



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

PEKKA HALLBERG

Puheenvuoro oikeusvaltiosta

Kehityskulkuja Suomessa ja ulkomailla

VAASAN YLIOPISTON JULKAISUJA
OPETUSJULKAISUJA 64

OIKEUSTIEDE 5
JULKISOIKEUS

Vaasan yliopisto – University of Vaasa
PL 700 – P.O. Box 700 (Wolffintie 34)
FI-65101 VAASA
Finland

www.uva.fi

ISBN 978-952-476-432-2 (nid.)

ISBN 978-952-476-434-6 (pdf)

ISSN 1455-4321 (= Vaasan yliopiston julkaisu. Opetusjulkaisu 64, painettu)

ISSN 2323-8569 (= Vaasan yliopiston julkaisu. Opetusjulkaisu 64, verkkojulkaisu)

ISSN 2323-8542 (= Vaasan yliopiston julkaisu. Oikeustiede 5, painettu)

ISSN 2323-8550 (= Vaasan yliopiston julkaisu. Oikeustiede 5, verkkojulkaisu)

© Vaasan yliopisto

Sisällys

| | | |
|---|---|----|
| 1 | ALKUTAHTAJA | 1 |
| 2 | OIKEUSVALTIOKEHITYSTÄ MAAILMALLA | 6 |
| 3 | OIKEUSVALTIOAJATUSTEN VIRIÄMINEN SUOMESSA – ERÄITÄ HISTORIALLISTA NÄKYMIÄ..... | 15 |
| 4 | SUOMEN VALTIO- JA VALTAJÄRJESTELMÄN KEHITYKSESTÄ..... | 18 |
| 5 | VALTIOSÄÄNTÖUUDISTUKSIA..... | 28 |
| 6 | HALLINTOLAINKÄYTÖN UUDISTUSHANKKEET..... | 35 |
| 7 | PERUSOIKEUDET | 40 |
| 8 | LOPUKSI | 71 |
| | KIRJALLISUUTTA | 72 |

Kirjoittaja on OTT, VTT Pekka Hallberg, korkeimman hallinto-oikeuden emeritus presidentti (1993–2012), joka oli tuomioistuimen jäsen vuodesta 1979. Hän on toiminut myös lainvalmistelutehtävissä, tutkijana ja hallinto-oikeuden professorina sekä osallistunut keskeisesti valtiosääntöuudistuksiin ja perusoikeuksien kehittämiseen ja niiden soveltamiseen.

Hallberg on kirjoittanut hallinto-oikeudesta, perusoikeuksista ja muiltakin oikeutemme eri aloilta. Hän on tutkinut myös oikeusvaltiokehitystä maailmalla ja hänen kirjojaan on käännetty eri kielille. Yhteiskunnallisista puheenvuoroista viimeisin on Oikeuden ja vallan solmuja (2011) ja sitä ennen toisten kanssa koottu laaja selvitys Presidentin valta (2009). Julkaistava kirja perustuu näiden teosten pohjalta Vaasassa pidettyihin luentoihin.

1 ALKUTAHTAJA

Onko valta oikeassa?

Ensimmäisenä maailmankansalaisena itseään pitänyt *Diogenes* kuulutti aikoinaan tynnyristään: ”Ei ole yhteiskuntaa ilman lakeja. Mutta jos lait ovat huonot, ihminen on onnettomampi ja pahempi yhteiskunnassa kuin luonnossa”.

Saksassa on sananlasku, joka opettaa vallankäytön kritiikkiin: ”Missä valta on oikeassa, oikeus ei ole valtaa”. Vallankäytön oikeutusta on etsittävä oikeudesta ja ihmisten odotuksista. Nykyajan oikeus on kuitenkin monikerroksinen normien, periaatteiden ja arvojen kokonaisuus, hämmentävän mutkikas ohjausjärjestelmä. Se ei anna selkeitä tienviittoja.

Oikeuden arvot. Pohtiessani oikeuden ja vallan solmuja olen palannut keksimääni vertauskuvaan kuusesta. Sen karisevat neulaset kuvaavat pykälää, oksat periaatteita ja runko valtiosääntöä, vallan perusrakenteita. Tästä julkikuvasta puuttuu vielä jotakin olennaista, nimittäin juurakko, joka kuvaa eettisiä arvoja ja moraalialia. Ne ovat näkymättömissä, mutta olemassa. Oikeus ilman perusarvojen pohdiskelua kuivettuu heikoksi, kuten juureton puukin kaatuu tuulenpuuskassa.

Lainsäädännön ongelmat liittyvät usein todellisuuden tavoittamiseen. Sellaiset säännökset, jotka ovat reaalisia, ovat helpommin omaksuttavissa. Lakiin liittyy aina ”pitämisen elementti”, normin asettaminen. Ei ole syytä monimutkaistaa asetelmaa ja puhua skotlantilaisen filosofin ja historioitsijan *David Humen* (1711–1776) kehittelemästä ns. Humen giljotiinista, ”olemisen ja pitämisen erottamisesta”, vaan tarkastella näiden elementtien mahdollisimman tasapainoista yhteensovittamista.

Georg Henrik von Wright on puheenvuorossaan (1983) murskannut, kuten hän sanoo, ”myytin normatiivisen erillisestä todellisuudesta, pitämisen valtakunnasta”. Hän luonnehtii ”normien siirtämisen tosiseikkojen maailmasta olevan samalla niiden siirtämistä pois totuuden valtakunnasta”. Tässä on suuri viisaus riittävän huomion kiinnittämiseksi tosiseikkoihin, mikä koskee niin lakien säätäjiä kuin niiden soveltajiakin. Vallankäytön on kohdattava todellisuus. Kun asiat on pohjaan asti selvitetty ja päätökset vastaavat todellisuutta, silloin oikeus on vahva ja säilyttää tehtävänsä yhteiskunnassa.

Ongelmia. Suomessakin on nykyisin ongelmana paitsi lainsäädännön monimutkaisuus myös jatkuva muutos. Se on herättänyt keskustelua säädösviidakosta ja säädösvalmistelun tasosta. Jotenkin tuntuu, että valtiovalta olisi eriytyvässä to-

dellisuudesta. Vireillä on ollut useita hankkeita säädösten vähentämiseksi ja laadun parantamiseksi. Viimeksi eduskunnan tarkastusvaliokunta mietinnössään (2010) on linjannut, että lainsäädännön selkeys ja ymmärrettävyys ovat avainasemassa kansalaisten oikeusturvan kannalta.

Uudistusten taustalla on usein kapea-alainen ajattelu ja kehitystä vaivaava sektoroituminen, mitä muotiin tulleet valtion kehysbudjetit ja tuottavuusohjelmat ruokivat. Kun eri aloilla kehitellään omia malleja, kokonaisuus unohtuu. Tällaisessa ajattelussa järjestelmän toimivuus on etualalla ja ihmiset, joita varten järjestelmä on luotu, jäävät taustalle. Silloin unohtuu, että laki on vain väline ja oikeus päämäärä.

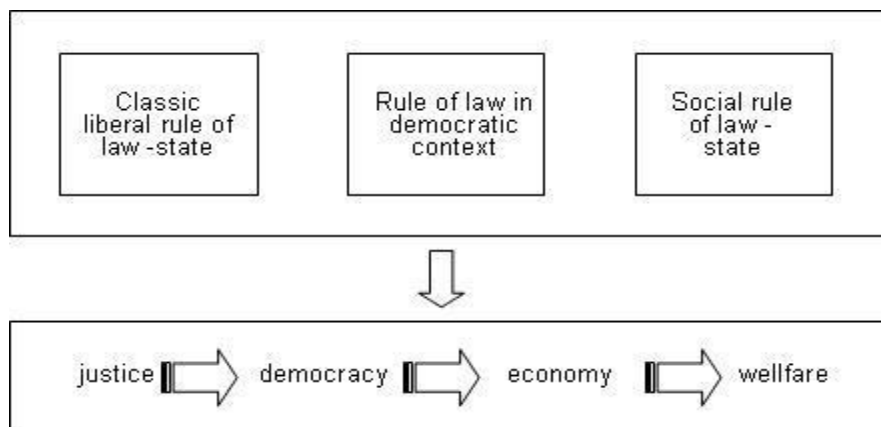
Tulee mieleen *John Rawlsin*, vasta viime vuosina enemmän huomiota saaneen oikeusfilosofin Oikeudenmukaisuusteoria (1971). Sen pääsanomassa, keskivertoisuuden kritiikissä ja huonompiosaisten aseman parantamisessa on sytykkeitä vastustaa yleisen välinpitämättömyyden lisääntymistä. Ihmisoikeustaistelija *Martin Luther King* sanoi aikoinaan sattuvasti, että yhteiskunnan ”ongelma eivät ole pahat ihmiset vaan suuren enemmistön hiljaisuus”.

Oikeusvaltiota etsimään

Suomen perustuslain mukaan oikeusvaltiolla tarkoitetaan lainalaisuutta, kaiken vallankäytön sitomista lakiin. Tämä määrittely saa helposti muodollisen sävyn, ellei pohdita minkälaiseen lakiin.

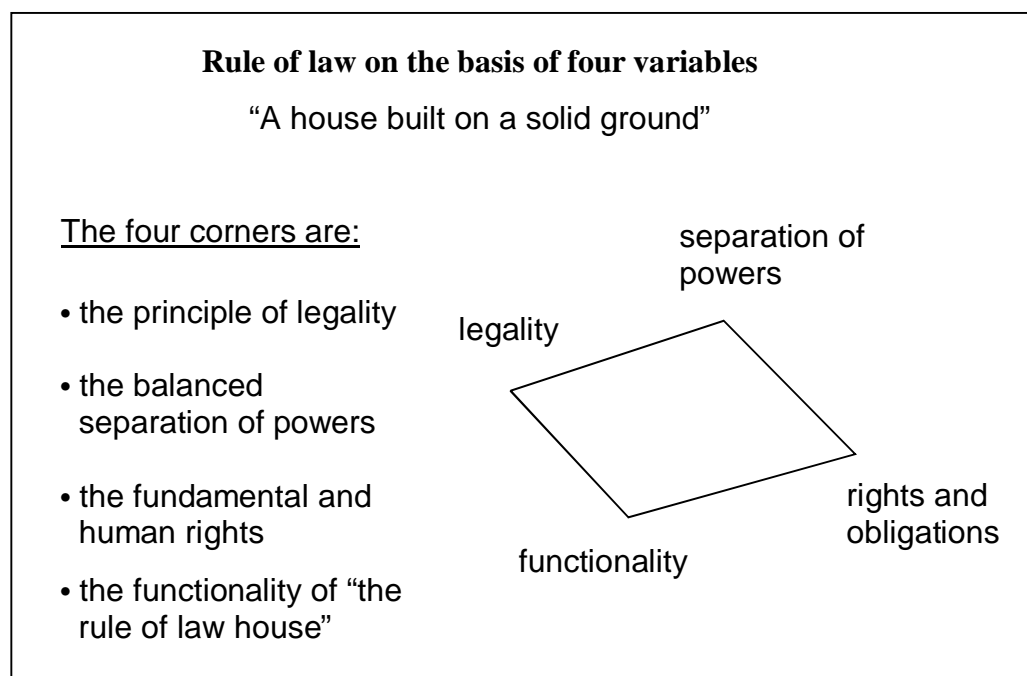
Oikeusvaltio? On oikeastaan helpompi kysyä, mitä oikeusvaltio ei ole! Se ei ole lakivaltio, vain säädöksistä koostuva järjestelmä. Jo *Montesquieu* (1689–1755) aikoinaan totesi, että “tarpeettomat lait heikentävät niitä, jotka ovat välttämättömät”. Oikeusvaltion mitaksi ei toisaalta sovi kilpailuvaltiokaan, ts. jättäytyminen markkinoiden armoille. Viime aikoina on nähty, mitä luotettavien pelisääntöjen puute saa talouskriisinäkin aikaan. Vanhakantainen poliisivaltiokaan, jossa vain järjestys on etualalla, ei riitä.

Tarvitaan uutta tasapainoisempaa tarkastelua. Jos lähdetään oikeusvaltioajattelun kehitysvaiheista, voidaan hahmottaa kolmijako: klassinen – demokraattinen – yhteiskunnallinen oikeusvaltio. Tästä olen piirrellyt kuvan, joka samalla osoittaa oikeuden, demokratian, talouden ja hyvinvoinnin liittyvän ketjuna toisiinsa.



Kuvio 1. Oikeusvaltion kehitysvaiheet

Vertauskuva talosta. Ehkä mekin voisimme etsiä innovaatiota ja tarkastella oikeusvaltiota rakentavasti, vertauskuvallisesti talon rakentamisena. Talon neljä nurkkaa ovat lainalaisuus, vallanjaon tasapaino, oikeuksien ja velvollisuuksien kunnioittaminen ja talon toimivuus. Sivuutan nurkkaleikkauspiirustukset lyhyesti, vaikka kutakin nurkkaa voisi tarkastella pitkäänkin.

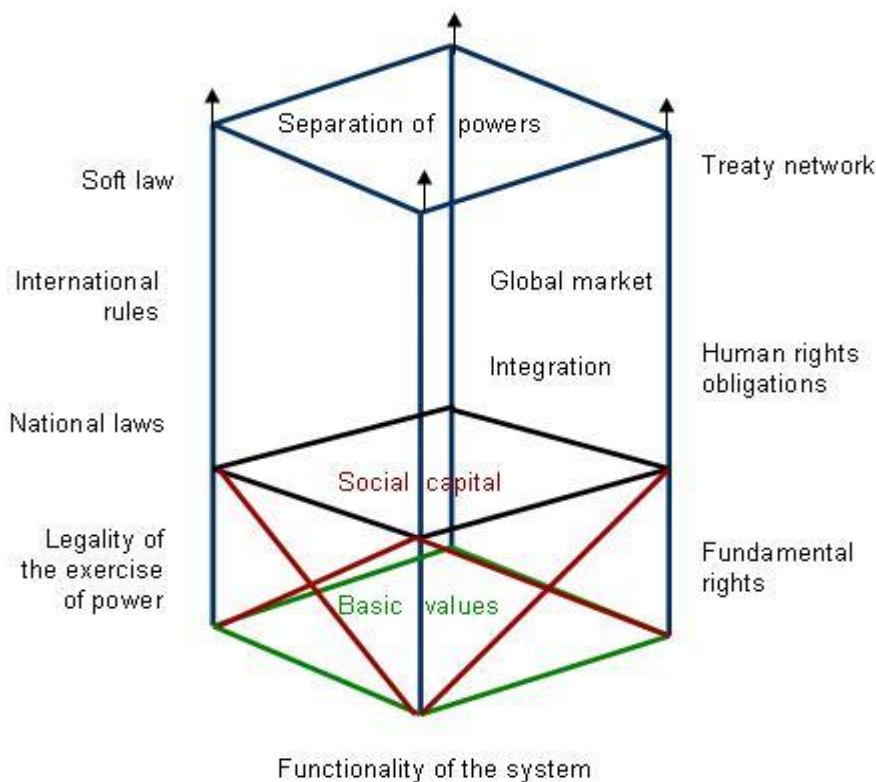


Kuvio 2. Oikeusvaltion kivijalka

Ensinnäkin lainalaisuuden nurkassa on olennaista lakien hierarkia perustuslaista tavanomaisiin säädöksiin ja lopulta markkinoiden soft law -normeihin. Vallanjaon tasapainoa on puolestaan etsittävä paitsi lainsäädäntö-, hallitus- ja tuomiovallan suhteista nykyisin myös muiden toimijoiden rooleista. Valtiolliset instituutiot eivät toimi umpiossa. Tärkeä rooli on medialla, ”neljännellä valtiomahdilla” ja sen virittämällä riippuvuuksilla. Puoluepolitiikka alistuu usein julkisuuskuvulle.

Talon asukkaiden kannalta olennaista taas ovat oikeudet ja velvollisuudet ja oikeusvaltiokehityksen kannalta erityisesti ihmis- ja perusoikeuksien toteutuminen. Neljäs nurkka, talon toimivuus, on käytännössä tärkeä. Talosta pitää päästä sisään ja ulos (ovet), olla avoimuutta (ikkunat) ja mahdollisuuksia eteenpäin (hissit jne.).

Talovertaus on tietysti liian yksinkertainen, varsinkin monelle ”viisaalle”. Itse olen eri yhteyksissä kuitenkin nähnyt yksinkertaisen ajattelun käyttökelpoisuuden. On turha viisastella, kun maailmalla kaivataan yksinkertaisempaa Rule of Law -käsitteistöä. Vuoropuhelu ja tulokset ovat olennaisia. Oikeusvaltiotalossa on nähtävä myös välttämättömät tukirakenteet, sosiaalinen pääoma ja arvoperusta, korruption merkitys homevauriona. Siten tällainen talon rakentamisen idea on hyvä lähtökohta analysoida oikeusvaltiokehitystä.



Kuvio 3. Oikeusvaltion ulottuvuudet

Tarkasteltaessa oikeusvaltiokehitystä talon rakentamisena voidaan oikeudellinen analyysi yhdistää valtio-opilliseen, sosiologiseen ja vaikkapa talon korkeutena myös kansantaloudelliseen tarkasteluun. New York Times'n toimittaja *Fareed Zakaria* kirjassaan "The Future of Freedom" (2003) yhdisteli mielenkiintoisella tavalla kansantalouden kantokyvyn ja demokratiakehityksen.

Tuotannontekijä. Kansantaloustieteilijöiden mukaan ns. käsin koskematon pääoma (intangible capital) on avainasemassa. Maailmanpankin tutkimuksissa (mm. *Kirk Hamilton*, 2005) on arvioitu, että 5 % kansantuotteesta tulee suoraan luonnonvaroista, 18 % tuotteista ja 77 % käsin koskemattomasta pääomasta. Tietysti nämä tarkatkin arviot ovat vain suuntaa antavia. Mielenkiintoista kuitenkin on, että suurimman merkityksen on arvioitu olevan oikeusvaltiokehityksellä: yli 50 prosenttia.

Samantapainen arvio on Genevessä sijaitsevalla maailman talouden kehityssäätö-öllä, World Economic Forumilla (WEF). Suomi on ollut kokonaiskilpailukyvyssä viime vuosina 6. sijalla ja instituutioiden toiminnassa 1. sijalla. Se voi antaa pin-tapuolisen kuvan, mutta kuitenkin osoittaa Suomessakin oikeuden toimivuuden suurta merkitystä. Nämä oikeuden ja talouden riippuvuudet ovat lisänneet päättä-jien kiinnostusta oikeuskysymyksiin.

2 OIKEUSVALTIOKEHITYSTÄ MAAILMALLA

Vauhtia Pohjoismaista

Ennen kiertomatkaa maailmalla on hyvä ottaa vauhtia Pohjoismaista ja varmistaa omat eväät, tarkistaa matkamiehen eväät. Pragmaattinen, lainalaisuutta ja perusoikeuksia kunnioittavasta ajattelu on meille luontaista. Oikeuden ja järjestäytyneen yhteiskunnan rakentaminen ovat olleet alhaalta, kärjäkiviltä periytyneen demokratian kannalta aika selviä asioita. Siitä on hyvä ponnistaa.

Voimme nähdä silti eroja Norjan ja Tanskan kallistuessa kohden anglosaksista kulttuuria. Kirjassa “Miksi demokratia?” (suomennos 1951) tanskalainen oikeusfilosofi *Alf Ross* päätteli, että Ruotsin itäinen osa Suomi oikeastaan oli Islannin ohella ainut maailmankolkka, jossa ei ollut feodalismia. Ei tämä päätelmä poista sitä, että Suomestakin on löytynyt monenlaista alistamista ja kurjuutta.

Nykyajan ongelma on siinä, että ymmärretäänkö, miten olennaisia toimiva turvallisuus ja oikeusjärjestelmä ovat myös kilpailutekijöinä. Lähdetäänpä sitten eteenpäin Manner-Eurooppaan.

Saksan perustuslaillinen malli

Saksan valtiollisen muotoutumisen ja oikeuskehityksen taustalla on monivaiheinen historia lähtien kaupunkivaltioista ja päätyen nykyiseen perustuslailliseen liittovaltioon. Erityistä merkitystä EU:n johtavalle maalle, Saksalle on tuonut Berliinin muurin murtuminen. Olin paikalla seuraamassa, aikamoinen sattuma sekini.

Oikeusvaltiokehityksen juuria on historiallisesti selitetty siten, että 1700-luvulla sai jalansijaa roomalaisesta oikeudesta periytynyt “fiskusoppi”, jonka mukaan myös julkinen valta konstruointiin fiskuksena oikeushenkilöksi ja myös sitten hallintoalamaiseksi. Tämä yhdistettynä *Immanuel Kantin* kategoriseen imperatiiviin johti vähitellen liberaalisen oikeusvaltion käsitteeseen.

Saksa yhdistyi *Bismarckin* kaudella liittovaltioksi, jolle oli ominaista vallan keskittäminen. Weimarin tasavallan aika 1919–1933 oli perustuslaillisen, mutta muodollisen oikeusvaltion aikaa. Kolmannen valtakunnan johtajavaltaisuuden aika 1933–1945 voidaan ohittaa muistaen kuitenkin, että tämä kuin käänköpuolena toisen maailmansodan jälkeen johti Bonnin perustuslain (1949) korostuneisiin oikeusvaltiopainotuksiin.

Saksan nykyistä järjestelmää voidaan kuvata edustuksellisenä demokratiana, joskin vaalijärjestelmä suosii suuria puolueita. Tuomioistuinten kuusilohkoisella järjestelmällä on olennainen merkitys. Liittovaltion rakenne on myös leimallinen. Yhtenäisyys näkyy silti siinä, että 11 liittovaltiota ovat sidottuja perusoikeussääntönsä, joita varjellaan tarkoin myös EU:n puuttumiselta. Osavaltioilla onkin suuri merkitys kulttuurin, talouden ja hyvinvoinnin alueilla. Perustuslaillisuus on etualalla.

Euroopan unionin näkökulmasta Saksa on tavallaan kolmiportainen järjestelmä, mikä meillä usein unohtuu. Kun vanhojen aikojen paineet (Erinnerungsgeschichte) unohtuvat, Saksa saa lujemman otteen Euroopan kehityksestä. Tällä hetkellä katset ovat paljolti Saksan omissa rakenteissa.

Naapurimme Viron nousu

Vuoden 1989 jälkeisiä tapahtumia on usein verrattu Euroopan hulluun vuoteen 1848. Sosialismista vapautuneiden Baltian ja itäisen Keski-Euroopan maiden kehityksessä on monia mielenkiintoisia yhteisiä piirteitä, joita emme lähinaapurissa ehkä ole riittävästi hahmottaneet.

Tunnettu amerikkalainen professori *Dick A. Howard*, jonka olen Yhdysvalloissa Charlottesvillen yliopistolla tavannut, on selvittänyt kehityssuuntauksia monessakin Itä-Euroopan maassa. Hän on kiinnittänyt huomiota lähinnä seuraaviin seikkoihin: kansalaisyhteiskunnan heikko kehitys, epäluottamus suhtautumisessa instituutioihin ja lakiin. Samoin on suuria vaihteluita vaaleissa.

Useilla näillä mailla, joita ei tietysti pidä pinnallisesti niputtaa, on ollut kova kiire hakeutua EU:n ja Naton jäseniksi. Tutkimuksissa on havaittu eräänlaista "muodollista oikeusvaltiokehitystä", valtiolinten toimivaltakiistoja ja siksi myös valtiosääntötuomioistuinten perustamista kuten Liettuassa ja Latviassa.

Tarkastellaanpa lähemmin sukulaismaatamme Viroa. Sen kehitystä on leimannut vuoden 1992 liberaali perustuslaki. Vaikka siinä on sosiaalisen valtion perusperiaatteita, vapauksien, omistusoikeuden, alhaisen verokannan ja yksityistämisen aatteet tulevat etualalle ja pyrkivät häivyttämään valtion roolia.

Viron kehitystä leimasi varsinkin aluksi tasapainon tavoittamisen ongelma. Kollegani, Tarton Rigikohtun esmees *Uno Lohmus* ennusti 2003 sitä niin, että alkuvaiheessa valtion ja instituutioiden aliarvostus toimii kyllä talouden kasvaessa, mutta sitten demokratian kehitys hiipuu ja epädemokraattiset liikkeet saavat talouden taantuessa jalansijaa.

Viron talouskehitys on viime vuosina ollut kuitenkin taas suotuisaa, osin ripeämpää kuin Suomessa. Tätä kuvaa Maailman talousfoorumin (WEF) tuorein raportti vuosilta 2009–2010, jossa on lukuisilla indikaattoreilla analysoitu 134 valtiota. Suomi on kokonaisarviossa edelleen 6. sijalla ja Viro 35. sijalla, kumpikin maa siis hyvin sijoittuneina. Suomen vahvuudet ovat terveydenhuollossa ja koulujärjestelmässä sekä instituutioiden toiminnassa. Viron vahvuuksina raportti mainitsee erityisesti tehokkaat instituutiot ja valmiuden ottaa käyttöön uutta teknologiaa.

Kaupankäynnin kannalta maaprofiileissa piirtyvät Suomen ongelmina veroaste, työmarkkinoiden jähmeys, rahoituksen turvaaminen, säädöspolitiikka ja byrokraatia. Virossa saadussa aineistossa korostuvat rahoituksen saanti, koulutetun työvoiman riittävyys, hallinnon byrokraatia ja verolainsäädäntö. Esille tulleet ongelmat ovat samansuuntaisia.

Tarkemmassa analyysissä ilmenee, että Virossa säädösten ja määräysten taakka bisnekselle on vähän pienempi (Viro 8. ja Suomi 12. sijalla). Hallituksen politiikka on Suomessa läpinäkyvämpää (8.) kuin Virossa (17.), joskin erot ovat marginaalisia. Virossa bisneskulut terrorismin ja rikollisuuden johdosta ovat vähän suuremmat. Koulujen nettiyhteyksien osalta Viro on maailman listalla 2. ja Suomi 7. sijalla; ICT- lainsäädännön kehityksessä Viro sijalla 3 ja Suomi 15.

