KIRJALLISUUTTA

Hautamäki, Veli-Pekka, *Asetusehdotusten ja asetusten perustuslainmukaisuus. Lakimies* (2007) s. 499–520.

Husa, Jaakko, *Non liquet – vallanjako, perusoikeudet, systematisointi.* Suomalainen lakimiesyhdistys: Helsinki 2004.

Husa, Jaakko, *Ilmeisyyskriteeri ja tuomioistuimet. Juhlajulkaisu Mikael Hidén* s. 191–206. Suomalainen lakimiesyhdistys: Helsinki 2009.

Jyränki, Antero, *Kuka on valtiosäännön vartija? Jurisprudentia turkuensis* s. 130–150. Oikeustieteellinen tiedekunta: Turku 1985.

Jyränki, Antero, *Valta ja vapaus* 3. uud. p. Talentum: Helsinki 2003.

Lavapuro, Juha, *Uusi perustuslakikontrolli.* Suomalainen lakimiesyhdistys: Helsinki 2010.

Riepula, Esko, *Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana.* Suomalainen lakimiesyhdistys: Helsinki 1973.

Saraviita, Ilkka, *Perustuslaki.* Talentum: Helsinki 2011.

Viljanen, Veli-Pekka, *Perustuslain etusija ja ristiriidan ilmeisyyden vaatimus. Juhlajulkaisu Hannu Tolonen* s. 309–323. Oikeustieteellinen tiedekunta, Turku 2005.

Wiberg, Matti, *Perustuslakivaliokunta asiantuntija-areenana. Lakimies* (2003) s. 967–991.

5 PERUSOIKEUDET

5.1 Kansallinen perusoikeusjärjestelmä: yleinen luonne ja ulkoiset rajapinnat

5.1.1 JÄRJESTELMÄN YLEINEN LUONNEHDINTA

Aineellisesti perusoikeudet voidaan määritellä yksilöille perustuslaissa taatuiksi *perusarvoiksi*, joiden on määrä vaikuttaa yksilön hyväksi julkisen toiminnan eri lohkoilla ja sitä kautta säteillä koko yhteiskuntaan, myös yksityisten ihmisten oloihin. Muodollisesti kyseessä on perustuslaissa säädetty yksilölle kuuluva oikeus.

Perusoikeussäännökset ovat sitovia oikeussääntöjä samalla tavoin kuin muutkin perustuslainsäännökset: julkinen valta on velvoitettu turvaamaan niiden toteutumisen (PeL 22 §). "Julkinen valta" tarkoittaa tässä yhteydessä ensi sijassa valtiota mutta sen ohessa myös muita julkisoikeudellisia yhteisöjä, kuten kuntia, kuntayhtymiä ja Ahvenanmaan maakuntaa. Perusoikeudet edellyttävät turvaamistoimia – sellaisin menettelytavoin ja rajoituksin kuin perustuslaista ilmenee – kaikilla valtion toimintalohkoilla, siis lainsäädäntövallan, budjettivallan, ulkoasiainvallan, tuomiovallan ja hallintovallan käytössä sekä tosiasiallisessa hallintotoiminnassa, jopa valtion toimiessa yksityisoikeudellisissa suhteissa. Jos yksityisoikeudellisille yhteisöille halutaan antaa julkista valtaa ja julkisia hallintotehtäviä, vaaditaan, eräiden muiden ehtojen lisäksi, ettei tällainen toimi vaaranna perusoikeuksia (PeL 124 §).

Perusoikeuksia voidaan ryhmitellä ja tyypitellä niiden sisällön tai vaikutuksen perusteella. Oikeuskirjallisuudessa on usein käytetty seuraavaa sisällön mukaista ryhmittelyä:

(1) osallistumisoikeudet;

(2) vapausoikeudet ja oikeusturva;

(3) yhdenvertaisuusoikeudet;

(4) taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet, joita voidaan yhteisesti nimittää myös *hyvinvointioikeuksiksi.*

Ryhmittelyllä on lähinnä yhteys perusoikeuksien historialliseen kehitykseen. Nykyisellään se auttaa jossain määrin hahmottamaan ja jäsentämään perusoikeusjärjestelmää, sen vaihtelevia sisältöjä ja rajapintoja eri oikeudellisten osajärjestelmien kanssa.

Suomen perustuslakiin, johon sisältyy kaikkien neljän päätyypin perusoikeuksia, erityyppiset perusoikeudet on kirjattu toisistaan poikkeavin tavoin. Osallistumisoikeudet ja vapausoikeudet (mukaan lukien oikeusturva) on perustuslakitekstissä kirjoitettu oikeuden muotoon, yhdenvertaisuus- ja hyvinvointioikeudet taas vaihtelevin muodoin. Jotkut hyvinvointioikeudet on kirjattu pelkästään julkiseen valtaan kohdistuvana arvopäämäärän edistämisvelvoitteena, kuten esimerkiksi PeL 19.4 §:n sisältämä yleisluonteinen velvoite edistää jokaisen oikeutta asuntoon.

Yksilö saa Suomessa perusoikeussuojaa, jos niin halutaan asia kuvata, monessa muodossa alkaen lainsäädäntötilanteista ja päätyen lainkäyttö- ja hallintoratkaisuihin. Noissa ratkaisuissa sovelletaan perusoikeuksia toteuttavia tai niiden rajoissa säädettyjä lakeja tai lakia alemmanasteisia säädöksiä taikka suoraan perusoikeuksia tai käytetään niitä tulkintaperusteina. Asteikko on laaja.

Suomen järjestelmässä perusoikeudet vaikuttavat ehkä vahvimmin lainsäädäntötoimintaan ja vasta sen välityksellä lainkäyttöön ja hallintotoimintaan ja viime kädessä ihmisten elämään yleensä. Keskustelu perusoikeuksien sisällöstä ja vaikutuksesta on ollut pitkälti keskustelua lainsäädännön sisällöstä. Hyvinvointioikeuksien ottaminen perustuslakiin 1995 kietoi paitsi lainsäädäntöpolitiikan myös valtion harjoittaman talouspolitiikan ja valtion suhteen kansainväliseen talouteen kiinteästi yhteen perusoikeusjärjestelmän kanssa.

Toisaalta vain tietyissä oikeussuhteissa ja vain tiettyjen normatiivisten edellytysten täyttyessä yksilö voi ryhtyä oikeudellisiin toimiin vaatiakseen perusoikeuden loukkaamattomuutta tai viranomaisen toimia perusoikeuden toteuttamiseksi. Vain rajoitetuin edellytyksin ("ilmeinen ristiriita") tuomioistuimella on *velvoite* antaa oikeussuojaa perusoikeusvaateen toteuttamiseksi *vastoin tavallisen lain säännöstä.*

Ainoastaan juuri mainituin varauksin mutta ajatellen toisaalta perusoikeuksien keskeistä asemaa yksilöiden oikeusaseman järjestämisessä voimme Suomen oikeusjärjestelmässä kuvata yksilöt *perusoikeuksien subjekteiksi.* Onko tällainen oikeustila ymmärrettävä Suomen perusoikeusjärjestelmän heikkoudeksi kansainvälisellä asteikolla arvioituna? Vastaus riippuu pitkälti siitä, mikä merkitys annetaan perusoikeuksien noudattamisen systemaattiselle, organisoidulle ja tehokkaalle ennakkovalvonnalle, jonka puute taas leimaa useimpia ulkomaisia perusoikeusjärjestelmiä. Mitä tehokkaampi ennakkovalvontajärjestelmä on, sen vähäisempi paino on vastauksella kysymykseen, onko jokaisella yksilöllä kompetenssi vaatia missä tahansa tuomioistuimessa minkä tahansa perusoikeutensa toteuttamista mitä tahansa oikeusjuttua käsiteltäessä.

Perusoikeussäännöstö uudistettiin kokonaisuudessaan vuonna 1995. Muutos oli tärkeä paitsi perusoikeusjärjestelmän kannalta myös suomalaisen *oikeuskulttuurin* kannalta. Oikeustieteessä on puhuttu perusoikeuskulttuurin murroksesta. Se puhe ei ole täysin aiheetonta. Keskustelu vuodelta 1919 olevan perusoikeusjärjestelmän uudistamisesta alkoi jo 1970-luvun alussa valtiosäännön kokonaisuudistushankkeen yhteydessä. Vertailupohjaa tarjosivat noihin aikoihin muun muassa kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Vuonna 1970 asetettu valtiosääntökomitea hahmotteli periaatemietinnössään perusoikeusuudistuksen päälinjat, joita seuraten kuitenkin vasta vuosien 1989–92 perusoikeuskomitea esitti ehdotuksen kattavaksi perusoikeusluetteloksi.[227] Siinä oli runsaasti aineksia kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista, myös Euroopan ihmisoikeussopimuksesta, joka oli Suomen puolesta allekirjoitettu juuri ennen perusoikeuskomitean asettamista. Samalla tämä komitea pyrki – erityisesti 1960- ja 1970-lukujen lainsäädäntöpolitiikan hengessä – yhdistämään uudessa perusoikeusjärjestelmässä liberaalisen ja sosiaalisen periaatteen. Vuonna 1992 asetetun perusoikeustyöryhmän tosiasialliseksi tehtäväksi tuli ennen muuta hyvinvointioikeuksien sovittaminen taloudellisen laman oloihin. Hallituksen esitys perusoikeusuudistukseksi ei sen enempää kuin eduskuntakäsittelykään tuonut työryhmän ehdotukseen merkittäviä muutoksia.[228]

227 Ks. KM 1992:3.
228 HE 309/1993 vp.

Vuoden 1995 uudistuksessa perusoikeuksia lähennettiin muotoiltaan ja sisällöltään monessa kohtaa kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslaissa ennestään olleita perusoikeuksia, kuten oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun viranomaisissa ja oikeutta henkilökohtaisen vapauden turvaan, täsmennettiin huomattavasti entisestään. Perustuslakiin tuotiin myös uusia perusoikeuksia, kuten oikeus henkilötietojen suojaan, oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta sekä oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Suuri muutos vanhaan nähden näkyi erityisesti siinä, että hyvinvointioikeudet kirjoitettiin kohtalaisen laajalti perustuslakiin.[229] Perus- ja ihmisoikeuksien painoarvo lisääntyi kauttaaltaan, mikä muutos heijastuu ensi vaiheessa erityisesti lainvalmisteluun ja lainsäädäntöprosessiin.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistus ei välittömästi tuottanut suuria muutoksia tavalliseen lainsäädäntöön. Vain muutamia lainsäädäntöhankkeita pantiin vireille yksinomaan perusoikeusuudistuksen tähden. Erinäisissä suurissa lainsäädäntöuudistuksissa perusoikeusnäkökohdat tosin ovat sittemmin osaltaan vaikuttaneet uusien lakien saamaan aineelliseen sisältöön. Esimerkiksi vuonna 2004 voimaan tullut yleishallinto-oikeudellisesti tärkeä, hallintomenettelyä ohjaava hallintolaki (434/2003) konkretisoi perustuslain 21 §:n takaamaa perusoikeutta oikeusturvaan ja hyvään hallintoon.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen sisältö siirrettiin käytännöllisesti katsoen sellaisenaan vuoden 2000 perustuslakiin, sen 2 lukuun. Perusoikeussäännösten yksityiskohtaiset säätämisperustelut eivät sisältyneet uutta perustuslakia koskevaan esitykseen, vaan ne ovat luettavissa vuoden 1995 osauudistusta koskevasta esityksestä ja siitä annetusta perustuslakivaliokunnan mietinnöstä.[230]

Perustuslakiin otettiin vuonna 2000 vanhaan järjestelmään verrattuna uusia säännöksiä, joilla on ollut vaikutusta myös perusoikeusjärjestelmän toimintaan. Ne koskevat ennen muuta kansainvälisen toiminnan tavoitteita (1.3 §), yksilön kansanvaltaisia oikeuksia (2.2 §), oikeutta kansalaisuuteen (5 §), poikkeuslakien käytön rajoittamista (73.1 §), lain alaa (80 §), kieltoa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita

229 Ks. Maija Sakslin, *Suomen hallitusmuodon sosiaaliset perusoikeudet. Lakimies* (1996) s. 885–908.
230 HE 309/1993 vp. ja PeVM 25/1994 vp.

(94.3 §), perustuslain etusijaa soveltamistilanteessa (106 §), virkamiehen vahingonkorvausvelvollisuutta virkarikoksen johdosta (118 §), yliopistojen itsehallintoa (123 §) ja hallintotehtävän uskomista muulle kuin viranomaiselle (124 §). Kaikilla näillä perustuslainsäännöksillä on vaikutusta perusoikeusjärjestelmän toimintaan. Uuden perustuslain mukana tämä järjestelmä täsmentyi ja muutoinkin muuttui. Se ei ole enää sama kuin vuonna 1995. Muutokset koskevat kuitenkin suuremmassa määrin perusoikeuksien aiemmasta tehostuneita toteuttamismekanismeja kuin niiden aineellista sisältöä.

Kun ehdoksi asetetaan, että perusoikeuksia on sovellettava ja tulkittava oikeudellisessa kentässä osana perustuslainsäännösten kokonaisuutta (ks. edellä 2.3.2), sanotaan jotain tärkeää paitsi tulkinnan yleisistä säännöistä myös yksilön ja yhteiskunnan suhteesta. Valtion ja yleensä yhteiskunnallisen elämän tarkoituksena voidaan pitää yksilön hyvän kaikinpuolista edistämistä. Tällaisen tavoitteen optimaalinen saavuttaminen kaikkien osalta edellyttäisi toiselta puolen jokaiselta tietynasteista solidaarisuutta muita ihmisiä kohtaan ja lojaalisuutta sille ihmisten yhteisölle, joka saa hahmonsa valtion abstraktiossa ja sen konkretisoinneissa. Hyvinvointivaltion idea vierastaa yhteisvastuusta pakenevia, mutta viime vuosina on yhteisöllisyys ideologisesti ollut jäämässä yksilökeskeisyyden alle.

Perustuslaki ei sisällä kattavaa luetteloa yksilön *perusvelvollisuuksista*. Kaikkein tärkein niistä, alistuminen oikeusjärjestyksen noudattamiseen (*status passivus*), jää kokonaan mainitsematta. Se oletetaan järjestelmän perustaksi ilman erillistä ääneen lausumista. Perustuslaissa saa perinteisistä syistä sijansa *maanpuolustusvelvollisuus* (PeL 127 §). Sitäkin periaatteellisesti ja käytännöllisesti tärkeämpi on *verovelvollisuus*, joka on perustana julkisyhteisöjen varainhankinnan oleelliselle välineelle, verotukselle (PeL 81 §).

5.1.2 PERUSOIKEUDET JA EUROOPAN IHMISOIKEUSJÄRJESTELMÄ

Suomalaisessa oikeuskielessä on tehty selvä ero *perusoikeuksien* ja *ihmisoikeuksien* kesken. Perusoikeus käsitteenä viittaa ensi kädessä *valtionsisäiseen* asiayhteyteen: kysymys on perustuslakitasoisesta sääntelystä. Ihmisoikeus taas käsitteenä viittaa *kansainväliseen* asiayhteyteen: kyseessä on kaikille ihmisille kansainvälisesti (lähinnä kansainvälisellä sopimuksella)

tunnustettu arvo tai arvo, jolle on vaadittu ja saatu kansainvälistä tunnustusta. Erilaisen asiayhteyden takana ovat eri sääntelykokonaisuudet ja niiden toisistaan paljonkin poikkeavat oikeusvaikutukset. Se seikka, että Euroopan unionissa operoidaan perusoikeuden (eikä ihmisoikeuden) käsitteellä (ks. jäljempänä 5.1.3), ilmentää viime kädessä ehkä unionin rakenteisiin sisältyviä liittovaltiollisia piirteitä.

Suomen perusoikeusjärjestelmä kytkeytyy lähinnä toiminnallisesti yhteen Euroopan ihmisoikeussopimuksen sekä EU:n perusoikeusulottuvuuden kanssa. Vaikka säännöstöjen sisällössä on runsaasti aineellisia yhtäläisyyksiä, järjestelmien väliset suhteet ovat paikoin vain sumeasti hahmotettavissa. Jollei siinä onnistuta sijoittamalla järjestelmiä oikeushierarkkisiin rakenteisiin, saattaa turvautuminen oikeuden systeemiteoriaan (ks. edellä 2.5.1) olla avuksi järjestelmien välisen vuorovaikutuksen täsmentämisessä ja ymmärtämisessä.

