovård. Åtskiljande faktorer bör basera sig på godtagbara orsaker. Dessutom nämns i stadgandet uttryckligen hälsotillståndet som en förbjuden grund för diskriminering, något som å andra sidan ställer krav på hälsovården att försöka minska de acceptabla åtskiljande grunderna på basis av hälsotillståndet.

Personlig integritet

Nära förknippade med hälsovården är de i 6 § 3 mom. stadgade förutsättningarna för kränkning av den personliga integriteten. I detta avseende berörs hälsovården och socialväsendet särskilt av vård som ges mot patientens vilja på grund av rubbningar i den psykiska hälsan samt omhändertagande inom barnskyddet. Utskottet finner det angeläget att stadgandena bl.a. med tanke på dessa situationer ändras så att de är ändamålsenliga med tanke på domstolsbehandling och rättigheterna för dem som gått förlustiga sin frihet. Dessutom bör det ses till att stadgandena är korrekta med tanke på det i 8 § avsedda skyddet för privatlivet, skyddet för personuppgifter, hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden samt begränsningarna av hemligheten i fråga om meddelanden under frihetsberövande.

Den personliga integriteten begränsar hälsovårdssystemet. Om en persons behörigen uttalade vilja är bekant bör en myndig persons åsikter och övertygelse respekteras oberoende av vad som utgör grunden för viljeytringen. Om en persons vilja inte har utretts eller kunnat utredas bör man agera i syfte att uppnå bästa möjliga resultat. En minderårig eller en minderårigs vårdnadshavare kan inte ges ovillkorlig bestämmanderätt. Skyldigheten att skydda en minderårigs liv och hälsa är ovillkorlig. I samtliga situationer bör man försöka säkerställa att en persons åsikt inte uppstått genom påtryckning.

Religiös och annan övertygelse

Förutom då någon på grund av religiös eller annan övertygelse motsätter sig vård eller kräver viss slags vård kan det uppstå svårigheter för hälsovårdssystemet då någon på grund av sin övertygelse ställer krav på sådana ingrepp i den fysiska eller psykiska integriteten som inte accepteras i Finland. Det kan vara fråga t.ex. om ett förfarande som står i strid med det i 6 § 2 mom. avsedda förbudet mot tortyr eller ett förfarande som kränker människovärdet, kroppslig misshandel t.ex. i form av stympling av kvinnor i samband med omskärelse eller något annat motsvarande förfarande. Hälsovården kan inte agera på ett sätt som leder till ett slutresultat som står i strid med någon annan grundläggande fri- eller rättighet, i exempelfallet den kroppsliga integriteten.

Religiös eller annan övertygelse hos personalen inom social- och hälsovården bör också respekteras. De får emellertid inte på grund av sin övertygelse agera t.ex. i strid med jämlikheten. I allmänhet brukar de inte vägra att vidta vårdåtgärder om det inte finns några andra alternativ. För att inte personalens övertygelse i onödan skall kränkas bör man emellertid genom arbetsarrangemang eller andra motsvarande åtgärder försöka säkerställa behörig vård och behandling med hjälp av annan personal.

Upphävande av stadgandena om möjligheten att lämna ett lagförslag vilande

Stadgandet i riksdagsordningen om möjligheten att lämna sådana lagförslag vilande som försämrar det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet ger möjlighet för en tredjedel av riksdagen att tillfälligt förhindra sådana ändringar. Stadgandet förutsätter också att något slags lagstadgat grundläggande utkomstskydd bibehålls. Stadgandets betydelse har accentuerats under den ekonomiska depressionen. Under ekonomiskt stabilare tider ger stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna och statsmaktens skyldigheter ett mera heltäckande skydd genom inkomstöverföringssystemen och utsträcker statsmaktens skyldigheter också till servicesystemet. Därför anser utskottet det vara möjligt att upphäva stadgandena om möjligheten att lämna ett lagförslag vilande eftersom man samtidigt stadgar om de sociala grundläggande

fri- och rättigheterna och om de skyldigheter för det allmänna som ansluter sig till dem.

I samband med reformen kommer också hela systemet med grundläggande fri- och rättigheter att bedömas och till följd av de nya grundläggande fri- och rättigheterna också de inbördes förhållandena mellan olika stadganden. Detta ger också möjligheter att fastställa de olika utskottens uppgifter då de bedömer förmånsnivåerna och förmånernas belopp. I och med att betydelsen av de ekonomiska, sociala och kulturella grundläggande rättigheterna ökar framhävs också regeringens och en enkel riksdagsmajoritets ansvar såväl vid skyddet av rättigheterna som vid

fastställande av deras art, nivå och antal. Detta bör återspegla sig också på fördelningen av uppgifter och behörighet mellan utskotten, för systemens detaljer är inte frågor som gäller lagstiftningsordningen utan frågor som ankommer på behörigt specialutskott — på social- och hälsovårdsutskottet i social- och hälsovårdsfrågor.

Social- och hälsovårdsutskottet anför värd- samt

att grundlagsutskottet när det utarbetar sitt betänkande bör beakta vad som anförs ovan i detta utlåtande.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Skinnari, vice ordföranden Taina och medlemmarna Ala-Harja, U. Anttila, Antvuori, Hiltunen, Kempainen (delvis), Kuittinen (delvis), Muttilainen (delvis), Nordman (delvis),

O. Ojala (delvis), Perho-Santala (delvis), Puhakka (delvis), Pujsto (delvis), Stenius-Kaukonen, Vehkaoja och Ääri samt suppleanterna Kauppinen (delvis) och P. Leppänen (delvis).

Avvikande åsikter

I

Att grundlagen ändras under en svår ekonomisk depression och rådande massarbetslöshet ger sin prägel åt reformen. Om grundlagarna revideras borde detta ske separat från de aktuella problemen och den politiska situationen i samhället. Dock har EES-avtalet, förhandlingarna om ett medlemskap i Europeiska unionen och folkomröstningen 16.10 tillsammans med Sovjetunionens upplösning påverkat debatten i Finland.

Till följd av den ekonomiska depressionen och massarbetslösheten har den nuvarande regeringen betydligt skurit ned social- och hälsovårds-skyddet. På grund av de politiska styrkeförhållandena i regeringen har regeringens nedskärningar framför allt riktats in på socialskyddet som baserar sig på lönearbete. Motiveringen till regeringens proposition och den praktiska utformningen av lagtexterna värdesätter inte tillräckligt arbete och i samband därmed löntagarnas socialskydd.

Med tanke på det inkomstrelaterade socialskyddet har situationen försvårats av grundlagsutskottets tolkning av minimiskyddet och dess nivå, i synnerhet när det gäller de förmåner som betalas av folkpensionsanstalten. Ändå betalar arbetsgivarna som en del av lönen en betydande andel av de försäkrades socialskyddsavgifter, och den försäkrade själv deltar i allt större omfattning i finansieringen av sitt eget socialskydd genom socialskyddsavgifter som innehålls direkt av lönen. Därför känns nedskärningen av det inkomstrelaterade socialskyddet ännu orättvisare.

I samband med den nu aktuella revideringen av grundlagarna har regeringspartiernas riksdagsmän meddelat att de inte kommer att godkänna några som helst ändringar i de lagförslag som ingår i propositionen. Med beaktande av detta faktum har socialdemokraterna försökt påverka de sätt på vilket lagförslagen tolkas i praktiken. Till följd av grundlagsreformen kommer majori-

tetsregeringarnas och riksdagsmajoritetens makt men också ansvar att öka. Majoritetsregeringarna och majoriteten i respektive riksdag svarar för att de i regeringsformen garanterade sociala, kulturella och ekonomiska grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. I fråga om social- och hälsovårdsskyddet skall social- och hälsovårdsutskottet slå fast utkomstnivån.

Grundlagsutskottet skall vid behov ta ställning till principiellt viktiga aspekter då olika lagar ändras. Om beslutanderätt i sociala ärenden och hälsovårdsärenden i alltför stor omfattning delegeras till statsrådet blir riksdagens möjligheter till inflytande alltför små. Därför borde det stadgas i lag om social- och hälsovårdsskyddets omfattning.