Suurin maittemme välille saatu ero on palkkaneuvottelujen joustavuudessa. Siinä listassa Viro on 3. joustavin ja Suomi sijalla 125. Onko se hyvä vai huono asia, riippuu paljon näkökulmasta ja aikajänteestä.

Talouslamassa oikeusvaltioaatteet ovat kaikissa maissa aina koetuksella. Sen olemme nähneet lähipiirin maista myös Latviassa, missä hallitus on kaatunut talouskriisin hoidon herättämiin mielenosoituksiin. Suuria protesteja on myös Liettuassa. Näissä maissa on käynnissä oikeusvaltiokehityksen ensimmäinen vaihe, muodollisen oikeusvaltion malli. Oikeusvaltio ei vielä tuota riittävää yhteiskunnallista tasapainoa.

Britannian traditiot

Brittiläinen järjestelmä on meille pohjoismaalaisille, ehkäpä norjalaisia ja tanskalaisia lukuun ottamatta, vähemmän tunnettu. Satunnaisen matkaajan on vaikea pelkistää siitä oikeusvaltiokehityksen kuvaa.

Säädännäisellä oikeudella on common law -maissa vähäisempi merkitys. Julkinen valta on kehittynyt enemmän traditioiden varassa. Tosin *Cromwellin* "rautakyljet"

jo ajoivat vallanjako-oppeja ja *John Locke* (1632–1704) ennen *Montesquieuta* oppinsa lainsäätäjän ja hallinnon vallan rajoittamisesta.

Tunnusomaista on edelleen perustuslain puuttuminen sekä parlamentin aseman ja yksilön oikeuksien korostaminen. Yksilön oikeusasemaa painottanut *rule of law* – teoria muotoutui vasta 1800-luvun lopulla, kun suuren auktoriteetin, *A.V. Diceyn* (1835–1922) valtiosääntöteos ilmestyi (1885). Kehitystä on havainnollisesti selvittänyt *Kaarlo Tuori* kirjassaan *Oikeuden ratio ja voluntas* (2007). Yleisesti ottaen Britanniassa on vakiintunut traditionaalinen liberaalis-demokraattisen oikeusvaltion malli.

Oikeuden kehityksen kannalta on mielenkiintoinen oppi kuninkaan erehtymättömyydestä, joka perustui käsityksiin hallitsijasta oikeuden lähteenä. Se johti kuninkaan immuniteettiin tuomioistuimissa, mikä purettiin vasta vuonna 1947 ns. *Crown Proceedings Actilla*. Sen jälkeen on ollut mahdollista ajaa kannetta myös “kruunua” vastaan tarvitsematta haastaa enää vastapuoleksi ao. virkamiestä. Tämä on avannut oikeusvaltiokehitystä.

Arjen oikeusturvassa on silti ongelmia, kulut korkealla päästä oikeuteen, asianajajakapako tms. Viime vuosina Englannissa on ollut selvää heräämistä oikeusturvaajatteluun. Useita tribunaalityyppejä elimiä (n. 50 lajia) oli perustettu oikeusturvan kehittämiseksi. Tribunaalijärjestelmä on vakinaistettu sitten 2000-luvulla tehdyillä uudistuksilla (*Rules of the Supreme Court 2000 and Tribunals Courts and Enforcement Act 2007*). Siten hallinnon oikeusturvan kannalta on suurta muutosta merkinnyt se, että kankean tuomioistuinprosessin sijasta on yleistynyt järjestelmä hakea ensin oikaisua ensi asteessa tribunaalista.

Kehitys on vahvassa käynnissä. EU-yhteydetkin ovat olleet vaikuttamassa. Viime vuosikymmenellä lordikansleri *Harry Woolf* on merkittävällä tavalla avannut EU-maiden oikeudellista yhteistyötä ja näkökulmaa brittiläisen oikeusturvan kehitykseen. Hän on EU-tasolla virkatovereita paljon opastanut. Takavuosien kirjailijatuomarin *Henry Cecil*’n teos “ajattomasta tuomarista, josta aika on ajanut ohitse” on jäämässä menneisyyteen.

Venäjän murros ja muutos

Venäjän kehitystä ei voi ymmärtää tuntematta historiallisia vaiheita, kommunistihallinnon aikaa ja kauempaakin traditioita ja kulttuuria. Tämän hyvin ymmärämme.

Oikeusvaltiokehityksen perspektiivin löytämiseksi on hyvä ensin sukeltaa hetkeksi historiaan. Neuvostoliiton aikana laillisuus oli enemmän muodollista laatua. Tosin lakia painottaen *Stalinin* tiedetään sanoneen, että “jos löydämme syyllisen, aina löydämme lain, jolla hänet saadaan tuomittua”. Yksilön oikeus ei ollut järjestelmässä muutenkaan etualalla. – Nykyjärjestelmän arviointiin tietoni eivät vielä riitä. Monia kysymyksiä kyllä herää seurattessa *Mihail Hodorkovskia* kokevia oikeudenkäyntejä ja hänen saamiaan tuomioita.

Venäjän nykyinen vuoden 1993 perustuslaki kyllä määrittelee oikeusvaltioperiaatteet, vallanjaonkin “demokraattisessa liittovaltiossa”. Julkaistessani Moskovassa joku vuosi sitten venäjänkielistä oikeusvaltiokirjaa TV-haastattelussa kysyttiin kuvaavasti, onko laki Kremlin ohjausväline vai yksityisen turva vallankäyttöä vastaan? Taiteilin vastausta suorassa lähetyksessä suomalaisesta näkökulmasta, jossa yksilön oikeudet ja velvollisuudet ovat tärkeässä asemassa.

Venäjän oikeusjärjestelmässä on vielä monia toimeenpano-ongelmia, ts. luottamus rakoilee. Edellä jo mainitsemani kirjailijatoimittaja *Fareed Zakaria* analysoi suurimpana demokraattisen kehityksen puutteena sitä, että pluralismi on edelleen kamppailua valtakeskusten välillä. Varsinainen demokraattinen, alhaalta lähtävä vastavoima vallanpitäjille puuttuu ja oppositio vaiennetaan. Taloudellisten realiteettien kannalta öljyn hinta ja PK-sektorin puute leimaavat kehitystä. Se heijastuu välittömästi yhteiskuntakehitykseen, myös oikeusvaltion edellytyksiin.

Tutkijat ovat pohdiskelleet seuraavanlaista taustaa oikeuden kehitykseen: Yksinvaltaisen tsaarin aikana sopimukset ja asiat perustuivat ylhäältä osoitettuun suopeuteen ja lahjoihin. Tasavertaisella sopimusoikeudella ei ollut pohjaa. Luottamus perustui uskoon hyväntahtoisuudesta. Ehkä tämä leimaa edelleen pelisääntöjen noudattamista.

Viime vuosina on kuitenkin viritelty merkittäviä uudistuksia. Puhutaan järjestelmän ”modernisaatiosta”, joka tosin on saanut erilaisia painotuksia edellisen presidentin *Medvedevin* puheissa ja nyt *Vladimir Putinin* otettua taas johtovastuun maassa. Venäjän toteutunut WTO-jäsenyys (2012) voi tuoda uusia tuulahduksia.

Oikeuden vahvistuminen näkyy mielestäni etenkin Venäjän ylimmissä tuomioistuimissa. Eriyksen merkittävä on ollut aikaisempien, hallintokoneistosta eriytyneiden välityselinten (arbitrazh) perustalle rakennettujen arbitraatio- eli taloustuomioistuinten rooli. Ne ovat hyvin lähellä länsieurooppalaisia hallinto-oikeuksia, joskin kanneoikeus on vielä rajattu juridisille henkilöille. Oikeusturvahenkilöiden uudistustyö on vireillä, mistä olen usein voinut keskustella kollegani *Anton Ivanovin* kanssa. Oikeuden ja vallan yhteydet kaipaavat kuitenkin vielä syvempää analyysia.

Kiinan mittasuhteet

Kiinalaiseen järjestelmään länsimainen kulkija liittyy helposti ennakkoluuloja. Onkohan siellä lakia lainkaan? Varsinkin sananvapauden kahlitseminen, ihmisoikeusloukkaukset ja toisinajattelijoiden, kuten oikeusvaltiokehitystä vaatineiden peruskirja 08 allekirjoittajien vangitseminen herättää suuren joukon kysymyksiä.

Traditio. Kiinan lakijärjestelmä oli aikoinaan maailman vanhimpia traditioita. Kiinankielen sana “Fa” tarkoittaa lakia. Kaikilla menneen ajan dynastioilla oli omat lakikokoelmansa ja rangaistuskirjansa. Historiankirjoista ilmenee, että ennen ajanlaskumme alkua Qin-dynastian aikana oli jo “säädöskoulukunta”, fajia eli legalismi. Hallitus rakensi lain avulla vahvan valtion. Lain kungfutselaistuminen ajoittui Han-dynastian kaudelle. Käytössäntöihin yhdistettiin sosiaalisia arvoja. Samoin nähtiin ihmisen ja luonnon yhteyttä (taolaisuuden vaikutusta).

Kiinan oikeusajattelun taustaa ei voi ymmärtää tuntematta edes vähän *Kungfutzin* etiikkaa (n. 500 eKr.) viidestä kiinalaisesta hyveestä: inhimillisyys, oikeudenmukaisuus, hyvät tavat, uskollisuus ja viisaus. Kungfutselaisuus on korostanut hierarkkisia perinteitä ja nostanut malliksi “ahkeran ihmisen”, mikä osin selittää järjestystä ja taloudellista aktiviteettia.

Perinteellä on ollut vahva vaikutus oikeuskehitykseen. Taustalla ovat vaikuttamassa hierarkkisuus, yhteisöllisyys ja perhekeskeisyys. Valtakeskus on näihin päiviin nähty kokonaisuutena. Lailla on ollut enemmän rikoslain luonne, ja rangaistukset ovat olleet ankaria kuten vielä 1700-luvun Euroopassa.

Oikeuskehityksen lähihistoriaan kuuluvat manchujen lakien aika 1740–1905, kuomingtanin lakikokelma vuoteen 1949 asti ja sitten vallankumouksen aika, mallina neuvosto-oikeus, *Maon* kulttuurivallankumouksen aika 1966–1976, jolloin laista ja laillisuusperiaatteesta kokonaan luovuttiin.

Avautumisen aika. Avautumisen ja reformipolitiikan kausi alkoi 1978 eli 30 vuotta sitten, jolloin *Deng Xiaoping* asetti oikeusjärjestelmän vahvistamisen tavoitteeksi.

Tämän jälkeen on alkanut kehitys, jota professori *Luo Haocai*, Kiinan lainvalmistelua käytännössä ohjannut kansankonferenssin neuvoa antavan konferenssin varapuheenjohtaja ja entinen korkeimman oikeuden varapresidentti on kuvannut siirtymänä persoonallisesta määräysvallasta (rule of man) lainalaisuuteen (rule of law). Ystäväni *Luo Haocain* olen tavannut monesti Kiinassa, ja hän on kolme kertaa käynyt Suomessa. Hän on kirjoittanut uusimman kiinankielisen kirjani (2009 oikeusvaltion rakentaminen) johdattelevat alkusanat.

Valtiosääntökehitys. Miten voisi havainnollisesti ja neutraalisti kuvata Kiinan oikeusvaltiokehitystä? Ehkä pelkistetyin kuva piiryy valtiosääntöön tehdyistä muutoksista. Ne eivät tietysti riitä antamaan arkista kuvaa jättiläisvaltion toiminnasta tai monista ihmisoikeusongelmista. Oikeusvaltiokehityksen askeleet näkyvät kuitenkin aika johdonmukaisesti vuoden 1982 perustuslakiin tehdyistä muutoksista.

Vuonna 1988 hyväksyttiin ensimmäisen kerran yksityinen omistus, rajattu yksityistalous täydentämään julkistaloutta, 1993 otettiin käyttöön “sosialistisen markkinatalouden” käsite ja hyväksyttiin omistuspohjainen tulonmuodostus, 1996 asetettiin puoluekokouksessa tavoitteeksi oikeusvaltion rakentaminen. Tämä tapahtui Kiinan presidentin *Jiang Zeminin* Suomeen 1995 tekemän valtiovierailun jälkeen.

Tuskinpa valtiovierailulla, joka toteutui presidentti *Martti Ahtisaaren* kutsusta, silti oli uudistukselle merkitystä. Keventävä tarina kuvaamaan vierailun tunnelmia on kuitenkin paikallaan. Valtiovierailun päivällisen jälkeen presidentti *Jiang Zemin* kysyi minulta leikkisästi, ovatko suomalaiset tuomarit yhtä vanhoillisia kuin kiinalaiset.

Jouduin hetken miettimään vastausta, kunnes muistin vanhan sanonnan: Meillä insinöörit keksivät jokaiseen pulmaan ratkaisun, ja tuomarit sitten ratkaisusta aina ongelman. Taisin mennä vastauksessa liian pitkälle, mutta *Jiang Zemin* nauroi ja kertoi Kiinassa politbyroon jäsenten olevan insinöörejä. Samalla hän kutsui käymään ja vahvistamaan oikeusyhteistyötä.

Vuonna 1999 Kiinan perustuslakiin lisättiin nimenomainen tavoite oikeusvaltion rakentamisesta ja viimeksi 2004 perustuslaissa tunnustettiin yksityisen omistusoikeuden suoja ja säädettiin periaate, että Kiina kunnioittaa ja turvaa ihmisoikeuksia. Onhan tästä pitkä matka periaatteiden toteutumiseen, mutta päämäärän asettaminen on jo olennaista. Viime mainitut lisäykset ovat antaneet lainalaisuuden vahvistamiselle entistä tukevamman perustan.

Merkittäviä uudistuksia ovat olleet kiistelty omaisuuslaki, joka oli kansankongressin pysyvässä komiteassa käsiteltävä kaikkiaan seitsemän kertaa. Samoin on mainittava työsopimuslaki, joka kieltää lapsityövoiman pahimpia muotoja ja kehittää työvoimapalveluja. Uusi yritysverolaki tuli voimaan vuoden 2008 alusta. Se muuttaa aluepolitiikan korkeaa teknologiaa ja luonnonsuojelua suosivaksi, tuoden innovaatioille 15 %:n verokannan 25 %:n sijasta.

Talousoikeus kehitys kulkee silti lain edellä, ja kasvun edellytetään olevan vähintään 7 prosenttia. Pienempi kasvu luo työttömyyttä ja ennakoi ongelmia. Hiipumisen merkkejä ei vielä ole nähtävissä, joskin Kiinan osuus Yhdysvaltojen velasta on

ainakin 1000 miljardia dollaria. Ongelmien yhteisyys pitää asetelmaa pystyssä. Kiina on elvyttänyt 600 miljardilla eurolla sisämarkkinoita. Jos talouskehitys pysyy tasaisena nykytasolla ja jos keskiluokan osuus näin kasvaa, myös Kiinan demokratiakehitys edistyy. Ulkopuolisen huomioitsijan on silti syytä varoa liian suoraviivaisia johtopäätöksiä.

Muistikuvia Afrikasta

Afrikka on laaja mantere, heterogeeninen kansojen ja kriisien näyttämö. Kaksi piirrettä erottaa sen muista maanosista: siirtomaavallan perinteet ja kriisit sekä köyhyysongelma. Kokemukseni Afrikasta rajoittuvat pariin käyntiin Pohjois-Afrikassa, kokouksiin Senegalissa ja vierailuun Etelä-Afrikassa. Siltä pohjalta ei ole edellytyksiä esittää päätelmiä. On pakko tyytyä muiden esittämien tutkimusten yleisiin näkökohtiin.

Siirtomaavaltaa. Kaikilla suurilla Euroopan mailla Ranskalla, Iso-Britannialla, Belgialla, Saksalla, Portugalilla ja Italiallakin on ollut siirtomaansa. Britannia pyrki juurruttamaan alueilleen Common law-systeemin, muut kirjoitetun lain järjestelmiä. Alkuperäisväestö pakotettiin omaksumaan hallitsevan emämaan oikeusjärjestelmä. Yläluokka liittoutuikin yleensä helpommin valloittajiin, mutta kansalle oikeus jäi etäiseksi.

Tutkijat ovat tehneet erään mielenkiintoisen havainnon: Oikeuden toteutumisessa ei ole eroja common law -järjestelmän ja kirjoitetun lain järjestelmien välillä. Kysymys on enemmän tiedon saatavuudesta ja koulutuksesta. Toinen puoli on demokratiavajeessa. Poliittinen prosessi ei toimi, eivätkä vaalit vaikuta hallituksen kokoonpanoon. Nyt näyttäisi vaali-innostus taas nostavan päätään. Ehkä tässäkin muutoksen tuulet puhaltavat.

Nykyisin Zimbabwe on vaikeimpia alueita. Suuria ongelmia on Kongossa, jossa hallituksen sortopolitiikkaan kyllästyneet kapinalliset ovat vallanneet itäisen raja-kaupungin Goman. Presidentti *Joseph Kabila* pitää tiukasti kiinni valta-asemastaan. Tietysti on muistettava myös Etiopian ja Somalian kuivuudesta johdettu nälänhätä ja levottomuudet. Sotatoimet leimaavat monia muitakin Afrikan alueita. Sitä vastoin Keniassa on vuonna 2010 päästy askel eteenpäin, kun uusi presidentinvaltaa kaventava perustuslaki saatiin hyväksytyksi kansanäänestyksessä. Korruption vastainen taistelu on silti monissa maissa vasta edessä.

Oikeuden tasapainoilua Yhdysvalloissa

Yhdysvallat on samoin kuin manner, jonka kehityksen ymmärtäminen edellyttää sukeltamista historiaan ja monipuolista matkailua. Helposti matkaja sortuu yleistyksiin ja unohtaa, että Amerikan mantereelle mahtuu monenlaista kulttuuria ja oikeuskehitystäkin.

Pikakurssi vallanjakoon. Lähdetäänpä liikkeelle historiasta. Amerikan valtiohistorian kuvia on ensin etsittävä vuoden 1776 itsenäistymisvaiheesta. Tämän ns. konfederaation vaiheen kuvaajia ovat muun muassa *Joseph Ellis* kirjassaan *Founding brothers* (2000) ja *Jermu Laineen* uudestaan löytämä *Alexis De Tocqueville*, jonka kuulussa teoksessa (1835–1840) kuvataan ihannoivasti Amerikan demokratiaa, vanhan Euroopan ja aristokratian hapatuksesta poikkeavaa mallia.

Tänä päivänäkin voidaan havaita, miten Yhdysvaltain perustuslaki korostaa kansan suvereniteettia. Vallanjaon checks and balances -oppi on silti aika monimutkainen, kun kaikki sektorit vahtivat toisiaan. Perustuslain muuttaminen on oikeastaan aika mahdotonta. Siksi on tehty kymmenen perustuslain lisäystä, amendmenttia. Meillä on niistä aika vähän tuntemusta ja yleensäkin Yhdysvaltain järjestelmästä. Suurin virhe on katsoa kehitystä monoliittisena ja yhdistellä viime vuosien tuloksia edellisen presidentin hallinnon aikaansaannoksiksi.

Tuomiovaltaa koskeva perustuslain artikla on lyhin, mutta se ei ole estänyt tuomioistuimia kasvamasta kaikkein tärkeimmiksi julkisen vallan ja perustuslain käyttäjiksi. Toisaalta on eurooppalaisesta ajattelusta poikkeavia piirteitä. Suurin osa tuomareista valitaan vaaleilla, joita edeltää kunnan kampanja. Samoin on meille tuntematon valamiesjärjestelmä.

Korkein oikeus otti *Marbury v. Madison* (1802–1803) tapauksessa oikeuden lakien perustuslainmukaisuuden kontrolliin. Mielenkiintoinen jännite näkyi liittovaltion ja osavaltioiden toimivallan välillä siinä, että toisen maailmansodan aikana (tapaus *US v. Darby Lumber Company v.* 1941) katsottiin osavaltioiden toimivallan suojaa koskeva X perustuslain lisäys aika tyhjäksi, mutta sitten sotien jälkeen osavaltioiden toimivallan vahvistussuunta on näkynyt.

Käännekohta oikeusvaltioajattelussa voidaan hyvin liittää syyskuun 11 päivän 2001 terroritekoihin. Tämän jälkeen painopiste on siirtynyt turvajärjestelmien korostamiseen: “security oriented”- järjestelmään. Toisaalta väärinkäytöksiäkin alkaa tulla esille, myös Irakin sotatointen jälkeisistä rakennusprojekteista. Presidentti *Barack Obaman* puheet ja toimet ovat antaneet aihetta optimismiin Yhdysvaltain oikeusvaltiokehityksessä.

3 OIKEUSVALTIOAJATUSTEN VIRIÄMINEN SUOMESSA – ERÄITÄ HISTORIALLISTIA NÄKYMIÄ

Oikeusvaltioajattelun viriäminen

Valtiollisen, taloudellisen ja vähitellen myös kulttuuriliberalistisen ajattelutavan läpimurto manner-Euroopassa johti uuden ns. perustuslaillisen kehityskauden alkamiseen myös 1860-luvun autonomisessa Suomessa. Se merkitsi myös aatehistoriallista murrosta snellmanilaisen kansallisuusliikkeen työntyessä esiin ja toisaalta nousevan liberalismiin vaatiessa valtiiovallan holhoavan talous- ja yhteiskuntapolitiikan lopettamista. Yhteisenä vihollisena nähtiin menneen taantumuskauden byrokraattisuus. Uusi suunta mahdollisti myös poliittisten *puolueiden syntymisen*.

Liberaaliset aatevirtaukset kulkeutuivat Suomeen jo taantumuskauden loppuvaiheessa, ja johtavana liberaalina vaikuttanut *A. E. Nordenskiöld* joutui mielipiteitensä vuoksi siirtymään pysyvästi Ruotsiin. Liberaalinen puolue muotoutui virallisesti 1860-luvulla. Sen pyrkimyksenä oli maan autonomisen aseman vahvistaminen, kansan aktivoiminen ja liberaalisten uudistusten aikaansaaminen. Samoihin aikoihin muotoutuivat myös molemmat kielipuolueet, suomalainen kielipuolue *Snellmanin* kansallispoliittisen ohjelman ympärille ja ruotsalainen kielipuolue *A.O. Freudenthalin* kehittämän ns. itäruotsalaisuuden aatteen ympärille.

Kun kielipuolueiden voimavarat olivat 1860-luvulta lähtien sidotut kiihkeään kielitaisteluun, josta tuli suorastaan koko kansaa puolittava vedenjakaja, jäi länsimaisen oikeusvaltioideologian esittely kielikysymyksessä välittävää kantaa edustaneelle liberaaliselle puolueelle. Eniten kirjoituksia oli Helsingfors Dagblad -lehdessä.

Valtiollisen elämän vilkastuessa 1860-luvulla alettiin manner-Euroopasta omaksettujen oikeusvaltioajatusten herättäminä vaatia myös hallintolainkäytön uudistamista. Kiistaa oli samoin kuin mannermaalla lähinnä siitä, tuliko hallintoasioita koskevien riitaisuuksien ratkaiseminen uskoa yleisille tuomioistuimille vaiko hallintoviranomaisista muodostettaville hallintotuomioistuimille.

Keskustelua kävi vilkkaimmin *Juridiska föreningen i Finland*. Virikkeet tulivat lähinnä Ruotsista ja Saksasta, jossa hallintotuomioistuinjärjestelmä tuohon aikaan jo oli muotoutumassa (JFT-lehti 1869–1970, 1875–1876).

Ruotsissa kysymys tuli esille eräissä virallisissakin yhteyksissä. Kuninkaallisen valmistelukunnan lakkauttaminen antoi valtiopäivien perustuslakivaliokunnalle aiheen esittää 1850-luvulla hallitusoikeuden (regeringsrätt) perustamista ratkaisemaan hallinto-oikeudellisia valitusasioita ylimmässä asteessa. Aloite ei johtanut tulokseen. Hallintolainkäytön vahvistamista tarkoitti myös Suomesta siirtyneen oikeusoppineen *J. J. Nordströmin* valtiopäivillä 1871 tekemä aloite hallintolainkäyttöasioissa hallitusta avustavan valmisteluorganin perustamisesta.

Vastakkaista tendenssiä edusti *Th. Rabeniuksen* toisessa pohjoismaisessa lakimieskokouksessa Tukholmassa 1875 pitämä alustus, jossa asetettiin kannattamaan hallinnonkin oikeuskysymysten siirtämistä yleisten tuomioistuinten ratkaistavaksi. Eri yhteyksissä käyty keskustelu, joka sai vastakaikua Suomessakin, ei johtanut lainsäädäntötoimenpiteisiin.

Saksassa oli jo 1800-luvun alussa kiistelty hallintotuomioistuinten tarpeellisuudesta. Vaaka kallistui vähitellen hallintotuomioistuinlinjan kannalle, vaikka vuoden 1849 valtiosäännössä (*Paulkirchen-verfassung*) pyrittiinkin lakkauttamaan hallintoviranomaisten toimivalta ja siirtämään valitusten ratkaiseminen yleisille tuomioistuimille. Ensimmäinen hallintotuomioistuin perustettiin 1863 Badenin suurherttuakunnassa. Muut saksalaisvaltiot seurasivat myöhemmin esimerkkiä. Kun Weimarin vuoden 1919 perustuslaki velvoitti valtioita perustamaan »yksityisten suojaksi» hallintotuomioistuimet, liittyi viimeisenä Bremen vuonna 1924 tähän joukkoon.

Näiden hallintotuomioistuinten toimivalta oli järjestetty monin eri tavoin, usein myös yleisklausuulilla. Taustalla erottui kaksi kilpailevaa perinnettä: Eteläsaksalaisen järjestelmän mukaan hallintotuomioistuinten tehtäväksi käsitettiin yksityisten kansalaisten subjektiivisten oikeuksien suojaaminen. Preussilainen järjestelmä jäsenyi lähinnä ranskalaisen esikuvan mukaan takaamaan yleensäkin hallinnon lainalaisuutta. Teoreettisista oppirakennelmista oli muutoksenhaun kehityksen kannalta mielenkiintoinen nimenomaan subjektiivisen julkisen oikeuden käsite.