Euroopan ihmisoikeussopimus on inkorporoitu Suomen oikeuteen *poikkeuslailla*, säädöksellä jolla ei ole perustuslain statusta. Jos otetaan huomioon vain valtionsisäinen oikeus, kansalliset perusoikeussäännökset on (Suomessa) taattu hierarkkisesti korkeammalla tasolla kuin inkorporoidut ihmisoikeusnormit. Jos taas tarkataan kansainvälisen oikeuden ulottuvuutta, havaitaan että poikkeuslailla kylläkin voidaan rajoittaa perusoikeuksia, mutta rajoittaminen ei voi koskea Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita enempää kuin itse sopimukset sallivat – ellei Suomen valtio ensin irtaudu asianomaisista sopimuksista tai ota syyllistyäkseen niiden rikkomiseen.

Kun Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset ovat pääosin joustavia oikeusnormeja, niiden sisältö jää pitkälti yksittäistapausta koskevassa prosessissa todettavaksi. *Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö* täsmentää sopimusmääräysten sisältöä. Tässä käytännössä on omaksuttu luovan eli evolutiivisen tulkinnan periaate: Euroopan konvention tulkinta elää ja sellaisena se seuraa sopimusvaltioissa tapahtuvaa oikeudellista ja yhteiskunnallista kehitystä (*"la Convention est un instrument vivant à interpreter -- à la lumière des conditions de vie actuelles"*).[231] Näissä puitteissa tendenssinä on ollut laajentaa yleissopimuksen soveltamisalaa.

231 Tyrer c. le Royaume-Uni (25.4.1978) Série A. Vol. 26.

Euroopan ihmisoikeussopimus ei sisällä sellaista automatiikkaa, että yleistykset valvontaorgaanin ratkaisuista ilman muuta sitoisivat sopimusvaltioita. Pakottavasta oikeuslähteestä ei ole kysymys. Silti samat sosiaaliset mekanismit, jotka valtionsisäisesti toimivat korkeimpien oikeuksien prejudikaattien noudattamisen hyväksi, ovat vaikuttamassa myös ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen jälkeen. Kansainvälisellä tasolla Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on luonnollisesti yleissopimuksen auktoritatiivisin tulkitsija. Tarkasti ottaen, ja sopimuksen itsensä mukaan, tuomioistuimella on tällainen asema vain yksittäistapausten osalta. Toisaalta tuomioistuimen vuosittain ratkaisemien juttujen määrä on niin vähäinen, ettei sen toiminnalla olisi – Suomessakaan – paljon merkitystä ilman ratkaisujen tietynlaista ennakkotapausvaikutusta. Samalla täsmentyy tai muuttuu täällä sopimuksen voimaansaattamiseksi hyväksytyn blankettilain sisältö. Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa on muutoinkin mukana selkeä dynaaminen ulottuvuus, joka paikoin irtautuu sopimustekstiin kirjatuista artikloista.[232]

Vuoden 1995 perusoikeusuudistusta ei toimeenpantu kanainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteuttamiseksi. Suomen uudistuksella pyrittiin pikemminkin lähentämään toisiinsa kotimaista perusoikeusjärjestelmää ja kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita. Perustuslain esitöissä esitettiin lähes kaikkien vapausoikeuksien kohdalla viittauksia kansainvälisiin yleissopimuksiin. Samankaltaisuuksista huolimatta perusoikeusluettelo ei kuitenkaan ole täysin identtinen minkään ihmisoikeusdokumentin kanssa.

Yleisessä mielessä Suomen perusoikeusjärjestelmän voi luonnehtia eurooppalaistuneen; tutkimuksia puuttuu siitä, onko ihmisoikeustuomioistuin puolestaan ottanut vaikutteita suomalaisesta oikeusideologiasta. Ihmisoikeussopimukset vaikuttivat Suomen perusoikeusuudistuksessa esimerkiksi siihen, että perusoikeuksien henkilöllistä soveltamisalaa laajennettiin Suomen kansalaisista pääsääntöisesti kaikkiin valtion oikeudenkäyttöpiirissä kuuluviin henkilöihin: perusoikeuksien ilmaisut "jokainen" tai "ketään" ilmaisevat juuri sitä, ettei kansalaisuudella ole ollut

232 Sopimuksen tulkinnassa saatetaan painottaa enemmän tämän päivän tilannetta kuin tukeutua sopimuslausekkeen sanamuotoon, ks. Jukka Viljanen, *The European Court of Human Rights as a Developer of the General Doctrines of Human Rights Law* (Tampereen yliopisto: Tampere 2003).

enää ratkaisevaa merkitystä perusoikeussuojan kannalta yli viiteentoista vuoteen.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen esitöissä korostettiin, että myös *uuden perusoikeusluettelon tulkinnassa* olisi ohjetta mahdollisuuksien mukaan otettava ihmisoikeussopimuksista ja kansainvälisten valvontaorgaanien ratkaisuista. Jossakin kohtaa, kuten oikeusturvaa koskevan 1919 hallitusmuodon 16 §:n (nykyinen PeL 21 §) osalta, perustuslainsäätäjä jopa nimenomaisesti edellytti kotimaisen perusoikeussäännöksen tulkinnan seuraavan kansainvälisten valvontaorgaanien, erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen, käytännössä muodostuvaa linjaa. Perusoikeusrajoitusten yhtäpitävyys Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa liitettiin perusoikeuksien yleisien rajoitusedellytysten joukkoon.

Esillä oli siis kaksi vaihtoehtoista etenemistapaa: perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien erillisyys ja niiden keskinäinen integroituminen. Miten on käynyt *lainsäädäntötilanteissa*, toisin sanoen perustuslakivaliokunnan käytännössä? Valiokunta näyttää soveltaneen kumpaakin etenemistapaa.

Ihmisoikeuksilla ja niiden kansainvälisellä soveltamiskäytännöllä on ollut vaikutusta erinäisten perusoikeuksien, kuten juuri PeL 21 §:n, tulkintaan sekä yleisellä tasolla perusoikeuksien rajoitusedellytysten arviointiin ja poikkeuslakien välttämiseen.[233] Taajemmin valiokunta on kuitenkin pitänyt perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien noudattamisen arvioinnin erillään toisistaan.

Kaikkiaan on vakiintunut käsitys, että ihmisoikeussopimusten päällimmäinen tehtävä on sittenkin määritellä "yksilön oikeuksien kansainvälisesti noudatettava vähimmäistaso". Maksimitason kannalta valtionsisäinen perusoikeusnormisto on ensisijainen Euroopan ihmisoikeussopimuksen verrattuna.[234]

Eduskunnan perustuslakivaliokunta lausui ihmisoikeusyleissopimukseen liittymistä käsitellessään, että tuomioistuimen ja viranomaisten toiminnassa, siis *soveltamistilanteissa*, olisi vastaisuudessa tärkeä merkitys paitsi yleissopimuksella ja sen lisäpöytäkirjoilla myös *niiden pohjalta syntyneellä vakiintuneella tulkintakäytännöllä*. Se korosti, että tämän takia pitäisi

233 Esim. PeVL 45/2000 vp.
234 Ks. Veli-PekkaViljanen, *Perusoikeuksien rajoittamisedellytykset* (WSLT: Helsinki 2001) s. 283–285.

"Euroopan neuvoston toimielinten auktoritatiivisista tulkintakannanotoista" olla Suomessa saatavissa riittävän täsmällistä ja ajanmukaista tietoa.[235] Lausunto viittasi siihen, että tuomioistuimen ratkaisuja käytettäisiin yli yksittäistapausten oikeuslähteinä selvitettäessä sopimussäännösten sisältöä.[236] Näin on suomalaisessa oikeuskäytännössä – kuten myös perustuslakivaliokunnan omassa käytännössä [237]– erinäisissä tapauksissa meneteltykin.

Ihmisoikeusyleissopimuksia inkorporoivat blankettilait ovat valtionsisäisesti suoraan sovellettavaa oikeutta. Soveltamistilanteessa saattaa joissakin tapauksissa käytetystä kaksinkertaisesta voimaansaattamisesta tulla ongelmia, jos blankettilain ja asiasisältöisen voimaansaattamislain samaa asiaa koskeville säännöksille annetaan erilaisia merkityssisältöjä.

Valtionsisäisessä järjestelmässä ei kansainvälisellä sopimuksilla (oikeastaan: sen voimaansaattamissäädöksellä) ole Suomessa etusijaa sen kanssa ristiriidassa olevaan myöhempään kotoperäiseen lakiin nähden. On tosin olemassa mahdollisuus – kuten perustuslakivaliokunta aikanaan huomautti – pyrkiä lieventämään *lex posterior* -säännön vaikutusta tulkitsemalla myöhempää lakia sen sanamuodon puitteissa mutta *Euroopan ihmisoikeussopimuksen hengessä*. Tuomioistuinten ja viranomaisten olisi tulkintatilanteissa, kuten perustuslakivaliokunta vuonna 1990 lausui, "erilaisista perusteltavissa olevista vaihtoehdoista pyrittävä omaksumaan sellainen, joka edistää ihmisoikeusmääräysten toteutumista eli on näin määriteltynä ihmisoikeusystävällinen" (vertaa myös PeL 22 §). Tällainen argumentaatiotapa näkyy kotiutuneen ainakin korkeimpien oikeuksien käytäntöön. Ihmisoikeussopimuksen säännöksiä on käytetty *täydentämään* erinäisiä suomalaisen lainsäädännön vanhentuneita ja vajaita sääntelyitä tai kohdissa, joissa eduskuntalain teksti nimenomaan viittaa kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Eräissä tapauksissa ihmisoikeussopimukseen sisältyvää säännöstä on sovellettu myös *ratkaisunormina täyttämään laissa olevaa aukkoa*, kotope-

235 PeVL 2/1990, s. 3/I.
236 Suomen osalta ks. esim. KHO 2011:39 liittyen EIT:n ratkaisuun jutussa *Eskelinen ja muut v. Suomi* (19.4.2007).
237 Esim. PeVL 31/2005 vp. ja PeVL 4/2010 vp. Aiemmin viittaukset olivat tyypillisesti epäsuoria; oikeustapauksia ei mainittu identifioiden.

räisen lain säännöstä kuitenkaan syrjäyttämättä. [238] Kumpikin tuomioistuin (KKO ja KHO) on käyttänyt oikeuslähteenä myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä.[239] Voidaan puhua normatiivisesta vuorovaikutuksesta, jossa ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisutoiminta käy valtiosääntöistä vuoropuhelua jäsenvaltioiden lainsäätäjien ja tuomioistuinlaitosten välillä.

Suomalaisessa käytännössä lainvalmisteluvirkamiehet, eduskunnan perustuslakivaliokunta ja tuomioistuimet ottavat huomioon ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön ja antavat sille huomattavan tosiasiallisen merkityksen oikeuslähteenä. Valtiosääntöoikeudellisesti tätä käytäntöä tukee muun muassa perustuslain 22 §:n asettama edistämisvelvoite, joka koskee perusoikeuksien ohella myös ihmisoikeuksia. Lisäksi voidaan todeta, että viime vuosina on jouduttu käynnistämään lainsäädäntöhankkeita, joiden päätarkoitus on ottaa varteen ihmisoikeustuomioistuimen Suomea vastaan esittämä arvostelu ja saattaa kotimainen oikeustila vastaamaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen velvoitteita ja noita velvoitteita tarkentavaa ratkaisukäytäntöä.[240]

5.1.3 PERUSOIKEUDET JA EU-OIKEUS

Euroopan yhteisöjen perusoikeusulottuvuus oli vuosikausia oikeastaan pelkästään yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön varassa. Eräissä jäsenvaltioissa oli alkanut 1960-luvulla esiintyä vahvaa kritiikkiä sen johdosta, että yhteisöistä puuttui kattava perusoikeussuoja yhteisöoikeuden säätämis- ja soveltamistilanteita varten. Kun tämä arvostelu uhkasi yhteisöjen tuomioistuimen ehdottomaksi muovailemaa oppia yhteisöoikeuden etusijasta jäsenvaltion oikeusjärjestykseen nähden, silloinen EY:n tuomioistuin katsoi eräissä tuomioissaan 1969–74, että perusoikeudet kuuluvat

238 Ks. Antero Jyränki, *Valta ja vapaus* (Talentum: Helsinki 2003) s. 517, jossa selostetaan Mikko Saaren OTK-tutkielman tuloksia (1999). Saari rekisteröi ajanjaksolta 1990–1999 KKO:lta 34 ja KHO:lta 21 ratkaisua. Enimmät KKO:n ratkaisuista, joissa sovellettiin Euroopan ihmisoikeusopimuksen 6 artiklaa (yksilön oikeussuoja syytettynä ja oikeudenkäynnissä) tehtiin ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta ja sen 21 §:n voimaantuloa. KHO taas perusti ratkaisunsa EIS:n 8 artiklaan (perhe-elämän suoja), johon ulkomaalaislaissa suoraan viitattiin.

239 Ks. Jaakko Husa, *EIT:n ratkaisujen kansallinen luentatapa: virkanimitys ei koske valittajan oikeuksia (KHO 2011:39)*. *Lakimies* (2011) s. 788–809.

240 Ks. esim. L oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (362/2009).

yhteisöoikeuteen yleisinä periaatteina ja että niitä on etsittävä jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä ja kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista. Väljän vertailun avulla konstruoituja yleisiä yhteisöoikeuden periaatteita piti kuitenkin tulkittaman yhteisöoikeuden hengessä.

Maastrichtissa (1992) yhteisöjen tuomioistuimen päätöksissään muotoilema oppi kirjoitettiin näkyviin Euroopan unionin perustamissopimukseen (F 2 artikla). Sen mukaan "unioni pitää arvossa yhteisön oikeuden yleisinä oikeusperiaatteina" perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät "jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä".[241] Tarkoitus oli soveltaa periaatteiksi ymmärrettyjä perusoikeuksia lähinnä EU-oikeuden piirissä, mutta se ei estänyt unionin perusoikeuksien soveltamisongelmien syntymistä ylikansallisen ja kansallisen oikeuden rajamaastossa, niillä lohkoilla, joilla toimivaltaa on sekä unionilla että jäsenvaltiolla.

Perusoikeusulottuvuuden vahvistuminen tapahtui ehkä hiukan yllättävästi, kun kesäkuussa 1999 Kölnissä kokoontunut Eurooppa-neuvosto katsoi, että Euroopan unionissa voimassa olevat perusoikeudet olisi koottava peruskirjaksi ja tuotava aiempaa näkyvämmin esille. Päätöksen takaa voidaan erottaa monenlaisia ja keskenään ristiinkin meneviä tavoitteita, yhtenä niistä ehkä pyrkimys vahvistaa EU-kansalaisuuden sisältöä ja sitä kautta Euroopan unionin legitiimisyyttä. Toiseksi hanke oli vaihtoehto sille, että ryhdyttäisiin valmistelemaan EU:n liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Kolmanneksi hanke voidaan nähdä askeleena sillä tiellä, joka johtaisi perussopimusten uudistamiseen sisällöltään perustuslakia muistuttavaksi asiakirjaksi.

Perusoikeuskirjan laati erityinen valmistelukunta, johon kuului edustaja kustakin jäsenvaltiosta ja Euroopan komissiosta sekä Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien jäseniä. Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio antoivat perusoikeuskirjasta juhlallisen julistuksen Nizzassa joulukuussa 2000.

Julistuksen tasoisena EU:n oikeusjärjestykseen liitetyssä Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (C 364/8) vahvistettiin yhteisön ja unionin toimivallan ja tehtävien sekä toissijaisuusperiaatteen mukaisesti oikeudet, jotka perustuivat erityisesti jäsenvaltioille yhteisiin valtiosään-

241 Opin syntymisen kannalta tärkeitä oikeustapauksia ovat 29/69 *Stauder* (1969) ECR 419 ja 4/73 *Nold* (1974) ECR 491.

töperinteisiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin. Lähteinä, joista sisältöä haettiin, olivat Euroopan unionista tehty sopimus ja yhteisöjen perustamissopimukset, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskeva eurooppalainen yleissopimus, Euroopan yhteisöjen ja Euroopan neuvoston hyväksymät sosiaaliset peruskirjat sekä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö. Suoraan jäsenvaltioiden perustuslaeista oli lähtöisin vain muutama perusoikeuskirjan kohta. Perusoikeuskirjan oikeudet jakaantuivat ryhmiin: ihmisarvo, vapaudet, tasa-arvo, yhteisvastuu, kansalaisten oikeudet ja lainkäyttö. Artikloita oli yhteensä 54.