Även de enskilda medborgarnas och familjernas totalekonomiska situation är viktig. Härvid medräknas också beskattningseffekten. Ur de

enskilda medborgarnas och familjernas synvinkel är det inte tillräckligt att sociala förmåners och hälsovårdsförmåners nivå fastställs i enstaka lagar utan familjens hela månatliga nettoutkomst måste fastställas. I riksdagen kräver detta samarbete mellan social- och hälsovårdsutskottet samt statsutskottet. Men redan vid ärendenas beredning måste social- och hälsovårdsministeriet samt finansministeriet presentera de totala effekterna av de sociala förmånerna och beskattningen. Helhetsläget påverkas också av tillgången på social- och hälsovårdsservice samt de priser som betalas för dem.

Inkomstnivån inklusive tjänsterna bör vara tillräcklig. För närvarande är detta inte fallet till alla delar, om medborgarnas utkomstnivå och servicen inklusive avgifterna betraktas som en helhet med beaktande av beskattningen och avgifter av skattenatur.

Helsingfors den 5 oktober 1994

Jouko Skinnari
Virpa Puisto

Kyllikki Muttilainen
Marjatta Vehkaoja

II

1. Allmänt

I utskottets utlåtande anförts att medborgarnas sociala rättigheter och det allmännas motsvarande skyldigheter bör vara så bindande att individens sociala trygghet förbättras. Ur denna synvinkel borde utskottet också ha bedömt regeringens detaljerade förslag till sociala rättigheter.

Enligt den modell som anförts av kommittén för grundläggande fri- och rättigheter och den modell för sociala rättigheter som föreslås i regeringens proposition skall lagstiftaren vara behörig att omedelbart verkställa — utan möjlighet för en minoritet i riksdagen att genom att lämna ett lagförslag vilande göra processen långsammare — alla lagförslag som gäller sociala rättigheter och innebär smärre än väsentliga försämringar (på skalan ”väsentliga — betydelsefulla — smärre försämringar”). Detta innebär att det skydd som RO 66 § 7 mom. ger för den s.k. lagstadgade grundläggande utkomsten elimineras i fråga om de propositioner som enligt grundlagsutskottets tolkning hittills ansetts innebära *försämringar*

som är större än ringa försämringar men ännu inte väsentliga.

Vi anser att möjligheterna att lämna sådana lagförslag vilande som försämrar det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet (RO 66 § 7 mom.) inte bör slopas innan tolkningen av de nya sociala rättigheterna blir vedertagen. Först härfter vet man vad det i praktiken innebär att en social rättighet är tillräcklig och då är det möjligt att bedöma behovet att lämna ett lagförslag vilande.

2. Detaljerade förslag till ändringar i utlåtandet

Överföring av 15 a § 1 mom. till 6 §. Vi omfattar utskottets förslag att stadgandet om minimiutkomst på det sätt om föreslås i utskottets utlåtande fogas såsom en del till stadgandet om ”rätt till liv”.

Vi föreslog att till ifrågavarande stycke i utlåtandet skulle fogas en klagörande anmärkning om att utkomststödet förverkligar den i 15 a § 1

mom. angivna rätten till oundgänglig utkomst. Vi föreslog att det skulle konstateras i utskottets utlåtande att om de allmänna grunderna för stödets omfattning skall stadgas i lag i stället för genom beslut av statsrådet.

15 § och 15 a § 2 mom. Vi hänvisar till löntagarorganisationernas uppfattning om bristerna i förslaget. I propositionen har stadgandet om rätt till arbete införts på basis av konjunkturpolitiska arpekter som är bundna vid ett ekonomiskt-politiskt tänkande som understryker betydelsen av en oreglerad marknad.

Vi föreslog att stadgandet i 15 § "om rätt till arbete" och stadgandena i 15 a § om socialskydd (om sociala förmåner samt basservicen inom social- och hälsovården) skulle stiliseras om så att stadgandena i 14 och 14 a §§ i kommitténs för grundläggande fri- och rättigheter förslag tas som utgångspunkt. Med tanke på rätten till arbete är det enligt denna modell av central betydelse att denna rätt också inbegriper en individuell rätt till arbetslöshetsskydd. Om förutsättningarna för denna rättighet och om procedurnormerna stadgas det genom en vanlig lag, men genom en vanlig lag skall det inte vara möjligt att slopa arbetslöshetsskyddet för dem som anmält sig som arbetslösa arbetssökande och som är beredda att ta emot arbete.

Vi föreslog att 15 § avfattas i enlighet med det förslag som lades fram av kommittén för grundläggande fri- och rättigheter under ledning av överdirektör K. J. Lång. Den centrala skillnaden mellan detta förslag och regeringens proposition är att i 2 mom. i kommitténs stadgande tryggas rätten till arbetslöshetsskydd såsom en subsidiär individuell rättighet. Rättigheten inbegriper rätt till sysselsättningsfrämjande utbildning och utkomstskydd under den tid då det inte finns arbete. Stadgandets motivering kan tas från detaljmotiveringen i det förslag som framställdes av kommittén för grundläggande fri- och rättigheter.

På basis av det ovan anförda föreslår vi att förslaget 15 § skall få följande lydelse:

15 §

Var och en har rätt enligt lag att skaffa sin utkomst genom arbete, yrke eller näring som han fritt valt.

Det allmänna skall främja sysselsättningen och verka för att var och en tillförsäkras rätt till arbete. Var och en har enligt vad som stadgas genom lag rätt till sysselsättningsfrämjande utbildning och

utkomstskydd under den tid som arbete inte står att få eller då arbete inte kan ordnas.

Var och en har rätt till sunda och trygga arbetsförhållanden.

Ingen får godtyckligt eller utan laga skäl avskedas från sitt arbete.

Vi föreslog att 15 a § 2 mom. skulle få följande lydelse: "Var och en har rätt att få sin grundläggande utkomst tryggad vid (utesl.) sjukdom, rehabilitering, arbetsförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödsel och förlust av en försörjare på sätt som stadgas närmare genom lag. Den grundläggande utkomsten under studietiden tryggas genom lag."

Vårt förslag till stadgande har ett vidare tillämpningsområde än stadgandet i regeringens proposition och i det anges de viktigaste orsakerna till skydd för den grundläggande utkomsten, med undantag för studiestödet, som subjektiva rättigheter. Till denna del framhävs det i utskottets utlåtande emellertid alldeles riktigt att också regeringens förslag har utformats så att det i hög grad liknar en subjektiv rättighet.

I överensstämmelse med 14 a § i det förslag som lades fram av kommittén för grundläggande fri- och rättigheter föreslog vi att i fråga om de nuvarande inkomstöverföringssystemen sådant skydd för den grundläggande utkomsten som baserar sig på föräldraskap, sjukdom, arbetsförmåga och ålderdom skall tryggas genom de olika system där sådana ges. Vi föreslår att till denna lista fogas rätt till skydd för den grundläggande utkomsten under rehabilitering, varvid den som rehabiliteras inte har möjlighet att försörja sig genom förvärsarbete (lag om rehabiliteringspenning 611/91). Dessutom föreslog vi att den grundläggande utkomsten under studietiden skall tryggas genom lag. Vi omfattar förslaget till utskottets utlåtande enligt vilket grundlagsutskottet bör utreda utkomstskyddet under studietiden utgående från revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Med vår formulering "Var och en har rätt (...) på sätt som stadgas närmare genom lag" i 15 a § 2 mom. avser vi en likadan juridisk bundenhet som den av överdirektör K. J. Lång ledda kommittén för grundläggande fri- och rättigheter anger i sin allmänna motivering, nämligen att hänvisningen "stadgas närmare genom lag" understryker att den i stadgandet nämnda rätten är en klar huvudregel och att det genom lag är möjligt att närmare ange dess innehåll, men endast i preciserande syfte och utan att försvaga huvudregeln.

Vi föreslog att stycket i utlåtandets avsnitt om

”Tryggad grundläggande utkomst” skall få följande lydelse:

”Skyddet för den grundläggande utkomsten vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare får i socialskyddslagstiftningen inte avgränsas så snävt att detta leder till behov av skydd enligt 15 a § 1 mom.. Av samma orsak bör omfattningen av skyddet för den grundläggande utkomsten för en ensam förmånstagare vara större än utkomstskyddet.”