Alunperin yksityisoikeudessa kehittyneet *subjektiiviset oikeudet* voitiin esteettä ulottaa myös julkisoikeuden alueelle, kun valtio ns. fiskus-opin myötä miellettiin oikeussubjektiksi ja oikeusjärjestyksen sitomaksi. Tienraivaajia olivat ennen muuta *Paul Laband* ja *Otto Mayer* sekä vähän myöhemmin *Georg Jellinek* ja *Ottmar Bühler*. Ensimmäisen systemaattisen esityksen subjektiivisten julkisten oikeuksien mahdollisuudesta sisälsi *Georg Friedrich von Gerberin* tutkimus "Ueber öffentliche Rechte" (1852).

Sivuuttaen subjektiivisen oikeuden olemuksesta vallinneet erimielisyydet ratkaisemattomina viitattakoon vain tälle käsitteelle pelkistettyihin tunnusmerkkeihin.

Bühler (1914) luonnehti subjektiivisen julkisen oikeuden sellaiseksi yksityisen hallintoalamaisen ja julkisen vallan suhteeksi, joka on järjestetty pakottavalla oikeussäännöksellä ja joka palvelee yksityisen intressiä ja johon nähden yksityisellä on mahdollisuus hallintoa vastaan vedota.

Tämä kolmas tunnusmerkki ns. “*rechtliche Können*” oli perustana erottelulle subjektiivisiin julkisiin oikeuksiin ja objektiivisen oikeuden heijastusvaikutuksiin (refleksivaikutuksiin). Jälkimmäisissä tapauksissa katsottiin oikeuksien toteuttamisen jääneen yksin viranomaisten asiaksi. Yksityisille ei siten tarkoitettukaan varata mahdollisuutta esittää yksilöityjä vaateita. Tämä erottelu ja yleensäkin subjektiivisen julkisen oikeuden käsite vaikuttivat 1800-luvun lopun muutoksenhakusäännöksiin ja myöhemmin Saksan hallintolainkäyttöjärjestelmän kehitykseen.

Näillä teoreettisilla käsitteillä ja oppirakennelmilla oli vähemmän merkitystä Suomen hallintotuomioistuinjärjestelmän rakentamiseen, mihin sitten palaan vielä jäljempänä. Katsotaanpa ensin yleisemmin vallankäytön rakenteiden kehitystä.

4 SUOMEN VALTIO- JA VALTAJÄRJESTELMÄN KEHITYKSESTÄ

Kärjäkiviltä valtiovallaksi

Muinaissuomalainen sukuyhteisö ratkaisi yhteiset asiansa vanhimman johdolla kärjäkivillä. Päätökset tehtiin perinnäistapojen (*leges terrae*) pohjalta ja yksimielisesti, minkä saavuttamiseksi turvauduttiin tarvittaessa sovitteluun. Kyläyhteisöt liittyivät pitäjänkärjiksi, kihlakunniksi ja lopulta maakunniksi, joilla oli omat lakinsa ja kuninkaansa. Kuninkaista on ammoisilta ajoilta kielihistoriassa merkin- töjä vain Pohjanmaalta, mikä selittänee sikäläisen itsetunnon juuria.

Vallan esivaiheista. Julkisella vallalla oli aluksi henkilöllinen luonne. Sitä edustivat kuningas ja hänen voutinsa. Tuomiovaltakin perustui vielä varhaiskeskiajalla käsityksiin kuninkaanrauhasta, jonka mukaan kuningas saattoi ottaa henkilöitä ja instituutioita erityiseen suojelukseensa samoin kuin kostaa sitä vastaan rikkoneille. Varhaisessa vaiheessa juurtui kuitenkin jo vakaumus vallan lakisidonnaisuudesta, joka sai sittemmin ilmauksensa maakuntalakien ytimekkäässä täydennyksessä: ”Maa on lailla rakennettava”.

Keskushallinnon rakenteen ja menettelymuotojen uudistaminen ajoittui lähinnä 1600-luvulle, kun taloudelliset edellytykset hallinnon vahvistamiseen olivat syntyneet ns. vanhemmalla Vaasa-ajalla (1521–1611). Virastokoneistoa koskevat uudistukset lykkääntyivät suurvaltakaudelle (1611–1721). Vapaudenajalla (1721–1772) säädetyt käyttivät väliaikaisesti ylintä valtaa, myös tuomiovaltaa. Tällöin oli myös paikallisen itsehallinnon kehittymiselle suopea ilmapiiri. Paikalliselle itsehallinnolle oli tunnusomaista maaseudun ja kaupunkien hallinnon erilaisuus. Maaseudulla perustana olivat aluksi olleet papiston 1650 privilegit, jotka voittivat ”joko seurakunnan kokonaisuudessaan tahi sen valtuutettujen kirkonisäntäin ja kuudennusmiesten” estelemättä kokoontumaan pitäjänkokoukseen. Kaupunkien hallintoelimet kehittyivät nopeammin julkisiksi orgaaneiksi ja niillä oli omat raatinsa ja raatimiehensä.

Ruotsin vallan loppuaikana (1772–1809) julkishallinto jättäytyi taloudellisen liberalismiin vaikutuksesta aikaisempaa passiivisempaan osaan. Säätäjien valta oli kompastunut heikon hallitusvallan kyvyttömyyteen ratkaista valtakunnan ongelmia. *Kustaa III* onnistui toimeenpanemaan vallankaappauksen myös oikeusturvallisuuden palauttamiseksi. Taustalla vaikuttivat valistuksen aatevirtaukset, jotka olivat saapuneet jo vapauden ajan jälkipuoliskolla lähinnä Englannista ja Saksas-

ta. Valistuksen aika ilmeni täällä kuitenkin ns. hyödyn aikakautena, jolloin harrastus kohdistui etupäässä taloudellisiin kysymyksiin.

Suomen puolella taloudellisen ajattelun herättäjiä olivat lähinnä silloisen Turun akatemian luonnontieteilijät, kuten Aurora-seurassa toiminut *H.G. Porthan*. Merkittävin valistusajan edustajamme oli kuitenkin *Antti Chydenius*, joka esitti lentokirjassaan *Den Nationnale Winsten* (1765) jo ennen *Adam Smithiä* taloudellisen liberalismiin johtavat periaatteet. Nämä samoin kuin fysiokratismi johtivat vähitellen merkantilististen pakkomääräysten purkamiseen. Silti kesti vielä vuosikymmeniä ennen kuin Suomen puolella saatiin aikaan elinkeinorakenteen kehitykseen johtavia muutoksia. Sosiaalinen uudistuspolitiikka jäi taka-alalle.

Silta tuleviin valtarakenteisiin. Tulevaa kehitystä pohtiessamme on aiheellista nähdä vuoden 1772 hallitusmuoto ja sitä täydentänyt vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirja nimenomaan valistuksen hallintoideologian toteutuksina. Tämä ei poista sitä tosiasiaa, että *Kustaa III*:lla oli omat valtapyyteensä ja suunnitelmansa lakkauttaa aikaisemmat säätyjen tilapäiset tutkintaelimet ja valtaneuvosto.

Kustaa III kävi kirjeenvaihtoa *Voltaire*n ja *Beccarian* kanssa ja oli valistusaatteen ja oikeudenmukaisuuden periaatteiden innostama. Tämä selittää hänen pyrkimyksiään olla oikeudenmukainen hallitsija (le roi législateur). Siitä rakentuu mielenkiintoinen silta Suomen autonomiseen asemaan, kun Suomen tuleva suuriruhtinas *Aleksanteri I* oli myös kasvatettu *Katariina Suuren* pojanpoikana valistusajan ihanteisiin. Ehkä tämä osaltaan selittää myös Suomen saamaa erityisasemaa *Bessarabian* ohella autonomisena suuriruhtinaanmaana, eräänlaisena modernin hallinnon kokeilualueena.

Kansakunnaksi kansakuntien joukkoon

Suomen irtauduttua 1808–1809 sodasta ja sotavuosien väliaikaisen hallinnon jälkeen Ruotsista, maa liitettiin Venäjään 20.3.1809 erityisellä aktilla. Hallitsija sai autonomisessa Suomessa Ruotsin kuninkaan oikeudet ja velvollisuudet. Hallitsija, Venäjän keisari ja Suomen suuriruhtinas *Aleksanteri I* antoi Porvoon valtiopäivillä 27.3.1809 juhlallisen vakuutuksen konstitutsioonin ja maan lakien, vapauksien ja oikeuksien säilyttämisestä sekä maan omasta hallituksesta.

Hallituskonselji. Keskushallinnon järjestäminen edellytti pysyviä vallansiirtoja. Perustettu Hallituskonselji 1809, vuoden 1816 manifestin jälkeen Keisarillinen Suomen senaatti, käytti valtaa hallitsijan nimissä. Hallituskonselji jakautui talous- ja oikeusosastoon. Suomen itsenäistyttyä oikeusosaston tilalle tuli korkein oikeus. Talousosasto jaettiin ja työtä jatkamaan perustettiin valtioneuvosto ja korkein

hallinto-oikeus. Valtio-opilliselta kannalta oli olennaista, että ylimmän asteen hallinto ja lainkäyttö organisoitiin jo autonomian aikana suomalaiselle pohjalle eikä maan rajojen ulkopuolelle.

Mielenkiintoinen yksityiskohta oli siinä, että siviili- ja hallintolainkäyttöasioihin kenraalikuvernöörillä ei ollut oikeutta osallistua mutta rikosasioissa hänellä oli tuo ”tuomio-oikeus”. Hallintolainkäytön riippumattomuus oli jo tuolloin turvattu. Tämä on ollut tärkeä, useista lähteistä tarkistamani havainto. Järjestely, jota *Markku Tyynilä* luonnehtii tutkimuksessaan Senaatti (1992) ”Montesquieun oppien speranskilaiseksi sovellutukseksi”, on peräisin *Mihail Speranskin*, kyläpapiin pojan Vladimirin provinssista ja sitten suuren Suomen ystävän, kynästä. Ehkä taustalla oli tavoite Venäjän tulevaa kehitystä varten modernista kokeilualueesta, johon eivät kuuluneet suurivaltaiset kuvernöörit.

Muutosten kynnyksellä. Valtiollisen, taloudellisen ja vähitellen myös kulttuuri-liberalistisen ajattelutavan läpimurto manner-Euroopassa johti uuden ns. perustuslaillisen kehityskauden alkamiseen myös 1860-luvun autonomisessa Suomessa. Se merkitsi myös aatehistoriallista murrosta snellmanilaisen kansallisuusliikkeen työntyessä esiin ja toisaalta nousevan liberalismiin vaatiessa valtiovallan holhoavan talous- ja yhteiskuntapolitiikan lopettamista. Yhteisenä vihollisena nähtiin menneen taantumuskauden byrokraattisuus. Uusi suunta mahdollisti myös poliittisten puolueiden syntymisen.

Liberaaliset aatevirtaukset kulkeutuivat Suomeen jo taantumuskauden loppuvaiheessa, ja johtavana liberaalina vaikuttanut *A.E. Nordenskiöld* joutui mielipiteitensä vuoksi siirtymään pysyvästi Ruotsiin. Liberaalinen puolue muodostui virallisesti 1860-luvulla. Samoihin aikoihin muotoutuivat myös molemmat kielipuolueet, suomalainen kielipuolue Snellmanin kansallispoliittisen ohjelman ympärille ja ruotsalainen kielipuolue *A.O. Freudenthalin* kehittämän ns. itäruotsalaisuuden aatteen ympärille.

Kun kielipuolueiden voimavarat olivat 1860-luvulta lähtien sidotut kiihkeään kielitaisteluun, josta tuli suorastaan koko kansaa puolittava vedenjakaja, jäi länsimaisen oikeusvaltioideologian esittely kielikysymyksessä välittävää kantaa edustaneelle liberaaliselle puolueelle. Mielenkiintoisimpia historiallisia dokumentteja on *Leo Mechelinin* Pariisinkirje (Helsingfors Dagblad 2.2.1973), jossa tarkasteltiin perustuslaki- ja oikeuskysymyksiä.

Suomen itsenäisyyden alkutaivalta vaivasi sitkeä kieliriita, joka tuli erityisesti esille 1937. Kysymys oli tuolloin Helsingin yliopiston professoreiden äidinkielestä. Sosiaalidemokraatit kannattivat vähintään 20 ruotsinkielisen professuurin perustamista. Kieliriidat pulpahtavat aika ajoin pintaan vieläkin, vaikka kansallis-

kielten, suomen ja ruotsin yhdenvertaisesta asemasta on säädetty nykyisessäkin perustuslaissa. Johtaessani kielilakikomiteaa (1998–2001) oli suurimpia yllätyksiä se, miten kiihkeitä mielipiteitä vieläkin esiintyy. Komitea oli kyllä yksimielinen ja sai aikaan ehdotuksen vakiintuneisiin perusteisiin nojaavasta modernista kielilaita, joka eduskunnassa vain yhden kansanedustajan vastustaessa hyväksyttiin.

Hallituskonseljin 200-vuotispäivänä 2.10.2009 julkaistiin muiden historiankirjojen ja juhlallisuuksien ohella teos Hallituskonseljista korkeimpaan hallinto-oikeuteen 1809–2009, suuriruhtinaanmaasta nykyajan oikeusvaltioksi (2009). Sitä kirjoittaessa valkeni, että nimenomaan valistusajan aatemaailma oli suuresti vaikuttanut valtarakenteiden ja virkakoneiston uudistamiseen, myös velvollisuudentuntosen virkamieskunnan kasvattamiseen.

Näistä lähtökohdista uskon, että valistusajan aatteiden suora vaikutus kummankin naapurimaamme hoveissa ja hallitsijoiden kasvatuksessa oli yksi selittävä tekijä hallitsemisen kulttuurin jatkuvuudelle. Tulevien valtakiihostojen ymmärtämiseksi on samoin muistettava, että Kustaa III:n vuoden 1772 hallitusmuoto oli paljolti mallina ja toisena ääripäänä itsenäisen Suomen hallitusmuotoa laadittaessa.

Hallitusmuotokiista

Hallitusmuoto syntyi pitkällisten kiistojen jälkeen vapaussodasta sisällissodaksi ajautuneessa onnettomassa tilanteessa, jossa poliittiset ja yhteiskunnalliset ristiriidat jakoivat kansakuntaa. Konservatiivinen väestönosa tavoitteli monarkiaa ja suhtautui epäilevästi tasavaltaan, joka tuohon aikaan oli tuore ja kokeilematon valtiomuoto. Keväällä 1918 Euroopassa oli Venäjän lisäksi vain kolme tasavaltaa: Ranska, Sveitsi ja piskuinen San Marino. Tämä asetelma helposti unohtuu.

Monarkiaa oli kannatettu myös ulkopoliittisista syistä. Suomi oli ensimmäisen maailmansodan aikana kiinnittynyt Saksaan, jonka tukea nuorelle itsenäisyydelle haettiin ja joka vaati kuninkaanvaltaa tukensa vastineeksi. Saksan keisari ei kuitenkaan halunnut antaa poikaansa epävakaisiin oloihin. Siksi kuninkaanhakijat päätyivät keisarin lankoon, Hessenin prinssiin *Friedrich Karliin*, joka ehdittiinkin valita lokakuussa 1918 Suomen kuninkaaksi. Tilanne muuttui dramaattisesti, kun Saksa joutui tappiolle maailmansodassa ja kuukaudessa kääntyi tasavallaksi. Kuningastie oli päättynyt.

Vastakkainasettelua. Hallitusmuotokeskustelua oli alusta lähtien leimannut vastakkainasettelu hallitsijanvalta–eduskunnanvalta. Viime vaiheessa *K.J. Ståhlbergin* johtamassa perustuslakikomiteassa jännite rakentui vanhoillis-oikeistolaisen ja keskustaliberaalin näkemyksen välille.

Tasavaltaisessa hallitusmuodossa sovitetiin yhteen eri aikakausilta periytyneet maailmankatsomukset: ensinnäkin vuoden 1906 eduskuntaudistukseen, yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen nojautunut parlamentarismi ja toisaalta siis vanhan kustavilaisen hallitsijanvallan perinne. Hallituksen poliittinen vastuunalaisuus eduskunnalle oli jo vahvistettu vuoden 1917 lopulla valtiopäiväjärjestyksessä.

Valtaa jaettaessa eduskunta ja valtionpäämies muodostivat kaksi korkeimman vallankäytön napaa. Hallitus jäi toissijaiseen asemaan. Presidentille tulivat vahvat valtaoikeudet, eduskunnan hajottaminen, hallituksen nimittäminen, puolustusvoimain ylipäällikkyyys, lainsäädäntövaltaan osallistuminen ja nimitysoikeus. Toisaalta hallitusmuodon alussa ilmaistiin kansan suvereenisuus ja eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä.

Jälkiviisaasti todettuna hallitusmuoto oli jännitteistään huolimatta ensimmäisen maailmansodan jälkimainingeissa säädetyistä perustuslaeista ainoa, joka säilyi pääpiirteissään viime vuosiin asti. Yksi selitys on siinä, että perustuslakikomitea oli paneutunut vain olennaisimpaan ja laatinut säännökset joustaviksi yksinkertaisella ja selkeällä kielellä. Ståhlberg itse luonnehti hallitusmuotoa vaatimattomaan tapaan presidenttikautensa päätyttyä, että ”osuttiin oikeaan, kun vältettiin vastakkaisia äärimmäisyyksiä ja myös niitä liiallisuuksia, joihin miltei kaikki muut uudet valtiot vapausinnossaan antautuivat”.

Tasavallan alkutaipaleelta

Itsenäisen Suomen alku ei ollut helppo. Yhteiskunta oli jakautunut kahtia ja maan kansainvälinen asema vakiintumatta. Eduskunnan valittua 26.7.1919 *K.J. Ståhlbergin* ensimmäiseksi presidentiksi, *Eino Leino* kirjoitti säkeen: ”Käy valtakunnan ohjaksiin nyt mies, työn tyynen, vaan ei miekan”. Tämä kuvasti niitä tunnelmia, että Ståhlbergia olivat erityisesti vastustaneet armeija, suojeluskunnat, jääkärit ja monarkistit.

Ståhlberg. Presidentin keskeisiä tehtäviä olivat sisäpoliittisen tilanteen rauhoittaminen, valtioelinten ja parlamentaarisen järjestelmän saattaminen käyntiin sekä nuoren tasavallan ulkosuhteiden järjestäminen. Ståhlberg kannatti maltillista ja hyökkäävästä ulkopolitiikasta pidättyvää linjaa ja toimissaan realistista tilannearviota. Hän karttoi sekaantumista valtioneuvoston toimiin, vaikka tarvittiin lujiakin otteita, heimoinnostuksen, suojeluskunnan ja jääkäri liikkeen sopeuttamiseksi normaaliin menoon.

Puoluejärjestelmä oli tuolloin vasta muotoutumassa, mikä avarsi presidentin toimitilaa. Tasavallan rakentaminen oli paljolti presidentin käsissä, vaikka hän oli

eristynyt ja yksin valtaoikeuksiensa kanssa. Ståhlberg nimitti seitsemän hallitusta ja valitsi pääministerit ja avainministerit harvojen ehdokkaiden joukosta. Ståhlberg käytti myös valtateknoaan eduskunnan hajottamista ja antoi, tunnusteltuaan asiaa eduskuntaryhmien piirissä, määräyksen ns. tynkäeduskunnan hajottamisesta ja uusista vaaleista.

Ståhlbergia on pidetty jälkikäteenkin parlamentaarisena presidenttinä. Parlamentaarinen tulkinta sai yllätteen presidenttijohtoisesta tulkinnasta. Ståhlberg kehitti lähes kanonisoidun doktriinin, että presidentti on sidottu valtioneuvoston jäsenten myötävaikutukseen, muttei mielipiteeseen. Hän lähti siitä, että ensin presidentti, sitten hallitus. Erimielisyydet tuli kuitenkin ratkaista neuvottelemalla. Presidentin valtaresurssit rakentuivat sovittelusta ja henkilökohtaisen arvovallan kasvusta.

Relander. Edeltäjän määrätietoinen eheytystyö oli vakauttanut yhteiskuntaa niin, että *Lauri Kristian Relander* saattoi astua suuriin saappaisiin 1925 sis- ja ulkopolitiittisesti järjestyneissä oloissa. Relander toi presidentin lähemmäksi kansaa, alas jalustalta. Vahvaa johtajaa ei tuona aikakautena tarvittukaan, kun pääministerillä ja valtioneuvostolla alkoi olla voimavaroja pitää ohjat käsissään. Relander rohkei presidentinvallallaan vastustaa eduskunnan enemmistön luottamusta nauttivan ministeristön enemmistön kantaa vain poikkeustapauksissa.

Vaikka Relander suhtautui tunneperäisen kielteisesti sosiaalidemokraatteihin virkakautensa alussa, hänen kautensa merkittäviä saavutuksia poliittisen eheytyksen linjalla oli *Väinö Tannerin* sosiaalidemokraattisen vähemmistöhallituksen asettaminen 1926. Se oli rohkea veto, ja pelissä oli paitsi Tannerin myös Relanderin omakin arvovalta. Tämä oli myös ensimmäinen hallitus, joka esitti ohjelmansa eduskunnalle ja näin edisti parlamentaarista käytäntöä. Tannerin hallitus kaatui joulukuussa 1927 talousarviokäsittelyssä kiistaan suojeluskuntamäärärahoista.

Myöhemmin Relander joutui virkamiesten palkankorotusriidassa myös hajottamaan eduskunnan silloisen pääministerin *Svinhufvudin* aloitteesta. Lapuanliikkeen nousu kaatoi lopulta Relanderin, ja talonpoikaismarssin näyttävä vastaanottaminen Helsingin Senaatintorilla sinetöi hänen kohtalonsa.

Svinhufvud. Seuraavaa, *P.E. Svinhufvudin* presidenttikautta (1931–1937) leimasi konservatiivinen laillisuusajattelu, tiukka suhtautuminen kommunistiliikkeeseen ja yleiseurooppalainen oikeistosuuntauksen vahvistuminen. Hän oli vanhan ajan valtiomies, joka oli ehtinyt tehdä pitkän uran tuomarina ja toimia keskeisessä asemassa myös eduskunnan puhemiehenä. Tuomarin toimiensa vuoksi hän oli ollut karkotettuna Siperiaankin. Sieltä hän pääsi helmikuun vallankumouksen jälkeen maaliskuussa 1917 palaamaan Suomeen. Hänet vastaanotettiin kansallis-

sankarina ja hän teki sitten senaatin talousosaston puheenjohtajana historiaa antamalla Suomen itsenäisyysjulistuksen.

Presidentin arvovaltaa lisäsi Lapuanliikkeen lietsoman Mäntsälän kapinan kukittaminen. Svinhufvud ei suostunut kuuntelemaan kapinallisia. Hänen tunnettu radiopuheensa tehoi. Presidentti ilmoitti jokaisen salahankkeen kohdistuvan paitsi laillista järjestystä myös “minua vastaan henkilökohtaisesti, joka itse olen suojeluskuntalaisten riveissä marssinut yhteiskuntarauhan ylläpitäjänä”.

Kriisikausien vallankäyttäjää

Kallio. *Kyösti Kallion* presidenttikautta (1937–1940) on luonnehdittu sanoilla “tyyntä ennen myrskyä”. Etualalla oli varautuminen kriisiin. Samalla Kallio oli painotetusti parlamentaarinen presidentti, joka toimi pitkälle hallituksen ehdoilla pitäen huolta eduskunnan asemasta. Hän oli myös eheyttämispolitiikan jatkaja. Sen alan saavutuksia olivat pitkäaikaisen kieliriidan lopettaminen, josta edellä olen maininnut. Hallituspolitiikassa saavutuksia oli lähinnä punamultayhteistyön mahdollistaminen.

A.K. Cajanderin hallitus oli ensimmäinen todella parlamentaarinen, eduskunnan vakaaseen enemmistöön nojaava hallitus. Se otti käyttöön myös “hallituksen ilta-koulun”. Presidentti ei päässyt mukaan, ja hallituksella alkoi olla omaa profiilia. Silti Kalliolla oli juurevaa auktoriteettia, joskin eri tavalla kuin edeltäjällään. Kallio puuttui tilanteisiin vasta, kun ne näyttivät ajautuvan vaarallisiin umpikuijiin. Hän ei antautunut mukaan valtataisteluihin, mutta entisen puolueensa Maalaisliiton piirissä hänellä oli kiistaton arvovalta. Se oli neuvottelevan johtajuuden ensi askelia.

Talvisodan olosuhteissa valta siirtyi pääministeri *Risto Rytin* harteille. Ryti oli siirtynyt Suomen pankin pääjohtajan virasta pääministeriksi talvisodan toisena päivänä 1.12.1939 monien suostuttelujen jälkeen. Kriisiajan päätöksenteon mallia on luonnehdittu kolmikehäiseksi. Sisäpiirin muodostivat *Ryti, Tanner* ja *Paasikivi*. He pitivät yhteyttä päämajaan Mannerheimiin. Toinen kehä oli ulkoasiainvaliokunta, joka otettiin mukaan päätöksentekoon vasta helmikuun puolivälissä. Ulkokehänä toimi koko valtioneuvosto presidentti mukaan lukien, joka pääsi mukaan oikeastaan vasta sodan loppuvaiheessa tehtäessä päätöksiä sodasta ja rauhasta. Eduskunta oli ajautunut sivuun todellisesta päätöksenteosta.

Ryti. Sotasyällisysoikeudenkäynti on sinänsä musta piste oikeusvaltion tiellä. Väli- rauhansopimuksen 13. artiklan mukaan Suomen oli toimittava yhteistyössä liittoutuneiden kanssa sotarikollista saattamiseksi vastuuseen. Sotasyällisyyslaki tuli olemaan taannehtiva laki, mitä ei tietysti voi pitää oikeusvaltioperiaatteiden mukaisena.

Sittemmin on nähty sotasyällisyystuomion purkuyrityksen kariutuminen korkeimmassa oikeudessa ja kunnian palautuksia koskevista selvityksistä annetut epämääräiset lausunnot. Uskon Rytin arvostuksen jatkuvasti nousevan ilman, että tarvitsee edes mietiskellä oikeudellisia ja ongelmallisia virityksiä historiallisiin tapahtumiin.