Perusoikeuskirjan johdannossa viitataan tiettyihin *yleismaailmallisiin arvoihin*. Sellaisenaan, eri perusoikeuslajien yhdistelmänä perusoikeuskirja on kiintoisa kokonaisuus, joka ei ole kopio mistään olemassa olevasta asiakirjasta. Juuri tällaisena yhdistelmänä asiakirja tosin *rakenteellisesti* tulee lähelle nykyistä eteläeurooppalaista valtiosääntölinjaa tai – miksipä ei – Suomen nykyistä perusoikeusmallia taikka yhtä hyvin oikeastaan YK:n ihmisoikeuksien julistusta.

Vuoden 2009 joulukuussa voimaan tulleella Lissabonin sopimuksella perusoikeuskirjasta tuli perussopimusten kanssa samanarvoinen oikeudellisesti velvoittava asiakirja. Tätä tarkoitusta varten peruskirjaa oli tarkistettu ja siitä annettu toinen julistus joulukuussa 2007.

Perusoikeuskirjan säännöksiä tulee soveltaa EU:n toissijaisuusperiaatetta noudattaen, eikä sen kautta ole mahdollista laajentaa toimielimille perussopimuksissa annettuja toimivaltuuksia tai tehtäviä. Asianomaisia säännöksiä sovelletaan myös EU:n jäsenvaltioihin silloin kun ne panevat täytäntöön EU:n oikeutta. Jos jokin perusoikeuskirjan oikeuksista vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen takaamaa oikeutta, sen merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin yleissopimuksessa on määritelty. Tämä ei silti estä sitä, että EU:n lainsäädännössä voidaan myöntää tätä laajempikin perusoikeussuoja. Toisaalta siltä osin kuin perusoikeuskirjassa tunnustetaan perusoikeudet sellaisina kuin ne ilmenvät jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä, näitä perusoikeuksia on tulkittava tämän perinteen mukaisesti.

Perusoikeuskirjan 52 artiklassa perusoikeudet jaettiin yhtäältä *oikeuksiin ja vapauksiin* ja toisaalta *periaatteisiin*. Oikeuksiin ja vapauksiin voi yksilö tai yhteisö vedota lainkäyttötilanteissa, mutta perusoikeuskirjan periaatteita sisältävät määräykset voidaan panna täytäntöön vain unionin omien orgaanien käyttäessä säädösvaltaansa tai jäsenvaltiot omaansa pannessaan täytäntöön unionin lainsäädäntöä. Tuomioistuimessa voi periaatteeseen vedota vain, kun kyse on periaatteen tulkinnasta tai säädöksen laillisuuden valvonnasta. Perusoikeuskirja ei sisällä luetteloa siitä, mitkä perusoikeudet kuuluvat oikeuksiin ja vapauksiin ja mitkä periaatteisiin. Jako jää asianomaisten orgaanien ja viranomaisten käytännön tilanteissa ratkaistavaksi.

Perusoikeussuojan tasoa koskevaa peruskirjan 53 artiklaa voitaisiin lukea siten, että unionioikeuden sovellutusalalla peruskirja asettaisi vain minimitason, joka olisi ylitettävä, jos kansainvälinen sopimus tai jäsenvaltion perustuslaki antaa paremman suojan.[242] Itse asiassa Suomen eduskunnan perustuslakivaliokunta otti – käsitellessään perusoikeuskirjaa ensi kerran – tämänsuuntaisen kannan: se ei halunnut antaa kaikissa unionin oikeuden soveltamistapauksissa ilman muuta unionin perusoikeuksille etusijaa. Valiokunta lausui 53 artiklasta:

> "Jos tämä määräys on yhteydessä 51 artiklan käsitteeseen "unionin oikeuden soveltaminen" ja jos tätä käsitettä tulkitaan EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti, on EU:n perusoikeuksilla ehdoton etusija suhteessa kansallisiin perusoikeuksiin kaikissa niissä tilanteissa, joiden voidaan abstraktilla tasolla katsoa kuuluvan unionin toimivaltaan. EU:n perusoikeuksien näin laaja sovellettavuus ei ole kansalliselta kannalta hyväksyttävissä ilman EU:n perusoikeuksien ja Suomen perustuslain perusoikeusäännöstön sisällön hyvin suurta vastaavuutta."[243]

Yksilön kannalta heikko kohta on se, että unionin perusoikeussuoja ulottuu vain unionin kansalaisiin, toisin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tai Suomen perustuslaissa. Jäljempänä mainituissa suoja ulottuu lähtökohtaisesti kaikkia alueella oleskelevia kansalaisuuteen katsomatta.

Vuonna 1994 EU:n neuvosto pyysi Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta kannanottoa siitä, olisiko *liittyminen Euroopan ihmisoikeussopi-*

242 Petri Helander, *Perusoikeuskirjan yleiset määräykset ja perusoikeuksien konstitutionaalinen konteksti*, teoksessa (toim.) Liisa Nieminen, *Perusoikeudet EU:ssa* (Talentum: Helsinki 2001) s. 89–136, ks. s. 121–122.
243 PeVL 25/2001 vp.

mukseen unionin perussopimuksen mukaista. Enemmistö unionin jäsenmaista kannatti liittymistä, mikä vaikutti luontevalta useasta syystä. Se poistaisi oikeustilan hajanaisuuden, vastakohtaisuuden Luxemburgin ja Strasbourgin kesken. Sitä paitsi Euroopan ihmisoikeussopimuksen historia, sopimuksen juontuminen 1940-luvun jälkipuoliskon federatiivisiin hankkeisiin kävi luonnollisesti hyvin yhteen unionin tarkoitusten kanssa.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin antoi lausuntonsa vuonna 1996. Sen pohjana oli unionin sopimuksentekovallan tulkinta. Tuomioistuin katsoi, että liittyminen Euroopan ihmisoikeusyleissopimukseen pakottaisi ottamaan unionin oikeusjärjestykseen tämän sopimuksen kaikki määräykset. Se muuttaisi perusteellisesti yhteisön valtiosääntöistä rakennetta. Liittyminen aiheuttaisi EU:n joutumisen uuteen ja vanhasta erilliseen kansainväliseen institutionaaliseen järjestelmään. Lopputulemana oli, ettei EU:lla ollut toimivaltaa liittyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Niinpä liittymishanke raukesi tässä vaiheessa.

Taustalla oli viime kädessä ehkä ero, joka oikeudellisesti katoaa, jos EU liittyy ihmisoikeussopimukseen, kahden sopimusjärjestelmän tarjoamien mekanismien kesken. EU:n tuomioistuin valvoi perussopimusten, siis myös unionin perusoikeusjärjestelmän, noudattamista antamalla jäsenvaltioiden tuomioistuimille lausuntoja *ennen* kuin ne tekevät lopullisen ratkaisunsa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin taas on toimivaltainen käsittelemään valituksia vasta kun kaikki valtionsisäiset oikeuskeinot on käytetty; se käsittelee asian vasta sen *jälkeen*, kun ne ovat toimineet. Se sanoo siis viimeisen sanan.

Jos unioni olisi Euroopan ihmisoikeuskonvention jäsen, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin valvoisi sitä tapaa, jolla EU:n tuomioistuin soveltaa konvention säännöksiä. Luxemburg olisi tässä mielessä alistettu Strasbourgille. Vaikka jäsenvaltio ei pysty vaikuttamaan EU:n tuomioistuimen ratkaisuihin, niin se joutuu vastaamaan ihmisoikeustuomioistuimessa, jos sen oikeuslaitos toteuttaa EU:n tuomioistuimen ennakkolausuntoa, joka on Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastainen.

Kahden oikeusjärjestelmän pulmalliseksi tullut suhde sai periaatteellisen ratkaisunsa, kun Lissabonin sopimukseen, joka tuli voimaan vuonna 2009, otettiin määräys siitä, että Euroopan unioni voi liittyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Ehtona on, että unionin neuvosto päättää siitä yksimielisesti ja unionin jäsenvaltiot, jotka kaikki jo ovat unionin jäseniä, ratifioivat ne EIS:een tehtävät muutokset, jotka mahdollistavat sen, että unioni voidaan ottaa jäseneksi tähän sopimusjärjestelmään. Jäsenyyden mahdollistaa viimekädessä unionin saama oikeushenkilöllisyys (SEU artikla 47 "Unioni on oikeushenkilö").

Lissabonin sopimuksen yhteydessä sopimuspuolet hyväksyivät pöytäkirjan ehdot, joilla unioni voisi liittyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Liittyminen ei saisi vaikuttaa unionin ja sen orgaanien toimivaltaan, ei liioin jäsenvaltioiden asemaan suhteessa EIS:een, eikä liittymissopimuksen soveltaminen ulottuisi unionin ja sen jäsenten suhteisiin asioissa, jotka unionin perussopimukset ovat pidättäneet EU-tuomioistuimen yksinomaiseen toimivaltaan.

5.2 Perusoikeuksien yleisiä oppeja

Perusoikeuksien yleiset opit koostuvat perusoikeuksiin liittyvästä *käsitteistöstä*, *oikeudellisista periaatteista*, *juridisista teorioista* ja *oikeusinstituutioista*. Osaa niistä on käsitelty jo edellä muissa yhteyksissä; monilla niistä ei ole kytkentöjä ainoastaan valtiosääntöoikeuteen tai perusoikeuksiin vaan paljon laajemmalti. Hyvä esimerkki on oppi oikeussääntöjen hierarkiasta. Perusoikeuksien yleiset opit tuleekin nähdä oikeusjärjestelmän muodostamassa kokonaisuudessa. Samaan tapaan kuin perusoikeuksien myöskään yleisten oppien vaikutus ei jää vain valtiosääntöoikeuden sisäiseksi, vaan heijastuu eri rajapintojen välityksellä hyvin monille alueille koko oikeusjärjestelmässä. Tietyllä tapaa koko oikeusjärjestyksen voidaan katsoa perusoikeudellistuneen 2000-luvulla.[244]

5.2.1 PERUSOIKEUKSIEN SUOJAAMA HENKILÖPIIRI

Perusoikeudet on taattu – erinäisin poikkeuksin – jokaiselle Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevalle henkilölle kansalaisuuteen katsomatta.

244 Pekka Länsineva, *Oikeuden perusoikeudellistuminen*, teoksessa *Näkökulmia perusoikeuksiin* (toim.) Janne Salminen (Turun yliopisto: Turku 2008) s. 1–26.

Poikkeuksena ovat vaalioikeudet[245] sekä maahantulo-oikeus, osin myös maassaliikkumisoikeus sekä kielelliset oikeudet.[246]

Lähtökohtana on *sukupuolineutraali* oikeusajattelu: perusoikeudet kuuluvat jokaiselle sukupuoleen katsomatta. Tästä periaatekannasta kumpuaa sukupuolten tasa-arvoa koskeva erityissäännös (PeL 5.4 §) ja sitä konkretisoiva tasa-arvolaki (609/1986). PeL 5.2 §:n syrjintäkielto koskee myös syrjintää sukupuolen perusteella.

Pääsääntöisesti perusoikeussuoja kuuluu kaikille *ikään katsomatta*. Valtiollinen ja kunnallisen äänestysoikeus ja vaalikelpoisuus on kuitenkin varattu vain kahdeksantoista vuotta täyttäneille. Toisaalta perusoikeussäännöstö antaa erityisesti suojaa lapsille: PeL 19.3 §:n mukaan julkisen vallan on tuettava lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Säännöstä konkretisoi lastensuojelulaki (417/2007), jonka tarkoituksena on turvata lasten oikeus, paitsi muuhun, turvalliseen kasvuympäristöön ja erityiseen julkisen vallan suojeluun. Lasten erityinen suoja tarve on otettu huomioon myös sananvapaussäännöksessä (kuvaohjelmia koskevat rajoitukset, PeL 12.1 §).

Perusoikeussäännöstö ei ole muuttanut oikeusjärjestykseen sisältyviä sääntöjä oikeustoimikelpoisuudesta. Siksi on ratkaistava, kuka käyttää perusoikeutta koskevaa puhevaltaa. Käyttääkö sitä vajaavaltainen itse vai toinen henkilö hänen puolestaan? Nuoren alaikäisen osalta sitä käyttää hänen vanhempansa tai holhoojansa, kuten myös muun holhouksenalaisen osalta hänen holhoojansa. Alaikäisten kohdalla osa vastauksesta kysymykseen tulee PeL 6.3 §:n säännöksestä: "Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa kehitystään vastaavasti itseään koskeviin asioihin."

245 Kunnallisvaaleissa äänioikeutettu on Suomen kansalaisen lisäksi muun EU:n jäsenvaltion kansalainen sekä Islannin ja Norjan kansalainen, joka muutoin täyttää vaalikelpoisuuden ehdot. Lisäksi äänioikeutettu on myös muun kuin edellä mainittujen valtioiden 18-vuotias kansalainen, jonka kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on 51. päivänä ennen vaalipäivää ja jolla on lisäksi tuolloin ollut kotikunta Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään kahden vuoden ajan. Europarlamenttivaaleissa on äänioikeutettu myös Euroopan unionin muun jäsenvaltion kansalainen, joka viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta ja jolla on kotikunta Suomessa, jollei hän ole menettänyt äänioikeuttaan europarlamenttivaaleissa siinä kotivaltiossaan.

246 Lisäksi eräiden hyvinvointioikeuksien suoja ulottuu koskemaan ulkomaalaista asian luonteesta johtuen vasta sitten, kun hänelle on esimerkiksi asumisen tai työnteon kautta syntynyt kiinteämpi side Suomeen (esim. PeL 14.2 §, 16 §, 17.3 §, 18 §).

Perusoikeuksien käyttämisestä annettuihin lakeihin on mahdollista sisällyttää järjestysluontoisia säännöksiä, joilla on merkitystä alaikäisille. Esimerkiksi yhdistymisvapautta lailla säänneltäessä voidaan asettaa erityisiä ikärajoja rekisteröidyssä yhdistyksessä toimimiselle. Tällaiset rajoitukset on kuitenkin pystyttävä perustelemaan perusoikeussuojan kannalta hyväksyttävällä tavalla, eikä alaikäisten sulkeminen kokonaan perusoikeussäännöksen soveltamisalan ulkopuolelle ole sallittua.[247] Toisaalta, jos sääntelyn tavoite on suojella lapsia esimerkiksi alkoholin aiheuttamilta terveys- ja muilta haitoilta, perustuslakivaliokunnan mukaan on hyväksyttävää, että poliisi sen nojalla tarkastaa alaikäisen etsiäkseen tämän mahdollisesti hallussa olevia alkoholijuomia.[248] Tällaisessa tilanteessa varhainen ikä on valtiosääntöisen suojelun ja sitä koskevan velvoitteen perusteena.

Kun perusoikeuden haltijana on yksilö koko elinaikanaan, kysytään, kuka on yksilö, "jokainen", perusoikeussäännöstön tarkoittamassa mielessä. Kysymys kohdentuu ennen muuta rajatiloihin, elämän alku- ja loppuvaiheeseen. Mistä alkaa yksilön elämä perusoikeudellisessa mielessä ja mihin se päättyy? Mistä alkaen ihmisen sikiö on yksilö, jolla on perusoikeuksia, esimerkiksi hengen turva (=oikeus pysyä äitinsä kohdussa, kehittyä siellä ja syntyä maailmaan), ja minkä jälkeen ihminen – esimerkiksi aivokuolleena – lakkaa olemasta ihminen, jolle ei enää tunnusteta oikeuksia, esimerkiksi hengen turvaa (= oikeutta pysyä hengityslaitteessa tai vastaavaa).

Perusoikeussäännöstön vuoden 1993 perustelut pitävät lähtökohtana sitä, että "ihminen tulee – – perusoikeuksien haltijaksi täysimääräisesti syntymänsä hetkellä ja on niiden suojassa kuolemaansa saakka". Ilmaus "täysimääräisesti" saattaa viitata siihen, että sikiön oikeudet ovat vielä vajaat verrattuna syntyneen yksilön oikeuksiin. Samassa yhteydessä todetaan, ettei säännös oikeudesta elämään (nykyinen PeL 7.1 §) estä lailla säätämästä nykyiseen tapaan raskauden keskeyttämisestä naisen suostumuksella.[249]

Perustelujen mukaan oikeusjärjestys antaa erinäisin tavoin suojaa myös ennen syntymää. Osittain tämä toteutuu äidille annettavan perusoikeusturvan välityksellä. Edelleen on katsottu, että "ihmisarvon loukkaamattomuutta" koskeva perusoikeussäännös (PeL 1.1 §) estää sikiöön

247 HE 309/1993 vp., s. 24.

248 PeVL 53/2006 vp. (asiassa oli kyse alkoholijuomien poisottamisoikeudesta alle 18-vuotiaan tai alle 20-vuotiaan kohdalla).