Med tanke på tolkningen av 15 § 2 och 3 mom. är det av avgörande betydelse hur begreppet väsentlig försämring tolkas. Även om de av oss anförda uppfattningarna under behandlingen beaktades när utlåtandet utformades kan vi emellertid inte anse att de blev tillräckligt beaktade, särskilt därför att omfattningen av minimiskyddet inte definierades på något sätt. Som minimimål var vi beredda att på samma sätt som nu omfatta en nivå som motsvarar folkpensionens fulla belopp. Våra följande förslag grundar sig på försöket att uppnå enhällighet om utlåtandet, men någon sådan uppnåddes ej:

”Enligt propositionens motivering vore det inte möjligt att i vanlig lagstiftningsordning göra ingrepp i rättighetens innehåll, och ej heller ger lagstiftningsbemyndigandet i stadgandet en sådan möjlighet.”

Enligt motiveringen gäller kraven i 2 mom. inte lagstiftningsändringar som innebär ett väsentligt ingrepp i skyddet för den grundläggande utkomsten. De delar av socialskyddet som skapats som skydd för medborgarnas grundläggande utkomst utgör för mottagarna en helhet, på basis av vilken deras och deras familjers utkomst har byggts upp. Med avvikelser från möjligheten att lämna sådana lagförslag vilande som syftar till en försämring av det lagstadgade utkomstskyddet är det vid skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna av central betydelse att förmånssystemen faktiskt är tillräckliga. Vid be-

dömningen av behandlingsordningen för sparlagar innebär detta att även om förmånssystem som gäller samma befolkningsgrupper försämrats mindre än väsentligt kan detta stå i strid med stadgandet, om försämringarna drabbar mottagare av samma förmånsslag samtidigt eller upprepade gånger och om försämringarna på det hela taget innebär ett väsentligt ingrepp i mottagarens skydd för den grundläggande utkomsten. Vid bedömningen av om en försämring är väsentlig bör det också beaktas om den gäller en förmån som redan från början är otillräcklig, varvid även en mindre försämring kan stå i strid med stadgandet om grundläggande rättigheter. Det är ej heller genom beskattning möjligt att kringgå det skydd som den grundläggande rättigheten ger.

Tolkningen av ordet väsentlig kommer att få avgörande betydelse. Vid en bedömning av storleksordningen bör det beaktas att det t.ex. vid fastställande av arbetslöshetsdagpenningarnas indexförhöjningar enligt vedertagen tolkning har ansetts att fem procent är en väsentlig förändring i lönenivån.

Vad som ovan anförts om förbudet mot väsentlig försämring av skyddet för den grundläggande utkomsten gäller också stadgandet i 3 mom. om medborgarnas rätt till basservice.

För att riksdagen skall få exakta uppgifter om respektive sparåtgärds kumulerande effekter på förmånstagaren bör propositionerna och deras motiveringar utvecklas så att det framgår av motiveringen hur den aktuella ändringen försämrar förmånstagarens eller serviceutnyttjarens ställning och vilka de sammanlagda effekterna av tidigare genomförda ändringar är.

Utskottet förutsätter att bland de orsaksbaserade sociala förmånerna en nivå som motsvarar minst den utkomst som nuvarande full folkpension ger garanteras som en grundläggande rättighet.

Helsingfors den 5 oktober 1994

Marjatta Stenius-Kaukonen

Pekka Leppänen

III

Eftersom jag är förhindrad att omfatta den avvikande åsikten i fråga om paragraferna in- stämmer jag i motiveringen till II avvikande åsik- ten.

Helsingfors den 5 oktober 1994

Outi Ojala

IV

Social- och hälsovårdsutskottets utlåtande om revideringen av de grundläggande fri- och rättig- heterna är relativt lyckat vad gäller granskningen av hur de ekonomiska och sociala grundläggande rättigheterna stärks genom reformen. Jag hade emellertid hoppats att utskottet i sitt utlåtande skulle ha föreslagit en förstärkning av de rättig- heter som nämns i 15 och 15 a §§, såsom det föreslås i II avvikande åsikten. Regeringen har gett 15 § en alltför lindrig utformning i synnerhet om man beaktar de långvariga effekterna av det svåra sysselsättningsläget och vår demokratis oförmåga att sköta sysselsättningen under detta decennium. Det behövs en ändring av 15 a § 2 mom. för att den grundläggande rättigheten till social trygghet skall kunna förstärkas också under studietiden och vid rehabilitering.

Dessutom anser jag att utskottet i textdelen till sitt utlåtande kraftigare borde ha framhävt vad som i praktiken avses med de grundläggande rättigheternas ekonomiska miniminivå. Genom att nämna beloppet för full folkpension och ge- nom att föreslå att det skall stadgas i lag om

Helsingfors den 5 oktober 1994

Ulla Anttila

utkomstskyddets miniminivå kunde utskottet mer exakt ha angett vad som avses med en grund- läggande ekonomisk minimirättighet. En sådan definition skulle inte ha begränsat begreppet grundläggande rättighet till någon viss förmån eller till något visst system utan preciserat det i den rådande historiska situationen. I utskottets utlåtande definieras grundläggande fri- och rät- tigheter ytterst diffust och det kan befaras att begreppets diffusa karaktär leder till att det för- dunklas.

Avsikten borde inte under några förhållanden få vara att de grundläggande fri- och rättigheter- na urlakas på grund av att de inte definieras utgående från premisserna i dagens Finland. De som framdeles kommer att tolka revideringen av den grundläggande fri- och rättigheterna må stäl- la riksdagens åsikter inom sin historiska referens- ram och må de ge de sociala och ekonomiska och grundläggande rättigheterna en exakt konkretisk innebörd med beaktande av de historiska föränd- ringarna.

RIKSDAGENS
ARBETSPOLITISKA UTSKOTT

Helsingfors
den 26 april 1994
Utlåtande nr 3

Till Grundlagsutskottet

När riksdagen den 15 februari 1994 remitterade regeringens proposition nr 309/1993 rd med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna till grundlagsutskottet för beredning bestämde den samtidigt att arbetspolitiska utskottet skall avge utlåtande om ärendet till grundlagsutskottet.

Med anledning av ärendet har utskottet hört lagstiftningsrådet Veli-Pekka Viljanen vid justitieministeriet, lagstiftningsrådet Juha Peltola vid arbetsministeriet, juristen Pentti Itkonen vid Akava, arbetskraftspolitiska ombudsmannen Martti Huttunen vid Affärsarbetsgivarnas Centralförbund, juristen Olavi Sulkunen vid Finlands Fackförbunds Centralorganisation, juristen Jorma Skippari vid Finlands Tekniska Funktionärsorganisationers Centralförbund, vicehäradshövdingen Hannu Rautiainen vid Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund, chefen för juridiska ärenden Kari Prättälä vid Finlands Kommunförbund, ordföranden Juhani Rantanen och projektsekreteraren Tiina Mäki vid Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö, projektsekreteraren Jaana Kuisma vid Finlands Yrkesstuderandes Centralförbund (SAKKI), politices studeranden Juha Tuunainen vid Finlands Studentkårers Förbund, riksdagsrådet Sakari Knuuttila, politices licentiaten Osmo Soininvaara och företagaren Niilo Tervanen vid Shell i Äänekoski. Dessutom har utskottet haft möjlighet att höra sakkunniga tillsammans med grundlagsutskottet. Härvid hördes kanslichefen Teuvo Kallio, överdirektören K. J. Lång och lagstiftningsrådet Heikki Karapuu vid justitieministeriet och presidenten i högsta förvaltningsdomstolen Pekka Hallberg.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår att grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheter-

na revideras i sin helhet. De nya grundläggande fri- och rättigheterna föreslås ingå i II kapitlet i regeringsformen. Samtidigt ändras vissa med dem sammanhängande stadganden i regeringsformen och riksdagsordningen.