Ryti vei presidentinlinnaan kokemuksensa pääministerinä vahvistaen presidentin ulkopoliittista päätöksentekoa. Kansakunnan taistellessa olemassaolostaan ei perustuslaillisia yksityiskohtia kysely. Presidenttinä Ryti sai oikeastaan vaikutusvaltaisemman aseman kuin kukaan hänen edeltäjänsä.

Toisaalta Rytin kaudella oli havaittavissa myös valtiojohdon dualismia. Väli- rauhan ja jatkosodan aikana ei ollut esimerkiksi itsenäistä puolustusministeri-instituutiota. *Rudolf Walden* toimi nimityksen mukaan “ylipäällikön edustajana hallituksen luona”. Mannerheim hallinnoi Mikkelin päämajassa sotilasesikuntaansa, Rytillä oli hallituksen sisärenkaansa. Molemmat vaikuttivat toistensa alueilla.

Taustalla oli varmaan sekin, että jo tasavallan alkuaikoina sotilaallinen johto oli etäällä poliittisesta johdosta ja toimi aika vähäisen kontrollin alaisena. Hallituksetkin vaihtuivat tuohon aikaan tiuhaan. Arvovaltakiistat koskivat mm. Petsamon nikkeli-kaivosta ja “miekantuppipäiväkäs-kyä”. Ryti joutui toimimaan hallituksen ja päämajan välisenä sovittelijana. Molemmat osapuolet joustivat, mihin hallituksella oli suurempi paine Mannerheimin käydessä vähitellen korvaamattomaksi.

Rytin uhrautuminen Ribbentrop-sopimuksessa johti lopulta hänen eroonsa ja tuomioon sotasyällisysoikeudenkäynnissä. Pääministereistä näkyvin rooli oli voimakastahtoisella *Edwin Linkomiehellä*, mikä vähitellen heikensi presidentin johtopaikkaa hallituksen sisäpiirissä.

Mannerheim. Kun Ribbentrop-sopimuksesta oli päästävä pian irti, valtioneuvosto esitti sotilas- että siviilihallinnon alalla vallan keskittämistä samalle henkilölle”. Ryti oli ilmoittanut “tässä vakaumuksessa luopuneensa toimestaan” ja Mannerheim tulisi nimittää hänen seuraajakseen.

Eduskunta hyväksyi kiireellisesti lain, ja *Carl Gustav Emil Mannerheim* astui presidentin tehtävään 4.8.1944 maan ollessa vielä sodassa. Hän oli vuonna 1867

syntynyt Venäjän keisarikunnan armeijan kenraali, tutkimusmatkailija ja valtionhoitaja ja suuri sankarihahmo. Hän nautti ylipäällikkönä jakamatonta arvostusta ja häneen sitoutuen rauhaan siirtyminen oli uhrauksista huolimatta mahdollista.

Suurvallan puolelta saneltujen ”neuvottelujen” tuloksena 19.9.1944 allekirjoitetun rauhansopimuksen, johon saatiin vasta jälkepäin samana päivänä eduskunnalta valtuudet, ehtoja pidettiin Mannerheimin kuvauksen mukaan pelottavina. Ne oli kuitenkin pakko hyväksyä. Moskovan välirauhansopimus palautti talvisodan jälkeiset rajat, mutta lisäksi Suomi menetti Petsamon sekä lupasi vuokrata Porkkalan ja maksaa raskaat sotakorvaukset.

On kuitenkin muistettava, että Suomi oli ainoa toisen maailmansodan hävinnyt maa, jota ei miehitetty ja joka sai säilyttää oman poliittisen järjestelmänsä. Väli- rauhannehtojen täyttämistä saapui kuitenkin valvomaan valvontakomissio, jolla oli lähes diktatoriset valtuudet. Vähitellen presidentin vaikutusvalta heikentyikin valvontakomission ja hallitusten paineessa.

Pääministerin asema alkoi sitten vähitellen vahvistua *J.K. Paasikiven* astuessa peräsimeen. Erotuksena edellisiin varsinkin Paasikiven II hallitus oli selkeästi pääministerin hallitus. Jälleenrakennuksen myötä siirryttiin aktiiviseen valtioon, kun kotiutukset, karjalaisten asuttaminen ja sotakorvauksetkin oli hoidettava.

Vahvan presidenttiyden aika

Presidentti-instituution kolmannen kehitysvaiheen voidaan katsoa alkaneen *J.K. Paasikiven* valinnasta vuonna 1946 presidentiksi poikkeuksellisissa oloissa eduskunnan toimittamassa vaalissa. Vuoden 1948 eduskuntavaalit normalisoivat sitten poliittisen tilanteen, ja presidentin asema lujittui entisestään.

Paasikivi otti kokeneena johtajana ulkopolitiikan leimallisesti haltuunsa, ohjasi rauhanneuvotteluja ja johti YYA-sopimuksen valmistelua. Pitkää kehityskaarta ajatellen Paasikivi oli ollut jo keskeinen vaikuttaja monessa historian käänneessä, kuningasmielinen konservatiivi valtiomuototaistelussa, Tarton rauhanneuvottelija, Moskovan-lähettiläs ja vahva talouselämän vaikuttaja. Lakitieteellisen väitöskirjansa Paasikivi oli kirjoittanut kestikievarilaitoksesta.

Paasikiven johtajuus oli vahvaa ja yksilöllistä, vaikeissa tilanteissa autoritaaristakin. Hän arvosti enemmän vahvaa otetta kuin sovintoratkaisuja. Paasikivi asettui suoraan ulkopolitiikan johtoon ja ohjasi tämän hallinnonalan haltuunsa erilliseksi päätöksentekojärjestelmäksi. Sisäpolitiikasta hän loitontui.

Merkkinä Paasikiven arvovallasta oli Porkkalan palauttaminen 1955. Vastikkeena oli YYA-sopimuksen voimassaolon pidentäminen. Asiasta lähtivät sopimaan Moskovaan Paasikivi ja pääministeri *Urho Kekkonen*. Muu hallitus sai kuulla matkan tarkoituksesta lähtöpäivänä ja lopulta tuloksesta vasta STT:n uutisista. Tässä näkyi valtioedun etusija Paasikiven johtajuusfilosofiassa.

Kekkonen oli Paasikiven kausien yhdeksästä hallituksesta viiden pääministeri ja aikakauden parlamentaarinen johtaja. Paasikivi antoi pääministerin ohjata päivänpoliittisia kysymyksiä, mutta hänen arvoaltaansa tarvittiin, kun kansa oli saatava uuden ulkopoliitiikan taakse.

Kekkoson kausi. Presidentti-instituutiolle olikin sitten olennainen merkitys *Urho Kekkoson* neljännesvuosisadan johtajuudella. Kekkosella oli pitkäaikainen kokemus paitsi pääministerinä myös muilta politiikan lohkoilta. Kekkoson lakitieteen väitöskirja käsitteli kunnallista vaalioikeutta (1936). Siinä on erinomainen katsaus subjektiivisten julkisoikeuksien kehitykseen. Muutenkin hän koki kiinnostusta juuri hallinto-oikeuteen.

Kekkosella oli erityinen kyky johtaa paitsi poliittista keskustelua myös toimia. Kauden historiallisia saavutuksia olivat idänsuhteiden vakauttaminen ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökongressin (ETYK) isännöisyys. Idänsuhteiden kriisit ja kehitys antoivat muodon johtajuudelle.

Ulkopoliitikassa Kekkonen seurasi edeltäjänsä linjaa, jonka mukaan paasikiviläisen voimapolitiittisen realismin mukaan Suomen kansainvälistä asemaa ja turvallisuutta määritti ensisijaisesti sen sijainti suuren naapurimaan kyljessä. Suuren naapurin näkemykset oli otettava huomioon, jos itsenäisyys ja toimintavapaus haluttiin säilyttää. Se oli sen ajan Ison Veljen noteeraamista. Vaikka Suomi sitoutui kauppapoliittisissa suhteissa itään, liikkumavara myös lännen suuntaan lisääntyi.

Kekkonen laajensi presidentin vallankäyttöä talouspolitiikan alueille ja runnoi maahan ohi puolueiden hätätilahallituksen. Vuoden 1970 UKK-sopimusta voidaan pitää laajamittaisimpana talouspoliittisena kokonaisratkaisuna. Erityispiirteenä siihen sisältyi sosiaalipaketti ja sopiminen maataloustulon kehityksestä.

5 VALTIOSÄÄNTÖUUDISTUKSIA

Muutosten viritystä

Kekkosen loppukaudella *Mauno Koiviston* asema pääministerinä sai taakseen suuren kansansuosion, mikä enteili uuden aikakauden tuleamista. Koiviston nousulle presidentiksi 1982 oli yhteiskunnallinen "tilaus", tarve vakiinnuttaa enemmistöparlamentarismia poliittisen järjestelmän perustana. Hallituspolitiikka vakautui, kun hallitukset tulivat istumaan koko vaalikauden.

Koiviston kaudella aloitettiin perustuslakiuudistukset. Ulkoisesti merkittävien uudistusten keskeisin oli presidentin vaalin muuttamisen välillisen ja välittömän vaalin yhdistelmäksi. Sisäpolitiikan kannalta on mainittava myös lakien lepäämään jättämisen ja eräiden eduskunnan päätöksentekosäännösten uudistaminen ts. murtoluku-uudistukset. Hallituksen muodostamisessa eduskunnan oli oltava koolla, puhe- miestä ja eri ryhmiä oli kuultava. Näiden uudistusten taustaa seuraavassa selvitellään.

Perustuslakien uudistamista alettiin laajemmalla määrällä pohdiskella hallitusmuodon 50-vuotisjuhlan jälkeen 1970-luvulla. Ensimmäinen laaja-alainen selvitys sisältyi valtiosääntökomitean välimietintöön 1974. Vuonna 1970 asetetun komitean tehtävä oli jakaantunut kahteen päälinjaan. Toisaalta oli kysymys ylimpien valtioelinten asemasta ja keskinäisistä toimivaltasuhteista ja toisaalta kansalaisten perusoikeuksista ja oikeusturvasta.

Valtiosäännön tarkistaminen

Tarkistamiskomitea. Valtioneuvosto asetti 25.11.1982 komitean selvittämään tasavallan presidentin vaalitavan muuttamista, presidentin toimivaltaa suhteessa eduskuntaan ja ministeristöön sekä eduskunnan äänestysmenettelyissä noudatettavia määräenemmistö- ja määrävähemmistösäännöksiä, toimeksiannosta ilmenevin rajoituksin. Komitean, jonka puheenjohtajana toimin, edellytettiin pyrkivän yksimielisiin ehdotuksiin, mikä olennaisesti leimasi komitean työskentelyä ja johti lopulta toteuttamiskelpoisiin ehdotuksiin.

Komitea päättyi 1983 yksimieliseen mietintöön, vaikka selvitystyön aikana jäsenillä oli ollut osakysymyksissä erilaisiakin painotuksia. Mietinnön luovutuskirjeseen kirjattiin erityisesti se näkökulma, että valtiosääntöä koskevien uudistusten ja tarkistusten toteuttaminen edellyttää laajaa yksimielisyyttä. Tämän vuoksi pidet-

tiin “tavoitteena päätyä sellaisiin ehdotuksiin, jotka voivat saavuttaa yleistä kannatusta ja ovat eri lähtökohdistakin perusteltuja”.

Pää auki uudistuksille. Valtiosääntöuudistusten vauhti yltyi, kun pää oli saatu auki. Seuraavalla vuosikymmenellä toteutettiin kaikkiaan 30 pienempää muutosta, joiden johdonmukaisuuden hallitsemisessa oli jo ilmeisiä vaikeuksia. Vaalittavan ja valtaoikeuksien tasapainottelussa kehitys on kulkenut vähitellen retorisen presidenttiyden suuntaan.

Toinen valtiosääntökeskustelua pitkään hallinnut aihe on ollut hallituksen muodostamismenettely. Valtiosäännön tarkistamiskomitea otti siinä ensimmäisen eduskunnan asemaa korostaneen, joskin tulevia muutoksia viitoittavan askeleen ehdottamalla, että eduskunnan olisi oltava aina koolla hallitusta muodostettaessa. Samoin oli kuultava eduskunnan puhemiestä ja eri ryhmiä.

Hallituksen muodostamismenettelyä on sittemmin muutettu monta kertaa lisäämällä asteittain eduskunnan mahdollisuuksia myötävaikuttaa ministereiden valintaan ja nykyisessä perustuslaissa luopumalla muodollisestikin normaalitapauksessa presidenttijohtoisesta valtioneuvoston muodostamisprosessista.

Parlamentarismin vahvistamista. Tähän uudistukset eivät pysähtyneet. Presidentti *Koiviston* aloitteesta ja ajamana poistui myös presidentin itsenäinen valtaoikeus hajottaa eduskunta määräämällä uudet vaalit. Koetin hätiköityä muutosta aluksi vastustaa kuultaessa perustuslakivaliokunnassa.

Vuodesta 1991 presidentti on voinut hajottaa eduskunnan vain pääministerin perustellusta aloitteesta puhemiestä ja eduskunnan eri ryhmiä kuultuaan. Viimeksi hajotusvaalit oli määrätty 1975. Muutos tuli mielestäni liian äkkiä ja suhteuttamatta siitä presidentin asemaan. Toinen ilman kokonaisharkintaa tehty uudistus oli hyppäys presidentin suoraan kaksivaiheiseen kansanvaaliin. – Taitaa olla turhaa jälkiviisautta.

Säännöstelyn purkautuminen. Talousympäristöön vaikutti pääomamarkkinoiden säännöstelyn purkaminen, kun 1990-luvun alussa rahamarkkinat vapautuivat. Ensin työllisyys ja valtiontalous kestivät vahvoina, mutta talous ylikuumeni ja vaihtotase heikkeni. Ehkä ei heti tajuttukaan suljetun talouden avautumisen seurauksia.

Perusoikeusuudistus

Perusoikeuksien uudistamisen tiellä on myös ollut useita vaiheita. Tarkastelen niitä senkin vuoksi, että perusoikeuksista avautuu tavallaan ihmisten näkökulma perustuslakiin ja sen toimivuuteen. Oikeusvaltiokehityksen kannalta on siis syytä sukeltaa perusoikeusuudistuksen monipolviseen valmisteluun.

Perusoikeusuudistuksen toteutumiseen ei vielä 1970-luvulla oikeastaan uskottu. Aika ei ollut kypsä. Niinpä 1970-luvun komiteat jäivät esiselvittelyn asteelle, vuoden 1977 komitea ei saanut edes mietintöä aikaan. Myöhemmin asetettu perusoikeuskomitea päätyi 1992 laajaan mietintöön (KM 1992:3), jossa aikaisemmin kariutuneista valmisteluvaiheista poiketen perusoikeussäännösten kokoaminen ehdotettiin hallitusmuodon II lukuun. Ehdotusten vastaanotto oli varauksellinen etenkin niiden ehdotusten osalta, jotka koskivat TSS-oikeuksia sekä poikkeuslakimenettelystä luopumista perusoikeuksien osalta.

Perusoikeuskomitean työ edellytti jatkovalmistelua, joka hallituksen iltakoulukäsittelyn jälkeen annettiin johtamani perusoikeustyöryhmä 1992:n tehtäväksi. Edessä oli monia kompromisseja ja kulissien takaisia neuvotteluja (OM 1993:3). Perusoikeusuudistus (HE 309/1993 vp) hyväksyttiin eduskunnassa yksimielisesti ja se tuli voimaan 1.8.1995. Yleisenä tavoitteena oli lisätä perusoikeuksien suoraa sovellettavuutta tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sekä parantaa myös yksityisten ihmisten mahdollisuutta vedota välittömästi perusoikeuksiin.

Perusoikeusuudistuksen vahvistaessaan heinäkuussa 1995 presidentti *Ahtisaari* arvioi valtioneuvoston pöytäkirjaan liittämässään lausumassa perusoikeuksien tulevan saamaan suuremman merkityksen tuomioistuimissa ja käytännön soveltamistilanteissa.

Toimintaympäristön muutos

Ahtisaari. *Martti Ahtisaari* oli myös ensimmäinen suoralla, kaksivaiheisella kansanvaalilla valittu presidentti. Hänen kaudelleen (1994–2000) oli leimallista kansainvälistyminen ja talouskysymysten kasvava rooli. Ahtisaaren verraton kokemustausta avasi uutta näkökulmaa Suomen asemaan maailmalla kiristyvässä kilpailussa.

Hän oli ensimmäinen valtiojohtajista, jonka aikana globaali talous oli pakko ottaa huomioon ja joka myös ymmärsi vienninedistämisestä tärkeyden. Viennin ja taloussuhteiden edistäjänä Ahtisaari oli pragmaattis-realistinen johtaja. Hän näki ensimmäisten joukossa, että “etäisyys lakkaa olemasta ratkaiseva tekijä markkina-

osuuksista kilpailtaessa”. Hänen kykynsä avata yhteyksiä saa nyt kiitosta niiltäkin, jotka tuolloin nahistelivat ahtaamissa ympyröissä. Integraation tiellä merkittävä askel oli myös talous- ja rahaliiton, EMU- jäsenyyden toteutuminen.

Euroopan integraatio

Valtiosääntöuudistusten olennainen haara onkin ollut maamme sopeutuminen taloudelliseen integraatioon. Tämä on todennäköisesti vähiten tunnettu uudistusten lohko. Uusia vaatimuksia ovat asettaneet ihmisoikeussopimukset, Euroopan talousalueen ja Euroopan unionin (EU) jäsenyys sekä talous- ja rahaliiton EMU:n kolmas vaihe. Nyt nämä asiat ovat nousseet yhä enemmän etualalle.

EU-jäsenyys. Valtiosäännön kannalta integraatio on merkinnyt lainsäädäntö-, budjetti-, sopimukseteko-, toimeenpano- sekä tuomiovallan siirtämistä osin maan rajojen ulkopuolelle. Vaikka EU-jäsenyyden velvoitteet ovat osin ristiriidassa perustuslakiemme kanssa, jäsenyyden mainitsemista hallitusmuodossa ei pidetty tarpeellisena. Tämä peruslinjaus omaksuttiin valtiosääntökomitean 1992:n työssä.

Olenaisia linjauksia oli se, että pyritään säilyttämään vallanjaon tasapaino muuttuvissa integraation oloissa vahvistamalla eduskunnan edellytyksiä osallistua mahdollisimman aikaisessa vaiheessa EU-säädösten valmisteluun. Tämä on tapahtunut eduskunnan suuren valiokunnan asemaa ja roolia vahvistamalla.

Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä säädettiin ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tällä oli integraation etenemistä tarkastellen myöhemmin suuri merkitys, kun eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi EY:n perustamissopimuksen velvoittavan sisällön olleen, että jäsenvaltiot sitoutuvat siirtymään talous- ja rahaliiton (EMU) kolmanteen vaiheeseen ja – lähentymisehdot täyttäessään – yhteisen rahan käyttöön ja että EMU:n kolmanteen vaiheeseen siirtymisen tai yhteisen rahan osallistumisen osalta ei ollut jäsenvaltion omasta tahdosta riippuvaa liittymismenettelyä.

Perustuslakivaliokunta saattoi 1998 todeta käsiteltyään valtioneuvoston tiedonantoa Suomen osallistumisesta euroalueeseen menettelyn olleen sopusoinnussa valiokunnan aikaisemmin selvittämien menettelytapojen kanssa. Nämä oikeudelliset edellytykset eivät tietysti koske tuolloisia valuuttojen vaihtokursseja ja euroalueen nykyisiä talousongelmia.

Jännitteet purkautuvat

Halonen. *Tarja Halosen* aikana presidentti-instituutioon kohdistui jälleen muutoksia. Vuoden 2000 perustuslaissa parlamentaarinen piirre on korostunut siirtymisessä presidenttikeskeisestä hallituksen muodostamismenettelystä kokonaan eduskuntakeskeiseen. Eduskunta valitsee pääministerin ja presidentille on jäänyt vain pääministerin ja hänen esityksestään muiden ministereiden muodollinen nimittäminen.

Uudistuksia jatkettu. Eduskunta oli jo vuonna 1992 edellyttänyt hallituksen jatkavan uudistuksia ja 1994 käynnistämään perustuslain uudelleenkirjoittamistyön. Pikaisen komiteavalmistelun (KM 1997:13) jälkeen uudistus hyväksyttiin 1999 ja se tuli voimaan 1.3.2000. Yhtenäisellä Suomen perustuslailla (11.6.1999/731) ja eduskunnan työjärjestyksellä korvattiin aikaisemmat neljä perustuslakia. Uudistuksessa ei muutettu valtiosäännön perusteita, vaan perustuslakivaliokunnan määrittelyn mukaan (PeVM 10 ja 11/1998 vp) ”pikemminkin korjattiin ja huollettiin valtiosääntöä”.

Perustuslain alussa määritettiin entistä selkeämmin poliittinen järjestelmämme tasavaltaiseksi parlamentaariseksi demokratiaksi ja ilmaistiin myönteinen suhtautuminen kansainväliseen yhteistoimintaan. Samoin täsmennettiin ylimpien valtiotielinten asemaa ja tehtäväalueita.

Parlamentaarisen piirteen korostaminen näkyi erityisesti siirtymisessä presidenttikeskeisestä hallituksen muodostamismenettelystä eduskuntakeskeiseen. Samoin presidentin lainsäädäntövaltaa antaa asetuksia supistettiin.

Päätöksentekomenettelyä on uudistettu. Sääntönä oli tosin ennenkin jo ollut, aina *Ståhlbergin* aikoinaan kehittämä malli (ks. Hidén, Presidentin valta-kirjassa s. 402 ss.), että presidentti tekee päätökset valtioneuvostossa ministerin esittelystä. Menettelyä on nyt täsmennetty (PL 58 §) siten, että presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa tämän ratkaisuehdotuksesta.

Valtioneuvosto tekee siis kollegiona päätöksen siitä, millaista ratkaisua esitetään. Jos presidentti ei päättä asiasta ehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvostolle. Laki- ja budjettiesitysten antamisesta päätetään valtioneuvoston kannan mukaisesti. Erikseen on lueteltu ne asiat, joissa presidentti päättää ilman ratkaisuehdotusta. Nykyisen perustuslain yleinen piirre on presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan korostaminen. Parlamentarismien vahvistaminen ja yhteistyön painottaminen on silti säilyttänyt Suomen valtionjohtajalla enemmän toimintakeinoja kuin useimpien muiden parlamentaaristen maiden päämiehillä.

Toisaalta presidentille on pyritty sovittamaan arvojohtajuuden viittaa. Presidentti Halonen on avannut keskustelua yhteiskunnallisesti merkittävistä aiheista, tasa-arvosta ja sosiaalisesta vastuuntunnosta ja nauttii näin meillä ja maailmalla suurta arvostusta. Arvokysymykset ovat heijastuneet maailmalla, kun presidentti on kansainvälisillä forumeilla, YK:ssa, Euroopan neuvostossa ja lukuisilla valtiovierailuilla aktiivisesti puuttunut sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kysymyksiin.

Niinistö. Perustuslain parlamentaarisia piirteitä korostettiin vielä aikaisempaa kehityskulkua jatkaneella uudistuksella, jonka eduskunta pikkukiiستوյن jälkeen kompromissina hyväksyi 16.2.2011 ja joka tuli voimaan Sauli Niinistön aloittaessa maaliskuun alussa 2012 uutena presidenttinä. Kun presidentin päätösvalta aikaisempaa selkeämmin sidottiin hallituksen kantaan, maamme hallitusjärjestelmä lähentyi länsimaista normaaliparlamentarismia. Näin odotukset arvojohtajuudelle ovat lisääntyneet.

Nykyinen valtiosääntö tavallaan pakottaa presidentin hakemaan yksimielisyyttä hallituksen kanssa, kun mahdollisessa ristiriitatilanteessa hallituksen olisi haettava selontekomenettelyllä eduskunnan kantaa asiaan. Tässä eduskuntakäsittelyn aikana kehitellyssä lisäkiemurassa tarkoitettiin ilmeisesti korostaa presidentin asemaa, vaikka selontekomenettely voidaan ymmärtää toisinkin päin. Saapa nähdä, miten nykyiset toimijat asettelevat askelmerkkinsä tasapainoisen parlamentaarisen hallitustavan vakauttamiseksi!

Kehityksen pitkä kaari. Historialliset kuvat kertovat, miten hallitusmuodon joustavuus antoi eri aikakausina perustan valtioelinten suhteiden kehitykselle tarpeiden mukaisesti. Presidentin asiana oli selviytymisprojekteissa vaikeiden ratkaisujen tekeminen ja kansakunnan yhdistäminen niiden taakse. Presidenttien rinnalla ja asemesta monet pääministerit, kuten *Tanner*, *Ryti* ja *Paasikivi* kantoivat johtajan vastuuta.

Toimintaympäristön ja perustuslain muutosten mukana kuva on tullut monisäikeisemmäksi. Silti olisi päivänpolitiikan yli nähtävä kehityksen pitkä kaari. Ei ole kysymys vain kunkin valtioelimen näkökulmasta vaan siitä, miten päätöksenteko kokonaisuutena toimii. Valtiosäännön kehittämistä on tarkasteltava kaukoviisaasti irti henkilöistä ja lyhyen ajan tavoitteista. Miten kehityksen pitkästä linjasta voitaisiin pitää kiinni?

Valtioelinten suhteissa on ensinnäkin ollut tärkeitä jatkaa kehityksen pitkää linjaa, parlamentaarisen hallitustavan vahvistamista. Parlamentarismia korostava päätöksentekomenettely on nyt kehitetty pääsäännöksi. On suuren kynnyksen takana, milloin valtioneuvosto käy arvovaltaista presidenttiä haastamaan. Joskus

on myös paasikiviläinen viisaus presidentin puolelta antaa muiden toimia ja jäädä taustalle, olla tarvittaessa “vahvana korttina” käytettävissä.