249 HE 309/1993 vp., s. 24.

ja alkioon kohdistuvat ihmisarvoa loukkaavat lääketieteelliset ja tieteelliset kokeilut, muttei sikiön elintoimintojen sammuttamista raskauden keskeyttämisellä. Sen sääntely jää lainsäätäjän harkintaan.

Yksilön elämänkaaren toisessa päässä näkyy ainakin lainsäädäntötasolla hyväksytyn aivokuolema hetkeksi, jona yksilö *lakkaa olemasta* perusoikeuksien täysimääräinen haltija.[250] Perusoikeusuudistuksen perusteluissa pidettiin perustuslainmukaisena siitä, että ministeriötasolla voidaan antaa "tarkemmat määräykset siitä, miten kuolema on todettava". Tämä tarkoitti määräämistä siitä, milloin ihminen ei enää ole perusoikeuksien subjekti, siis "jokainen" nykyisen PeL 7.1 §:n mielessä.[251] Perustuslain vuoden 2000 kokonaisuudistuksen jälkeen oikeudellinen arviointi muuttui hiukan. Kuoleman toteaminen koskee näet siten yksilön oikeuksien perusteita, ettei sitä koskevan sääntelyvaltuuden siirtäminen lainsäätäjältä ministeriölle hyvin sovi yhteen perustuslain 80.1 §:n lainsäädäntövallan delegointia koskevan säännöksen kanssa.

Perusoikeussäännöksissä "jokaisella" tarkoitetaan *luonnollista henkilöä*, siis ihmisyksilöä. Oikeushenkilöihinkin nämä säännökset tosin ulottuvat, jos oikeushenkilön asemaan puuttuminen samalla merkitsee kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin. Silti eräissä tapauksissa oikeushenkilöt asian luonnosta johtuen jäävät kokonaan perusoikeusturvan ulkopuolelle (hyvinvointioikeudet). Toisissa tapauksissa oikeushenkilön asemaan ja toimintaan kajoaminen usein automaattisesti samalla merkitsee luonnollisen henkilön perusoikeuksien rajoittamista (yhdistyksen jäsenen yhdistymis- ja kokoontumisvapaus). Ongelmia syntyy kuitenkin erityisesti omaisuudensuojan kohdalla. Sen osalta perustuslakivaliokunta toteaa: "mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja vastaavasti mitä vähäisempiä ja välillisempiä ovat toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin oloihin, sitä epätodennäköisemmin oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet voivat olla ristiriidassa perustuslaissa taatun omaisuudensuojan kanssa".[252]

Valtio, kunnat sekä julkisoikeudelliset yhteisöt ja laitokset jäävät juuri kuvatun välillisen perusoikeussuojan ulkopuolelle. Perustuslaissa on kyl-

250 Vrt. KM 1992:3, 193–194.
251 Ks. HE 309/1993 vp., s. 46. "Säännöksellä ei ole tarkoitus muuttaa esimerkiksi elämän alkamis- ja päättymishetken määräytymistä tai geenimanipulaation oikeudellista asemaa."
252 Esim. PeVL 45/1996 vp.

läkin turvattu kuntien itsehallinto (ks. 3.4), mutta kysymys ei siinä ole perusoikeusturvasta. Perusoikeusluvussa on suojattu vain luonnolliselle henkilölle kuuluva kunnallinen vaalioikeus. Kuntien verotusoikeus on luonteeltaan siten yhtäläinen, että sekin on perustuslailla suojattu, mutta sitä ei voida pitää kunnalle kuuluvana perusoikeutena.

Vaikka perustuslain tekstissä perusoikeuden kantajaksi nimetään yksilö, osa perusoikeuksista on luonteeltaan sellaisia, että niiden palauttaminen *pelkästään yksilön käyttämiksi oikeuksiksi* on mahdotonta. Esimerkiksi sananvapaus, yhdistymisvapaus ja kokoontumisvapaus voivat toteutua täysimääräisesti vain yhteisössä. Samoin PeL 11.2 §:ssä taattu oikeus kuulua "uskonnolliseen yhdyskuntaan" voi toteutua vain, jos asianomainen uskonnollinen yhdyskunta saa toimia jäsentensä yhteisönä. PeL 11 §:ää on muutenkin tulkittava niin sanotun KP-sopimuksen (ks. edellä) 27 §:n mukaan: uskonnolliseen vähemmistöön kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta "yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa" (*in community with the other members of their group*) tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan.

Kollektiivinen uskonnonvapaus on jokaisen yksilökohtaisen vapauden luonnollinen laajentuma: mitä saa tehdä yksittäin, sitä täytyy saada tehdä myös joukossa, kollektiivisesti. Näin johdettu uskonnollisen yhteisön, kollektiivin, vapaus ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että uskonnollinen yhteisö oikeutetaan rajoittamaan jäsentensä – ja kenties sen ulkopuolistenkin – yksilöllistä uskonnonvapautta tai ehkä muita perusoikeuksia. Tässä kohtaa PeL 11 § asettaa rajat myös PeL 76.1 §:ssä tarkoitetun kirkkolain sisällölle ja evankelis-luterilaisen kirkon sisäisillekin säädöksille.

Toisaalta on sellaisiakin perusoikeuksia, joilla on todellista merkitystä vain, jos ne *suoraan taataan ryhmälle*. Eräiden PeL 17 §:ssä taattujen kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien subjektina on poikkeuksellisesti ja nimenomaan mainittu tietty väestöryhmä. Lainsäädäntötilanteissa tai budjettivaltaa käytettäessä oikeuksien subjektin kollektiivisuudesta ei syntyne vaikeuksia. Toisin voi olla esimerkiksi sellaisissa lainkäyttötilanteissa, joissa yksilö tavalla tai toisella vetoaa asianomaiseen perusoikeussäännökseen.

Perustuslain perusoikeusluetteloon sisältyy lisäksi säännöksiä, joilla on – vaikka niille voidaan konstruoida subjektikin – ilmeinen institutionaalinen ulottuvuus. Noissa yhteyksissä saattaisimme vanhahtavasti puhua *instituutiogarantiasta*: perusoikeus suojaa subjektiin katsomatta tiettyä

järjestystä tietyllä elämänalueella. Tällaisia säännöksiä sisältävät esimerkiksi PeL 16.4 § (tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus) sekä PeL 20.1 § (vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä). PeL 17.2 §:n viime virkkeessä taattujen oikeuksien kollektiivisuutta ("suomen- ja ruotsinkielinen väestö") vahvistaa 17.1 §:ään sisältyvä suomen ja ruotsin kielen asemaa ("kansalliskielet") koskeva instituutiogarantia.

Muutamissa hyvinvointioikeuksia koskevissa perusoikeussäännöksissä julkiselle vallalle asetettu velvollisuus "edistää" ja "tukea" edellyttää tietynlaisia yhteiskunnallisia rakenteita koskevia toimenpiteitä. Näiden perusoikeuksien sisältöä on vaikea tavallisella lainsäädännölläkään täsmentää yksilön subjektiivisiksi oikeuksiksi. Näitä ovat ennen muuta PeL 18.1 § (työllisyyden edistäminen), PeL 19.4 § (asuminen) ja PeL 20 § (vastuu ympäristöstä). Nämä velvoitteet itse asiassa irtautuvat niin kauaksi oikeuden käsitteestä, että ne ehkä olisi perustuslain säätämisvaiheessa voitu yhtä hyvin ymmärtää (ja kirjoittaakin) *pelkästään valtion ja muiden julkisyhteisöjen tehtäviksi* – niin kuin PeL 19.4 § on muotoiltu – ja sijoittaa ne perustuslakisystemaattisesti erilleen perusoikeuksista. Niiden luonnehdintaa perusoikeuksiksi ja sijoittamista perusoikeusluetteloon puoltaa kuitenkin esimerkiksi se, että tällä perustuslain rakenneratkaisulla saattaa olla merkitystä perusoikeuksien keskinäisissä vuorovaikutussuhteissa. Perusoikeudet tulee hahmottaa myös järjestelmänä, ei vain erillisinä oikeuksina – perusoikeudet vaikuttavat toisiinsa ja siihen miten eri tilanteissa kulloistakin perusoikeusulottuvuutta arvioidaan.

5.2.2 PERUSOIKEUKSIEN OIKEUSVAIKUTUS JULKISEN VALLAN TOIMINNASSA

PeL 22 § sisältää yleisluontoisen turvaamisvelvoitteen: "Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen." *Julkinen valta* esiintyy tässä laajana käsitteenä ja tarkoittaa niin valtiota kuin muita julkisyhteisöjä. Toteutumisen turvaaminen taas on ymmärrettävä mahdollisimman laajasti, niin että se käsittää sekä julkisyhteisön velvollisuuden *pidättyä* perusoikeuksia luvattomasti rajoittavista toimista kuin myös julkisyhteisön velvollisuuden erilaisin *aktiivisin toimin* toteuttaa perusoikeuksia ja suojata niitä. Tällaisella toiminnalla esimerkiksi täsmennetään osallistumisoikeuksia, poistetaan esteitä vapausoikeuksien käyttämiseltä ja järjestetään sille edellytyksiä, turvataan näitä vapauksia toisten ihmisten häirintää vastaan sekä taataan ihmisille perusturvaa ja -palveluja ja toteutetaan niihin liittyviä suoritteita.

Erityisesti valtion osalta on huomattava, että perusoikeuksien turvaamisvelvoite periaatteessa koskee julkisorganisaation kaikkia tasoja, ylimmästä alimpaan, eduskunnasta alimmalla suorittavalla hallintoportaalla olevaan henkilöstöön. Aktiivinen toiminta ei tyhjenny pelkästään lainsäädäntötoimiin, kysymys on myös esimerkiksi talousarviota koskevista ratkaisuista ja vapaaharkintaisista tai tosiasiallisista hallintotoimista. Silti on merkittäviä eroja siinä, miten pidättymis- tai toimintavelvoite toteutetaan eri tasoilla.

Toimintavelvoite kohdistuu useiden perusoikeuksien mukaan nimenomaisesti eduskuntalain säätäjään, se sisältää niin sanotun *perustuslaillisen toimeksiannon*. Kun perusoikeuden mukainen velvoite täyttyy vain eduskuntalain säätämisellä, sääntelyn pystyy myös purkamaan tai muuttamaan vain eduskunta; purku- ja muutostilanteissa eduskunta voi sitä paitsi itse – ensi sijassa perustuslakivaliokunnan välityksellä – valvoa perusoikeusvelvoitteen noudattamista.

Yksi ja sama perusoikeus vaikuttaa hyvin usein *kaksisuuntaisesti*: sekä pidättymisvelvoitteena että toimintavelvoitteena. Lainsäädännön alalla esimerkiksi perustuslaissa turvatut osallistumisoikeudet (kuten vaalioikeus kansanedustajain vaaleissa) sisältävät sekä lainsäätäjään kohdistuvan vaateen lailla konkretisoida asianomaiset osallistumismuodot että vaateen olla lailla rajoittamatta asianomaista osallistumisoikeutta. Myös esimerkiksi PeL 17.1 §:n säännös kansalliskielestä velvoittaa – yhdessä 17.2 §:n säännösten kanssa – yhtäältä valtiota hyväksymään suomen ja ruotsin kielen tasa-arvoista kohtelua toteuttavaa lainsäädäntöä ja toisaalta pidättymään hyväksymästä lainsäädäntöä, joka asettaisi nämä kielet toisiinsa nähden eriarvoiseen asemaan.

Perusoikeusvaikutuksen kaksisuuntaisuutta voidaan tietysti havaita muuallakin kuin lainsäädännössä, esimerkiksi julkisia palveluja tuottavassa suorittavassa portaassa. Julkisen sairaalan potilaalla on – olosuhteiden puitteissa – oikeus yksityisyyteen, mikä velvoittaa sairaalan henkilöstöä niin pidättymään potilaan yksityisyyttä loukkaavasta toiminnasta kuin myös ryhtymään aktiivisiin toimiin, jotka suojaavat tämän yksityisyyttä. Perusoikeussuojan antaminen on tässä sairaalapalveluja tuottavan tahon vastuulla, vaikkei tuo taho kuuluisikaan julkiseen organisaatioon.

Kansainvälisessä perusoikeusteoriassa on pitkään erotettu perusoikeuksien *vertikaalinen* ja *horisontaalinen* vaikutus. Klassinen ja myös Suomen oikeuden mukainen lähtökohta on, että perusoikeudet vaikuttavat ensi sijassa vertikaalisessa suunnassa eli pystysuorasti, toisin sanoen yksityisten ihmisten ja julkisyhteisöjen (lähinnä valtion ja kuntien) välisissä suhteissa. Vertikaalisen vaikutuksen ohessa perusoikeuksille voidaan muodostaa – saksalaisia valtiosääntöoppeja mukaillen – myös horisontaalinen eli vaakatason vaikutus, millä tarkoitetaan perusoikeuksien vaikutusta yksityistenkin välisissä suhteissa. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen esitöissä kirjoitettiin tästä asiasta:

> "Kun perusoikeudet ilmaisevat yhteiskunnassa yleisesti hyväksyttyjä perusarvoja, ei voida pitää riittävänä, että niiden vaikutus koskee vain yksilön ja valtion välisiä suhteita, vaan perusoikeuksien vaikutuksen tulee säteillä koko yhteiskuntaan. Käytännössä perusoikeuksien vaikutus yksityisten keskinäissuhteisiin välittyy yleensä perusoikeuksia konkretisoivan tavallisen lainsäädännön välityksellä, joskin eräillä perusoikeuksilla voi olla myös välittömämpiä sovellutuksia yksityisten välillä."[253]

Päälohkona yksityisten välisiin suhteisiin vaikutettaessa on lainsäädäntötoiminta, joka käytännön mukaan erityisesti suuntautuu rikoslainsäädännön hyväksymiseen. Sellaisia toimia perustellaan luonnollisesti sillä, ettei yksilön elämää, henkilökohtaista vapautta, koskemattomuutta ja turvallisuutta uhkaa vain julkisyhteisö vaan että uhkia syntyy myös toisten yksilöiden ja yksityisoikeudellisten subjektien taholta. Tässä korostuu klassinen ajatus valtion tehtävästä yhteiskuntarauhan ja ihmisten turvallisuuden ylläpitäjänä. Perustuslaissa on säännöksiä, jotka kohdistuvat myös muunlaisiin yksityisten välisiin suhteisiin ja edellyttävät julkisen vallan toimia niihin vaikuttamiseksi. Nämä säännökset koskevat esimerkiksi sukupuolten välisen tasa-arvon edistämistä (PeL 6.4 §), lasten kohtelua (PeL 6.3 §) ja perheen mahdollisuutta turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (PeL 19.3 §).

Eurooppalaisessa keskustelussa horisontaalivaikutusta vieroksutaan ehkä eniten siksi, että sen tunnustaminen saattaisi lainkäyttötilanteissa oikeuttaa perusoikeuksiin vetoamalla tapahtuvan puuttumisen yksityisten välisiin sopimusoikeudellisiin ja muihin vastaaviin taloudellisiin suhteisiin. Kun tällaisista väitteistä huolimatta horisontaalivaikutus halutaan ulottaa yksityisoikeudellisiin suhteisiin, korostetaan joskus, ettei kyse varsinaisesti olisi puuttumisesta kahden tasavertaisen yksilön vaan ensi sijassa kahden keskenään tosiasiassa eriarvoisen yksityisoikeudellisen subjektin suhteeseen. Kysymys olisi esimerkiksi yksilön suhteesta suureen tuotantolaitokseen, pankkiin tai joukkojärjestöön, toisin sanoen yksilön kannalta valtioon tai muuhun julkisyhteisöön verrattavaan voimatekijään. Luonnollisesti on mahdollista rakentaa tämä voimasuhteiden mahdollinen epätasaisuus pienyhteisöön saakka, esimerkiksi perheen sisäpuolelle. Epäselvää tosin on, olisiko näin pitkälle ulottuva perusoikeusvaikutus enää valtiosäännön kokonaisuuden kannalta perusteltavissa.

253 HE 308/1993 vp., s. 29.

Perusoikeuksista on viime vuosina tullut aikaisempaa kirkkaammin juridista materiaalia, jota hyödynnetään julkisen vallan kaikilla lohkoilla. Päävastuu perusoikeuksien toteuttamisesta on silti edelleen *lainsäätäjällä*, vaikkei sen asema tässä kohtaa ole enää niin yksinomainen kuin oli laita aikaisemmilla vuosikymmenillä.