Enligt förslaget skall till grundlagen fogas centrala ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. I regeringsformen garanteras envar rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning, enahanda tillgång till annan utbildning samt frihet för vetenskap, konst och den högsta utbildningen. I grundlagen skall vidare fortsättningsvis ingå stadganden om sysselsättning och skydd för arbetskraften. Nya grundlagsstadganden som tryggar de sociala rättigheterna är stadgandena om oundgänglig utkomst, skydd för den grundläggande utkomsten, tillräckliga social- och hälsovårdstjänster, främjande av befolkningens hälsa, stöd för personer som har omsorg om barn samt stadgandena om boende. De grundläggande sociala rättigheterna utformas i regel som en handlingsförpliktelse för det allmänna.

Utskottets ställningstaganden

I sitt utlåtande behandlar utskottet endast de grundläggande fri- och rättigheter som anknyter till arbete. Utskottet anser att propositionen till den del den gäller stadgandena om arbete är behövlig och ändamålsenlig och tillstyrker den utan ändringar samtidigt som utskottet på basis av erhållen utredning understryker vissa omständigheter.

De grundläggande fri- och rättigheternas karaktär och verkställigheten av dem. Ett av de huvudsakliga målen för revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna är att i regeringsformen ta in stadganden om de viktigaste ekonomiska, sociala och kulturella grundläggande rättigheterna (ESK-rättigheterna). Utskottet finner

det viktigt att de faktiska möjligheterna att verkställa rättigheterna har beaktats när stadgandena utformades.

Av ESK-rättigheterna har stadgandet om rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning i propositionens 13 § 1 mom. och den i 15 a § 1 mom. stadgade rätten till oundgänglig utkomst och omsorg, vilket har karaktären av ett minimiskyddsstadgande, utformats som individuella rättigheter. De övriga ESK-rättigheterna såsom rättigheterna i anknytning till arbete, har utformats som en skyldighet för det allmänna att trygga eller främja något i detta avseende eller som ett konstitutionellt uppdrag för lagstiftaren. Frågan om en rättighets exaktare innehåll förutsätter i allmänhet att rättigheten noggrannare definieras i en lag, bl.a. i fråga om en närmare precisering av förmånsvillkoren, en förmåns omfattning i respektive fall samt ansvarsfördelningen när förmåner ges ut och finansieras.

Främjande av sysselsättningen. Stadgandet i det föreslagna 15 § 2 mom., som gäller främjande av sysselsättningen, är till sin karaktär ett konstitutionellt uppdrag som hänför sig till det allmänna. När det nya stadgandet om främjande av sysselsättning utformades beaktades enligt vad som uppgetts för utskottet både erfarenheterna av det gällande stadgandet om sysselsättning i regeringsformen och de bestämmelser om rätt till arbete som bygger på målsättningen full sysselsättning och som ingår i de konventioner om mänskliga rättigheter som är bindande för Finland.

Med beaktande av grundlagens karaktär framhäver utskottet vikten av en aktiv arbetskraftspolitik.

Det föreslagna nya stadgandet om sysselsättning har utformats smidigare än det nuvarande stadgandet i RF 6 § 2 mom., som närmast synes hänvisa endast till statens egna sysselsättningsåtgärder och vars betydelse i rätt hög grad har varit bunden till speciellt lagen om sysselsättning.

I det föreslagna stadgandet beaktas inte metoderna för att sköta sysselsättningen utan i detta avseende ges det allmänna stor rörelsefrihet när det gäller att pröva hur sysselsättningen bäst kan främjas. I propositionens motivering hänvisas till denna del å ena sidan till behovet av ett omfattande samarbete mellan samtliga statsorgan och å andra sidan till nödvändigheten av att det allmänna och näringslivet samarbetar.

Enligt vad utskottet inhämtat innebär skyldigheten att främja sysselsättningen att det allmänna bör försöka hindra att det uppstår grupper av permanent arbetslösa. Till detta hänvisar också

uttrycket ”verka för att var och en tillförsäkras rätt till arbete”. Med beaktande av den strukturella arbetslösheten, som eventuellt blir långvarig, bör målsättningen att arbetet fördelas rättvist enligt utskottets mening särskilt uppmärksammas.

Enligt den andra meningen i 15 § 2 mom. skall det stadgas genom lag om rätten till sysselsättningsfrämjande utbildning. Genom stadgandet framhävs utbildningens betydelse som en metod att sköta sysselsättningen. Utskottet anser emellertid att stadgandet så till vida är problematiskt att begreppet sysselsättningsfrämjande utbildning är rätt starkt bundet till aktuella problem jämfört med RF:s permanenta karaktär. Detta är fallet i synnerhet som det i 3 § ingår särskilda stadganden om rätt till utbildning.

Skyddet av arbetskraften. Stadgandet i 15 § 3 mom. regeringsformen förutsätter att det allmänna drar försorg om hälsosamma arbetsförhållanden och säkerhet i arbetet. För närvarande sköter det allmänna denna uppgift bl.a. genom lagstiftning om skydd i arbete, arbetarskydd, olycksfallsförsäkring, arbetstider och om semester.

En viktig förutsättning för att rätten till arbete skall kunna realiseras är att permanent arbete säkerställs. I det föreslagna 15 § 3 mom. ingår ett stadgande om att ingen får avskedas från sitt arbete utan laga skäl. Det i detta nya stadgande i grundlagen använda uttrycket ”avskedas från sitt arbete” täcker enligt vad utskottet erfarit alla de olika mekanismer varigenom arbete i någon annans tjänst de facto upphör mot arbetstagarens vilja. Sålunda gäller stadgandet t.ex. hävning av ett arbetsförhållande, uppsägning och permitteringar. Vidare gäller stadgandet samtliga olika former av anställningsförhållanden, alltså även tjänster inom ett offentligt samfund.

Stadgandet förutsätter att de orsaker som möjliggör hävning av ett arbets- eller annat anställningsförhållande slås fast i lag. Till denna del är det också skäl att beakta det förbud mot godtycke och diskriminering som kan härledas ur jämlikhetsstadgandet i den föreslagna 5 § och som bör beaktas då orsakerna definieras och stadganden om dem tillämpas.

Även om det inte är ändamålsenligt att stadga om saken i grundlag anser utskottet det vara viktigt att arbetstagarna har möjlighet att ta del i utvecklingen av sin arbetsgemenskap och sin arbetsmiljö.

Utkomst vid arbetslöshet. Enligt 15 a § 2 mom., som gäller utkomsten vid arbetslöshet, garanteras var och en genom lag sin grundläggande ut-

komst bl.a. vid arbetslöshet. Om tryggs grundläggande utkomst stadgas inte på grundlagsnivå som en individuell subjektiv rättighet utan förpliktelsen i stadgandet hänför sig till lagstiftaren, som skall dra försorg om att det finns adekvata trygghetssystem.

Relationerna mellan staten och kommunerna.

Den i regeringsformens nuvarande 6 § 2 mom. nämnda förpliktelsen gäller statsmakten. I regeringens proposition är det det allmänna som åläggs en skyldighet i flera stadganden om ESK-rättigheter. Det allmänna omfattar utom staten bl.a. kommunerna, samkommunerna, övriga självstyrelsesamhällen samt enheterna inom den s.k. indirekta offentliga förvaltningen. Orsaken till detta är att utövningen av offentlig makt har utvidgats så att den också gäller instanser utanför det egentliga statsmaskineriet. Detta grundlagsstadgande anger inte direkt hur ansvaret för att respektive rättighet verkställs i praktiken fördelas inom det allmänna, utan detta blir beroende av vanlig lagstiftning, som preciserar denna i grundlagen angivna grundrättighet.

Utskottet betonar att de krav som ställs av grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen bör beaktas i fråga om kommunerna, vilket bl.a. innebär att staten inte kan frita sig från ansvaret att verkställa en rättighet enbart genom att överföra uppgifter på kommunerna med hjälp av en lag. När det stadgas om kommunernas uppgifter och skyldigheter bör deras ekonomiska

och övriga förutsättningar att klara av dem beaktas.

Jämställdhet i arbetslivet. Det föreslagna jämställdhetsstadgandet i 5 § regeringsformen skulle speciellt vad gäller stadgandet om förbud mot diskriminering i 2 mom. kunna tillämpas också i arbetslivet. Motsvarande specialstadganden om förbud mot diskriminering ingår redan för närvarande i internationella avtal som Finland godkänt, i lagen om arbetsavtal, i statstjänstemannalagen och i jämställdhetslagen.