Vahva hallitus ja sen määrätietoinen pääministeri voi puolestaan olosuhteista riippuen nousta valtiolaivan peräsimeen, niin kuin historian kulusta olemme nähneet. Toisaalta perustuslain näkökulmasta ja varsinkin monipuoluejärjestelmän maassa pitää puhua valtioneuvostosta, ei pääministeristä. Pääministerinä on nykyisin usein puoluejohtaja, mikä ei vähennä johtajuuden edellytyksiä mutta voi joskus heijastua. Perustuslakikehityksen kannalta pääministerin aseman korostaminen on todennäköinen tulevaisuuden suunta.

6 HALLINTOLAINKÄYTÖN UUDISTUS- HANKKEET

Esihistoriaa. Hallintolainkäytön oikeudellisia kiinnekohtia voidaan nähdä jo vuoden 1634 hallitusmuodossa, joka vahvisti rajankäynnin yleisten tuomioistuinten ja hallintovirastojen välillä. Sitten vuoden 1734 lain oikeuskäymiskaassa ratkaistiin lopullisesti hallinto-oikeudellisen lainkäytön ja yleisten tuomioistuinten pesäero. Ruotsissa erotettiin hallintolainkäyttö varsinaisesta hallinnosta perustamalla hallitusoikeus (regeringsrätt) vuonna 1909 ja Suomessa korkein hallinto-oikeus 1918.

Hallintolainkäytön juuret johtavat siis kauas ruotsinvallan aikaan. Kehityskaarta kuvaa juhlakirja 2.10.2009 ”Hallituskoseljista korkeimpaan hallinto-oikeuteen – suuriruhtinaanmaasta nykyajan oikeusvaltioksi”. Otan siitä seuraavaan eräitä mielenkiintoisia kohtia, jotka kuvaavat järjestelmämme perusteita. Toinen lähteeni on juhlaulkaisu ”Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta” (2018).

Kehitysaloitteet. Hallintolainkäytön uudistussuunnitelmat kohdistuivat Suomessa aluksi perustuslakikomitean työtä 1864 käynnistettäessä väliasteen kehittämiseen. *Aleksanteri II:n* vahvistamassa ohjelmassa perustuslakikomitealle määrättiin, että “koska taloudellisten oikeuskysymysten tarkkaa harkintaa varten oli tarpeen, että oli olemassa väliaste senaatin ja ensiksi tuomitsevan viranomaisen välillä, komitean tuli ehdottaa, mitenkä sellaiset väliasteet, joita voitiin kutsua kollegeiksi, oli kokoonpantava ja järjestettävä”.

Siten organisaatiota ei alussa koettu puutteelliseksi niinkään ylimmässä asteessa. Päinvastoin hallintolainkäytön katsottiin sisältyvän niihin hallitusasioihin, siihen, ylimpään hallitusvaltaan, joka edelleenkin oli uskottava senaatille. Vielä perustuslakikomitean vuoden 1886 hallitusmuotoesityksessäkkin pysyttiin samalla kannalla, että “senaatilla oli ylin lainkäyttövalta talous- ja muissa hallintoasioissa ja ettei sen päätöksiä ollut enää alistettava etemmäksi eikä niihin voitu hakea muutosta” (Förslag till Regeringsform 1887).

Ensimmäinen hallintotuomioistuimen perustamista koskeva aloite oli *R. A. Wreden* 6.2.1891 aatelissäädystä päiväämää anomusehdotus Suomen “kamarioikeuden” perustamisesta, joka ei kuitenkaan edistynyt lakivaliokunnan valmistelua pitemmälle. Ehdotuksen perusteluissa huomautettiin, “ettei senaatin talousosaston jäseniä voitu valita virkoihinsa yksinomaan heidän taitonsa perusteella ratkaista hallinto-oikeudellisia valitusjuttuja ... tyydyttävää ratkaisua ei voitu saavuttaa muutoin kuin perustamalla erityinen kolleginen ylioikeus hallinto-oikeudellisia

valitusjuttuja varten.” Anomusesityksestä ei suoraan käynyt ilmi, tarkoittiko se ylimmän asteen vai välioikeusasteen perustamista. Toisaalta Wrede oli sitä mieltä, että “tuomioistuin parhaiten vastaisi tarkoitustaan, jos se saisi ratkaista jutut viimeisenä oikeusasteena.” Lakivaliokunta ei ehtinyt käsitellä asiaa ennen valtiopäivien päättymistä.

Aloitteet ylimmän hallintotuomioistuimen perustamisesta kertautuivat sitten vuoden 1907 (*Jonas Castrén* ym.) valtiopäivillä. Senaatinkin vuonna 1907 valmistamassa ehdotuksessa uudeksi hallitusmuodoksi oli kohta, jonka mukaan olisi perustettava ylimmäksi oikeusasteeksi erityinen hallinto-oikeus. Asiasta ei kuitenkaan tuolloin vielä annettu esitystä eduskunnalle.

Vuoden 1908 ensimmäisillä ja toisilla valtiopäivillä (*E. N. Setälä* ym. aloitteen jälkeen) astuttiin askel pitemmälle. Eduskunta teki tällöin anomuksen esityksen antamisesta tuomioistuimen perustamisesta, jolle ylin hallinto-oikeudellinen lainkäyttö siirrettäisiin senaatin talousosastolta. Tässäkin oli vielä vaihtoehtoja, eivätkä senaatin talousosaston jäsenet olleet valmiita ehdotusta kannattamaan.

Vertailukohdan hankkeelle antoi Ruotsissa ajankohtainen *Hammarskjöldin* 1907 valmistunut ehdotus ylimmän asteen hallintotuomioistuimen perustamisesta. Suomessa uudistusta perusteltiin etupäässä käytännön tarpeilla. Periaatteelliselta kannalta kiinnitettiin huomiota siihen, etteivät hallintoviranomaiset enää olleet soveliaita ratkaisemaan oikeudenkäyttöön kuuluvia asioita.

Kysymys ylimmän hallinto-oikeudellisen tuomioistuimen perustamisesta tuli uudelleen esille ns. perustuslakikomiteassa. *K.J. Ståhlbergin* johtaman komitean hallitusmuotoesityksessä vuodelta 1917 oli tuomioistuimesta, jota nyt kutsuttiin jo korkeimmaksi hallinto-oikeudeksi, pääasiallisesti samanlaiset määräykset kuin senaatin ehdotuksessa vuodelta 1907.

Korkeimman hallinto-oikeuden perustaminen 1918

Vuoden 1917 ensimmäisille valtiopäiville annettiin korkeimmasta hallinto-oikeudesta esitys, jonka eduskunta ehti samana päivänä 2.8.1917, kun se hajotettiin, hyväksyä lakivaliokunnan ehdottamin muutoksin. Sen mukaan tuomioistuimen jäsenet olisi nimitetty vain viideksi vuodeksi. Senaatti, joka ei tähän ratkaisuun tyytynyt, antoi asiasta uuden esityksen vuoden 1917 toisille valtiopäiville. Esitys tulikin sitten hyväksytyksi jokseenkin sellaisenaan, mikä johti korkeimmasta hallinto-oikeudesta 22.7.1918 annettuun lakiin.

Lähtö hallintotuomioistuininlinjalle ei ollut enää edellyttänyt periaatteellisia pohdiskeluja. Viimeisissä lainvalmisteluvaiheissa viitattiin lähinnä siihen, ettei senaatin talousosastolla ollut hallinto-oikeudellisten valitusasioiden – niiden lukumäärä ja laatu huomioon ottaen – joutuisaan ja oikeusturvan kannalta tyydyttävään käsittelyyn riittäviä edellytyksiä. Sen vuoksi pyrittiin erityiseen “senaatista erillään olevaan tuomioistuimeen”, jonka toimivaltaan tulivat hallinto-oikeudellisista valitusasioista ne, joiden ratkaisu riippui lain soveltamisesta (HE 7/1917 vp). Ne valitusasiat, joiden ratkaisu riippui pääasiassa toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta, jäivät edelleen senaatin (hallituksen) ratkaistavaksi.

Korkeimman hallinto-oikeuden valtiosääntöoikeudellinen asema ja tuomareiden riippumattomuus vahvistettiin vuoden 1919 hallitusmuodossa. Vastaavasti valtiovallan kolmijako-opin mukainen tehtäväjako on säädetty nykyisin perustuslaissa.

Nykyisessä korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetussa laissa (2006) tuomioistuimen toimivalta on todettu yleisesti, tosin viitaten asianomaisiin säädöksiin. Samalla on säilytetty se periaatteellinen mahdollisuus, että asian ratkaiseminen riippuu pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta, jolloin asia siirretään ratkaistavaksi hallitukselle. Tällaisten hallituksen ratkaistavaksi siirrettävien asioiden määrä on nykyaikana jäänyt vähäiseksi, kun lainsäädäntö on muuttunut yhä yksityiskohtaisemmaksi. Toimivaltajärjestely osoittaa kuitenkin edelleen sitä lähtökohtaa, että hallintotuomioistuimen ei tule sekaantua hallituksen harkintaan tarkoitettuihin asioihin. Samasta syystä muutoksenhaku hallituksen ja ministeriöiden päätöksistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen on rajattu nykyisinkin hallintolainkäyttölain 7 §:ssä oikeudenloukkaukseen eli laillisuusperusteeseen.

Vuosikymmenten uudistuksia. Muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuuden kannalta merkitsi aikoinaan suurta uudistusta vuoden 1950 laki muutoksenhausta hallintoasioissa. Lakia oli valmisteltu jo 1930-luvulta alkaen, mutta väliin sattuneet sota-ajat keskeyttivät tällaiset uudistukset. Laissa laajennettiin valitusoikeutta ja annettiin muutoksenhausta aikaisempien hajanaisten säännösten sijasta yhtenäiset säännökset. Kysymys oli merkittävästä periaatteesta, kun valitusoikeus koski hallinnon kaikkien tasojen päätöksiä ja kun valitusoikeutta voitiin sen jälkeen rajoittaa vain erityisin säännöksin.

Hallitus oli ensin ehdottanut valitusoikeutta vain väliasteen ja alempien hallintoviranomaisten päätöksistä, mutta eduskunnassa tehdyn aloitteen pohjalta valitusoikeus ulotettiin myös valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksiin. Tosin tämä tuli mahdolliseksi, kuten edellä on todettu, nimenomaisesti vain laillisuusperusteella eikä tarkoittanut puuttumista hallituksen harkintavaltaan. Tämä vastaa hallinto-oikeuden ja lainalaisuuden yleismaailmallisia periaatteita.

Vuoden 1950 laki oli sikäläkin aikaansa edellä, että lakiin sisältyivät käytännönläheiset säännökset valituksen tekemisjärjestyksestä, valitusajasta ja valitusosoitusten liittämistä ylempien ja alempien hallintoviranomaisten päätöksiin. Myöhemmin lakiin lisättiin myös ns. täydennysmenettelyä koskevat säännökset, jotka tarkoittivat valituksissa olevien puutteiden korjaamista ja palveluperiaatteen omaksumista hallintolainkäytössä. Siten muotovirheet eivät voineet enää johtaa valitusten jättämiseen tutkimatta tuomioistuimessa.

Muita tärkeitä ensi vuosikymmenten uudistuksia olivat yleiset lait asiakirjojen lähettämisestä ja päätösten tiedoksiannosta myös postitse. Samoin saatiin erinäisten vaiheiden jälkeen aikaan 1966 laki ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa, sekin korkeimman hallinto-oikeuden piirissä valmisteltuna. Laki sisälsi säännökset olennaisten erehdysten ja ilmeisten virheiden johdosta syntyneiden ns. lainvoimaisten hallintopäätösten samoin kuin hallintotuomioistuinten päätösten korjaamiseen myös säännönmukaisen valitusajan jälkeen, mikä täydentää oikeusturvajärjestelmää ja luo oikeuden toteutumiseen luottamusta.

Nykyisin prosessimenettelyä koskevat säännökset on koottu yhtenäiseen hallintolainkäyttölakiin vuodelta 1996. Se on hallintotuomioistuinten oma käytännönläheinen oikeudenkäymiskaari, joka sisältää säännökset paitsi säännönmukaisesta myös ylimääräisestä muutoksenhausta samoin kuin menettelystä hallintotuomioistuimissa.

Alempien hallintotuomioistuinten perustaminen. Vuoden 1919 hallitusmuotoa säädettäessä hallintotuomioistuinjärjestelmä oli vielä muodollisesti yksiasteinen, joskin tuo ensimmäinen perustuslaki jo edellytti alemmanasteista hallintolainkäyttöä. Perustuslaissa oli nimittäin säädetty alemmansateisen hallintolainkäytön valvontatehtävä jo korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Alemman asteen lainkäyttö kuului tuolloin lähinnä valtion paikallisviranomaisille, maaherroille ja lääninhallituksille sekä perustettaville keskusvirastoille toimialueillaan. Tuomioistuinorganisaatiota voitiin uudistaa asteittain kehittämällä ensin menettelyä ja sitten perustamalla lääninhallitusten yhteyteen lääninoikeudet vuonna 1955, vahvistamalla niiden tuomioistuinluonnetta 1974 ja irrottamalla lääninoikeudet lopulta riippumattomiksi tuomioistuimiksi vuonna 1989. Seuraavassa vaiheessa muodostettiin 12 lääninoikeudesta vuonna 1999 nykyiset kahdeksan alueellista hallinto-oikeutta. Vireillä on nyt uudistus yksikkökoon suurentamisesta niin, että hallinto-oikeuksien lukumääräksi tulee kuusi.

Suomessa on näin vakiintunut kaksiasteinen yleisten hallintotuomioistuinten järjestelmä, jonka peruseriaatteet on vahvistettu perustuslaissa ja jota varten on moderni prosessilaki. Erityisiä hallintotuomioistuimia ovat vain kilpailua ja julkisia hankintoja käsittelevä markkinaoikeus sekä sosiaalivakuutusasioissa toimiva vakuutusosasto. Hallintotuomioistuinten toimiala on laajempi kuin Ruotsissa tai monissa muissa maissa.

Oikeudenkäyttöjärjestelmän vahvuutena on myös se, että lainsäädännön soveltamiskysymyksiä ja hallinnon oikeusongelmia on voitu koota yhteen ylimmässä asteessa. Kun hallinnon kehitykselle on usein ominaista sektoroituminen, yleisen oikeusvaltiokehityksen kannalta on olennaista hahmottaa oikeusongelmia yli hallinnon rajojen ja pitää kiinni kansalaiskeskeisestä oikeusturva-ajattelusta.

Viime vuosien tutkimuksissa oikeusturvan toteutumisesta on korostettu toiminnallista näkökulmaa, hallinnon ja hallintolainkäytön tarkastelemista niiden poikkeavista toimenkuvista huolimatta toiminnallisena kokonaisuutena. Suomessa julkishallinnolla on hyvin suuri osuus myös yhteiskunnallisten palvelujen tuottajana.

Hallinnon ensiasteessa tehdään Suomenkin kokoisessa maassa vuosittain miljoonia päätöksiä verotuksen, sosiaaliturvan, elinkeinojen ja yrittämisen, ympäristön ja kuntien – esimerkkejä mainiten – aloilla. Oikaisuvaatimuksia ts. pyyntöjä virheiden korjaamisesta hallinnon sisällä asianomaisen viranomaisen toimesta käsitellään vuosittain myös satoja tuhansia. Hallintotuomioistuimiin tulee vuosittain yhteensä n. 30.000 asiaa väliasteessa ja sitten korkeimpaan hallinto-oikeuteen jatkovalituksia n. 4.000. Tämäkin osoittaa, että oikeusturvan määrällinen painopiste on hallinnossa ensi asteessa. Toisaalta muutoksenhakumahdollisuus toimii myös virheitä ennalta ehkäisevästi, joten sillä on kokonaisuuden kannalta, ei vain ratkaistavissa valitusasioissa vaan yleensäkin julkisen vallan käytössä lainalaista ja hyvää hallintoa edistävä vaikutus.

7 PERUSOIKEUDET

Perusoikeuksien tarkoitus – perusarvojen vahvistaminen

Oikeus ja arvot

Suomen perustuslain alussa (PL 1 §) on kirjattu kolme valtiosääntömme taustalla olevaa perustavanlaatuista arvoa. Ne ovat ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilön vapaus ja oikeudet sekä oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa. Perustuslain säännös yksilön oikeuksien ja vapauden turvaamisesta korostaa perusoikeuksien keskeistä asemaa maamme valtiosäännössä.

Perusoikeuksista avautuu näkökulma koko oikeusjärjestyksen ymmärtämiseen. Oikeusjärjestys on monikerroksinen säännösten, periaatteiden ja arvojen kokonaisuus. Sen kehitykseen ovat vaikuttaneet erilaiset rakenteelliset, historialliset ja yhteiskunnalliset tekijät. Oikeuden sisältöä on tarkasteltava kuitenkin ihmisten kannalta. Valtiosääntö ja perusoikeudet ovat järjestelmän runko, jonka varaan lakien säätäminen ja soveltaminen, oikeusjärjestyksen toimivuus rakentuu.

Eri maiden yhteiskuntajärjestelmien eroista huolimatta yksilön oikeuksissa on monia yhteisiä piirteitä. Tällaisille yleisille oikeuksille on kehittynyt erityisellä tavalla vakuutettu ja turvattu asema eri oikeusjärjestyksissä. Perusoikeussäännöstö on turvattu kunkin valtion valtiosäännössä. Ihmisoikeuksista puhuttaessa tarkoitetaan puolestaan kansainvälisin sopimuksin yksilöille turvattuja merkittäviä oikeuksia. Vaikka perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien muodollinen pohja on erilainen, ne koskevat sisällöllisesti suuressa määrin samoja oikeuksia. Niiden välillä on merkittävää vuorovaikutusta.

Jäljempänä tarkastellessani perusoikeuksien taustaa, sisältöä ja osin soveltamiskäytäntöäkin. Olen käyttänyt lähteenä kirjoittamaani osuuttani perusteoksessa ”Perusoikeudet” (WSOYpro, p. 1999 ja 2011). Lukija voi sieltä saada yksityiskohtaisemmat tiedot. Toivottavasti saan monet innostumaan tuon kirjan (1069 s.) selaamiseen.

Perusoikeuksien määrittely

Oikeuksien pysyvyys

Perusoikeuksilla tarkoitetaan perustuslaissa säädettyjä yksilölle kuuluvia oikeuksia. Perusoikeuden määritelmään on usein liitetty muodollisen perustuslaintasoisuuden lisäksi myös sisällöllisiä aineksia. Vain perustavanlaatuiset, erityisen tärkeät oikeudet ovat perusoikeuksia. Niiden tulee lisäksi olla yleisiä, kaikille periaatteessa yhdenvertaisesti kuuluvia. Siten tietyn ryhmän erityiset oikeudet, esimerkiksi aikaisemmat säätyjen erioikeudet, eivät ole olleet perusoikeuksia.

Perusoikeuksille on ominaista niiden muodollisesta perustuslaintasoisuudesta johtuva erityinen pysyvyys ja oikeudellinen luonne. Perusoikeuksille on täten ominaista korotettu muodollinen lainvoima. Perusoikeuksia voidaan muuttaa ja niistä voidaan poiketa vain vaikeutetussa lainsäätämisyjärjestyksessä. Täten perusoikeuksilla on hierarkkisesti ylempi asema tavallisiin lakeihin nähden, ja niillä on merkitystä koko oikeusjärjestyksen arvoperustana. Toisaalta on tärkeätä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista (PeVM 5/2005 vp).

Perusoikeuksien merkitys

Perusoikeuksiin on aikaisemmin vedottu lähinnä lainsäädäntömenettelyssä, ja niillä on ollut käytännön merkitystä lainsäätämisyjärjestystä ratkaistaessa. Perusoikeudet ovat vähitellen saaneet yhä enemmän yksilön oikeuksien luonnetta, kun perusoikeuksia on ryhdytty soveltamaan käytännön hallinnossa ja tuomioistuimissa. Yksityisen ihmisen näkökulmasta on suuri merkitys sillä, että hän voi entistä useammin suoraan vedota perusoikeuksiinsa. Perusoikeuksien selkeä määrittäminen auttaa ihmisiä hahmottamaan oikeutensa ja asemansa suhteessa julkiseen valtaan, yhteiskuntaan ja ympäristöönsä.

Oikeusvaltiokehitys

Perusoikeudet ovat myös olennainen osa oikeusvaltion tunnusmerkkejä. Näihin sisältyy vaatimus kansalaisvapauksien ja oikeusturvan takaamisesta valtiosäännössä. Aikaisemmin perusoikeuksia tarkasteltiin usein yksilön vapauspiirinä myös valtion toiminnoista (Ks. Erich 1924a ja b: 217, Merikoski 1932: 90).

Suomen hallitusmuoto oli alun perin tyypillinen 1900-luvun oikeusvaltion perustuslaki. Se turvasi useimmat perinteiset vapausoikeudet, kuten henkilökohtaisen

vapauden, liikkumisvapauden, omaisuudensuojan, uskonnonvapauden, sananvapauden, kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden sekä yhdenvertaisuuden lain edessä.

Nykyisessä hyvinvointivaltiossa on vapausoikeuksien tason säilyttämisen ja kehittämisen ohella pyritty laajentamaan perusoikeusturvaa tosiasiallisen tasa-arvon sekä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien suuntaan. Perusoikeussäännöstömme on uudistettu vuonna 1995. Tällöin laajennettiin ja täsmennettiin aikaisempia vapausoikeuksia sekä otettiin perustuslakiin keskeiset taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet.

Perusoikeussäännöstöä kehitettäessä on voitu ottaa huomioon kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet, Euroopan yhdentymisen ja eri maiden valtiosääntökehitys. Suomi pystyi erityisesti huomioimaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset ja soveltamiskäytännön, koska Suomi liittyi Euroopan neuvostoon ja tuli siten sopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen määräysten velvoittamaksi vasta vuonna 1990. Perusoikeussäännöstömme on siis kansainvälisesti vertaillen nykyaikaisella tasolla ja vahvistaa suomalaisia perusarvoja ja oikeusvaltiokehitystä.

Perusoikeuksien juuret ja kehitys

Varhaistaustaa

Perusoikeuksien ja julkisen vallan lakisidonnaisuuden juuret löytyvät jo varhaisista maanlaeista, joissa edellytettiin oikeuksiin puuttumiselta laillista tutkintoa ja tuomiota. Lainalaisuusperiaate, ”maa on lailla rakennettava”, vaikuttaa vahvasti oikeusajattelumme taustalla (Ståhlberg 1928: 4).

Perusoikeuksien kirjaaminen perustuslakiin alkoi 1700-luvun lopulla Yhdysvaltojen (USA) osavaltioista ja vakiintui pian USA:n liittovaltion peruslain ja Ranskan vallankumouksen kautta. Ranskan vallankumouksen keskeisimpiin asiakirjoihin kuului vuonna 1789 hyväksytty *ihmisen ja kansalaisen oikeuksien julistus*, joka otettiin sittemmin vuoden 1791 perustuslain johdannoksi. Tämän julistuksen merkitys eurooppalaiselle valtiosääntö- ja perusoikeuskehitykselle oli ratkaisevan tärkeä.

Kansainvälisesti merkittävimpinä kiinnekohtina kohti nykyaikaista perusoikeussäännöstöä on pidetty Englannin *Magna Chartaa* vuodelta 1215, Pohjois-Amerikan siirtokuntien valtiosäännöissä olleita oikeuksien luetteloita (*Bill of*

Rights) 1700-luvun loppupuolelta sekä Ranskan suuren vallankumouksen ihmisoikeuksien julistusta 1789 ja siihen nojanneita mainintoja ihmisten oikeuksista vallankumouksen jälkeisissä perustuslaeissa.

Perusoikeuskäsitteen vakiintuminen

Perusoikeuden käsite

Perusoikeus-termi on tullut perustuslakiin vasta vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa. Perusoikeus perustuslaissa vakuutettuna yleisenä oikeutena on kuitenkin vakiintunut huomattavasti aikaisemmalta ajalta lähtien 1870-luvulta säätyvaltiopäivien käytännöstä.

Perusoikeuden käsitteen (*grundrättighet, Grundrecht*) toivat suomalaisen oikeuskeskusteluun 1870- ja 1880-luvulla julkaisuissaan ja luennoissaan Leo Mechelin ja Robert Hermanson. Kummankin oikeusoppineen esittämässä luetteloissa esiintyivät saavutetut oikeudet, samoin suoja laitonta vangitsemista vastaan, oikeus lailliseen tuomioistuimeen sekä yhtäläinen oikeus hankkia maaomaisuutta.

Leo Mechelinin vuonna 1905 laatima luonnos uudeksi hallitusmuodoksi oli ensimmäinen suomalainen perustuslakiehdotus, johon sisältyi myös yhtenäinen länsimaisen valtiosääntötradition mukainen perusoikeusluku. Se oli paljolti mallina myös vuoden 1919 hallitusmuodon perusoikeuslukua kirjoitettaessa (ks. Jyränki 1973: 122–123, Viljanen 1988a: 107–113 sekä Jyränki 1989: 939–947).

Kun vuonna 1906 vahvistettiin perustuslakina olemaan voimassa laki lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta, Suomi ensi kerran kiinnittyi perustuslakitasolla länsimaiseen liberalistiseen perusoikeustraditioon (Viljanen 1988a: 164–166). Tämä oli merkittävä historiallinen virstanpylväs, joka saatiin pystytettyä suurlakon jälkitunnelmissa.

Perusoikeuksien sääntely

Perusoikeudet hallitusmuotoon

Vuoden 1919 Suomen Hallitusmuodon toinen luku kansalaisten yleisistä oikeuksista oli tyypillinen tuon ajan oikeusvaltion perustuslaki sisältäen säännökset perinteisistä vapausoikeuksista. Näiden ohella perustuslakiin tulivat yleinen yhden-

vertaisuussäännös sekä säännökset uskonnollisesta ja kielellisestä tasa-arvosta, säännökset työvoiman turvasta ja oikeudesta maksuttomaan kansakouluopetukseen. Tässä oli jo perustaa myöhemmille taloudellisille, sosiaalisille ja sivistyksellisille perusoikeuksille.