Jos kysymys on sen valvonnasta, ettei perusoikeuksia loukkaavia lakeja säädetä, päävastuu tarkkaan otettuna on *eduskunnan perustuslakivaliokunnalla* – vaikka tähän valvontaan osallistuu yleisesti koko lainvalmistelukoneisto (ks. 3.6.1). Tavoitteena on, että eduskunnassa käsitteillä olevista lakiehdotuksista poistetaan perusoikeuksia loukkaavat säännökset.

Vastuun sijoittuminen perustuslaillisten lainsäädäntötoimeksiantojen toteuttamisesta taas on ongelmallinen kysymys. Vaikka lainsäädäntövalta kuuluu eduskunnalle, päävastuu lainsäädännön puutteista jää silti hallitukselle, jolla on valmistelukoneisto hallussaan ja valta tehdä lainsäädäntöaloitteita. Kun oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle on annettu erityisesti tehtäväksi perusoikeuksien toteutumisen valvonta (PeL 108.1 § ja 109.1 §), näillä kahdella orgaanilla on mahdollisuus valvontatehtävässään kiinnittää huomiota perusoikeusjärjestelmän vaatiman lainsäädännön puuttumiseen.

Yhä enemmän perusoikeuksien oikeusvaikutus näkyy myös *lainkäytössä ja hallintotoiminnassa*. Vapausoikeuksien suora soveltaminen tosin enimmäkseen edellyttää, että samalla joudutaan näyttämään ristiriita perustuslain ja lain kesken PeL 106 §:ssä määrätyin ehdoin. Hyvinvointioikeuksien lohkolla taas voidaan osoittaa kaksi säännöstä, jotka

suoraan – ilman alemmanasteisen säännöksen tai PeL 106 §:n välitystä – takaavat yksilölle oikeuden vaatia julkisyhteisöltä positiivista suoritusta (PeL 16.1 § ja 19.1 §; ks. jäljempänä).

Pääväylänä perusoikeuksiin vetoamiselle lainsoveltamistilanteissa on perusoikeusmyönteinen tulkinta: perusoikeuksia käytetään *tulkintaperusteena* (ks. edellä 2.3.2).[254] Oikeuskäytännöstä kuitenkin erottuu myös tapauksia perusoikeusnormien *suorasta soveltamisesta*, mutta se on harvinaisempaa kuin perus- ja ihmisoikeusmateriaalin epäsuora hyödyntäminen ratkaisuargumentaation osana. [255]

Perusoikeussäännöstö ei ole sisäisesti ristiriidaton kokonaisuus. Lainsäädäntöä valmisteltaessa tai hyväksyttäessä ei ole harvinaista kohdata sääntelykokonaisuuksia, joiden arvioinnissa kaksi tai useampia perusoikeuksia johtaa vastakkaisiin tuloksiin. Yhden perusoikeuden rajoitusperusteeksi saatetaan esittää velvollisuus toisen perusoikeuden suojaamiseen. Sama – perusoikeuspunninnalla purettavissa oleva – jännite näkyy lainkäytössä ja hallintotoiminnassa.

Tulkintatilanteissa onkin aina otettava huomioon perusoikeussäännösten vaikutus toinen toistensa tulkintaan: usein kyse on perusoikeuspunninnasta eri perusoikeusulottuvuuksien yhteensovittamisesta.

Esimerkiksi kokoontumista ja mielenosoituksia koskeva laki (kokoontumislaki 530/1999) koskettaa useitakin perustuslaissa turvattuja perusoikeuksia. Tällaisen lain tarkoitus voi olla ensi sijassa turvata PeL 13.1 §:ssä säädetyn *kokoontumisvapauden* käyttämistä sekä samalla ohjata yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien järjestämistä tarpeellisilla järjestysluontoisilla säännöksillä. Sen ohella lailla pyritään turvaamaan myös PeL 12.1 §:ssä säädetyn *sananvapauden* käyttämistä, mielenosoitukseen kun kuuluu usein esimerkiksi julisteiden tai muiden vastaavien mielipideilmaisujen kantaminen ja esillä pitäminen, iskulauseiden huutaminen. Sitä paitsi ulkona tai sisätiloissa pidetyn kokouksen tarkoituksena on harjoittaa suullista joukkoviestintää, jonka toteuttamista sitäkin sananvapaus perusoikeutena suojaa. Kun ulkona järjestettävät uskonnolliset tapahtumat ja sisätiloissa pidettävät uskonnolliset yleisötilaisuudet kuuluvat kokoontumislain piiriin, niin tällaisia tilaisuuksia koskee myös PeL 11 §:ssä säädetty *uskonnonvapauden* suoja. Kaikki mainitut perusoikeudet vaikuttavat yhdessä samaan suuntaan: kokoontumisen *viranomaissääntelyn minimoimiseen* ja kokouksiin kohdistetun *viranomaissuojan maksimoimiseen*.

254 Ks. esim.KHO 2010:82. Harkittaessa henkilön oikeutta saada panostajan pätevyyskirja, piti tällaisen henkilön soveltuvuuden harkinnassa ottaa huomioon myös perusoikeusrelevantti tarve turvata muiden henkilöiden turvallisuus PeL 7.1 §:n ja 22 §:n edellyttämällä tavalla. Käytännössä tämä tarkoitti, että työsuojeluviranomaisen ja hallinto-oikeuden saamia tietoja pätevyyskirjan hakijan aikaisemmista tuomioista ja rikosepäilyistä sekä toiminnasta muutoinkin oli lupa käyttää harkittaessa, oliko hakijaa pidettävä ominaisuuksiltaan räjäyttäjän tehtävään sopivana.

255 Rinnakkaiset tapaukset KHO 1999:79 ja KHO 1999:80 ovat tästä hyvä esimerkki: niissä nojauduttiin suoraan perusoikeussäännökseen (oikeusturva) ratkaisuperusteena.

Toisaalta jonkin alueen käyttäminen yleisen kokouksen pitämiseen ilman sen omistajan suostumusta merkitsee aina omistajan kiinteistöön kohdistuvan käyttövapauden rajoittamista, siis puuttumista omistajan *omaisuudenturvaan* (PeL 15 §). Kokouksen tai kulkueen järjestäminen yleisellä paikalla voi tosiasiassa haitata niiden *liikkumisvapautta* (PeL 9.1 §), jotka eivät kokoukseen tai kulkueeseen osallistu. Yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden pitäminen saattaa puolestaan esimerkiksi vahvojen äänenvahvistinten käytöllä tai massavaikutuksella viheralueeseen loukata PeL 20 §:ssä säädettyä *ympäristöperusoikeutta*. Kaikki juuri mainitut perusoikeudet vaikuttavat tai voivat vaikuttaa yhdessä siihen suuntaan, että *lisätään viranomaisten valtuuksia rajoittaa* kokoontumista yleisellä paikalla nojaamalla (toisiin) perusoikeuksiin.

Erilaiset rajoitussäännökset taas, kuten määräykset kokouksessa kielletyistä esineistä ja aineista, koskettavat esimerkiksi kokoukseen osallistuvan yksilön *henkilökohtaista vapautta* (PeL 7.1 §). Tuollaiset rajoitukset voidaan myös ymmärtää kokoontumisvapauden rajoituksiksi, vaikka niiden tarkoituksena olisi esimerkiksi muiden ihmisten *hengen sekä henkilökohtaisen koskemattomuuden ja turvallisuuden* (PeL 7.1 §) suojaaminen. Tässä sama sääntely voidaan tulkita yhden perusoikeuden turvaamiseksi ja toisen rajoittamiseksi. Oleellista on perusoikeuksien kesken tapahtuva tilannekohtainen punninta, johon sisältyy aina paitsi perusoikeusulottuvuus niin myös tapauskohtainen ulottuvuus.

Perusoikeudet kokonaisuudessaan voidaan nähdä järjestelmänä, jonka eri ainesosat ovat jännitteisessä suhteessa keskenään, mistä taas johtuu, että perusoikeuksia käytettäessä on – kuten oikeuskirjallisuudessa esitetään – "lähes aina kysymys jonkinlaisesta tasapainoilusta ja optimoinnista eri suuntiin käyvien näkökohtien välillä".[256] Yhden perusoikeuden tiukka

256 Pekka Länsineva, *Oikeuden perusoikeudellistuminen*, teoksessa *Näkökulmia perusoikeuksiin* (toim.) Janne Salminen (Turun yliopisto: Turku 2008) s. 1–26, 113.

ja kategorinen toteuttaminen saattaa rajoittaa toisen perusoikeuden toteutumista, jolloin – syrjäyttämättä tässä tulkintatilanteessa jälkimmäisen perusoikeuden vaikutusta kokonaan – edelliselle annetaan etusija mutta määräehdoin, joissa tilanteen mukaan otetaan huomioon myös jälkimmäisen vaikutus.

Perustuslakivaliokunta on kehitellyt suhteellisen pitkälle oppia henkilön perusoikeuden rajoittamisesta toisten henkilöiden perusoikeuksien turvaamiseksi. Kysymys on perusoikeuksien yhteisvaikutuksesta, joka tavallisesti vaatii punnintaa kahden tai useamman perusoikeusulottuvuuden välillä. Peruslakivaliokunnan mukaan esimerkiksi terveydenhuoltoalan henkilöstön perusoikeuksia voidaan alalla toimeenpantavan työtaistelun ajaksi lailla rajoittaa, jos työtaistelu vaarantaa potilasturvallisuuden.[257] Korkein oikeus on puolestaan sovittanut yhteen johtavan poliitikon yksityiselämän suojan suhdetta sananvapauteen, hakien tähän tulkintatukea Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä.[258]

Oikeustieteessä esiintyy hieman kärjistetty käsitys, että enää ei ole olemassa perusoikeusvapaata lainsäädännön lohkoa. Jokaisessa oikeudenkäynnissä perusoikeusnäkökulma on läsnä vähintään siinä mielessä, että oikeudenkäyntimenettelyä on aina arvioitava myös perustuslain asettaman oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten kannalta. Usein on kyse myös aineellisista perusoikeusäännöksistä, jotka määrittävät sisällöllisesti oikeudenkäynnin lopputulosta.[259]

Äärimmäisyyksiä on kuitenkin vältettävä. Jos lakitekstin itsenäinen merkitys tulkinnan lähtökohtana kokonaan kiistetään, ei lain säätämisellä ole paljon saavutettu. Sääntely siirtyy entistä enemmän lainkäyttöelimille, samalla kun lainkäyttöratkaisujen ennalta-arvattavuus vähenee.[260] Näistäkään syistä tavoitteena ei voi pitää oikeudellisten tulkintojen pikkutarkkaa ja ylenpalttista ohjautumista perusoikeuksien järjestelmästä käsin. Toisaalta perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulee selkeästi heijastua kaikessa julkisen vallan toiminnassa (vertaa PeL 22 §): niiden jättäminen huomiotta on karkea virhe, kun kyse on julkisen vallan käytöstä.

Oikeustieteellisessä tutkimuksessa eri oikeudenaloilla on joka tapauksessa – kautta linjan – aina vuoden 1995 perusoikeusuudistuksesta lähtien oikeusääntöjen tulkinnassa otettu huomioon perusoikeuksien vaikutus. Voidaan jopa puhua *oikeusjärjestelmän valtiosääntöistymisestä*, koska perusoikeuksilla on selvästi ollut merkitystä eri oikeudenalojen yleisten oppien kehittämisessä aina rikosoikeudesta ympäristöoikeuteen ja verooikeudesta varallisuusoikeuteen. Vaikutus näkyy erityisesti eri alojen oikeustieteellisissä väitöskirjoissa.

257 PeVL 15/2007 vp.
258 KKO 2010:39.
259 Ks.esim. Veli-PekkaViljanen, *Perusoikeudet eri oikeudenaloja yhdistävinä tekijöinä*. Teoksessa: Veli-Pekka Viljanen (toim.), *Oikeudenalojen rajat ja rajattomuus* (Turun yliopisto: Turku 2002) s. 30.
260 Kimmo Nuotio, *Perusoikeuksien merkityksestä rikosoikeudessa*. Teoksessa: Pekka Länsineva – Veli-Pekka Viljanen, *Perusoikeuspuheenvuoroja* (Turun yliopisto: Turku 1998) s. 157–158.

5.2.3 HYVINVOINTIOIKEUKSIEN ERITYISPIIRTEISTÄ

Oikeudelliselta sitovuudeltaan hyvinvointioikeudet rinnastuvat esimerkiksi vapausoikeuksiin. Tulkinnassakin lähtökohtana täytyy pitää sitä, että jälkimmäisiä varten kehitetyt yleiset opit soveltuvat myös edellisiin. Lähtökohta on oikea, mutta sen varassa ei pysty etenemään kovin pitkälle. Perusoikeuksien yleiset opit ovat hyvinvointioikeuksien kannalta osittain puutteellisia tai niihin soveltumattomia. Yhteensopimattomuus näyttäisi johtuvan pääasiassa kahdesta syystä:

(1) Hyvinvointioikeuksien toteutuminen on merkittävästi suuremmassa määrin riippuvainen julkisyhteisöjen käytettävissä olevista *taloudellisista voimavaroista* kuin muiden perusoikeuksien toteutuminen.

(2) Hyvinvointioikeuksien toteutumisessa painottuu merkittävästi *julkisyhteisön velvoite aktiiviseen toimintaan* eli velvoite tuottaa yksilöille tarpeellisia suoritteita tai ainakin vaikuttaa lainsäädännöllä yhteisön rakenteisiin.

Osa hyvinvointioikeuksista on, kuten edellä mainittiin, laadultaan lähempänä valtion tehtävänmäärittelyjä kuin yksilön oikeuksia (ennen muuta PeL 18.1 §, 19.4 § ja 20 §). Niiden luokittelulla perusoikeuksiksi saattaa kuitenkin olla merkitystä tilanteissa, joissa perusoikeudet vahvistavat toinen toisensa vaikutusta tai joissa perusoikeudet asettuvat vastakkain. Esimerkiksi PeL 19.4 §:n ja PeL 10.1 §:n yhteisvaikutus voidaan ymmärtää siten, että julkisen vallan on edistettävä yksilön oikeutta sellaiseen asuntoon, jossa hänellä on mahdollisuus riittävään yksityisyyteen. Edistämisvelvoite voi tällä tavoin vahvistaa vapausoikeuden (yksityisyy-

den suojan) sosiaalivaltiollista tulkintaa. Vastaavasti voi esiintyä tilannekokonaisuuksia, joissa hyvinvointioikeus ja vapausoikeus vaikuttavat peräkkäisesti saman subjektin hyväksi.

Toisaalta hyvinvointioikeuden toteuttamisvaade voi asettua ristiriitaan vapausoikeuden kanssa tai olla hyväksyttävyysperusteena oikeuttamassa vapausoikeuden rajoitusta. Esimerkkinä on sellainen tupakoinnin rajoittamisen sallittavuuden arviointi, joka lähtee siitä, että PeL 19.3 § (toiminta väestön terveyden edistämiseksi) oikeuttaa omaisuuden suojan ja elinkeinovapauden rajoittamista.[261] On myös mahdollista, että hyvinvointioikeuksiin turvauduttaisiin arvioitaessa sellaisen lainsäädännön perustuslainmukaisuutta, jonka tarkoituksena on poikkeusoloissa turvata väestön toimeentulo ja maan talouselämä. PeL 23 § kattaa tällaisia tilanteita vain, jos ne aiheutuvat Suomeen kohdistuvasta aseellisesta hyökkäyksestä tai vakavuudeltaan rinnastuvat aseelliseen hyökkäykseen. PeL 19.1 § yhdessä PeL 7.1 §:n kanssa saattaisi oikeuttaa sellaisen lainsäädännön hyväksymiseen, joka taloudellisia sääntelytoimia sallimalla muuten rajoittaisi PeL 15 §:ssä taattua omaisuudenturvaa.

Kun perusoikeusuudistus tuli voimaan (1995), hyvinvointioikeuksien toteuttaminen joutui sellaisten lainsäädännöllisten järjestelyjen varaan, joista oli päätetty tätä aikaisemmin ja muista kuin perusoikeudellisista lähtökohdista käsin: (1) keskeinen osa hyvinvointioikeuksien takaamista peruspalveluista (opetustoimi, terveydenhuolto, sosiaalitoimi) oli 1970- ja 1980-luvulla annettu kuntien ja kuntayhtymien (kuntainliittojen) vastuulle ja toteutettavaksi;[262] (2) kuntien harkintavaltaa näitä palveluja rahoittavien valtionosuuksien käyttämisessä oli juuri perusoikeusuudistuksen alla (1992) lisätty; sekä (3) kuntien itseverotusoikeutta oli samaan aikaan (1992) rajoitettu siirtämällä lailla päätöksenteko tasaisesta yhteisöverokannasta valtiolle, mikä oli vähentänyt yksittäisen kunnan mahdollisuuksia reagoida verotusratkaisuin peruspalvelujen mahdollisesti lisääntyvään rahoitustarpeeseen.