Enligt det föreslagna 5 § 4 mom. tryggas jämställdheten mellan könen i arbetslivet genom lag. Uttrycket "arbetslivet" hänvisar till jämställdhet såväl i arbete som vid anställning. Särskilt nämns kravet på jämställdhet vid bestämmande av anställningsvillkor. Härigenom kommer stadgandet att också omfatta jämställdhet i fråga om lön.

Individuella skyldigheter. Slutligen ägnar utskottet uppmärksamhet åt att förslaget till ändring av RF bygger på individens rättigheter medan individens skyldigheter i samhället, arbetslivet och inom familjen ägnas alltför liten uppmärksamhet i lagberedningsarbetet.

På basis av det ovan sagda anför arbetspolitiska utskottet vördsamt

att grundlagsutskottet bör beakta vad som anføres i detta utlåtande när det utarbetar sitt betänkande.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Lindroos, vice ordföranden Nordman, medlemmarna Hautala, Håkämies, Koistinen,

Komi, Laitinen, P. Leppänen, Morri, Mäkipää, Rimmi, J. Roos, Taina, Takala och Viljamaa samt suppleanterna Hiltunen och Kalli.

Avvikande åsikter

I

1 Allmänt om propositionen

Regeringens proposition med förslag till nya stadganden om grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformens II kapitel är ett viktigt lagstiftningsprojekt med tanke på utvecklingen av medborgarnas rättsliga ställning. En av ut-

gångspunkterna för reformen var att komplettera de nuvarande t.o.m. mycket föråldrade stadgandena om medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter, som närmast gäller de grundläggande friheterna, med nya ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-rättigheter). Avsikten var att ge de socialskyddssystem som tryggar

löntagarnas och även de arbetslösas utkomst skydd på grundlagsnivå.

Jämfört med det förslag som framställdes av kommittén för grundläggande fri- och rättigheter, som leddes av överdirektören K. J. Lång, är ESK-stadgandena i propositionen klart mer programmatiska och omfattar med undantag för stadgandet om en minimiutkomst (15 a § 2 mom.) inte en enda individuell rättighet.

Specialstadgandet om jämställdhet i arbetslivet i anknytning till stadgandet i 5 § om medborgarnas jämställdhet och förbud mot diskriminering har avfattats så att problemet med bristande jämställdhet mellan kvinnor och män då det gäller löns storlek och andra arbetsvillkor, vilket särskilt undergräver arbetslivet, alljämt kommer att bli beroende av vanlig lagstiftning. I det förslag som framställdes av kommittén för grundläggande fri- och rättigheter förutsattes det klart att lika lön skall betalas för likadant arbete och att arbetsvillkoren skall vara enahanda. På de grunder som anförs nedan föreslår vi att ett stadgande av denna typ fogas till förslaget i stället för 5 § 4 mom.

Man håller på att frånga den vedertagna tolkningen om rätten till arbete. Enligt den vedertagna tolkningen har den för vilken arbete inte har kunnat ordnas en individuell rätt till utkomstskydd för arbetslösa. En ändring av denna tolkning kan vi inte acceptera. På grunder som anförs nedan och i det betänkande som kommittén för grundläggande fri- och rättigheter avgav föreslår vi att till lagen skall fogas det stadgande som ingår i 14 § i kommitténs förslag.

Ett annat förslag som är centralt med tanke på löntagarna, men som enligt vår åsikt avfattats bristfälligt i propositionen är förslaget om den fackliga föreningsfriheten (10 a § 2 mom.) i samband med stadgandet om friheten att organisera sig. Förslaget är så till vida bristfälligt att det bara skyddar arbetstagarnas rätt att organisera sig och att bevaka sina intressen med tanke på intrång från statsmaktens sida. Däremot ger stadgandet inte något skydd för dessa rättigheter då det gäller intrång från arbetsgivarens sida.

2 Detaljerade förslag

2.1 Regeringsformen, 5 § 4 mom.

Med tanke på strävandena till jämställdhet bör principen om lika lön för kvinnor och män regleras särskilt på grundlagsnivå. Segmenteringen på

arbetsmarknaden och fenomenen i anslutning till den ekonomiska recessionen accentuerar behovet av att höja stadgenivån.

Bestämmelserna i 69 artikeln i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och i fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen utgår från att medlemsstaterna ser till att principen om lika lön förverkligas. I dessa avtal ställs uttryckligen kravet på lika lön för kvinnor och män, vilket innebär att lön som betalas på grundval av arbetsresultatet beräknas enligt samma måttenhet och att lönen vid tidsavlönning bör motsvara den lön som betalas för samma arbete för samma tid.

Det är konsekvent att våra nya stadganden om grundläggande fri- och rättigheter omfattar en minst lika klar princip med lika lön som avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Det är skäl att notera att det i det separata avtalet om socialpolitik som godkändes samtidigt som fördraget om Europeiska unionen framhävs att stadgandet om lika lön inte förhindrar medlemsstaterna att hålla i kraft eller genomföra åtgärder som möjliggör specialförmåner i syfte att underlätta kvinnors utövning av facklig verksamhet eller att förhindra att deras yrke är förknippat med oförmånliga sidor eller till att ge gottgörelse om sådana finns.

I fråga om stadgandets motivering hänvisar vi till motiveringen till det förslag som framställs av kommittén för grundläggande fri- och rättigheter.

På basis av det ovan anförda föreslår vi att förslagets 5 § 4 mom. skall få följande lydelse: *"Om främjande av jämställdhet mellan könen stadgas genom lag. Kvinnor och män har rätt till lika lön för likvärdigt arbete samt till jämbördigt bemötande i arbetet och vid anställning."*

2.2 Regeringsformen, 10 § a 2 mom. Föreningsfrihet

Hänvisande till löntagarorganisationernas ståndpunkt konstaterar vi att till i stadgandet om föreningsfrihet bör nämnas dels *frihet att organisera sig fackligt*, som innebär frihet att organisera sig utan hinder från statsmaktens sida, dels *rätt att organisera sig fackligt*, som innebär rätt att organisera sig utan ingrepp från arbetsgivarens sida.

I fråga om friheten att organisera sig fackligt hänvisar vi till ILO:s konvention 87. Enligt konventionen omfattar denna frihet rätt för en indi-

vid att tillsammans med andra grunda fackliga organisationer, rätt att ansluta sig till sådana och att verka i dem. Friheten omfattar också rätt för organisationerna att bestämma om sina stadgar, sin verksamhet och ledare.

Rätten att organisera sig fackligt är en rätt för arbetstagaren i förhållande till arbetsgivaren. Denna rättighet regleras i ILO:s konvention 98. Konventionen förutsätter att staten skyddar enskilda arbetstagares rätt att utnyttja den av staten garanterade friheten att organisera sig utan rädsla för motåtgärder från arbetsgivarens sida. Både konventionen och i överensstämmelse därmed vår gällande lag om arbetsavtal skyddar arbetstagarernas positiva rätt att organisera sig fackligt. Lagen förbjuder uttryckligen en arbetstagarare att diskriminera arbetstagarare på den grunden att de hör till en fackorganisation.

Den negativa friheten att organisera sig har i Finland tryggats genom allmänna avtal mellan arbetsmarknadsorganisationerna. De negativa friheten att organisera sig anses omfatta rätt att låta bli att ansluta sig till fackliga organisationer. En arbetstagarare rätt att ansluta sig eller låta bli att ansluta sig till en facklig organisation erkänns bl.a. i FFC:s och AFC:s allmänna avtal från 1946 samt i FTFC:s och AFC:s stomavtal, vilka tagits med såsom en del av de arbetskollektivavtal förbunden har ingått. I fråga om den negativa friheten att organisera sig är den nuvarande regleringen enligt vår mening tillfredsställande.