Siirtyminen nykyaikaiseen perusoikeustraditioon oli joustava, koska myös aikaisemmat säätyerioikeudet jätettiin voimaan. Hallitusmuotoon jäi samoin aikaisemmin kehittyneen, saavutettuja oikeuksia koskevan opin vuoksi erityisjärjestely, joka salli ”poikkeusten” tekemisen perustuslaista, jos niistä säädettiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Näin vahvistettiin välillisesti autonomian aikana kehittynyt tapa kajota perustuslakiin.

Poikkeuslait

Poikkeuslaki on eräs suomalaisen perusoikeustradition erityispiirre. Poikkeuslaki on sisällöltään perustuslain vastainen laki, minkä vuoksi ristiriita on mahdollista hyväksyä vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Poikkeuslait ovat usein olleet määräaikaaisia. Poikkeuslaki on säätämisyjärjestyksestään huolimatta normihierarkisesti rinnastettu tavalliseen lakiin, minkä vuoksi se on voitu kumota tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Samoin sitä voidaan muuttaa tavallisena lakina, ellei muutos sisällä suurempaa tai muunlaista poikkeusta perustuslaista kuin alkupeäinen poikkeuslaki. Asetelmaa on kirjallisuudessa kuvattu niin, että poikkeuslaki merkitsee aukon tekemistä perustuslakiin tai perustuslainsuojaan. Jos poikkeuslakiin myöhemmin tehtävä muutos mahtuu tästä aukosta, se on säädettävissä tavallisena lakina, mutta jos se merkitsee aukon murtamista laajemmaksi, on muutos tehtävissä vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Poikkeuslakimahdollisuus on merkinnyt mahdollisuutta poiketa perusoikeuksista perustuslain sanamuotoa muuttamatta. Toisaalta se on korostanut muotomääräyksiä ja siirtänyt lainsäädäntökäytännössä painopistettä varsinkin aikaisemmin, muutokysymyksiin.

Viime vuosina kehitys on käynyt aineellisen perusoikeussuojan vahvistumiseen, kun eduskunnan perustuslakivaliokuntakin on lausunnoissaan yhä useammin alkanut edellyttää lakiehdotusten muuttamista siten, että ristiriita perustuslain kanssa poistuu ja että perusoikeussäännökset saavat enemmän lainsäädäntöä ohjaavaa vaikutusta (PeVL 66/2002 vp, 46/2004 vp, 25/2005 vp ja PeVM 5/2005 vp). Siten poikkeuslakien käyttöä on pyritty viime vuosina vähentämään, minkä vuoksi myös uudistettuihin perusoikeussäännöksiin kirjoitettiin entistä tarkemmat lakivaraukset ja perusteet perusoikeuksien rajoittamiselle.

Perusoikeusuudistus

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksella (969/1995) uudistettiin perusoikeus-säännöstö kokonaisuudessaan. Aikaisempia vapausoikeuksia on laajennettu ja täsmennetty sekä otettu perustuslakiin myös keskeiset taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Samoin perustuslaissa on nyt ympäristöä koskeva perusoikeussäännös ja yleiset säännökset oikeusturvasta. Uudistetut perusoikeussäännökset on sittemmin siirretty uuteen Suomen perustuslakiin (11.6.1999/731)

Uudistuksen valmisteluvaiheet

Perusoikeusuudistuksen tarvetta selviteltiin 1970-luvun alusta lähtien, kuten jo edellä olen todennut. Perusoikeusjärjestelmä oli havaittu vanhentuneeksi verrattaessa sitä kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja toisen maailmansodan jälkeiseen eurooppalaiseen valtiosääntökehitykseen.

Kehittämistarpeet koskivat erityisesti perusoikeuksien henkilöllisen soveltamisalan ja perusoikeusturvan piirin sisällöllistä laajentamista, perusoikeuksien rajoittamisedellytysten täsmentämistä, perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeuksien suhteen järjestämistä sekä perusoikeuksien sovellettavuuden ja niitä koskevien valvontamekanismien parantamista.

Hallitusmuodon aikaisemman perusoikeusluvun nähtiin turvaavan vain lähinnä perinteisiä vapausoikeuksia ja muodollista yhdenvertaisuutta. Sitä vastoin taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia oli säännelty vain niukasti. Samoin perustuslaista puuttuivat lähes kokonaan oikeusturvaa tuomioistuinmenettelyssä koskevat säännökset, joilla oli keskeinen asema kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Samoin oikeus ympäristöön oli kehittymässä kansainvälisesti turvatuksi ihmisoikeudeksi, miltä osin perustuslakeihimme ei sisällynyt mitään säännöksiä.

Perusoikeusturvan vahvistaminen

Uudistuksen tavoitteena oli yksilön oikeuksien perustuslaintasoisen turvan laajentaminen ja vahvistaminen. Tavoite painottui vähitellen perusoikeuksien välittömän sovellettavuuden suuntaan. Viime vaiheessa kiinnitettiin erityistä huomiota yksityisten ihmisten mahdollisuuteen vedota perusoikeussäännöksiin.

Valtiosääntökomitean välimietinnössä (KM 1974: 27) päädyttiin jo yksimielisesti siihen, että perusoikeusturvaa oli parannettava ja perusoikeuksien alaa laajennet-

tava. Sen mukaan perusoikeussäännöksistä oli mahdollisimman laajalti tehtävä suoraan viranomaisia sitovia normeja, joihin kansalaiset voivat vedota viranomaisissa. Yhteenvedo lausunnoista (KM 1975: 88) osoitti vielä laajahkoa yksimielisyyttä.

Vuonna 1977 asetettu perusoikeuskomitea ei kuitenkaan päätenyt mietintöön. Myöhemmän perusoikeuskomitean (KM 1992: 3) laaja selvitys johti perusoikeussäännösten kokoamiseen hallitusmuodon II lukuun. Toimeksiantonsa mukaisesti komitean tuli pyrkiä siihen, että muut kuin ohjelmanluonteiset perusoikeudet olivat mahdollisimman laajasti tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa välittömästi sovellettavaa oikeutta.

Komitean työstä annetuissa lausunnoissa erimielisyydet koskivat lähinnä säännösten kirjoittamistapaa ja velvoittavuutta, eivät uudistukseen otettavia perusoikeuksia. Ehdotuksen tarkistamista valmistellut perusoikeustyöryhmä 1992 (oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1993) saikin tehtäväkseen kiinnittää erityistä huomiota ehdotusten toteutumismahdollisuuksiin. Hallituksen esitys valmistettiin tämän tarkistetun ehdotuksen pohjalta (HE 309/1993 vp). Eduskuntakäsittelyssä esitykseen tehtiin vain vähäisiä tarkistuksia.

Säännösten sovellettavuus

Perusoikeusuudistuksen valmisteluvaiheissa sen tavoite muuttui ohjelmanluonteisista yleisistä säännöksistä toteuttamiskelpoisiin perusoikeuksiin. Perustuslakivaliokunta totesi esityksestä antamassaan mietinnössä (PeVM 25/1994 vp), että perusoikeuksien kirjoittaminen esityksessä ehdotetuilla tavoin yhdessä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten lisääntyneen merkityksen kanssa on omiaan vahvistamaan perusoikeuksien välitöntä sovellettavuutta.

Erityisesti sosiaalisten (TSS) oikeuksien osalta on kiinnitetty huomiota tosiasiallisiin mahdollisuuksiin näiden oikeuksien toteuttamisessa. Samalla on lainvalmisteluasiakirjojen mukaisesti pyritty varmistamaan se, että ehdotukset soveltuvat myös taloudellisten olosuhteiden muutoksiin. Tämän vuoksi TSS-oikeudet on kirjoitettu julkiseen valtaan tai lainsäätäjään kohdistuviksi turvaamis- tai edistämismisvelvoitteiksi.

Poikkeuksen velvoittavuudessa muodostavat jokaiselle turvattu oikeus ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistasoon sekä jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Näidenkin oikeuksien toteutuminen edellyttää luonnollisesti tuekseen tavallista lainsäädäntöä, jossa järjestetään käytännössä etuuksien saamisen edellytykset.

Nykyinen perusoikeussäännöstö

Perustuslaki

Vuonna 1995 uudistettu perusoikeussäännöstö siirrettiin sellaisenaan uuteen perustuslakiin, jota koskeva esitys (HE 1/1998 vp) hyväksyttiin eduskunnassa vuoden 1999 valtiopäivillä. Tasavallan presidentti vahvisti uuden perustuslain 11.6.1999. Suomen perustuslaki (11.6.1999/731) tuli voimaan 1.3.2000. Se korvasi aikaisemmat neljä perustuslakia. Uudistuksen päätavoitteeksi on perustuslakivaliokunta määrittänyt (PeVM 10/1998 vp, 11/1998 vp ja 1/1999 vp) perustuslain yhtenäistämisen ja ajanmukaistamisen muuttamatta valtiosääntömme perusteita.

Nykyisessä, Suomen perustuslaissa (731/1999) vahvistetaan edelleen mm. tasa-vertainen hallitusmuoto, valtion täysivaltaisuus, ihmisarvon loukkaamattomuus, valtiovallan kuuluminen kansalle, edustuksellisen kansanvallan periaate ja eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä, valtiollisten tehtävien jako lainsäädäntövaltaan, hallitusvaltaan ja tuomiovaltaan, tuomioistuinten riippumattomuus, parlamentarismin periaate sekä oikeusvaltioperiaate (PeVM 1/1999 vp).

Uuden perustuslain kirjoittamistavan mukaisesti on perusoikeussäännöksiinkin liitetty kunkin säännöksen sisältöä kuvaavat otsikot. Ne lisäävät perustuslain luettavuutta ja hallittavuutta. Perusoikeuksina on edelleen vahvistettu yhdenvertaisuus ja tasa-arvo sekä vapausoikeudet, vaali- ja osallistumisoikeudet, taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet, sivistykselliset oikeudet, kielelliset oikeudet, säännökset oikeudesta ympäristöön sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon perusedellytykset. Kun tämä valtiosääntöuudistus on Suomen historian ensimmäinen yhdellä kertaa toteutettu perustuslain kokonaisuudistus, lain hyväksymisen yhteydessä on erityisesti korostettu uudistuksen tehokkaan tiedottamisen ja koulutuksen tärkeyttä (PeVM 1/1999 vp).

Perusoikeuksien suhde ihmisoikeuksiin

Kansainvälinen tavoitetaso

Perusoikeudet vahvistetaan kansallisessa valtiosäännössä ja ihmisoikeudet vastaavasti kansainvälisissä sopimuksissa. Vaikka pohja on erilainen, näillä perustavaa laatua olevilla oikeuksilla on läheisiä liittymäkohtia ja vuorovaikutusta toi-

siinsa. Sisällöllisesti on kysymys pitkälti samoista oikeuksista. Ihmisoikeussopimukset määrittävät samalla kansainvälisesti perusoikeuksille tavoitellun tason.

Suomen perusoikeusjärjestelmä oli aiemmin useissa suhteissa jäänyt jälkeen kansainvälisen ihmisoikeusnormiston kehityksestä. Tämä koski sekä turvattavien oikeuksien alaa että monissa tapauksissa myös yksittäisten oikeuksien sisältöä. Toisaalta ihmisoikeussopimukset eivät edellytä, että valtiot suojaisivat niiden sisältämät oikeudet nimenomaan perustuslaissa.

Uudistamisen jälkeen perusoikeusjärjestelmämme vastaa tarkoin kansainvälisiä sopimusvelvoitteita ja menee osin pitemmälle korostaen oikeuskulttuurimme erityispiirteitä. Eräs suomalainen erityispiirre on perusoikeusjärjestelmämme kokonaisuus: sekä vapausoikeudet että taloudelliset, sivistykselliset ja sosiaalisetkin oikeudet on koottu yhdeksi kokonaisuudeksi perustuslain muiden säännösten yhteyteen. Ihmisoikeussopimuksissa tai muiden maiden valtiosäännöissä tällaista kokonaisuutta ei yleensä tavata.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten käsite ei ole tarkkarajainen. Muun muassa *Kansainvälisen työjärjestön* (ILO) noin 170 yleissopimuksesta varsin suurella osalla on sisällöllisiä yhtymäkohtia suppeammin ymmärrettyyn ihmisoikeussopimusten joukkoon. Kansainvälisissä sopimuskokoelmissa ihmisoikeussopimusten lukumäärä vaihtelee 20:n ja 70:n välillä.

Vuonna 1966 *Yhdistyneissä kansakunnissa* (YK) laaditut ja vuonna 1976 voimaan tulleet taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/76) sekä kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7 ja 8/76) ovat saaneet kasvavan merkityksen niin lainvalmistelussa, eduskunnan toiminnassa, lainvalvonnassa kuin viranomaisissa ja tuomioistuimissakin.

Vuonna 1990 ratifioitu yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi eli *Euroopan ihmisoikeussopimus* (SopS 18 ja 19/90) muodostui eräänlaiseksi käännekohtaksi. Se toi yleiseen tietoisuuteen paitsi ihmisoikeussopimukseen liittyvät kansainväliset valvontajärjestelmät myös suomalaisten tuomioistuinten mahdollisuuden soveltaa omien päätöstensä perusteina Suomen ratifioimia ja maamme oman oikeusjärjestyksen osaksi saatettuja sopimusmääräyksiä. Sopimuksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta korosti laintasoisesti voimaan saatettavan Euroopan ihmisoikeussopimuksen olevan ”valtiosisäisesti samassa asemassa kuin lait yleensä” (PeVL 2/1990 vp).

Ihmisoikeussopimusten velvoitteet

Suomea velvoittavat ihmisoikeussopimukset vaikuttivat lainsäädäntökäytännössä paitsi virikkeenä uudistusten käynnistämiseksi myös esteenä tietynsisältöisen lainsäädännön toteuttamiselle. Havainnollisimpana muutosvaatimuksena uutta perustuslakia silmällä pitäen oli se, että kun hallitusmuodon perusoikeudet aikaisemmin lähes säännönmukaisesti turvattiin vain Suomen kansalaisille, ihmisoikeussopimusten lähtökohtana on sen sijaan oikeuksien turvaaminen kaikille valtion oikeudenkäyttöpiirissä oleville ihmisille kansalaisuuteen katsomatta. Ihmisoikeudet ovat luonteeltaan universaaleja ja jakamattomia.

Perusoikeuksien ryhmittelystä

Jaottelua vapausoikeuksiin ja TSS-oikeuksiin on pidetty käyttökelpoisena, kun vapausoikeuksien yhteisenä piirteenä voidaan pitää yksilön vapautta olla ja toimia rauhassa ja kun taas TSS-oikeuksien yhteisenä piirteenä on julkisen vallan velvoittaminen aktiivisesti takaamaan tietyt oikeudet. Tältä kannalta voidaan puhua myös *aktiivisista* ja *passiivisista perusoikeuksista*. Tälläkään jaottelulla ei ole välitöntä merkitystä, mutta se kuvaa perusoikeuksien luonnetta.

Eräs jaottelu liittyy perusoikeuksien täsmällisyyteen ja velvoittavuuteen. Omaksi ryhmäksi voidaan erottaa sellaiset oikeudet, jotka on järjestetty *subjektiivisiksi oikeuksiksi* eli joita yksilö voi vaatia viranomaisessa tai tuomioistuimessa. Subjekttiivisiä oikeuksia ovat lähinnä vapausoikeudet sekä TSS-oikeuksista oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä oikeus perusopetukseen. Tosin nämäkin oikeudet käytännön ratkaisutilanteissa edellyttävät toteutuakseen alemmanasteista lainsäädäntöä, jolla oikeudet on järjestetty.

Perusoikeussäännöstömme kirjoittamistavassa on pyritty välttämään *ohjelmallisia lausumia*. Eräs tällainen yli sukupolvien ulottuva vastuuta kuvaava säännös on kuitenkin oikeus ympäristöön. Perusoikeussäännöstön kirjoittamistavassa on pyritty kiinnittämään huomiota säännösten reaalisuuteen ja toteuttamiskelpoisuuteen.

Suojattu henkilöpiiri

Kansallisissa perustuslaeissa järjestettiin aikaisemmin oman maan kansalaisten oikeudet ja velvollisuudet. Toisen maailmansodan jälkeen perusoikeus- ja ihmisoikeusajattelun lähtökohdat ovat muuttuneet olennaisesti. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset velvoittavat sopimusvaltioita takaamaan sopimusten sisältämät

ihmisoikeudet pääsääntöisesti kaikille valtion oikeuspiiriin kuuluville henkilöille siitä riippumatta, ovatko he kyseisen valtion kansalaisia.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksissä kansalaisuuden merkitys rajoittuu vain oikeuteen oleskella maassa ja poliittisiin oikeuksiin. Sopimuksessa jätetään jäsenvaltioille mahdollisuus sanan-, kokoontumis- ja yhdistymisvapautta turvaavista määräyksistä ja syrjintäkielloista riippumatta rajoittaa ulkomaalaisten poliittista toimintaa.

Kansainvälinen kehitys ja kansainvälisen vuorovaikutuksen lisääntyminen ovat olleet lähtökohtana perusoikeussuojan laajentamisessa yleensäkin maassa oleskeleviin henkilöihin kytkemättä perusoikeussuojaa Suomen kansalaisuuteen. Poikkeuksia ovat ymmärrettävästi vaalioikeudet ja oikeus oleskella omassa maassa.

Suomen kansalaiselle kuuluva oikeus tulla maahan ja oleskella maassa nauttii pitemmälle menevää suojaa kuin ulkomaalaisen vastaavat oikeudet. Kansalaisella on aina ehdoton oikeus saapua maahan sekä suoja karkottamista ja vastoin tahtoa toiseen maahan siirtämistä tai luovuttamista vastaan. Ulkomaalaisen oikeus tulla Suomeen ja oleskella maassa on jätetty lailla säädettäväksi tietyin rajoituksin.

Muita kuin edellä mainittuja perusoikeuksia ei enää ole rajattu kansalaisuuden perusteella. Eräiden sosiaalisten oikeuksien kohdalla tulee esiin kysymys taloudellisten voimavarojen asettamista edellytyksistä. Sen vuoksi eräiden etuuksien saamisen tai määrääntymisen perusteeksi on katsottu olevan tarpeellista voida lailla asettaa Suomessa työskentely tai asuminen. Tämä koskee oikeutta perustoimeentulon turvaan, oikeutta sosiaali- ja terveystalouteen sekä oikeutta asuntoon.

Sukupuolen ja iän merkitys

Perusoikeuksissa ei yleensä viitata erikseen miehiin ja naisiin oikeuksien haltijoina. Tämä korostaa perusoikeuksien kuulumista yhtäläisesti kaikille sukupuoleen katsomatta. Toisaalta perusoikeuksiin kuuluu sukupuolten tasa-arvoa koskeva erityissäännös, samoin kuin syrjintäkielto sukupuolen perusteella.

Perusoikeuksiin ei myöskään yleensä ole sisällytetty ikärajaan liittyviä ehtoja. Ääni- ja äänestys-oikeuden edellytykseksi on kuitenkin asetettu 18 vuoden ikä. Samoin perustuslaissa on erityissäännöksiä lapsen oikeuksista, mikä johtuu erityisesti tarpeesta lasten suojelemiseksi.

Luonnolliset ja oikeushenkilöt

Perusoikeussäännöksissä ”jokaisella” tarkoitetaan luonnollista henkilöä, ihmisyyksilöä. Perusoikeudet ulottuvat oikeushenkilöihin välillisesti silloin, kun oikeushenkilön asemaan puuttuminen saattaa merkitä kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin. Aikaisempia tulkintakäytäntöjä on perusoikeusuu-distuksessa säilytetty.

Monet perusoikeussäännökset ovat sen luonteisia, ettei oikeushenkilöiden jättäminen niitä koskevan suojan ulkopuolelle ole yleisesti perusteltua. Tällaisia säännöksiä ovat muun ohella hallinnon ja lainkäytön oikeusturvan takeita koskevat säännökset, joita on yhtäläisesti sovellettava kaikessa toiminnassa. Sitä vastoin valtio, kunnat sekä julkisoikeudelliset yhteisöt ja laitokset jäävät vakiintuneen käytännön mukaisesti perusoikeussuojan ulkopuolelle (esim. PeVL 18/1982 vp, PeVL 6/1990 vp ja PeVL 7/ 1990 vp).

Ryhmien oikeudet

Perusoikeuden haltijana on säännönmukaisesti yksilö. Toisaalta suuri osa perusoikeuksista on luonteeltaan sellaisia, että niiden palauttaminen vain yksilöllisiksi oikeuksiksi ei ole mahdollista. Esimerkiksi sananvapaus, yhdistymisvapaus ja kokoontumisvapaus voivat toteutua täysimääräisesti vain yhteisössä toisten ihmisten kanssa.

Kielellisten oikeuksien subjektina on nimenomaisesti mainittu yksilön sijasta tietty väestöryhmä. Siten maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista on huolehdittava samanlaisten perusteiden mukaan. Samoin on erikseen turvattu saamelaisille, romaneille ja muille ryhmille oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Tällaiset ryhmiä koskevat oikeudet ovat luonteeltaan kollektiivisia.

Perusoikeuksien suhteen kaikki henkilöryhmät on asetettu yhdenvertaiseen asemaan. Jos joltain osin tarvitaan rajoituksia, niiden hyväksyttävyyttä on aina arvioitava perusoikeussäännöksiin kirjoitettujen edellytysten pohjalta. Perusoikeusrajoitusten oikeutusta on erikseen selvitettävä. Siten esimerkiksi erityisryhmien, vankien, virkamiesten tai sotilaiden asemaan liittyvien rajoitusten asettaminen edellyttää nykyisten käsitysten mukaan nimenomaista lakia, jonka säätämisyjärjestys riippuu rajoituksen sisällöstä ja asteesta.

Perusoikeuksien kokonaisuus

Perusoikeussäännökset sisältyvät perustuslaissa valtiojärjestyksen yleisiä perusteita välittömästi seuraavaan toiseen lukuun. Tämä osoittaa perusoikeuksien keskeistä merkitystä valtiojärjestyksemme perusteissa.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä täydennettiin aikaisemman hallitusmuodon ensimmäistä pykälää siten, että se ilmaisee nyt valtiosääntömme kolme perusarvoa. Nyt nämä perusarvot sisältyvät Suomen perustuslain (11.6.1999/731) alkuun. Sen mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Yleisten oikeuksien, oikeusturvan ja oikeudenmukaisuuden kiinnikkeinä ovat juuri perusoikeudet.

Yhdenvertaisuus

Perinteinen vaatimus oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta on ilmaistu perusoikeusluvun alussa. Sen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä (PL 6.1 §). Tämä tarkoittaa niin muodollista kuin aineellistakin yhdenvertaisuutta, yhdenvertaista kohtelua ja lakiin perustuvan oikeudenmukaisuuden takaamista.

Yhdenvertaisuusperiaatteeseen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Sen mukaan viranomaisten tulee soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee. Näin yhdenvertaisuusperiaate rajoittaa myös viranomaisten harkintavaltaa.

Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Siten yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille että asetettaessa heille velvollisuuksia (esim. PeVL 9 ja 10/1985 vp). Yhdenvertaisuussäännös ei käytännössä ole kuitenkaan merkinnyt tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloinkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 12/1990 vp, PeVL 3/1991 vp).

Syrjinnän kieltö

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää syrjinnän kieltö. Se sisältyy kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, joista tärkeimmät ovat YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 26 artikla ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artikla. Suomi on lisäksi ratifioinut useita

syrjinnän vastaisia erityissopimuksia, joiden pohjalta syrjinnän kieltoa koskeva säännös on perustuslakiimme kirjoitettu.

Kiellettyinä erotteluperusteina on lueteltu sukupuoli, ikä, alkuperä, kieli, uskonto, vakaumus, mielipide, terveydentila ja vammaisuus (PL 6.2 §). Luettelo ei ole tyhjentävä, vaan kiellettyä on ilman hyväksyttävää perustetta asettaminen eri asemaan myös muuhun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lainsäädäntöä ja viranomaiskäytäntöä kehitettäessä on olennaista pystyä perustelemaan erottelu perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävillä syillä.

Lasten oikeudet

Perusoikeudet kuuluvat lähtökohtaisesti myös lapsille. Sen mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa kehitystään vastaavasti itseään koskeviin asioihin (PL 6.3 §).

Kansainvälinen kehityssuuntaus on korostanut lapsen oikeuksien erityistä tunnustamista, mikä näkyy jo YK:n yleismaailmallisesta ihmisoikeuksien julistuksesta (1948) ja sittemmin YK:n lapsen oikeuksien julistuksesta (1959) ja YK:n lapsen oikeuksia koskevasta yleissopimuksesta (1989). Perustuslainsäädännös ilmaisee periaatteen lasten kohtelemisesta yksilöinä ja antaa toisaalta perustan lainsäädännön kehittämiseksi lasten tasa-arvoisen aseman turvaamiseksi aikuisväestöön nähden. Tähän on kiinnitetty viime vuosina erityistä huomiota (PeVM 7/2006 vp ja PeVL 58/2006 vp).

Sukupuolten tasa-arvo

Tasa-arvo-oikeuksiin liittyy säännös myös sukupuolten tasa-arvon edistämisestä yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä (PL 6.4 §). Erityisesti tasa-arvoa edistetään palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Säännöstä kirjoitettaessa on otettu huomioon Suomea sitovat kansainväliset sopimukset, lähinnä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 7 artikla, Euroopan sosiaalisen peruskirjan 4 artikla sekä kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen 1 artikla. Perustuslain säännöksessä ei ole täsmennetty niitä keinoja, joilla tasa-arvo turvataan. Tarkemmat säännökset sisältyvät lähinnä lakiin naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986).

Oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen

Aikaisempaa hengen ja henkilökohtaisen vapauden perussäännöstä on täydennetty niin, että se nykyisin sisältää säännöksen oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kiellon sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumista ja vapaudenriistoja koskevia täsmennyksiä säännöksiä (PL 7 §).

Oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen (PL 7.1 §) antaa suojaa esimerkiksi henkilöön käypiä tarkastuksia ja pakolla toteutettavia lääketieteellisiä tai muita vastaavia toimenpiteitä vastaan. Siten säännöksellä on läheinen yhteys myös yksityiselämän suojaan ja se antaa turvaa myös yksityisten välisissä suhteissa lähinnä rikoslainsäädännön ja vahingonkorvauslainsäädännön välityksellä.