261 PeVL 24/1998 vp.
262 Ks. esim. kansanterveyslaki (66/1972), sosiaalihuoltolaki (710/1982), peruskoululaki (746/1983).

Kunnallisen itsehallinnon perusideana on vanhastaan ollut, että jokainen kunta huolehtii "kunnan yhteisistä asioista", sen mukaan kuin se siihen pystyy kuntalaisilta kokoamiensa verotulojen turvin. Kunnallinen verotusoikeus oli alun perin tarkoitettu kattamaan ensi sijassa vapaaharkintaisista tehtävistä aiheutuvat kulut. Vanhaa ideaa tuli täydentämään ja muuttamaan järjestelmä, jossa valtio lailla siirtää kunnille pakollisia tehtäviä ja osallistuu niiden kustannuksiin valtionapujen ja -osuuksien muodossa. Kunnille jäi kuitenkin tietty taloudellinen omavastuu ja oma harkinta myös pakollisten tehtävien toteuttamisessa.

Kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistaminen (laki 688/1992) ei ollut omiaan luomaan edellytyksiä hyvinvointioikeuksien toteuttamistehtävän jättämiselle pääosin kuntien kannettavaksi. Uudistus lisäsi kuntien harkinnanvaraa valtionosuuksiin siinä, missä perusoikeusuudistus olisi pikemminkin edellyttänyt harkinnanvaran supistamista. On mahdollista ja todennäköistä, että monessa kunnassa vallitsevassa arvomaailmassa painotetaan kunnille siirrettyjä tehtäviä toisin kuin yhteiskunnassamme kokonaisuudessaan. [263]

Kuntien varallisuusasema vaihtelee melkoisesti. Siihen katsomatta PeL 6 §:n sisältämä yhdenvertaisuusperiaate vaatii, että *hyvinvointioikeuksien edellyttämät peruspalvelut annetaan yksilöille saman vähimmäistason mukaisina* riippumatta heidän kotipaikastaan eli katsomatta siihen, minkä kunnan jäseniä he ovat. Yhtäläiseen tulokseen tullaan PeL 22 §:ää tulkittaessa. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslainsäätäjä edellytti, että säädettäessä kuntien tehtävistä on samalla esimerkiksi valtionosuusjärjestelmää sääntelemällä huolehdittava kuntien tosiasiallisista mahdollisuuksista suoriutua sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluista.[264] Tällä hetkellä on nähtävissä, ettei ehto ole täyttynyt.

PeL 22 §:stä johtuu, että myös taloudellisia voimavaroja koskevassa päätöksenteossa on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. On esimerkiksi tarpeen mukaan lisättävä valtion viranomaisten lainsäädännöllisiä edellytyksiä seurata peruspalvelujen tarjonnan tasoa kaikkialla maassa ja vaikuttaa siihen.[265] Tästä säädettäessä kansallinen hyvinvoin-

263 Vrt. Kauko Sipponen, *Kansalainen – isäntä vai renki?* (WSOY: Helsinki 2000) s. 185, s. 332.
264 Ks. HE 309/1993 vp. s. 26/II; PeVM 25/1994 vp. s. myös PeVL:t 9, 37 ja 44/2000 vp.
265 Maija Sakslin, *Sosiaaliset oikeudet ja perustuslaki*, teoksessa (toim.) Liisa. Nieminen, *Perusoikeudet Suomessa* (Lakimiesliiton kustannus: Helsinki 1999) s. 221–254, ks. s. 234.

titavoite menee kuntien ja kunnan jäsenten itsehallinnon edelle.[266] Mikäli kunnat ja kuntayhtymät eivät pysty velvoitettaan täyttämään, valtiolla on viimekätinen vastuu. Harkittavaksi jää, miten peruspalveluiden toteuttamisvastuuta ja/tai kuntien ja kuntayhtymien toiminnan rahoittamista koskevaa lainsäädäntöä on tähän nähden muutettava. Kun hyvinvointioikeuksien takaamien peruspalvelujen tuottaminen on lailla kytketty kuntalaitokseen, on ihmisten yhdenvertaisuuden vaarantuminen tällä alalla tuonut kriisin kunnalliseen itsehallintojärjestelmään.

Perustuslakivaliokunta kirjoitti – käsitellessään yhteisöverolain jako-osuuksien muuttamista koskevaa lakiesitystä – lausunnossaan:

> "Valiokunnan saamien selvitysten mukaan nyt ehdotetun kuntien uuden jako-osuuden heikentävä vaikutus yhdessä joidenkin aiempien toimien kanssa muodostuu joillekin kunnille varsin tuntuvaksi. Tämän seikan suurin valtiosääntöoikeudellinen merkitys koskee kuntien mahdollisuutta hoitaa niille lain mukaan kuuluvia tehtäviä sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttamisessa. Kunnat voivat periaatteessa reagoida lainsäädännön muutoksiin kunnallisveron veroprosenttia korottamalla, mutta tähän turvautuminen ei ole sopusoinnussa perusoikeusuudistuksen edellä mainitun tarkoituksen eikä myöskään ennen pitkää kunnallisen itsehallinnon kanssa.
>
> Valiokunnan käsityksen mukaan eduskunnan tulee vaatia hallitukselta selvitys yksittäisten kuntien taloudellisista mahdollisuuksista hoitaa niille laeissa asetettuja velvoitteita sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien (= hyvinvointioikeuksien) toimeenpanossa. Selvityksessä pitää arvioida myös kunnallisen itsehallinnon toteutumista ja kunnalla olevien oikeudellisten keinojen riittävyyttä tilanteissa, joissa kunta katsoo, että siltä puuttuvat perusoikeusuudistuksessa tarkoitetut tosiasialliset edellytykset hoitaa tällaisia tehtäviä."[267]

Tilanne ei ole radikaalisti yllä kuvatusta muuttunut, mikä ei ole omiaan tehostamaan perusoikeuksien toteutumista.

266 Kauko Sipponen, *Kansalainen – isäntä vai renki* (WSOY: Helsinki 2000) s. 183.
267 PeVL 41/2002 vp.

5.2.4 PERUSOIKEUKSIEN RAJOITTAMISESTA

Kun väite yksittäisen perusoikeuden rajoittumisesta esimerkiksi lainsäätäjän toimin esitetään, takana voi olla oletus, että jokaisella perusoikeudella on jokin ideaalinen, ehdoton ja täysimääräinen sisältö. Perusoikeus toteutuisi ehdottomana, jollei rajoittavia säädöksiä anneta. Oletusta on lähestyttävä kriittisesti. Yksilön vapaus taataan enintään niin pitkälle, kuin se ei rajoita muiden vapautta. Perusoikeuden suhteellisuus painottuu lisää, kun ymmärretään, että perustuslakiin otettu perusoikeusluettelo sisältää arvoja, joiden ei voi ajatella toteutuvan yhtä aikaa täytenä ja kaikkien ihmisten osalta. Yhden perusoikeuden täysi toteutuminen yhden ihmisen tai ihmisryhmän osalta voi loukata toisen ihmisen tai toisten ihmisten samaa tai toista perusoikeutta.

Voidaan kyllä puhua perusoikeuden sisällöstä tai alasta ja tarkoittaa sillä sitä konkreettia elämäntilanteiden piiriä, minkä perusoikeuden normimuotoilu *prima facie* eli ensisijaisesti näyttää kattavan. Samalla kuitenkin edellytetään, että perusoikeuden sisältöä on sallittua johonkin asteeseen saakka rajoittaa, kunhan rajoittaminen vain tapahtuu lailla eikä sitä alemmanasteisella säädöksellä.

Toiselta puolen perustuslaki sisältää joitakin harvoja perusoikeuksia, jotka todella voimme ajatella taatuiksi siten ehdottomina, että ne on sovittu pidettäviksi voimassa koko sisältönsä osalta, siis ilman lailla annettuja rajoituksia. Tässä mielessä voimme puhua *perusoikeuden koskemattomuudesta*. Perustuslakitekstiä kirjoitettaessa näyttää *ei saa* -lauseke[268] valitun osoittamaan täsmällistä ja ehdotonta koskemiskieltoa – kuten perusoikeusuudistuksen esitöissä aikanaan todettiinkin.[269] Tämä ei estä huomauttamasta, että "ei saa" -lausekkeen sisältävistä perustuslainkohdista tosin syrjintäkiellon (PeL 6.2 §) asiallinen ehdottomuus kärsii varauksesta "ilman hyväksyttävää perustetta". Vastaavasti PeL 18.2 § jättää lainsäätäjälle sääntelyvaraa; perustuslaissa oleva ehdoton kielto koskee lakiin perustumatonta irtisanomistilannetta.

Tuollaisin varauksin saatetaan puheena olevaa "ei saa" -lauseketta pitää perusoikeuden ehdottomuuden ilmaisuna: asianomaista perusoikeutta ei saa rajoittaa lailla(kaan). Perusoikeuden ehdottomuus tarkoittaa esi-

268 Lauseke sisältyy seuraaviin perustuslainkohtiin: PeL 6.2 §; PeL 7.2 §; PeL 8 §; PeL 9.3 §; PeL 9.4 § ja PeL 18.2 §.
269 Ks. HE 309/1993 vp. s. 47/II; PeVM 25/1994 vp., s. 4–5.

merkiksi sitä, että laki, joka sallii Suomen kansalaisen luovuttamisen rikoksen johdosta (vrt. PeL 9.3 §: "ei saa...vastoin tahtoaan luovuttaa"), on kaikissa tapauksissa säädettävä perustuslainsäätämisjärjestyksessä, siis poikkeuslakina, tietenkin edellyttäen (1) että kyseessä on vain "rajattu poikkeus" ja (2) ettei kansainvälinen velvoite kiellä rajoittamista. [270]

Ne perusoikeudet taas, joita saadaan lailla rajoittaa, voidaan – tavallisesta hieman poikkeavalla tavalla – luonnehtia *joustaviksi oikeusnormeiksi*. Joustavuus ei tietenkään tarkoita eikä sen tulekaan tarkoittaa sitä, ettei näillä normeilla olisi oikeudellista merkitystä. Rajoitusedellytykset, joista seuraavassa tulee puhe, määrittävät niiden osalta jouston, joka on otettavissa käyttöön tavallisella lailla. Nämä edellytykset voidaan ylittää vain poikkeuslailla tai PeL 23 §:n poikkeusoloja koskevan valtuutuksen nojalla. Rajoitusedellytyksillä on tietenkin ensisijaista merkitystä säädöksiä annettaessa, mutta niitä tulee käyttää myös sellaisissa soveltamistilanteissa, joissa etsitään perustuslainmukaista tulkintavaihtoehtoa tai muutoin arvioidaan sovellettavan säädöksen ja perustuslain välistä suhdetta.

Aloitamme perustuslakitekstiin kirjoitetusta *rajoitusedellytysten järjestelmästä*. Seuraava luettelo etenee rajoitusmahdollisuuden väljyyden suuntaan:

(1) Eräisiin perusoikeussäännöksiin on sisällytetty erityisiä rajoituslausekkeita, joissa yhtäältä annetaan tavallisen lain säätäjälle valtuus perusoikeuden rajoittamiseen ("voidaan lailla säätää rajoituksia") ja toisaalta asetetaan rajoitusvaltuuden käyttämiselle lainsäätäjän harkintaa supistavia lisäkriteerejä. Näitä lausekkeita voidaan nimittää *kvalifioiduiksi lakivarauksiksi*. Niissä rajoitusvaltuus on kytketty tiettyyn tarkoitukseen (esimerkiksi perusoikeuden turvaaminen) tai tiettyihin edellytyksiin (esimerkiksi oikeudenkäynti). Lisäksi niissä on saatettu asettaa nimenomainen rajoituksen välttämättömyysedellytys. Kaikkiaan tarkoituksena on määrittää tavallisen lain säätäjän rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa perusoikeuden rajoitusvaltuutta kuin välttämättä on tarpeen (esimerkiksi PeL 9.2 §, 10.3 §, 15.2 §).

(2) Useissa perusoikeussäännöksissä varsinainen perusoikeus kytketään läheisellä tavalla lailla toteutettavaan sääntelyyn. Tällaisia lakiviittauksia on käytetty silloin, kun perusoikeus selvästi edellyttää tukeutumista tavallista lainsäädäntöä tai kun perusoikeutta on perustuslaissa mahdotonta kirjoittaa ehdottomaan tai kattavaan muotoon. Näitä lausekkeita voidaan kutsua *sääntelyvarauksiksi*. Ne viittaavat siihen, että perusoikeuden täsmällinen sisältö määräytyy vasta perusoikeussäännöksen ja tavallisen lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden pohjalta. Sääntelyvaraus jättää lainsäätäjälle enemmän liikkumavaraa kuin kvalifioitu lakivaraus, mutta näissäkin yhteyksissä perustuslaki ilmaisee pääsäännön, jota ei voida perustaltaan heikentää lailla. Sääntelyvaraus ilmaistaan kahdentyyppisillä lausekkeilla: "sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään" tai "sen mukaan kuin lailla säädetään". Toisaalta sääntelyvaraus merkitsee lainsäätäjälle velvollisuutta antaa perusoikeutta täsmentäviä säännöksiä. Niitä vailla perusoikeussäännös jäisi tavallaan ilmaan (esim. PeL 10.1 §, 13.3 §, 16.2 §) ja vailla asiallista juridista tehokkuutta.

(3) Eräissä perusoikeussäännöksissä on ilman varauksia esitetty lauseke, jonka mukaan asianomaisesta perusoikeudesta "säädetään lailla". Tällainen *lakiviittaus* edellyttää lainsäätäjän säätävän kyseisestä oikeudesta ja jättää samalla sääntelyn yksityiskohdat lainsäätäjän harkintaan (esimerkiksi PeL 14.2 §, 18.2 §). Perustuslaki sitoo lainsäätäjän sisällöllistä harkintaa tällaisissa tapauksissa vähemmän kuin sääntelyvarausten kohdalla, missä itse pääsääntö voidaan lukea perustuslaista.

Perustuslakiin on otettu erinäisiä perusoikeuksia, joista puuttuu kokonaan rajoituslauseke tai lakivaraus tai lakiviittaus. Näitä on muiden muassa PeL 6.2 §:ssä (lasten tasa-arvo), PeL 9.1 §:ssä (maassaliikkumisvapaus), PeL 15.1 §:ssä (yleinen omaisuuden suoja), PeL 16.1 §:ssä (oikeus maksuttomaan perusopetukseen) ja PeL 17.3 §:ssä (alkuperäiskansojen oikeus kielensä ja kehittämiseen). Tarkoitus ei kuitenkaan ole ollut, että nämä oikeudet olisivat ehdottomia, täysin vailla rajoitusmahdollisuutta tai että niitä voitaisiin toisaalta täysin vapaasti tavallisella lainsäädännöllä rajoittaa. Näitä ja muitakin oikeuden muotoon kirjoitettuja perusoikeuksia silmällä pitäen perustuslakivaliokunta muotoili vuoden 1993 mietinnössään *perusoikeuksien yleiset rajoituskriteerit*, joita seuraavassa tarkastellaan. Niitä noudatetaan nykyisenkin perustuslain voimassa ollessa.[271] Edellä esiteltyä

270 Käytännöstä ks. esim. 1998 vp. ptk 6267 (HE 187/1998).

271 Ks. Veli-Pekka Viljanen, *Perusoikeuksien rajoitusedellytykset* (WSOY: Helsinki 2001).

jen ryhmien (1)–(3) osalta ne täydentävät asianomaisiin perusoikeuksiin liittyviä erityisiä rajoitusedellytyksiä. Kysymys on siis ehdoista, jotka on otettava huomioon, kun perusoikeutta rajoitetaan tavallisella lailla.

Perusoikeuksien yleiset rajoituskriteerit ovat seuraavat:

(1) Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua *eduskunnan säätämään lakiin*. Tähän liittyy kielto delegoida perustuslakien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle säädöstasolle. Peruste vaatimukselle eduskuntalain käyttämisestä on samansuuntainen kuin perustuslaillisten lainsäädäntötoimeksiantojen yhteydessä: kun käytetään eduskuntalakia, rajoitus ja sen perustuslainmukaisuus on eduskunnan välittömässä valvonnassa.