Hänvisande till det ovan anförda anser vi att *friheten att organisera sig fackligt och rätten att organisera sig fackligt* bör tryggas såsom grundläggande fri- och rättigheter som till sitt innehåll motsvarar de av Finland ratificerade internationella förbindelserna och samtidigt bygger på vår gällande lagstiftning och våra gällande avtal. Det är fråga om att kodifiera rådande rättsläge på en hierarkiskt sett högre nivå. I den form vi föreslår kunde dessa rättigheter regleras närmare i lag genom stadganden om utnyttjande av rättigheterna. Detta innebär att stadganden om rättigheterna inte får ingå i en författning på lägre nivå än en lag, och det skall inte vara möjligt att genom stadganden i en vanlig lag förbjuda eller väsentligt begränsa enstaka arbetskonflikter eller rätten att strejka inom någon viss bransch. Om dylika lagstiftningsåtgärder vidtas skulle detta också stå i strid med de internationella avtal som är förpliktande för Finland.

På basis av det ovan anförda föreslår vi att förslaget 10 a § 2 mom. skall få följande lydelse: ”Var och en har föreningsfrihet. Till denna frihet

hör rätten att utan särskilt tillstånd bilda föreningar, tillhöra eller inte tillhöra föreningar och ta del i föreningars verksamhet. *Friheten att organisera sig fackligt och rätten att organisera sig fackligt är likaså tryggade. Rätten att organisera sig fackligt inbegriper kollektiv förhandlingsrätt och rätt till arbetsinställelse på sätt som stadgas närmare i lag.*”

2.3 Motivering till 12 § regeringsformen. Egendomsskydd

Vi föreslog att till utlåtandets motivering skulle ha fogats ett ställningstagande enligt vilket utskottet finner det viktigt att tolka egendoms-skyddet så att det också omfattar socialskydds-förmåner som baserar sig på löntagarnas försäkringspremier och som säkerställer att inkomstnivån inte rasar. Egendoms-skyddet borde också innebära garantier för att de system som avser att trygga dessa förmånens realvärde fungerar.

2.4 Regeringsformen, 15 och 15 a §§. Rätt till arbete

Vi hänvisar till löntagarorganisationernas ställningstagande till bristerna i förslaget. I regeringens proposition har stadgandet om rätt till arbete utformats från en konjunkturbetonad utgångspunkt som är bunden vid ett ekonomiskt politiskt tänkesätt som framhäver betydelsen av en oregerad marknad.

Målsättningen full sysselsättning, som ingår i internationella avtal som är bindande för Finland och i den nuvarande sysselsättningslagstiftningen, får inte begränsas till att gälla endast främjande av sysselsättningen. Rätten till arbete måste tryggas såsom en juridiskt förpliktande målsättning och inte enbart som en politisk målsättning. Om rätten till arbete i dess egenskap av en grundläggande rättighet kringskärs har detta negativa effekter också med tanke på den inom arbetsrättnens centrala principen med skydd för arbetstagarerna.

Vi föreslår att stadgandet om rätt till arbete i 15 § och stadgandena om skydd för sociala förmåner i 15 a § (olika slag av utkomstskydd, bas-service inom social- och hälsovården) omformas utgående från stadgandena i 14 och 14 a §§ i det förslag som kommittén för grundläggande fri- och rättigheter lade fram. Enligt denna modell är det av central betydelse med tanke på rätten till

arbete att denna rätt också omfattar en individuell rätt till utkomstskydd för arbetslösa. Om förutsättningarna för att bevilja denna rättighet och om normer med procedurkaraktär skall stadgas genom en vanlig lag, men det skall inte vara möjligt att genom en vanlig lag slopa utkomstskyddet för arbetslösa för någon sådant vidkommande som anmält sig som arbetslös arbetsökande och som är beredd att ta emot arbete.

Vi föreslår att 15 § utformas i enlighet med kommitténs för grundläggande fri- och rättigheter förslag. Den centrala skillnaden mellan kommitténs förslag och det som nu föreslås är att rätten till utkomstskydd för arbetslösa i stadgandets andra moment tryggas som en subsidiär individuell rättighet. Denna rätt omfattar rätt till sysselsättningsfrämjande utbildning och utkomstskydd under den tid som arbete inte kan erbjudas. Stadgandet kan få samma motivering som i detaljmotiveringen till det förslag som framställdes av kommittén för grundläggande fri- och rättigheter.

Helsingfors den 26 april 1994

Jukka Roos
Eila Rimmi

Marja-Leena Viljamaa
Pekka Leppänen

Reijo Laitinen
Reijo Lindroos

II

Frihet att organisera sig fackligt

Rätten att vidta arbetstvistätgärder i syfte att bevaka sina intressen är väsentligt förknippad med friheten att organisera sig fackligt. Denna rätt nämns inte i den 10 a § i regeringsformen som godkänts av utskottsmajoriteten och som ingår i propositionen. Enligt min åsikt borde stadgandet ha godkänts i den form som föreslås av kommittén för grundläggande fri- och rättigheter.

Enligt kommitténs förslag tryggas rätten att organisera sig för bevakning av fackliga och andra rättigheter. Stadgandet gäller såväl arbetstagnas som arbetsgivarnas rätt att organisera sig. Om rätten att delta i arbetskonflikter stadgas närmare genom lag. Regeln är alltså att det är tillåtet att delta i en arbetstvist. Genom lag kan det stadgas om villkor för hur rätten får utnyttjas.

Friheten att organisera sig fackligt omfattar också den rätt att organisera sig som garanteras i ILO:s avtal nr 98. Den som utnyttjar friheten att

På basis av det ovan sagda föreslår vi att 15 § i lagförslaget bör få följande lydelse:

15 §

Var och en har rätt enligt lag att skaffa sin utkomst genom arbete, yrke eller näring som han fritt valt.

Det allmänna skall främja sysselsättningen och verka för att var och en tillförsäkras rätt till arbete. *Var och en har på det sätt som närmare stadgas i lag rätt till sysselsättningsfrämjande utbildning och utkomstskydd under den tid då det inte finns tillgång till arbete eller då arbete inte kan ordnas.*

Var och en har rätt till sunda och trygga arbetsförhållanden.

Ingen får av godtyckliga orsaker eller orsaker som inte grundar sig på lag sägas upp från sitt arbete.

organisera sig får inte åsamkas skadliga påföljder. Att någon tar del i fackföreningsverksamhet kan inte vara en godtagbar grund t.ex. för uppsägning från arbete eller för ett avvikande bemötande i arbetslivet.

Artikel 11 punkt 1 om tryggnad av friheten att organisera sig fackligt i Europarådets konvention om mänskliga rättigheter har enligt rättspraxis vid domstolen för mänskliga rättigheter ansetts omfatta också rätten att låta bli att organisera sig. Också hos oss borde stadgandet om grundläggande fri- och rättigheter tolkas på detta sätt.

Rätt till arbete

I fråga om 15 § regeringsformen omfattar jag den utformning som föreslås i avvikande åsikt 1. Förslaget överensstämmer med det förslag som kommittén för grundläggande fri- och rättigheter framställt.

Rätten till arbete bör tryggas som en subjektiv rättighet och inte enbart som en normativ målsättning. Den av regeringen föreslagna utformningen innebär en uppluckring av den nuvarande tolkningen och kan också leda till en försämring av den ledande principen inom vår arbetsrätt, nämligen skyddet för arbetstagare.

Av rätten till arbete följer en skyldighet för staten att främja sysselsättningen. Denna omfattar också en skyldighet att befordra en rättvis fördelning av arbetet mellan medborgarna.

Rätten till arbete har ansetts omfatta också rätt till utkomstskydd och sysselsättningsfrämjande utbildning när det inte finns tillgång till arbete eller då arbete inte kan ordnas. Som grund för utkomstskyddet bör det skapas ett system för grundläggande utkomst, som under arbetslöshetstider kompletteras med det inkomstrelaterade utkomstskyddet.

Var och en bör ha rätt till sunda och trygga arbetsförhållanden. Det kan anses att denna rätt också omfattar en möjlighet för arbetstagarna att ta del i utvecklingen av sin arbetsgemenskap och sin arbetsmiljö.

Helsingfors den 26 april 1994

Heidi Hautala

III

Arbetspolitiska utskottet har godkänt sitt utlåtande till grundlagsutskottet om regeringens proposition med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna. I sitt utlåtande behandlar utskottet flera punkter i lagen i fråga om vilka jag omfattar utskottets ståndpunkt. Enligt mitt förmenande har arbetspolitiska utskottet emellertid i sitt utlåtande inte beaktat alla de omständigheter som jag hade önskat att utskottet skulle ha tagit upp.