Kidutuksen kiellon (PL 7.2 §) nimenomainen maininta perustuslaissa korostaa sitä, ettei tätä erittäin vakavaa henkistä tai fyysistä kärsimystä aiheuttavaa kohtelua tule sallia missään olosuhteissa. Kuolemantuomiota koskevan ehdottoman kiellon sisällyttäminen peruslakiin on merkinnyt sitä, että tämä on Suomessa saanut valtion sisäisesti aikaisempaa korkeamman hierarkkisen suojan.

Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumiseen tai vapaudenriistoon edellytetään nimenomainen, laissa säädetty peruste, eikä se saa olla mielivaltaisen (PL 7.3 §). Olennaista on, että rangaistuksen sisältävän vapaudenmenetyksen määrää aina tuomioistuimien ja että myös muun vapaudenmenetyksen laillisuus on voitava saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Järjestelmämme vastaa tältä osin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteita.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaisesti ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi (PL 8 §). Rikoksesta ei myöskään saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä oli laissa säädetty.

Tämä perusoikeussäännös sisältää yleensäkin rikosoikeudellisen järjestelmän oikeutusta koskevat peruseriaatteet. Tärkeimmät ainesosat ovat vaatimus rikoksina rangaistavien tekojen määrittämisestä laissa, taannehtivan rikoslain kielto, rikoslain analogisen soveltamisen kielto, vaatimus rikoksesta seuraavien rangaistusten määrittämisestä laissa, tekohetkellä säädettyä ankaramman rangaistuksen

käytön kieltä ja vaatimus rikosoikeudellisten normien laintasoisuudesta. Samoin rikosoikeudellisilta säännöksiltä edellytetään täsmällisyyttä (PeVL 10/2000 vp ja 7/2002 vp).

Liikkumisvapaus

Liikkumisvapaus on Suomessa perinteinen vapausoikeus. Se sisältää yleissäännöksen maan sisäisestä liikkumisvapaudesta ja oikeudesta valita asuinpaikka ja säännöksen oikeudesta lähteä maasta, sekä erikseen Suomen kansalaisten ja ulkomaalaisten valtakunnan rajat ylittävää liikkumista koskevat perussäännökset (PL 9 §).

Vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa (PL 9.1 §) ilmaisee samalla perinteisten vapausoikeuksien ja sosiaalisten oikeuksien välisiä yhteyksiä. Liikkumisvapauden asema perusoikeutena merkitsee myös, että oikeuden rajoitusten on perustuttava lakiin.

Oikeuskäytännössä on esimerkiksi otettu kantaa siihen, millä edellytyksellä voidaan edellyttää virkamiehen asuvan virkapaikkakunnalla. Liikkumisvapauden merkitystä korostaen on suhtauduttu pidättyvästi sellaisiin rajoituksiin, jotka eivät välittömästi liity virkaan tai sen hoitamisen edellytyksiin. Samoin perustuslakivaliokunnan käytännössä on painotettu liikkumisvapautta koskevan säännöksen tosiasiallista toteutumista (ks. PeVL 4/1984 vp ja PeVL 13/1989 vp).

Perusoikeussuojaa on annettu myös oikeudelle lähteä maasta (PL 9.2 §). Tähän oikeuteen voidaan lailla kuitenkin säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi. Nämä vaatimukset ovat uuden passilain käsittelyvaiheissa olleet korostetusti esillä (PeVL 27/2005 vp).

Liikkumisvapautteen kuuluu myös Suomen kansalaisen oikeus aina tulla Suomeen (PL 9.3 §). Häntä ei myöskään saa pakottaa lähtemään maasta, karkottaa taikka vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Mahdollisuus luovuttaa Suomen kansalainen rikoksenteijänä toiseen Pohjoismaahan on toteutettu perustuslain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 4/1986 vp). PL 9.3 § on muutettu lailla 24.8.2007/802 ja se on tullut voimaan 1.10.2007.

Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa on säädetty lailla (PL 9.4 §). Lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Lainsäädännön on luonnollisesti vastattava kansainvälisiä velvoitteita.

Ulkomaalaisille on ihmisoikeussopimustenkin mukaisesti turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa heidän oikeuttaan saapua maahan tai oleskella maassa.

Perustuslain mukaan ulkomaalaista ei saa myöskään karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Säännöksen on katsottu kieltävän henkilön siirtämisen Suomesta myös sellaiseen valtioon, josta tämä voisi joutua luovutetuksi edelleen kolmanteen valtioon ja tämän seurauksena joutua edellä tarkoitettuun ihmisarvoa loukkaavaan kohteluun.

Yksityiselämän suoja

Yksityiselämän suojalla ja yksityisyydellä on ihmisille tärkeä merkitys. Perustuslain 10.1 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomais- tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä.

Yksityiselämään kuuluu mm. yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön sekä oikeus määrätä itsestään. Perusoikeussäännöksessä on erikseen kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaisesti yksityiselämän ohella mainittu kunnia ja kotirauha.

Kotirauhan ydinalueena on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaisesti henkilön asunto (PeVL 19/1985 vp, PeVL 1/1986 vp ja PeVL 3/1987 vp), vaikka suoja ulottuu laajemmallekin.

Yksityisyyden suojaan liittyy myös säännös siitä, että henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla (PL 10.1 §). Tällä ei tarkoiteta pelkästään nykyistä henkilötietolakia (523/1999), vaan henkilötietojen suoja on muutoinkin lainsäädännöllisten järjestelyjen varassa. Siten näihin rajoituksiin on kiinnitetty huomiota mm. työhön- ja terveystietojen luovuttamisessa (PeVL 12/2003 vp).

Viestisalaisuus

Yksityiselämän suojaan kuuluu myös se, että kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton (PL 10.2 §). Kirje- ja puhelinsalaisuus on käytännössä tärkein luottamuksellisen viestinnän muoto, mutta säännös koskee myös viestinnän uusia teknisesti kehittyneitä muotoja.

Perusoikeussäännös ei suojaa tavallisen kuuloetäisyydellä käytävän keskustelun kuuntelemista, mutta keskustelun kuunteleminen teknisin apuvälinein on puuttumista perusoikeuteen. Käytännössä puhelinsalaisuuden suojaan on luettu myös puhelujen tunnistamistiedot (ks. PeVL 3/1992 vp), mutta välitysmääriä koskevat tiedot eivät ole kuuluneet perusoikeuden suojaamiin tunnistamistietoihin (KHO 1983 A II 15).

Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä (PL 10.3 §).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on yleisesti edellytetty, että kotirauhan piiriin puuttumisesta on ollut säädettävä lailla ja että puuttuminen on pääsääntöisesti mahdollista vain tärkeän yleisen edun sitä vaatiessa (esim. PeVL 12/1984 vp, PeVL 3/1987 vp ja PeVL 6/1989 vp). Samoin tarkastuksen toimittaminen jonkun kodissa on mahdollista vain erityisestä syystä (PeVL 19/1985 vp, PeVL 1/1986 vp ja PeVL 3/1987 vp).

Joissakin tapauksissa erittäin tärkeä turvallisuusintressi on saattanut edellyttää oikeutta tarkastaa postilähetyksiä esimerkiksi kansainvälisten kokousten järjestelyjen yhteydessä. Tätä varten perusoikeussäännökseen on sisällytetty mahdollisuus säätää lailla lähetyksen turvallisuustarkastuksista. Tällaisissakin tapauksissa poikkeusvaltuudet ja niiden käyttämisedellytykset on tarkoin yksilöitävä laissa ja rajattava välttämättömiin toimenpiteisiin (PeVL 8/1985 vp).

Uskonnon- ja omantunnonvapaus

Uskonnonvapaus on demokraattisen yhteiskunnan perusvaatimuksia. Perustuslain mukaan jokaisella on uskonnon- ja omantunnonvapaus (PL 11.1 §). Tämä perusoikeus turvaa perinteisen uskonnonvapauden ohella myös muita kuin uskonnollisia vakaumuksia. Säännös ulottuu siis laajemminkin maailman- tai elämäntätömuksiin.

Samalla tavoin kansainväliset ihmisoikeussopimukset turvaavat paitsi uskonnonvapauden myös omantunnon- ja ajatuksenvapauden. Uskonnon- ja omantunnonvapauteen sisältyy oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan (PL 11.2 §). Kukaan ei ole myöskään velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen.

Uskonnon tunnustamiseen ja harjoittamiseen kuuluu myös tunnustuksellinen uskonnonopetus (PeVL 13/1982 vp). Siten uskonnonvapaus edellyttää myös yksilön

mahdollisuutta saada uskonnollista tai elämänkatsomuksellista opetusta. Opetuksessa ja kasvatuksessa on yleisestikin kunnioitettava yksilön vakaumusta, lapsen oikeuksia ja myös huoltajan oikeutta vastata lapsen kehityksestä (PeVM 10/2002 vp).

Ratkaistaessa omantunnonvapauden ja erilaisten velvollisuuksien välisiä ristiriitailanteita on syytä puoltaa sellaisia yleisiä työnjaollisia tai muita hallinnollisia järjestelyjä, joilla vältetään henkilön velvoittaminen vakaumustaan loukkaaviin työtehtäviin. Toisaalta omantunnonvapautta koskevasta säännöksestä ei voida johtaa yleistä oikeutta kieltäytyä virkavelvollisuuksiin kuuluvasta tehtävästä vakaumuksen perusteella.

Sananvapaus ja julkisuus

Jokaisella on sananvapaus (PL 12.1 §). Siihen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus myös vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Sananvapaus on siten luonteeltaan poliittinen perusoikeus. Toisaalta sananvapaus antaa yleisesti turvaa myös erilaisille luovan toiminnan ja itseilmaisun muodoille.

Sananvapautta ei ole sidottu mihinkään tiettyyn viestinnän muotoon, vaikka se perinteisesti on liitetty painovapauteen. Säännöstä on tulkittu ottaen huomioon tekninen kehitys ja ulotettu sananvapaus myös uusiin viestinnän muotoihin, kuten elokuvaan (PeVL 14/1920 vp), yleisradiotoimintaan (PeVL 8/1961 vp) ja kaapeli-lähetystoimintaan (PeVL 2/1986 vp). Toisaalta on kiinnitetty huomiota yleisradio- ja kaapelilähetystoiminnan tosiasiallisiin teknisiin ja taloudellisiin rajoituksiin, jotka erottavat nämä toiminnat painoviestinnästä (PeVL 2/1986 vp).

Sananvapaus liittyy periaatteessa myös kaupalliseen viestintään, joskin alkoholi- ja tupakkamainonnan rajoitukset sekä kuluttajansuojalainsäädännön sisältämät mainonnan rajoitukset on voitu toteuttaa sananvapaussäännöksen estämättä tavallisella lailla (PeVL 3 ja 4/1976 vp).

Sananvapauteen liittyy olennaisesti ennakkosensuurin kieltö. Perusoikeussäännös kieltää viestien ennakkotarkastuksen ja muut ennakkollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen (PL 12.1 §). Tästä on kaksi kertaa säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä poikkeus, joissa kummassakin on ollut kysymys elokuvien tarkastuksesta ja video- ja muiden kuvaohjelmien ennakkotarkastamisesta.

Perusoikeussäännökseen on nytkin sisällytetty mahdollisuus lailla säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.

Poliittisiin vapausoikeuksiin ja erityisesti sananvapauten liittyy historiallisesti vakiintunut julkisuusperiaate, joka sekin nyt on kirjattu perusoikeudeksi. Sen mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu (PL 12.2 §). Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Vaikka tallennejulkisuus on pääsääntö, siitä joudutaan poikkeamaan tärkeiden intressien, kuten yksityisyyden suojan, liikesalaisuuksien ja valtakunnan turvallisuusintressien vuoksi. Julkisuutta on myös rajoitettu asioiden valmisteluvaiheessa. Tarkemmat säännökset sisältyivät aikaisemmin lakiin yleisten asiakirjojen julkisuudesta (83/1951). Sen on korvannut laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621), joka on tullut voimaan 1.12.1999. Lakiin sisältyvät perustuslain edellyttämin tavoin aikaisempaa tarkemmat säännökset myös julkisuusperiaatteesta tehdyistä poikkeuksista.

Kokoontumisvapaus

Oikeus kokoontua ilman lupaa on Suomessa jo vuosisadan alussa vakiintunut perusoikeus. Sitä turvasi jo edellä selostettu vuoden 1906 perustuslaintasoinen laki. Perustuslain 13.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin.

Perusoikeus turvaa sekä oikeutta järjestää kokouksia että osallistua muiden järjestämiin kokouksiin ja mielenosoituksiin. Oikeuden turvaaminen ”ennakolta lupaa hankkimatta” kieltää viranomaisen ennakollisen luvan asettamisen kokoontumisen edellytykseksi.

Oikeuskäytännössä on esimerkiksi katsottu, ettei kokoontumiselle voida ennakolta asettaa sellaisia rajoituksia, jotka eivät ole välttämättömiä turvallisuuden tai järjestyksen ylläpitämiseksi (KHO 1982 A II 6).

Tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Perussäännöstö oli vuosikymmeniä laki yleisistä kokouksista vuodelta 1907. Muita yleisölle avoimia tilaisuuksia säänneltiin lähinnä julkisista huvitilaisuuksista annetussa laissa (492/1968). Huvitilaisuuksien järjestäminen on laajasti luvanvaraista. Yleisiä kokouksia ja myös julkisia huvitilaisuuksia koskevan lainsäädännön uudistamista valmisteltiin pitkään, ja se on nyt toteutettu.

Pitkän valmistelun tuloksena perusoikeusuudistuksen jälkeen toteutettiin uudistus kokoontumislaki ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 145/1998 vp). Tarkoituksena on ollut turvata perustuslaissa säädetyn kokoontumisvapauden käyttämistä ja ohjata tilaisuuksien järjestämistä tarpeellisilla järjestysluonteisilla säännöksillä. Kokoontumislaki (22.4.1999/530) tuli voimaan 1.9.1999. Lailla kumottiin aikaisempi yleisistä kokouksista annettu laki ja julkisista huvitilaisuuksista annettu laki. Samalla annettiin erikseen laki järjestyksenvalvojista (22.4.1999/533). Kokoontumislaki säännökset on jaettu edelleen kahteen ryhmään sen mukaan, onko kysymys yleisestä kokouksesta vai muusta yleisötilaisuudesta.

Yhdistymisvapaus

Kokoontumiseen on perinteisesti liittynyt yhdistymisvapaus. Siihen sisältyy jokaisen oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan (PL 13 §, HM 10 a §). Perusoikeutena on näin turvattu nimenomaisesti myös negatiivinen yhdistymisvapaus, eli oikeus olla kuulumatta yhdistykseen ja erota siitä. Tämä on tärkeä osa yhdistymisvapautta (PeVL 6/1988 vp).

Yhdistymisvapauden perustana on yhdistysten sisäinen itsemääräämisoikeus ja toimintavapaus. Siten yhdistykset voivat vapaasti hyväksyä haluamansa säännöt ja valita jäsenensä. Oikeus kuulua yhdistykseen ei anna yksilölle oikeutta päästä jäseneksi mihin tahansa yhdistykseen.

Yhdistymisvapaudesta on tarkemmin säädetty lähinnä yhdistyslaissa (503/1989), jonka säännökset koskevat ns. *aatteellisia yhdistyksiä*. Perustuslaki ei kuitenkaan estä perustamasta lainsäädäntöteitse myös *julkisoikeudellisia yhdistyksiä* julkista tehtävää varten. Perusoikeus puoltaa tällöinkin pidättyvää suhtautumista pakkojäsenyyteen.

Kun yhdistysten perustaminen ei ole luvanvaraista, myöskään yhdistysten rekisteröimismenettelyä ei saa muodostaa sellaiseksi, että se tosiasiallisesti estää yhdistymisvapauden käyttämistä. Siten rekisteriviranomaisen on rekisteröitävä aina yhdistys, mikäli laissa säädetty edellytykset rekisteröimiselle täyttyvät. Yhdistymisvapauden piiriin kuuluu myös mahdollisuus toimia rekisteröimättömän yhdistyksen muodossa.

Yhdistymisvapautteen liittyen on erityisesti turvattu myös ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi (PL 13.2 §). Perusoikeusuudistuksen valmisteluista eräs muistikuva sallittaneen: Tässä oli suurimpia kynnyksiä, työntekijäjärjestöjen vaatiessa lakko-oikeuden kirjaamista ja vastaa-

vasti työnantajien työsulun kirjaamista. Kumpaakaan ei sitten perustuslakiin otettu. Ammatillisesta järjestäytymisoikeudesta sisältyy määräyksiä useisiin kansainvälisiin sopimuksiin, ihmisoikeussopimuksiin ja kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimuksiin.

Vaali- ja osallistumisoikeudet

Kansanvaltainen järjestelmä edellyttää vapaita vaaleja ja osallistumista. Siten vaali- ja osallistumisoikeuksilla on selkeä yksilön perusoikeuden luonne. Perustuslaissa on säädetty 18 vuotta täyttäneen henkilön oikeudesta äänestää valtiollisissa ja kunnallisissa vaaleissa sekä kansanäänestyksissä (PL 14.1–2 §). Vaalikelpoisuudesta valtiollisissa vaaleissa säädetään muissa perustuslain säännöksissä (PL 27 ja 54 §).

Oikeudesta muilla tavoin osallistua kuntien hallintoon säädetään perustuslain mukaisesti lailla (PL 14.2 §). Samoin säädetään julkisen vallan tehtävästä edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslaissa ei täsmennetä niitä keinoja, joilla julkisen vallan tulisi edistämivelvollisuutensa täyttää. Kysymys on erilaisia osallistumisjärjestelmiä koskevan lainsäädännön kehittämisestä. Yksilön vaikuttamismahdollisuudet voivat toteutua myös vapaana kansalaistoimintana tai tätä tarkoitusta varten luotujen nimenomaisten mekanismien, esimerkiksi kansanaloitteen kautta.

Suomen kansalaisen, muun Euroopan unionin jäsenvaltion kansalaisen, Islannin ja Norjan kansalaisen sekä muun ulkomaalaisen äänioikeudesta kunnallisvaaleissa säädetään kuntalain 26 §:ssä. Perusedellytyksenä on, että henkilö on täyttänyt 18 vuotta viimeistään vaalipäivänä ja että kyseinen kunta on ollut henkilön kotikuntana tietyn ajan. Se, että ulkomaalaisellakin on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa, on ymmärrettävää, kun kuntajärjestelmän perusideana on kunnan alueella asuvan mahdollisuus vaikuttaa asuinympäristönsä olosuhteisiin.

Omaisuuksensuoja

Omaisuuksensuojalla on perinteisesti vahva asema Suomen oikeusjärjestelmässä. Jo keskiaikaisissa maakuntalaeissa asetettiin velvoitteita hallita kenenkään ruumista ja henkeä sekä omaisuutta ja onnea turmelematta. Nykyisin perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu.

Omaisuuksensuojasäännös on käytännössä liittynyt lähinnä lainsäätämistä koskeviin rajanvetoihin. Perustuslakivaliokunta on omaksunut useita yleisiä arviointikriteerejä sille, milloin omaisuudensuojaan puuttuminen on mahdollista tavallisella lailla ja milloin se vaatii perustuslainsäätämistä.

Omistusoikeuden rajoituksista on voitu säätää tavallisella lailla, jos rajoitukset eivät loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttämiseen (PeVL 13/1989 vp, PeVL 3/1990 vp ja PeVL 9/1990 vp).

Omaisuuksien on meillä ymmärretty joustavasti. Sillä tarkoitetaan perustuslakivaliokunnan käytännössä varallisuusarvoisia etuja, joihin laajimpana kuuluu omistusoikeus. Omistusoikeus taas käsittää periaatteessa kaikki ne oikeudet, jotka eivät jollain erityisellä perusteella kuulu jollekin muulle kuin omistajalle tai ole omistusoikeudesta erotetut. Mikäli omistusoikeuteen aikaisemmin kuuluvia oikeuksia lainsäädännöllä vähennetään tai rajoitetaan, puututaan samalla omaisuuteen, vaikka omistusoikeuden kohteena oleva esine sinänsä säilyisikin koskemattomana haltijallaan (esim. PeVL 14/1982 vp ja PeVL 2/1986 vp).

Varsinaisen omistusoikeuden lisäksi omaisuudensuojan piiriin kuuluvat esimerkiksi rajoitetut esineoikeudet, saamisoikeudet, maksettavaksi langenneet julkisen vallan rahasuoritusvelvollisuudet sekä varallisuusarvoiset immateriaalioikeudet, kuten tekijänoikeus, patenttioikeus ja tavaramerkkioikeus. Markkinatalouden ja kehittyvien markkinoiden kannalta nämä ovat olleet tärkeitä linjauksia.

Sopimusvapaus

Sopimusvapautta ei nimenomaisesti ole turvattu perustuslaissa, mutta sekin saa tietyssä määrin suojaa omaisuudensuojasäännöksen kautta. Pääsääntöisesti on kielletty puuttumasta tavallisella lailla taannehtivasti yksityisten välisiin varallisuussuhteisiin.

Toisaalta lain tai hyvän tavan vastaiset taikka kohtuuttomat oikeustoimet eivät nauti perustuslain suojaa (esim. PeVL 3/1982 vp ja PeVL 13/1986 vp). Oikeudesta oikeustoimen kohtuullistuttamiseen on voitu säätää tavallisella lailla taannehtivuudesta huolimatta (PeVL 3/1982 vp).

Omaisuuksensuojan piiriin ei ole luettu esimerkiksi varallisuusarvoa vailla olevia odotusoikeuksia, kuten puolison avio-oikeutta (PeVL 13/1986 vp) ja perhe-eläkeoikeutta (PeVL 21/1989 vp). Sosiaalisille avustuksille ja muille vastaaville julkisen vallan velvoitteille on annettu omaisuudensuojaa silloin, kun ne ovat langenneet maksettaviksi (PeVL 5/1950 vp ja 10/1957 vp).

Ansiosidonnaisille etuuksille on perustuslakivaliokunnan käytännössä annettu omistusoikeudensuojaa siltä osin kuin se on asianomaisen itselleen palkkaansa liittyen ansaitsemaa (PeVL 5 ja 6/1977 vp sekä 21/1989 vp).

Käytännössä vähäisempiä puuttumisia omaisuuteen voidaan säätää tavallisessa järjestyksessä, kun taas ankarammat ja syvemmälle käyvät puuttumiset ovat mahdollisia vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Uudemmassa käytännössä on kiinnitetty huomiota myös rajoituksen taustalla olevan intressin suuruuteen. Mitä voimakkaammasta ja pakottavammasta yleisestä edusta on kysymys, sitä pitemmälle menevästä puuttumisesta voidaan säätää tavallisella lailla (PeVL 2/1986 vp). Uusia kysymyksenasetteluja on liittynyt mm. teleyritysten hinnoitteluun ja suurten pörssiyhtiöiden asemaan (PeVL 6/2002 vp ja 32/2004 vp).

Omaisuuksien pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla (PL 15.2 §). Pakkolunastusta koskeva yleislaki on laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977). Tämän lunastuslain mukaan voidaan lunastamalla hankkia kiinteää omaisuutta tai erityinen oikeus, rajoittaa oikeutta käyttää tai vallita kiinteää omaisuutta ja erityistä oikeutta sekä lakkauttaa erityinen oikeus. Useisiin erityislakeihin sisältyy myös säännöksiä pakkolunastuksesta.

Sivistykselliset oikeudet

Koulutuksella ja sivistyksellä on kansakunnan hyvinvoinnille olennainen merkitys. Perustuslaissa tärkeimmät sivistystä koskevat säännökset ovat koskeneet maksutonta perusopetusta, jonka taustalla on kansakoululaitos, sekä ylimmän opetuksen eli yliopiston asemaa.

Perustuslaissa on sivistyksellisen perusoikeuden muotoon nykyisin säädetty jokaisen oikeus maksuttomaan opetukseen (PL 16.1 §). Tämä oikeus on lähemmin turvattu perusopetuslaissa (628/1998). Perusoikeussäännös ei estä muuttamasta perusopetusjärjestelmää, kunhan oikeus maksuttomuuteen säilytetään. Vastaavasti oppivelvollisuudesta säädetään lailla, minkä mukaisesti oppivelvollisuutta on mahdollista laajentaa tai supistaa nykyisestään. Oppivelvollisuutta laajennettaessa laajenee myös velvollisuus antaa maksutonta opetusta.

Sivistyksellisinä oikeuksina on samoin turvattu muun kuin peruskoulutuksen yhtäläinen saatavuus (PL 16.2 §) sekä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus (PL 16.3 §). Näitä perusoikeuksia ohjataan tarkemmin laintasoisilla säädöksillä.

Perustuslain edellyttämä jokaisen yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti opetusta sekä kehittää itseään varallisuudesta riippumatta kattaa opetuksen esiopetuksesta ylimpään opetukseen ja aikuiskoulutukseen asti. Samalla tämä merkitsee elinikäisen koulutuksen periaatteen vahvistamista. Nämä sivistykselliset perusoikeudet ovat pohjana koululainsäädännön ja myös erilaisten opintotukijärjestelmien kehittämiseksi.

Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin

Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi (PL 17.1 §). Perustuslain 17 §:ssä on vahvistettu maan virallisen kaksikielisyyden ja kansalliskielten yhdenvertaisuuden periaatteet.

Jokaisella on oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia (PL 17.2 §). Edelleen on julkisen vallan huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Perusoikeudella on siten merkitystä esimerkiksi yhteiskunnallisten palvelujen sekä koulu- ja muiden sivistysolojen ja omakielisen tiedonvälityksen järjestämisessä.

Perusoikeussäännöksissä on vahvistettu myös saamelaisten asemaa maan ainoana alkuperäiskansana (PL 17.3 §). Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisissa oli säädetty erikseen lailla aikaisemmin vuonna 1991. Kielellisenä ja kulttuurisena oikeutena on myös taattu saamelaisten sekä romanien ja muiden ryhmien oikeus pitää yllä ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan (PL 17.3 §). Tämä tarjoaa valtiosääntöisen perustan siinä tarkoitettujen ryhmien elinolosuhteiden kehittämiseksi niiden omaa kulttuuriperinnettä kunnioittaen.

Edelleen perustuslaissa turvataan viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet. Tulkkipalveluista, joihin kuuluu myös viittomakielellä tapahtuva tulkkaukset, on säädetty erikseen lailla.

Kielet ja monikulttuurisuus ovat nykyisin ajankohtaisia teemoja. Vaalikausittain valtioneuvosto antaa eduskunnalle kertomuksen kieliasioista, jonka valmistelussa on oikeusministeriön apuna myös laaja-alainen kieliensiöiden neuvottelukunta.

Oikeus työhön ja elinkeinovapaus

Perusoikeusuudistuksen tarkoituksena oli korostaa yrittämistä ja toisaalta sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja yhteisvastuun periaatteita. Yrittämiseen kuuluu

myös yksilön aktiivisuus toimeentulon hankkimisessa. Tähän nähden perusoikeutena on vahvistettu jokaisen oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla (PL 18.1 §). Toisaalta julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta.

Perusoikeussäännös vahvistaa myös yrittämisen vapauden periaatetta, kun ammatti ja elinkeino on nimenomaisesti mainittu toimeentulon hankkimisen keinona. Elinkeinoon harjoittamisen vapaus on aikaisemmin tunnustettu pääperiaatteeksi laissa elinkeinon harjoittamisen oikeudesta (122/1919). Toisaalta lainsäädäntöön voidaan sisällyttää elinkeinon harjoittamisen luvanvaraisuutta koskevia säännöksiä.

Perusoikeussäännökseen on liitetty myös julkisen vallan velvollisuus edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön (PL 18.2 §). Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla. Oikeutta työhön ei ole voitu turvata aukottomasti ja subjektiivisena oikeutena, vaan työllisyys on riippuvainen taloudellisesta kehityksestä.

Perusoikeusturvaa merkitsee myös se, että ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä (PL 18.3 §). Säännös korostaa työoikeudessa yleisesti hyväksyttyä heikomman osapuolen suojaa. Vain laissa säädetty syyt oikeuttavat työstä erottamiseen.

Oikeus sosiaaliturvaan

Suomessa on pitkälle kehittynyt sosiaaliturvajärjestelmä. Suomi on myös liittyessään useisiin YK:n, Euroopan neuvoston ja ILO:n sopimuksiin sitoutunut ylläpitämään ja kehittämään sosiaaliturvaa. Perustuslakiin on kirjoitettu keskeiset sosiaaliset perusoikeudet.

Perustuslain 19 §:n 1 momentissa on turvattu jokaiselle oikeus ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Edellytyksenä on, että henkilö ei kykene hankkimaan tällaista turvaa omalla toiminnallaan.

Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Nykyisin tämänkaltaisesta toimeentulon tasosta on säädetty sosiaalihuoltolaissa (710/1982). Samoin toimeentulon vähimmäistasoa määriteltäessä on otettava huomioon Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artiklan määräykset.

Perusoikeutena edellytetään myös pitemmälle menevän perustoimeentuloturvan takaamista työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella (PL 19.2 §). Nämä ovat tyypillisesti sellaisia tilanteita, joissa yksilön toimeentulomahdollisuudet ovat merkittävästi heikentyneet.

Perustoimeentulon käsite on voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä sinänsä riippumaton. Valtiosääntöinen velvoite edellyttää mahdollisimman aukotonta turvajärjestelmää. Eri etuuskien saamisedellytykset säädetään lain tasolla.

Perusoikeussäännöksen vaatimuksia eivät vastaa sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan. Säännöksen tarkoitus on varmistaa pitkällä aikavälillä perustoimeentulojärjestelmän kehittämistä (PeVM 25/1994 vp).

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä (PL 19.3 §). Sosiaaliin oikeuksiin liittyy myös julkisen vallan tehtävä edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Viime aikoina on vaikeavammaisten yhdenvertainen kohtelu noussut esille (PeVL 37/2006 vp ja 30/2008 vp).

Vastuu ympäristöstä

Perusoikeuksiin on liitetty säännös kaikille kuuluvasta ympäristöön kohdistuvasta vastuusta ja julkisen vallan velvollisuuksista taata ympäristöä koskevia oikeuksia (PL 20 §). Vaikka tämä on ohjelmanluonteinen säännös, se ei ole vailla oikeudellista merkitystä.

Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille (PL 20.1 §). Vaikka säännös on lähinnä julistuksenomainen, se korostaa ympäristönsuojelun edellyttävän laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken. Vastuu kohdistuu sekä elolliseen luontoon (eläimet ja kasvit), elottomaan luonnonympäristöön (vesistöt, ilmakehä, maa- ja kallioperä) että ihmisen toiminnan tuloksena syntyneeseen kulttuuriympäristöön (rakennukset, rakennelmat ja maisemat). Säännös tarkoittaa yli sukupolvien ulottuvaa vastuun ottamista ympäristöstä.

Lailta ei voida taata kenenkään oikeutta terveelliseen ympäristöön. Periaatteellisesti on kuitenkin merkittävää, että perustuslaissa on asetettu julkiselle vallalle velvoite pyrkiä turvaamaan jokaisen oikeutta terveelliseen ympäristöön ja mah-

dollisuutta vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (PL 20.2 §). Säännös vaikuttaa ensisijaisesti lainsäädännön perustana ympäristönsuojeluun liittyvien lakien kehittämiseen.

Oikeusturva

Oikeusturva on suomalaisille olennainen asia. Meillä on varhaisista ajoista vakiintunut lakisidonnaisuuden periaate, yleinen muutoksenhakuoikeus ja mahdollisuus saattaa oikeusriidat ja myös viranomaispäätösten lainmukaisuus riippumattomien tuomioistuinten ratkaistavaksi. Oikeusturvajärjestelmän perusteet ovat sisältyneet vuoden 1919 hallitusmuotoon ja ”oikeusturva” sanana II luvun otsikkoon.

Perusoikeusuudistuksessa vahvistettiin entisestään oikeusturvan perusteita ottamalla perustuslakiin säännökset oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon perusteista. Perusoikeutena on nykyisin turvattu jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa (PL 21.1 §).

Samoin jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (PL 21.1 §). Tämä oikeus vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen velvoitetta turvata jokaiselle mahdollisuus kunnolliseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin rikosasioissa sekä henkilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevissa asioissa.

Suomessa on perinteisesti ollut voimassa yleinen oikeus valittaa myös hallintoviranomaisen päätöksistä tuomioistuimiin. Meillä on kehittynyt kaksiasteinen hallintotuomioistuinten järjestelmä. Yleinen muutoksenhakuoikeus turvattiin aikaisemmin muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa (154/1950) ja nykyisin hallintolainkäyttölaissa (586/1996).

Perusoikeutena edellytetään turvattavan lailla myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet, joista tärkeimmät ovat käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta (PL 21.2 §).

Luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi eikä se estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia esimerkiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta. Poikkeukset eivät saa muuttaa julkisuuden asemaa pääsääntönä eivätkä vaarana yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Nämä perusvaatimukset ovat ennen perusoikeusuudistustakin kuuluneet vakiintuneisiin oikeudenkäytön ja hallinnon perusteisiin.

Perusoikeuksien sitovuus ja rajoittaminen

Perusoikeuksien sääntelyn lähtökohtana on ollut yksilön vapauspiirin suojaaminen valtiovallan taholta tulevilta puuttumisilta. Kun kaikki julkisen vallan käyttö ei kuitenkaan ole palautettavissa valtion toiminnaksi, useissa perusoikeussäännöksissä on käytetty käsitettä ”julkinen valta” velvoitettuna tahona.

Perusoikeussäännökset ulottavat siten vaikutuksensa muuhunkin julkiseen toimintaan kuin valtion nimissä tapahtuvaan. Julkisen vallan piiriin kuuluvat kunnan, kuntayhtymän, evankelisluterilaisen kirkon, Ahvenanmaan maakunnan tai jonkin julkisoikeudellisen laitoksen toiminnot.

Vaikka julkisen vallan käsitteeseen kuuluvat myös kunnat, perusoikeussäännöstö ei ole muuttanut kunnallisen itsehallinnon lähtökohtia, jotka nekin on vahvistettu perustuslaissa. Kunnille asetettavista uusista tehtävistä ja velvoitteista on säädetty lailla ja huolehdittava samalla siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistä. Kuntien itsehallintoa turvaa myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja.

Perusoikeussäädökset kohdistuvat monella eri tavalla lainsäätäjään. Ne eivät pelkästään rajoita eduskunnan toimivaltaa lainsäätäjänä, vaan niistä voidaan johtaa myös lainsäätäjään kohdistuvia aktiivisia toimintavelvoitteita lainsäädännön kehittämiseksi. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on erityisesti 1980-luvulla siirtänyt painopistettä lakiehdotusten säätämisyjärjestyksen muodollisesta valvonnasta yhä enemmän aineellisen perusoikeussuojan suuntaan.

Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on ollut yhä useammin vaatimuksia lakiehdotusten sisällöllisestä muuttamisesta perustuslain edellyttämällä tai puoltamalla tavalla. Uusi piirre on ollut myös perustuslakivaliokunnan lausunnoissaan esittämä kanta viranomaisten velvollisuudesta perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan (esim. PeVL 6/1988 vp).

Perusoikeudet eivät voi olla kategorisesti sillä tavoin ehdottomia, ettei niitä saisi missään olosuhteissa ja missään laajuudessa rajoittaa. Useat perusoikeudet sisältävät tämän vuoksi lakivarauksen eli viittauksen siihen, että lailla voidaan säätää perusoikeuden rajoituksia tai antaa säännöksiä oikeuden käyttämisestä.

Yleisten periaatteiden mukaisesti perusoikeuksien rajoittamisen tulee perustua lakiin. Siten perusoikeuden rajoittamista koskevaa toimivaltaa ei voida siirtää alemmalle säädöstasolle. Samoin lailla säädettävältä perusoikeusrajoitukselta vaaditaan täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta.

Useissa perusoikeussäännöksissä on varaus ”sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään”. Varaus antaa lainsäätäjälle tiettyä harkintavaltaa perusoikeuden käyttämistä järjestettäessä. Viittaus ei kuitenkaan oikeuta kajoamaan perusoikeuden ydinsisältöön.

Poikkeuslakimenettelyllä on ollut käytännössä tärkeä merkitys perusoikeusjärjestelmän toiminnan kannalta. Poikkeuslailla tarkoitetaan menettelyä, jossa perustuslain sanamuotoa muuttamatta säädetään perusoikeudesta poikkeus tai rajoitetaan sen alaa. Poikkeuksista useimmat ovat koskeneet omaisuudensuojaa. Viime vuosina poikkeusten merkitys on ollut vähäisempi, kun perusoikeudet on täsmällisemmin määritelty ja kun niihin on sisällytetty entistä tarkemmat lakivaraukset.

Perusoikeuksien valvonta

Ennakkovalvonta

Lakien perustuslainmukaisuuden kontrolli on Suomessa vakiintunut eduskunnan perustuslakivaliokunnan suorittamaan ennakkoliseen valvontaan. Koska valvonnan painopiste on ollut eduskunnan perustuslakivaliokunnassa, on se samalla korostanut eduskunnan asemaa johtavana valtioelimenä (ks. Saraviita 1996, s. 141).

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on valmistella sinne lähetetyt asiat, jotka koskevat perustuslain säätämistä, muuttamista, selittämistä tai kumoamista taikka perustuslain kanssa läheisessä yhteydessä olevaa lainsäädäntöä. Perustuslakivaliokunnalla on käytännössä huomattava asema perustuslakien, myös perusoikeussäännösten, tulkitsijana.

Perustuslainmukainen jälkivalvonta

Hallitusmuodon syntyvaiheissa pohdittiin tuomioistuinten mahdollisuutta lakien perustuslainmukaisuuden jälkivalvontaan. Sittemmin jälkikontrolli rajattiin kuitenkin koskemaan vain asetusta ja alemmanasteisia säädöksiä. Näistä lähtökohdistta johdettiin periaate, että tuomioistuimille ei kuulu lakien perustuslainmukaisuuden valvonta. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen myötä asetelma on kuitenkin vähitellen muuttumassa (ks. Hidén 1997b, s. 755).

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta on katsonut mietinnössään, että perusoikeuksien soveltamistilanteessa tuomioistuimessa perusoike-

ussäännökset ja tavallisen lain säännökset vaikuttavat yhdessä ratkaisun perusteenä. Valiokunta on suosittanut perusoikeusmyönteistä laintulkintaa, joka eliminoi peruslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavia vaihtoehtoja (PeVM 25/1994 vp).

Perustuslain etusija

Uuteen perustuslakiin sisältyy säännös perustuslain etusijasta (PL 106 §). Sen mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain säännöksen kanssa. Tämä uusi järjestelmä ei tarkoita yleistä lakien perustuslainmukaisuuden jälkivalvontaa vaan koskee perustuslain ja tavallisen lain ilmeisiä ristiriitatilanteita käytännön tapauksissa. Järjestelmä korostaa perusoikeuksien merkitystä.

Monet perusoikeudet ovat käytännön ratkaisutilanteissa suoraan sovellettavissa. Yhdenvertaisuusperiaatteen soveltamisratkaisuja löytyy monista hallintotuomioistuinten ratkaisuista osoittamassa viranomaisten harkintavallan rajoja. Liikkumisvapauten on vedottu haluttaessa puuttua asumispaikan rajoituksiin. Samoin uskonnonvapaus ja sananvapaus ovat tulleet esille monissa ratkaisuisissa.

Vapausoikeudet voivat yleensäkin olla suoraan sovellettavissa tai otettavissa huomioon alemmanasteisten säädösten tulkinnassa. Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet vaikuttavat sitä vastoin enemmän lainsäädännön kehittämiseen, ja niiden merkitykseen on voitu vain välillisesti vedota yksittäisissä tapauksissa.

Perusoikeudet ovat saaneet lisämerkitystä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kautta. Ihmisoikeussopimukset on yleensä saatettu lailla suoraan velvoittavaksi oikeudeksi ja oikeusjärjestelmämme osaksi. Perusoikeussäännöksille on niitä ylemmänasteisina annettava kuitenkin yleensä etusija ja selvitettävä niiden sovellettavuus periaatteellisissa kysymyksissä. Perusoikeuksiin vetoaminen on viime vuosina tämänkin vuoksi lisääntynyt.

8 LOPUKSI

Perustuslakiimme on kirjattu myös periaatteellinen velvoite osallistua aktiivisemmin kansainväliseen keskusteluun. Sen mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi.

Tämä uudentyyppinen säännös (PL 1§) korostaa myönteistä suhtautumista kansainväliseen yhteistyöhön. Yhteistyön tavoitteisiin luetaan esimerkiksi valtiosäännön perusarvojen lujittaminen. Uudistetut perusoikeudet antavat hyvät mahdollisuudet osallistua omien kokemusten pohjalta kansainväliseen perusoikeus- ja ihmisoikeuskeskusteluun (ks. ulkoasiainministeriön julkaisu 1998).

Valtarakenteet eivät ole vientitavaraa, mutta kertominen maamme historiasta ja omista kokemuksista avaa luontevan tien tarkastella muissakin maissa tarpeellisia uudistuksia. Samalla tavoin maamme oikeusjärjestelmä, reaaliset perusoikeudet, kaksijakoinen tuomioistuinrakenne, oikeusturvahenkiset yleiset hallintotuomioistuimet ja käytännöllinen lähestymistapamme ilman pitkälle vietyä käsitejuridiikkaa ovat avanneet mahdollisuuksia kansainväliseen oikeudelliseen yhteistyöhön. Tästä on hyvä jatkaa oikeusvaltiokehityksen edistämiseksi niin kotimaassa kuin maailmallakin.

KIRJALLISUUTTA

Annan, Kofi A.: and United Nations (2000). *We the People's: the Role of the United Nations in the 21st Century*. New York 2000.

Bachof, Otto (1955). *Reflexwirkungen und subjective Racte im öffentlichen Recht*. Munchen.

Barro, Robert J. (2012). *Nothing is Sacred. Economic Ideas for the New Millennium*. MIT Press.

Beck, Ulrich (2000). *What Is Globalization?* Gambridge: Polity Press.

Björkstén, S.R. (1929). *Statsrådet i Finland från konstitutionell synpunkt*. Helsingfors.

Bühler, Ottmar (1914). *Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtssprechung*. Stuttgart.

Chydenius, Anders (1795). *Den Nationnale Winsten*.

Danielson-Kalmari, J.R. (1922). *Suomen valtio- ja yhteiskuntaelämä 18:nnella ja 19:nnella vuosisadalla. Aleksanteri I:n aika*, 1. Porvoo.

David, René (1970 ja 1972). *Nykyajan suuret oikeusjärjestelmät I–II*. Helsinki.

Ellis, Joseph J. (2000). *Founding Brothers: the Revolutionary Generation*. New York.

Erich, Rafael (1924–1925). *Suomen valtio-oikeus I–II*. Porvoo.

Fleiner, Fritz (1922). *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*. 6–6 Auflage. Tubingen.

Forshoff, Ernst (1973). *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*. Erster Band. 10. Auflage. Munchen.

Friedman, Lawrence M. (1984). *American Law*. New York.

Friedrich, Carl J. (1953). *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*. Wuzburg.

Fukuyama, Francis (2001). Social capital, civil society and development. *Third World Quarterly* 22:1, 7–20.

Garner, J.F. (1967). *Administrative Law*. London.

Habermas, Jurgen (1998). *On the Internal Relation between the Rule of Law and Democracy. In the Inclusion of the Other, Studies in Political Theory*. Cambridge.

- Habermas, Jürgen (1999). The European Nation-State and the Pressures of Globalization. *New Left Review*, 46–59.
- Hakkila, Esko (1939). *Suomen tasavallan perustuslait*. Porvoo.
- Hallberg, Pekka (1978). *Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta*. Helsinki.
- Hallberg, Pekka (1997). *Oikeus puntarissa*. Helsinki.
- Hallberg, Pekka et al. (1999 ja 2011). *Perusoikeudet*. Porvoo.
- Hallberg, Pekka (2004). *The Rule of Law*. Helsinki.
- Hallberg, Pekka (2005). *Prospects of the Rule of Law*. Helsinki.
- Hallberg, Pekka (2011). *Oikeuden ja vallan solmuja*. Helsinki.
- Hallberg, Pekka, Ignatius, Pirkko & Kanninen, Heikki (1997). *Hallintolainkäyttölaki*. Helsinki.
- Hallberg, Pekka, Martikainen, Tuomo, Nousiainen, Jaakko & Tiikkainen, Päivi (2009). *Presidentin valta. Hallitsijanvallan ja parlamentarismin jännite Suomessa 1919–2009*. Juva.
- Hammarskiöld, Hjalmar L. (1907). *Om inrättande af en administrativ högsta domstol eller regeringsrätt*. Stockholm.
- Hermanson, R.F. (1898). *Inhemsk förvaltningsrätt. Föreläsningar utgivna af H. Nyqvist*. Helsingfors.
- Hidén, Mikael (1970). *Eduskunnan oikeusasiamies*. Vammala.
- Howard, Dick A. (2001). *America after September 11*. Pamplin Lecture. Virginia.
- Human development report* (1999). New York.
- Huotari, Tauno-Olavi. *Lainsäädäntö ja oikeudenhoito perinteisessä Kiinassa*. Handout.
- Jakobson, Max (1992). *Vallanvaihto. Havaintoja ja muistiinpanoja vuosilta 1974–92*. Helsinki.
- Jellinek, Georg (1919). *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. 2. Auflage. Tübingen.
- Jellinek, Walter (1948). *Verwaltungsrecht*. Dritte Auflage. Offenburg.
- Jennings, Ivor (1958). *The Law and the Constitution*. 5. ed. London.

Joireman, Sandra (2001). Inherited legal systems and effective rule of law. Africa and the colonial legacy. *Journal of Modern African Studies* 39, 571–596.

Jussila, Osmo (2004). *Suomen suurisuhtinaskunta 1809–1917*. Helsinki.

Jutikkala, Eino (1965). *Uuden ajan taloushistoria*. Porvoo.

Jutikkala, Eino & Pirinen, Kauko (1966). *Suomen historia*. Helsinki.

Jyränki, Antero (1973). *Perustuslaki ja yhteiskunnan muutos. Tutkimus varallisuusosoikeuksien ja taloudellisen toiminnan vapauden perustuslainsuojan kehittämisestä tulkinnan avulla 1863–1919*. Tammi.

Jyränki, Antero (2003). Leo Mechelin ja suomalainen perustuslakikäsitelmä. *LM*, 1149–1168.

Jyränki, Antero (2000). *Uusi perustuslakimme*. Turku.

Kastari, Paavo (1972). *Kansalaisvapauksien perustuslainturva*. Vammala.

Kehittyvä hallintolainkäyttö (1972). *Korkeimman hallinto-oikeuden julkaisusarja* 1/1972.

Kekkonen, Jukka (1998). *Suomen oikeuskulttuurin suuri linja: Suomalainen Lakimiesyhdistys 100 vuotta*. Helsinki.

Kerimov, D.A. (1962). *Freiheit, Recht und Gesetzlichkeit in der sozialistischen Gesellschaftsordnung*. Übersetzt von Ina Friedenthal. Berlin.

Klinge, Matti et al. (2009). *Hallituskonseljista korkeimpaan hallinto-oikeuteen 1809–2009. Suuriruhtinaanmaasta nykyajan oikeusvaltioksi*. Helsinki.

Komiteanmietintö 1974: 27. Valtiosääntökomitean välimietintö.

Komiteanmietintö 1983: 49. Valtiosäännön tarkistamiskomitean mietintö.

Komiteanmietintö 1992: 3. Perusoikeuskomitean mietintö

Komiteanmietintö 1993: 2. Perusoikeustyöryhmä 1992:n mietintö.

Komiteanmietintö 1997: 13. Perustuslaki 2000.

Komiteanmietintö 2010: 9. Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö.

Laine, Jermu (1999). *Alexis de Tocqueville: demokratian ja vapauden moderni yhteen sovittaja*. Helsinki.

Lainvalmistelukunnan julkaisuja 1936: 5. Mietintö alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä. Helsinki 1936.

- Lorch, Robert S. (1970). Towards administrative Judges. *Public Adm. Review* 1.
- Luo, Haocai (1997). *The Core and Theoretical Models of Administrative Law*. Translated by Yang Yin. Peking.
- Mayer, Otto (1924). *Deutsches Verwaltungsrechts*. Erster Band. Dritte Auflage. Munchen.
- Merikoski, V. (1968). *Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä*. 2 p. Helsinki.
- Merikoski, V. (1969). *Muuttumaton, muuttuva valtiosääntömme. Suomen hallitusmuoto 1919*. Porvoo.
- Modeen, Tore (1976). Grundandet av högsta förvaltningsdomstolen i Finland. *TfR*, 324–359.
- Nousiainen, Jaakko (1998). *Suomen poliittinen järjestelmä*. Kymmenes, uudistettu laitos. Porvoo.
- Nuorvala, Aarne (1968). Korkeimman hallinto-oikeuden täyttäessä 50 vuotta. Julkaisussa Korkein hallinto-oikeus 1918–1968, 7–31. Helsinki.
- Peaslee, Amos J. (1956). *Constitutions of Nations*. 2. ed. Vol. I–III. The Haque.
- Phillips, Hood O. (1967). *Constitutional and Administrative Law*. Fourth edition. London.
- Pellonpää, Matti (2005). *Euroopan ihmisoikeussopimus*. 4. uud. p. Helsinki.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy work. Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton.
- Rauhala, K.W. (1910). *Suomen keskushallinnon järjestämisestä vuosina 1808–1817*. Helsinki.
- Rauhala, K.W. (1915). *Keisarillinen Suomen senaatti 1809–1909*. Helsinki.
- Eawls, John (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge.
- Robson Committee*. The Committee on Minister's Powers 1932.
- Ross, Alf (1951). *Miksi demokratia?* Suomentaneet Annikki Schauman ja Lassi Huttunen. Lahti.
- Scheinin, Martin (1991). *Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa*. Helsinki.
- Shapiro, Martin (1968). *The Supreme Court and Administrative Agencies*. New York.
- Ståhlberg, K.J. (1913 ja 1928). *Suomen hallinto-oikeus*. Yleinen osa. Helsinki.

Ståhlberg, K.J. (1927). *Parlamentarismi Suomen valtiosäännössä*. Helsinki.

Terebilov, V. (1973). *The Soviet Court*. Moscow.

Tiihonen, Seppo (2004). *From Governing to Governance*. Tampere.

Tuori, Kaarlo (1991). *Four Models of the Rechtsstaat*. In *The Finnish Constitution in Transition*. The Finnish Society of Constitutional Law.

Tuori, Kaarlo (1992). *Four Models of the Rechtsstaat*. Festschrift für Ernesto Garzon Valdés. Berlin.

Tuori, Kaarlo (2002). *The "Rechtsstaat" in the Conceptual Field – Adversaries, Allies and Neutrals*. *Associations* 2002 (6, 2), 201–213.

Tuori, Kaarlo (2007). *Oikeuden ratio ja voluntas*. Helsinki.

Weiler, J.H.H. (2002). A constitution for Europe? Some hard choices. *Journal of Common Market Studies* 40, 563–580.

Tumanov, V.A. (1974). *Contemporary Bourgeois Legal Thought*. Moscow.

Tyynilä, Markku (1992). *Tutkimus hallituskonselji-senaatista 1809–1918*. Helsinki.

Virkkunen, Sakari: *Suomen presidentit*: Ståhlberg, Suomen ensimmäinen presidentti (1978), Relander, Hymyilevä presidentti (1979), Svinhufvud, Kansallinen presidentti (1981), Kallio, Talonpoikaispresidentti (1983), Ryti, Myrskyajan presidentti (1985), Mannerheim, Marsalkka ja presidentti (1989). Otava.

Vyshinsky, Andrei Y. (1948). *The Law of the Soviet State*. New York.

Zakaria, Fareed (2003). *The Future of Freedom*. Illiberal democracy at home and abroad. New York.