I 1 § i regeringens förslag till lag om ändring av Regeringsformen för Finland beaktas enligt min åsikt inte alla de grundläggande principer som borde ha beaktats i RF. Dylika principer är utöver de som regeringen föreslår bli intagna i lagen också tryggande av företagsamhet och avtalsfrihet, värdesättning av demokrati och människovärde samt garantier för familjens och individens frihet och säkerhet samt främjande av välfärd.

Lika lön

I fråga om 5 § 4 mom. regeringsformen, som gäller lika lön för kvinnor och män, omfattar jag det som anförts i avvikande åsikt I.

På basis av det ovan sagda anför jag

att utskottet hade bort framhålla i sitt utlåtande att 5 § 4 mom. och 15 § regeringsformen bör utformas på det sätt som anförts i den avvikande åsikten I och att 10 a § borde ha fått följande lydelse:

10 a §

Var och en har rätt att utan föregående tillstånd ordna möten och demonstrationer samt att ta del i sådana.

Var och en har föreningsfrihet. Till denna frihet hör rätten att utan särskilt tillstånd bilda föreningar, tillhöra eller inte tillhöra föreningar och ta del i föreningars verksamhet.

Friheten att organisera sig politiskt för att bevakna såväl fackliga som andra rättigheter är tryggad. Om rätt att ta del i arbetstvister stadgas närmare genom lag.

tets utlåtande det faktum att det är det allmänna som skall se till att informationen är opartisk och mångsidig i Finland. Det är fråga om såväl ett legislativt som ett ekonomiskt ansvar. Jag föreslog i lagens 10 § 2 mom. en punkt där denna skyldighet definieras.

Regeringens förslag till lag om ändring av Regeringsformen för Finland ändrar väsentligt statsmaktens, dvs. det allmännas skyldighet att ordna arbete för medborgarna. I praktiken skrotar lagändringen i stort sett ned statsmaktens tidigare skyldighet och ändrar den till endast en strävan för det allmänna att trygga rätten till arbete. Medborgarnas arbetskraft står sålunda inte längre under riktets synnerliga hägn. Jag kan inte godkänna en så här betydande försämring av en av medborgarnas mest centrala grundläggande rättigheter utan det allmänna bör ovillkorligen ha en skyldighet att trygga var och en rätt till arbete.

Eftersom det, åtminstone inte i den rådande situationen och efter det att sysselsättningslagen

skrotades, i praktiken alltid är möjligt att ordna egentligt arbete borde utkomstskyddet för arbetslösa såsom en del av basskyddet definieras klarare i RF 15 §. Det förslår inte att enbart den sysselsättningsfrämjande utbildningen nämns i paragrafen, eftersom detta skulle göra det möjligt för regeringen att i accelererande takt fortsätta att försämma förmånerna. På ovan nämnda grunder föreslår jag ändringar i lagens 15 § 2 mom., 3 mom. samt ett nytt 5 mom. Ett nytt 5 mom. behövs eftersom ansvaret för främjande av sysselsättningen, på grund av att statsmakten ändrats till det allmänna, nu gäller både staten och kommunerna. I sin nuvarande form ger lagen emellertid inte kommunerna tillräckliga ekonomiska och andra förutsättningar för att kunna uppfylla förpliktelsen. Därför borde detta nämnas i lagen.

På basis av det ovan anförda föreslår jag

att det första lagförslaget skall godkännas sålydande:

1.

L a g

om ändring av Regeringsformen för Finland

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen stadgar, *upphävs* i Regeringsformen för Finland 22 a § 2 mom., 23 d § 1 mom. och 78—81 §§, av dessa lagrum 22 a § 2 mom. sådant det lyder i lag av den 26 juni 1987 (570/87) och 23 d § 1 mom. sådant det lyder i lag av den 22 juli 1991 (1074/91), *ändras* 1 §, II kap., 46 § 1 mom. och 49 § 1 mom., av dessa lagrum II kap. sådant det lyder delvis ändrat genom lag av den 28 juli 1972 (592/72) samt 46 § 1 mom. och 49 § 1 mom. sådana de lyder i lag av den 21 december 1990 (1221/90), samt *fogas* till 49 §, sådan den lyder ändrad genom lag av den 26 april 1957 (176/57) och genom nämnda lag av den 21 december 1990, ett nytt 2 mom., varvid de nuvarande 2—4 mom. blir 3—5 mom., och till 75 § ett nytt 3 mom. som följer:

1 §

(1 mom. såsom i utskottets utlåtande)

Grundvalen är värdesättande av demokrati, människovärde samt företagsamhet och avtalsfrihet, garantier för individens och familjens frihet och säkerhet samt främjad välfärd. (Nytt mom.)

Angående individens rättigheter och skyldigheter kan stadgas endast genom lag eller genom ett bemyndigande i lag. (Nytt mom.)

5 §

(1 och 2 mom. såsom i utskottets utlåtande)

Barn skall bemötas som jämlika individer. Varje barn har rätt att i enlighet med sin utveck-

lingsgrad påverka beslut som berör barnet självt. Det allmänna skall i sista hand trygga ett barns välfärd och rätt till en positiv individuell utveckling samt främja möjligheterna för familjen och andra som svarar för fostran att verkställa barnets rättigheter och skyldigheter.

(4 mom. såsom i utskottets utlåtande)

10 §

(1 mom. såsom i utskottets utlåtande)

Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot uppgifter, åsikter och andra meddelanden utan att hinder läggs i förväg. Det allmänna skall främja och vid behov opartiskt stöd-

ja en mångsidig information. I lag kan stadgas sådana begränsningar i fråga om bildprogram som är nödvändiga för skydd av barn.

(3 mom. såsom i utskottets utlåtande)

10 a—14 a §§

(Såsom i utskottets utlåtande)

15 §

(1 mom. såsom i utskottets utlåtande)

Det allmänna skall främja sysselsättningen och tillförsäkra var och en rätt till arbete. (*Utesl.*)

Var och en har rätt till grundläggande utkomstskydd och i enlighet med vad som närmare stadgas genom lag till sysselsättningsfrämjande utbildning under den tid då det inte finns tillgång till arbete eller då arbete inte kan ordnas. (Nytt mom.)

(4 mom. såsom 3 mom. i utskottets utlåtande)

När det stadgas om kommunernas uppgifter och skyldigheter skall deras förutsättningar att sköta och uppfylla dem säkerställas. (Nytt mom.)

15 a, 16, 16 a, 46, 49 och 75 §§

(Såsom i utskottets utlåtande)

Helsingfors den 26 april 1994

Lea Mäkipää

RIKSDAGENS
MILJÖUTSKOTT

Bilaga 6

Helsingfors
den 12 april 1994
Utlåtande nr 2*Till Grundlagsutskottet*

När riksdagen den 15 februari 1994 remitterade regeringens proposition nr 309/1993 rd till grundlagsutskottet för beredning bestämde den samtidigt att miljöutskottet skall avge utlåtande om ärendet till grundlagsutskottet.

Med anledning av ärendet har utskottet hört lagstiftningsrådet Veli-Pekka Viljanen vid justitieministeriet, budgetrådet Rauno Lämsä vid finansministeriet, äldre regeringssekreteraren Seija Heiskanen-Frösén och tf. biträdande avdelningschefen Simo Mäkinen vid miljöministeriet, doktor Jukka Kultalahti vid Tammerfors universitet, chefsjuristen Leena Karessuo vid Finlands Kommunförbund, generalsekreteraren Esko Joutsamo vid Finlands Naturskyddsförbund och juris kandidaten Johanna Suurpää vid Demokratiska jurister rf.

Vidare var miljöutskottet med om en gemensam utfrågning som grundlagsutskottet arrangerade den 25 februari 1994, där revisionen av de grundläggande fri- och rättigheterna presenterades av kanslichefen Teuvo Kallio, överdirektören K. J. Lång, lagstiftningsrådet Veli-Pekka Viljanen och lagstiftningsrådet Heikki Karapuu från justitieministeriet och presidenten i högsta förvaltningsdomstolen Pekka Hallberg.

Regeringens proposition

Stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagarna föreslås bli reviderade i sin helhet. De nya grundläggande fri- och rättigheterna föreslås ingå i kapitel II i regeringsformen. Samtidigt skall vissa närstående stadganden i regeringsformen och riksdagsordningen ändras. Revideringen avser att modernisera och precisera det finska systemet för grundläggande fri- och rättigheter, utvidga systemets personkrets och utöka de grundläggande fri- och rättigheter som är skyddade enligt grundlag.

Utskottets ställningstaganden

I sitt utlåtande koncentrerar sig miljöutskottet i enlighet med sitt behörighetsområde på grundläggande fri- och rättigheter som gäller miljö och boende.

Rätt till miljön (14 a §)

Utskottet menar att ett stadgande om rätt till miljön absolut bör ingå i en modern förteckning över grundläggande fri- och rättigheter. I regeringsformen föreslås ett nytt 14 a § 1 mom. om att var och en bär ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Enligt 2 mom. skall det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslutsfattandet i frågor som gäller den egna livsmiljön.

Föreslagna 1 mom. bör närmast ses som en deklaration. Enligt utskottets mening är det dock angeläget att det stadgas om detta i vår regeringsform. Det är viktigt att lagstiftarens mål att skydda naturen och miljön läggs fast på grundlagsnivå.

Föreslagna 2 mom. kommer enligt utskottets bedömning att spela en större roll i praktiken än 1 mom., trots att det inte innebär några större förpliktelser för det allmänna. Utskottet har särskilt uppmärksammat uttrycket "att alla tillförsäkras en sund miljö" utifrån denna föga förpliktande innebörd hos stadgandet. Även om kravet på en sund miljö enligt propositionens motivering skall förstås i vid bemärkelse är det enligt utskottets mening begreppsmässigt sett alldeles för inskränkt. Enligt den föreslagna lydelsen skulle stadgandet bara skydda nu levande människor. Det ger inte direkt något stöd för att skydda naturen fristående. Ändå framhåller regeringen i motiveringen till 1 mom. att det till skyddet för "miljön ansluter sig också sådana värden, som

inte kan återföras som individers fri- och rättigheter. Till denna del kan allas förpliktelser gentemot naturen anses antingen ha sin utgångspunkt i naturens egenvärde eller vara ett uttryck för en rättighet som odelad tillkommer alla människor. Som dylika subjekt för en mänsklig rättighet kan man också betrakta kommande generationer." Miljöutskottet anser på denna grund att den vaga förpliktelsen i kombination med målet att tillförsäkra alla en sund miljö betyder att 2 mom. är onödigt försiktigt formulerat.

Kommittén för grundläggande fri- och rättigheter (1992:3) föreslog att stadgandet till denna del skulle gälla rätt till en sund och variationsrik miljö. Utskottet menar att denna lydelse vore klart bättre för ordet variationsrik inbegriper också ett fristående skydd för värdena i naturen. Då kunde det som sägs om naturens mångfald i 1 mom. för undvikande av upprepning ersättas med skydd av naturen, vilket skulle sitta bättre i saksammanhanget i 1 mom. Skydd för naturen inbegriper också skydd för naturens mångfald.

Med stöd av det ovan sagda anför miljöutskottet

att grundlagsutskottet överväger följande ändring i 14 a §:

"Var och en bär ansvar för naturen och för *skyddet av den* samt för miljön och kulturarvet.

Det allmänna skall verka för att alla tillförsäkras en sund *och variationsrik* miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslutsfattandet i frågor som gäller den egna livsmiljön."

I anknytning till denna paragraf har utskottet vidare uppmärksammat att lagförslaget med avvikelse från betänkandet av kommittén för grundläggande fri- och rättigheter inte alls stadgar om den s.k. allemansrätten. Enligt utskottets mening är det mycket viktigt att vi också i framtiden får ha kvar den allmänna nyttjanderätt som vi av tradition vant oss vid att förknippa med nordisk rättskultur. Den europeiska integrationen för med sig rätten till fri rörlighet från en stat till en annan och detta kan öka trycket på att inskränka dessa rättigheter. Utskottet har därför ingående prövat behovet av att skydda dessa rättigheter genom grundlag. I det sammanhanget har dock

den misstanken uttalats att en reglering kan leda till att rättigheterna inordnas i en noga avgränsad förteckning över allmänna nyttjanderätter, vilket utskottet inte ser som någonting positivt.

Med stöd av det ovan sagda anför miljöutskottet

att grundlagsutskottet bör utreda om det är behövt att stadga om allemansrätten i 14 a §.

Rätt till bostad (15 a § 4 mom.)

I regeringsformen föreslås en ny 15 a § om grundläggande sociala fri- och rättigheter. Enligt 4 mom. skall det allmänna främja vars och ens rätt till bostad och möjligheter att själv ordna sitt boende.

För miljöutskottet är det mycket viktigt att de grundläggande fri- och rättigheterna också gäller boende. Det föreslagna stadgandet kan ses som en konstitutionell förpliktelse för det allmänna. Det betyder inte att rätten till bostad kommer att vara en subjektiv grundläggande rättighet. Utskottet finner detta mål fullständigt acceptabelt med beaktande av hela det föreslagna regelverket om grundläggande fri- och rättigheter. I 6 § regeringsformen föreslås var och en garanteras rätt till liv. I vårt klimat är något slag av bostad ett villkor för att man skall överleva och därför bör även 6 § regeringsformen anses förutsätta att boendet ordnas på något sätt. Enligt 15 a § 1 mom. regeringsformen har var och en rätt till oundgänglig utkomst och omsorg. Också detta stadgande bör anses omfatta rätten till en viss grad av skydd. Utskottet anser att relationerna mellan dessa stadganden borde ha klarlagts bättre i propositionens motivering. Därför anför miljöutskottet

att grundlagsutskottet i sitt betänkande bör understryka vilken grundläggande roll boendet spelar för människors liv och utkomst.

Med stöd av det ovan sagda anför miljöutskottet vördsamt som sitt utlåtande

att grundlagsutskottet när det utarbetar sitt betänkande beaktar det som anförts i detta utlåtande.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Seppänen, vice ordföranden Vanhanen, medlemmarna Biaudet, Ihamäki, Jääskeläinen,

Karhunen (delvis), Kautto, Korkeaoja, Markkula, Myller, Rask, J. Roos, Virrankoski och Vuorensoja samt suppleanten Viljamaa.

Avvikande åsikt

Majoriteten i miljöutskottet ville inte föreslå några ändringar i de grundmurade stadgandena om egendomsskydd. Vi menar att det råder en viss obalans mellan miljö rättigheterna och det starka egendomsskyddet och att miljö rättigheterna får ge vika i konfliktsituationer. Därför anför vi

att grundlagsutskottet bör ändra 12 § regeringsformen om tryggad egendom så att rätten att nyttja egendom kan begränsas av miljöhänsyn. När ett allmänt intresse kräver det skall det t.ex. vara möjligt att tillgripa lindrigare begränsningar av äganderätten än expropriation.

Rätten till boende är inte entydigt tryggad i regeringens proposition. Det allmänna bör enligt

Helsingfors den 12 april 1994

Riitta Myller
Jukka Roos

Tarja Kautto
Maija Rask

Esko Seppänen
Marja-Leena Viljamaa

propositionen främja vars och ens rätt till bostad och möjligheter att själv ordna sitt boende. I sitt utlåtande understryker miljöutskottet vilken grundläggande roll boendet spelar för människors liv och utkomst. Men där anføres inte hur detta mål kan nås. Vi anser att det allmänna i ett klimat som vårt bör förpliktas att ange hur vars och ens rätt till bostad skall garanteras och därför anför vi att ställningstagandet till denna del i miljöutskottets utlåtande bör få följande lydelse:

att grundlagsutskottet i sitt betänkande understryker vilken grundläggande roll boendet spelar för människors liv och utkomst och förutsätter en effektivare lagstiftning för att människor skall ha en garanterad rätt till boende oberoende av sin aktuella livssituation.