(2) Rajoitusten on *oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä*. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Hyvä esimerkki tämän vaatimuksen käytöstä tulee poliisilakiehdotuksen arvioinnista perustuslakivaliokunnassa. Kysymys oli televalvonnan käytöstä rikosten estämiseksi. Jotta lakiehdotus voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, valiokunta katsoi, että laissa oleva televalvontasäännös piti rajata koskemaan vain sellaisia rikoksia, jotka vaarantavat yksilön ja yhteiskunnan turvallisuutta tai ovat törkeysasteeltaan niihin verrattavia.[272]

(3) Rajoitusperusteiden tulee olla *hyväksyttäviä*. Nämä perusteet voidaan jakaa kolmeen ryhmään siten, että rajoitus oikeutetaan (a) muilla perusoikeuksilla, (b) muilla perustuslainsäännöksillä tai (c) perustuslain ulkoisilla perusteilla, kuten painavalla yhteiskunnallisella tarpeella.[273] Perusoikeuksien vuorovaikutukseen sisältyvää keskinäisen rajoituksen mahdollisuutta on edellä jo käsitelty. Hyväksyttävyyden muussa arvioinnissa merkitystä saattaa olla esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavanlaista oikeutta koskevilla määräyksillä, ainakin siltä osin, kuin niihin sisältyy tyhjentävä luettelo ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista. Rajoitukset eivät muutoinkaan saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Perusoikeussäännöksiä on perusteltua tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan

272 PeVL 67/2010 vp. Ks. myös esim. PeVL 10/2005 vp.
273 Veli-Pekka Viljanen, *Perusoikeuksien rajoitusedellytykset* (WSOY: Helsinki 2001) s. 125–204.

hyväksyttävät rajoitusperusteet käyvät vastaavan perusoikeussäännöksen sallituista rajoitusperusteista. Kyse on sääntelykokonaisuuksista.

Hyväksyttävyysperusteen alla herkimpään ryhmään kuuluvat niin sanotut *kiperät tapaukset*, joissa lainsäädäntöhankkeen toteuttamista perustelevat kiireelliset ja painavat yhteiskuntapoliittiset intressit ja toisaalta niitä vastaan puhuvat perustavanlaatuiset valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat jokaiselle yhtäläisesti kuuluvista oikeuksista ja viime kädessä ihmisarvoisen kohtelun vaatimuksista.[274]

(4) Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. *Ytimen koskemattomuus* voidaan ymmärtää niin, ettei muiden edellytysten täyttyminen riitä oikeuttamaan rajoituksen toteuttamista tavallisella lailla, vaan että on vielä selvitettävä erikseen, koskettaako rajoitus tästä huolimatta perusoikeuden ydintä. Tai kääntäen: jos lakiehdotuksen todetaan koskettavan perusoikeuden ydintä, ei riitä, että kaikki muut yleiset rajoitusedellytykset täyttyvät.

Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa[275] ei ole juurikaan pyritty identifioimaan kulloinkin käsiteltävän perusoikeuden ydintä.[276] Lausunnoissa kosketellaan pääasiallisesti vain muiden rajoitusperusteiden soveltamista. Jokin lausuntolinja saattaa herättää vaikutelman, ettei rajoitusperusteilta ulottumattomissa olevaa perusoikeuden aineellista ydintä olekaan. Esimerkiksi henkilötietojen suojaa koskevista perustuslakivaliokunnan lausunnoista on vaikea löytää ajatusta, että jokin arkaluontoisten tietojen laji olisi täysin suojattu käsittelyltä vertikaalisissa suhteissa. Kysymys on koko ajan vain siitä, mitkä viranomaiset saavat henkilötietoja käsitellä, kuinka yksityiskohtaisin ehdoin ja millainen oikeusturva on taattava.

Perustuslakivaliokunta näyttää pitävän oikeuksien muotoon kirjoitettuja perusoikeuksia pikemminkin pääsääntöinä tai perusoikeusperiaatteina kuin ytimeltään ehdottomasti suojattuina sääntöinä. Pääsäännöllä ei ole sellaista kiinteää ydintä, jonka rikkominen vaatisi säännönmukai-

274 Ks. Juha Lavapuro, *Uusi perustuslakikontrolli* (Suomalainen lakimiesyhdistys: Helsinki 2010), 256–268. Lavapuron esimerkkitapauksia: ns. Lex Jokela (HE 51/2008; luottamuksellisten viestien ja henkilön terveystietojen avaaminen) ja L puolustusvoimain virka-avusta (HE 187/2004; PeVL 10/2005 vp. ja 23/2005 vp.: sivullisten menehtyminen terrorismin torjunnassa). Ks. myös Mikael Hidén, *Hard Cases Make Bad law*, teoksessa *In Memorian Kari S. Tikka* (Suomalainen lakimiesyhdistys: Helsinki 2008) s. 64–75.
275 Ks. esim. PeVL 25/1998 vp. ja PeVL 14/2002 vp.
276 Ks. kuitenkin Jaakko Husa, *Sosiaaliset perusoikeudet ja perusoikeusjärjestelmä – eräitä näkökohtia perusoikeusjärjestelmän sisäisestä systematiikasta. Juhlakirja Pertti Arajärvi* (Joensuun Yliopisto: Joensuu 2008) s. 13–25.

sesti perustuslain säätämisjärjestystä.[277] Käytännössä valiokunta on siis suhteellistanut itse luomansa ytimen käsitteen merkitsemään tapauskohtaisesti määriteltävän rajoittamismahdollisuuden tuolle puolelle jäävää sisältöä. Rajoittamisedellytyksistä yhden, rajoituksen hyväksyttävyyden, merkitys nousee tämän käytännön mukana.

(5) Rajoitusten on oltava *suhteellisuusvaatimuksen* mukaisia. Se merkitsee, että niiden tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoituksen sallittua äärirajaa harkittaessa on punnittava keskenään rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään ja rajoituksen syvyyteen. Taustalla on pidettävä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuus.

(6) Perusoikeuksia rajoitettaessa on myös huolehdittava *riittävistä oikeusturvajärjestelyistä*, jotka täyttävät PeL 21 §:n sekä eurooppalaisten ihmisoikeuksien asettamat vaatimukset. Niihin kuuluu esimerkiksi, ettei valituksen pelkkä kirjallinen käsittely muutoksenhakuasteessa ole riittävä. Sen vuoksi oikeutta suulliseen käsittelyyn yleisessä lainkäytössä ei saa jättää hovioikeuden tapauskohtaisen harkinnan varaan, vaan oikeus sihen on taattava lailla.

5.2.5 PERUSOIKEUDET POIKKEUSOLOISSA

Yleisluontoinen mutta poikkeuksellisia tilanteita koskeva valtuus rajoittaa perusoikeuksia sisältyy vuoden 2000 perustuslain 23 §:ään, jonka sanamuotoa muutettiin vuonna 2012. Nykyisellään siinä säädetään: "Perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamislaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia."

277 Ks. myös Veli-Pekka Viljanen, *Perusoikeuksien rajoitusedellytykset* (WSLT: Helsinki 2001) s. 248–249: ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksella ei ole normaaleissa rajoitustilanteissa useinkaan itsenäistä merkitystä. Samoin Länsineva (*Perusoikeudet ja varallisuussuhteet*, Suomalainen lakimiesyhdistys: Helsinki 2002) s. 83: ydinalueen määrittely on enemmän tai vähemmän sidoksissa kulloisenkin harkintatilanteen kokonaisuuteen ja erityisesti siihen, kuinka painavilla perusteilla kyseiseen perusoikeuteen puututaan.

PeL 23 §:n säännös tarkoittaa selvästikin laajempia ja syvällisempiä rajoituksia perusoikeuksiin kuin on mahdollista säätää tavallisella lailla yleisten rajoituskriteerien ja erityisten rajoituslausekkeiden mukaan. Se ei toisaalta avaa sellaista rajoitusmahdollisuutta, minkä rajoittavan poikkeuslain säätäminen tarjoaa (vertaa nykyisin tavallisena lakina annetun puolustustilalain ja poikkeuslakina säädetyn valmiuslain suhde).

Poikkeus-termin käyttäminen PeL 23 §:ssä ei ole hyvää lainsäädäntötekniikkaa, vaikka tällainen termin kaksinaiskäyttö muistattaakin poikkeuslaki-instituution kansainvälisestä historiasta. Samaa termiä näet käytetään perustuskitekstissä kahdessa eri asiayhteydessä ja kahdessa eri merkityksessä: (1) poikkeuslakeihin viittaavana ("rajattu poikkeus"; 73 §), ja (2) perusoikeuksia rajoittaviin lakiin viittaavana ("tilapäinen poikkeus"; 23 §).

Lainsäädäntötekniikan kultaisiin sääntöihin kuuluu, ettei samaa peruskäsitettä saa ainakaan samassa säädöksessä käyttää kahdessa eri merkityksessä. Tämä sääntö syrjäytettiin vuonna 1995 perusoikeusuudistuksesta päätettäessä: pelkkää termiä "poikkeus" käytettiin molemmissa juuri mainituissa yhteyksissä, vaikka säätämisjärjestys (1) -tapauksessa on perustuslainsäätämisjärjestys ja (2) -tapauksessa tavallisen lain säätämisjärjestys. Sitä paitsi (1) -tapauksessa poikkeus voi kohdistua mihin tahansa perustuslainkohtaan, kun taas (2) -tapauksessa rajoitetaan vain perusoikeuksia. Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa koetettiin aikaisempaa virhettä oikaista – tosin vaatimattomin tuloksin – ottamalla käyttöön termit rajattu poikkeus ja tilapäinen poikkeus.

Kysymys on PeL 23 §:ssä siitä, että perusoikeuksia voidaan rajoittaa enemmän kuin perusoikeusluku muuten sallii ja toisin ehdoin kuin PeL 73 §:ssä säädetään.

PeL 23 §:ssä lähennetään perustuslain poikkeusolomääritelmää ihmisoikeussopimusten määräyksiin. Pykälään otettu viittaus Suomen kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin sekin osaltaan johtaa "poikkeusoloja" tunnistettaessa tukeutumaan ihmisoikeussopimusten asettamiin yleisen hätätilan kriteereihin. Hallituksen esityksen mukaan PeL 23 §:n määritelmällä tarkoitetaan samaa kuin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa käytetyllä "yleisen hätätilan" käsitteellä.[278] Tältä pohjalta PeL

278 HE 60/2010 vp.

23 § sulkee piiriinsä aseellisen hyökkäyksen ohella muunkinlaisia poikkeusoloja, sikäli kuin ne vakavuudellaan uhkaavat kansakunnan elämää tai olemassaoloa.[279] Ne voivat siten johtua esimerkiksi kansakunnan elämää uhkaavasta luonnonmullistuksesta, pandemiasta tai suuronnettomuudesta – mutta eivät yksinomaan taloudellisista kriiseistä.

PeL 23 §:ssä tarkoitetut "poikkeusolot"on kansallisella tasolla määriteltävä *tavallisella lailla* (samaan tapaan kuin on tehty puolustustilalailla) kattavasti, samoin "tilapäisten perusoikeuspoikkeusten sisältö". Kyseessä on *kvalifioitu lakivaraus*, jolla on yhteys perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimukseen siitä, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla, vaikka PeL 23 § ei aseta aivan yhtä tiukkoja vaatimuksia sääntelylle kuin PeL 80.1 §.[280]

PeL 23 § antaa lisäksi mahdollisuuden *laissa säädetyn valtuuden nojalla* säätää myös *valtioneuvoston asetuksella* tilapäisiä poikkeuksia perusoikeuksista. Säädösvallan tällä tavoin tapahtuvaan edelleen siirtämiseen täytyy olla painavia perusteita, erityinen syy. Asetuksenantovaltuuden soveltamisala on laissa täsmällisesti rajattava: henkilöllisesti, asiallisesti tai alueellisesti taikka tiettyyn toimintaan. Tarkoitettu erityinen syy voi olla esimerkiksi se, että viranomaisten välttämättömät toimivaltuudet ovat olleet lailla poikkeuksellisen vaikeasti ennakoitavissa. Kun sellaisista konkreetissa tilanteessa tulee kysymys, on ainoa mahdollisuus turvautua hallinnolliseen järjestykseen ja antaa valtuudet asetuksella.

PeL 23 §:n 2 momentin mukaan tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi, jotta eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta. Kyse on *jälkitarkastusoikeudesta*: eduskunnalle taataan näin mahdollisuus tarkastaa yksittäisten perusoikeuspoikkeuksia koskevien asetusten asianmukaisuus, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus välittömästi niiden antamisen jälkeen. Eduskunnan asiana on valvoa poikkeusoloja koskevan asetuksenantovallan käyttöä ja harkinnan mukaan myös kumota annettu asetus tai muuttaa sen voimassaoloaikaa.

279 Ks. esim. General Comment No. 29, States of Emergence (Article 4), U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 11 (2001), kappale 3 ja 5.
280 Vrt. PeVL 6/2009 vp., s. 5/II.

KIRJALLISUUTTA

Hautamäki, Veli-Pekka, *Perusoikeuden ydinalue argumenttina*. *Lakimies* (2011) s. 82–98.

Hidén, Mikael, *Perusoikeuksien yleiset opit*. *Lakimies* (1996) s. 753–770.

Hoikka, Mikko, *Sananvapaus Euroopan unionin oikeudessa*. Suomalainen lakimiesyhdistys: Helsinki 2009.

Husa, Jaakko, *Sosiaaliset perusoikeudet ja perusoikeusjärjestelmä*. *Juhlakirja Pentti Arajärvi* s. 13–26. Joensuun yliopisto: Joensuu 2008.

Husa, Jaakko, *Perusoikeusvalvonta EU:n alueella – riitasointuinen triangeli?* Teoksessa Liisa Nieminen (toim.), *Perusoikeudet EU:ssa*. Kauppakaari: Helsinki 2001.

Jyränki, Antero, *Perusoikeuksien historiasta Suomessa*. *Lakimies* (1996) s. 739–752.

Länsineva, Pekka, *Konstitutionalismi, perusoikeudet ja yksityinen valta*. *Lakimies* (2006) s. 1177–1190.

Länsineva, Pekka, *Perusoikeudet ja varallisuussuhteet*. Suomalainen lakimiesyhdistys: Helsinki 2002.

Nieminen, Liisa, *Perusoikeuksien yksilöllisyys ja perhekäsitykset perusoikeusjärjestelmässä*. *Lakimies* (1996) s. 909–929.

Nieminen, Liisa (toim.), *Perusoikeudet Suomessa*. Talentum: Helsinki 1999.

Nieminen, Liisa, *Ihmisarvon loukkaamattomuus perus- ja ihmisoikeussuojan lähtökohtana*. *Lakimies* (2005) s. 49–78.

Perusoikeudet. Toim. Pekka Hallberg et al. Talentum: Helsinki 2011.

Viljanen, Veli-Pekka, *Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset*. *Lakimies* (1996) s. 788–815.

Viljanen, Veli-Pekka, *Perusoikeuksien rajoitusedellytykset*. WSOY: Helsinki 2001.

Viljanen, Veli-Pekka, *Perustuslain yhdenvertaisuussäännökset eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä*. *Juhlajulkaisu Heikki Kulla* s. 493–514. Turun yliopisto: Turku 2010.

5.3 Yksittäiset perusoikeudet

5.3.1 VAPAUSOIKEUDET JA OIKEUSTURVA

Oikeus elämään. Jokaisella on oikeus elämään (PeL 7.1 §). Tämä on itse asiassa perusoikeusjärjestelmän keskeinen säännös. Valtiolla tai muulla julkisyhteisöllä eikä toisella yksilöllä ei ole oikeutta riistää kenenkään henkeä. Kuolemanrangaistuksen käyttö on nimenomaisesti kielletty (PeL 7.2 §). Valtio on velvollinen suojaaman yksilön elämää julistamalla rangaistaviksi henkeen – kuten muihinkin tärkeisiin oikeushyviin – kohdistuvat teot. Julkisyhteisö suojaa yksilön elämää myös takaamalla jokaiselle perusoikeutena oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä sosiaali- ja terveyspalveluihin (ks. jäljempänä PeL 19 §1 ja 3 momentti). Toisaalta PeL 7.1 §:n rajat näkyvät siinä, että perustuslaki sallii raskauden keskeyttämisen (ks. edellä s. 389) ja säätää maanpuolustusvelvollisuuden (127 §), jonka toteuttaminen voi vaarantaa yksilön hengen.

Oikeus elämään taataan myös kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Se on poikkeuksellisen vahva normi. YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen mukaan "kullakin yksilöllä on oikeus elämään" (3 artikla). Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan 1 kohdan ensimmäisen lauseen mukaan "jokaisen oikeus elämään on suojattava laissa".

Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Jokaisella on oikeus henkilökohtaiseen *vapauteen*, *koskemattomuuteen* ja *turvallisuuteen* (PeL 7.1 §). Ketään ei saa kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti (PeL 7.2 §). Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta (PeL 7.3 §). Ihmisarvon vastaisen kohtelun kielto koskee sekä fyysistä että henkistä kohtelua. Se on tarkoitettu kattamaan kaikki julmat, epäinhimilliset tai halventavat rangaistuksen ja muun kohtelun muodot. Oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen antaa suojan esimerkiksi henkilöön käyviä tarkastuksia ja pakolla toteutettavia lääketieteellisiä tai vastaavia tarkastuksia vastaan. Sääntelyllä on läheinen yhteys PeL 10 §:ssä taattuun yksityiselämän suojaan. Toisaalta PeL 7 § ei estä esimerkiksi työnantajaa saamasta työntekijän terveystietoja, jos siihen on asiallisia perusteluja.[281]

281 PeVL 64/2002 vp.

Turvallisuuden mainitseminen perustuslaissa korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta oikeudenvastaisilta teoilta. Turvallisuus ei kuitenkaan ole sillä tavoin itsenäinen perusoikeus, että se menisi muiden perusoikeuksien edelle jonkinlaisena ylivertaisena oikeushyvänä, vaan se on nähtävä osana perusoikeusjärjestelmää.

Kenenkään *vapautta ei saa riistää mielivaltaisesti* eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla (PeL 7.3 §). Vapauden riistolla tarkoitetaan järjestelyä, jolla henkilöä kielletään ja estetään poistumasta hänelle määrätystä hyvin rajatusta olinpaikasta. Julkisyhteisön toimista puhuttaessa kysymys ei ole vain rangaistuksista, vaan PeL 7 § koskee muitakin vapaudenmenetyksiä, kuten tahdosta riippumatonta hoitoa. Myös turvapaikanhakijan säilöönoton edellytyksistä ja sisällöstä sekä säilöönotosta päättämisestä on säädettävä lailla.[282]

Kun yksilö joutuu rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän voimakkaidenkin yksipuolisten toimien kohteeksi, valtio tunkeutuu erityisin kovin ottein yksilön vapausoikeuksien suojaamaan piiriin. Vapaudenmenetyksestä ei saa sinänsä seurata, että henkilö menettää vapaudenriiston ajaksi muutkin perusoikeutensa, kuten vielä 1960-luvulle saakka ajateltiin, vaikka niitä tilapäisesti saatetaan joutua rajoittamaan. Erityisesti on huolehdittava, että rikossyytteessä olevalle taataan PeL 21 §:n mukaiset oikeudet.

Oikeus kansalaisuuteen. PeL 5 § osoittaa kolme tapaa saada Suomen kansalaisuus. Kansalaisuus saadaan (1) syntymän ja vanhempien kansalaisuuden kautta, (2) hakemuksen taikka (3) ilmoituksen perusteella. Kaikissa tapausryhmissä asian täsmällinen sääntely jätetään lainsäätäjälle, kuitenkin niin, että lainsäätäjän harkintavara on vähäisempi (1)-ryhmässä (sääntelyvaraus) ja paljon suurempi muissa ryhmissä (lakiviittaus). PeL 5 §:n ytimenä saattanee pitää sitä, että lapsi saa syntyessään Suomen kansalaisuuden, jos hänen äitinsä on Suomen kansalainen, eikä lainsäätäjä voi tästä poiketa.

282 PeVL 20/1998 vp.

Ne ehdot, joiden täyttyessä kansalainen saa hakemuksen tai ilmoituksen perusteella Suomen kansalaisuuden, jäävät lainsäätäjän harkintaan, joka ei kuitenkaan ole täysin vapaata. Kansalaisuuden myöntämiselle ei saa asettaa sellaisia ehtoja, jotka ovat ristiriidassa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa tai jotka ovat muutoin mielivaltaisia.[283] Säännöksen tulkinnassa on myös otettava huomioon KP-sopimuksen 24.3 artiklan määräys, jonka mukaan jokaisella lapsella on oikeus saada kansalaisuus, ei siis tietyn maan kansalaisuutta vaan yleensä jokin kansalaisuus.

Suomen kansalaisuudesta vapauttamiselle PeL 5.2 § asettaa sen edellytyksen, että henkilöllä on tai hän saa toisen valtion kansalaisuuden. Tällaisin ehdoin voidaan lailla tarkemmin säätää kansalaisuudesta vapauttamisesta. Sääntelyn taustalla oli edellisten vuosikymmenien kansainvälinen suuntaus: valtioiden välisin kahdenkeskisin sopimuksin oli pyritty rajoittamaan kaksoiskansalaisuutta muun muassa siitä johtuvien yksilöön kohdistuvien ristiriitaisten vaateiden ja velvoitteiden tähden. Samaan oli tähdännyt Euroopan neuvoston puitteissa asiasta vuonna 1963 tehty yleissopimus.

Kansalaisuus on toisaalta niin olennainen oikeusasema, että perustuslaki olisi jäänyt vajaaksi, ellei sen säännöksin kansalaisuuden menettämisen mahdollisuutta olisi merkittävästi rajoitettu. PeL 5 §:n säätämisperustelujen mukaan tarkoituksena oli antaa perustuslaillisia takeita kansalaisuuden mielivaltaista menettämistä vastaan sekä varmistaa, ettei Suomen kansalaisuuden menettämisen seurauksena henkilö jäisi kokonaan vaille kansalaisuutta.[284] Vuoden 2000 perustuslaissa oleva sääntely tuotti käytännössä sellaisen oikeustilan, ettei kukaan voi vastoin tahtoaan menettää Suomen kansalaisuutta ja samalla menettää oikeuttaan pysyä maassa.

Kansalaisuuslainsäädäntö on uusittu vastaamaan PeL 5 §:n vaatimuksia. Voimassa olevassa lainsäädännössä estetään erikseen kansalaisettomuus: lain säännöksiä ei saa soveltaa, jos niiden seurauksena henkilöstä tulisi kansalaisuudeton.

Yksi muutoksista on ollut se, että Suomessa on hyväksytty kaksoiskansalaisuus (2003). Henkilö ei menetä Suomen kansalaisuutta, kun hän saa toisen valtion kansalaisuuden. Myöskään ulkomaalaisen ei ole

283 HE 1/1998 vp., s. 77.
284 HE 1/1998 vp., s. 78.

pakko luopua aiemmasta kansalaisuudestaan saadessaan Suomen kansalaisuuden, mikäli alkuperäinen kotimaa sallii kaksoiskansalaisuuden.[285]

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate. PeL 8 §:ssä säädetään: "Ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty." Pykälä sisältää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen tärkeimmät ainesosat. Näitä ovat vaatimus rikoksina rangaistavien tekojen määrittelemisestä laissa, taannehtivan rikoslain kielto, rikoslain analogisen soveltamisen kielto, vaatimus rikoksesta seuraavien rangaistusten määrittelemisestä laissa, tekohetkellä säädettyä ankaramman rangaistuksen käytön kielto ja vaatimus rikosoikeudellisten normien laintasoisuudesta. Sanonnalla "laissa säädetty rangaistavaksi" viitataan lakiin, joka teon hetkellä on ehtinyt tulla voimaan. Samalla edellytetään, että kunkin rikoksen tunnusmerkistö on soveltajan kannalta riittävällä täsmällisyydellä ilmaistava laissa. Tällä vaatimuksella tavoitellaan tilaa, jossa rikoslain sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rikosoikeudellisesti rangaistavaa. Täsmällisyysvaatimus ei tosin ole aivan ehdoton; siitä on tingitty esimerkiksi eräiden unionijäsenyyteen liittyvien seikkojen vuoksi.[286]

Rikosoikeudellista sääntelyä harkittaessa tulee myös ottaa huomioon suhteellisuusvaatimus perusoikeuksien yleisenä rajoituskriteerinä: mahdollisen rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla *oikeassa suhteessa* teon moitittavuuteen. Toisaalta on selvää, että teon moitittavuuteen vaikuttavat moraalis-sosiaaliset käsitykset eli teon moitittavuuden arviointi on pohjimmiltaan mielipiteestä riippuvaista, vaikka arvioinnin kriteerit perustuslainmukaisia olisivatkin. Rikosoikeudellisen normiston tarkoitusperät voidaan nähdä tiiviissä yhteydessä perusoikeusjärjestelmään, koska kyse on molemmissa oikeushyvistä, joita suojataan. Oikeushyvillä tarkoitetaan rikosoikeudessa yleensä sellaisia yleisluonteisia arvoja kuten

285 Kansalaisuuslaki (359/2003). Ks. myös PeVM 8/2002 vp.
286 Ks. esim. PeVL 5/1998 vp., jossa PeV piti riittävänä, että rikoslaissa rangaistavaksi säädetyn menettelyn tunnusmerkistö osittain sisältyy erinäisiin EY-asetuksiin. Samasta asetelmasta ks. PeVL:t 15/1996 vp., 4/1997 vp. ja 20/1997 vp.

henki, terveys, vapaus, varallisuus tai kotirauha. Tällaisen, myös perusoikeutena suojatun, oikeushyvän loukkaamisen katsotaan antavan oikeutuksen teon määrittelemiselle rangaistavaksi.

Laillisuusperiaatetta ja rikosoikeudellisten rangaistusten oikeasuhtaisuutta käsitellään myös EU:n perusoikeuskirjan 49 artiklassa. Sen 3. kappaleessa todetaan, ettei rangaistus saa olla epäsuhteessa rikoksen vakavuuteen. Samoin rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta sisältyy määräyksiä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklaan, joka toisaalta myös kaventaa tämän periaatteen soveltamista: "Mikään tässä artiklassa ei estä ryhtymästä oikeudenkäyntiin henkilöä vastaan ja tuomitsemasta häntä rangaistukseen teosta tai laiminlyönnistä, joka sivistyskansojen hyväksymien yleisten oikeusperiaatteiden mukaisesti oli tekohetkellä rikollinen teko."[287]

Liikkumisvapaus. Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on *vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa* (PeL 9.1 §). Liikkumisvapaussäännökseen ei liity lakivarausta tai -viittausta, mutta yleisiä rajoituskriteereitä on tässäkin noudatettava. Hyväksyttävänä perusteena rajoittaa ihmisten liikkumista tietyllä, tarkoin määritellyllä alueella on pidetty esimerkiksi puolustusvoimain toimintaan liittyen kansallista turvallisuutta ja ulkopuolisten henkilöiden turvallisuutta.[288] Toisaalta perustuslakivaliokunta on todennut, että henkilön jäsenyys tietyssä kunnassa ei voi rajoittaa hänen oikeuttaan valita asuinpaikkansa vapaasti.[289]

Jokaisella on *oikeus lähteä maasta.* Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi (PeL 9.2 §). Rajoitusperusteiden luettelo on tyhjentävä. Tavallisella lailla ei voida säätää maasta poistumisen estämisestä muulla perusteella. Kun passi on maasta poistumisen pääsääntöinen edellytys, passin antamis- ja peruuttamisedellytykset ovat olennaisia PeL 9.2 §:ssä taatun maastapoistumisoikeuden toteutumiselle. Passilain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että passin epäämisen tulee liittyä selvällä tavalla alkavan rikosoikeudenkäynnin todennäköisyyteen ja läheisyyteen

287 PeVL 26/2002 vp.
288 PeVL 21/1997 vp.
289 PeVL 39/2010 vp.

ja siihen, että henkilön voidaan katsoa todennäköisin syin syyllistyneen rikokseen.[290]

Oikeudenkäynti-termillä ei PeL 9.2 §:ssä viitata yksinomaan rikossyytteen käsittelyyn. Viittauksella maanpuolustusvelvollisuuden täyttämiseen tarkoitetaan varsinaista palvelusaikaa.[291] Perusteltua on lukea myös siviilipalvelusaika tällaiseksi ajaksi.

Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan (PeL 9.3 §). Ulkomaalaisen osalta lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleistä oikeutta asettua toiseen maahan. Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetäänkin lailla. Tämän lain tulee luonnollisesti vastata kansainvälisen oikeuden vaatimuksia. Maahanpääsyä ja maassa oleskelun jatkamista ratkaistaessa on vältettävä mielivaltaa ja syrjintää; ratkaisujen perusteet ja ratkaisumenettely on säänneltävä siten, että hakijan oikeusturva taataan (vertaa PeL 6 § ja 21 §). Perustuslaissa säädetään nimenomaan, *ettei ulkomaalaista saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu* (PeL 9.4 §; vertaa myös PeL 7.2 §). Palauttamiskielto on tarkoitettu kattamaan kaikki tosiasialliset tilanteet, joissa ulkomaalainen Suomen viranomaisen toimesta siirretään toiseen valtioon. Kielto kattaa myös ulkomaalaisen siirtämisen sellaiseen valtioon, josta tämä voisi tulla edelleen luovutetuksi kolmanteen valtioon ja tämän seurauksena esimerkiksi kuolemanrangaistuksen tai kidutuksen kohteeksi.[292]

Euroopan unionin piirissä luovuttamisen yleisenä ehtona on, että luovutuspyynnön perusteena olevasta teosta pyynnön esittäneen EU:n jäsenvaltion laissa säädetty ankarin rangaistus on vähintään vuoden vapausrangaistus. Teon tulee olla myös Suomessa vastaavissa olosuhteissa tehtynä rikos.[293] Pohjoismaisissa yhteyksissä riittävät vähäisemmät perusteet, koska luovuttamiseen suostutaan, jos pyynnön perusteena olevasta

290 Ks. PeVL 33/1997 vp. ja 27/2005 vp.
291 HE 309/1993 vp., s. 51. Ks. myös PeVM 5/2005 vp.
292 HE 309/1993 vp., s. 52.
293 L rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (1286/2003). Tämä laki säädettiin supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

teosta pyynnön esittäneen Pohjoismaan oikeuden mukaan voidaan tuomita vapausrangaistus. Pohjoismaahan voidaan myös luovuttaa, jos luovutettavaksi pyydetty on pyynnön esittäneessä Pohjoismaassa jo tuomittu vapausrangaistukseen.[294]

Yksityiselämän suoja. PeL 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu; henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Suojan kohteina on siis neljä oikeushyvää: yksityiselämä, kunnia, kotirauha ja henkilötiedot. Yksityiselämän suojan osalta perusoikeussäännöksestä ei käy tarkkaan selville, onko yksityiselämä tässä tarkoitettu yleiskäsitteeksi, joka kattaa toiset momentissa mainitut oikeushyvät ja ehkä vielä jotain muutakin. Perustellulta tuntuu ymmärtää asia siten, että kaikki neljä käsitettä muodostavat yhdessä suojatun alan, jonka kokonaisuutta mikään niistä ei yksinään kata, vaikka yksittäisten käsitteiden alat menevätkin osin päällekkäin. Perusoikeuden suojaaman alan eri elementit ovat tässä limittäin toistensa kanssa.

Yksityiselämän piiriin sisältyy sellaisiakin ulottuvuuksia kuin "yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön sekä oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan".[295] Yksityiselämän suojalla on läheinen yhteys myös PeL 7.1 §:ssä taattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen.[296] Suojan ulottuvuutta määrittäessään perustuslakivaliokunta on nojannut myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön.

Kunniaan taas sisältyy ulottuvuuksia, joita ei helposti voi lukea yksityiselämän piiriin, kuten ihmisen yhteiskunnallinen arvoanto tai maine, joka on todella pikemminkin yhteisöllinen kuin yksityinen asia. Vastaavasti voi sanoa, että esimerkiksi yksilöä koskevilla rikostiedoilla on varsin vähän tekemistä yksityiselämän ja sen suojan kanssa: virallisen syytteen alainen rikos ei koskaan ole yksityisasia. Sitä vastoin näillä tiedoilla – ja muilla niin sanotuilla arkaluontoisilla tiedoilla – sekä niiden

294 L rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä (1383/2007).
295 HE 309/1993 vp., s. 53.
296 Kun eduskunnan käsiteltäväksi tuli esitys, jossa pakkokeinolakiin ehdotettiin lisättäväksi säännökset DNA-tunnisteen määrittelemisestä ja rekisteröinnistä, säännösten perustuslainmukaisuutta arvioitiin sekä henkilökohtaisen koskemattomuuden että yksityiselämän suojan kannalta. Ks. PeVL 7/1997 vp.

leviämisellä julkisuuteen on paljonkin yhteyttä ihmisen yhteiskunnalliseen maineeseen.

Korkeimman oikeuden tulkinnan mukaan johtavankaan poliitikon ei tarvitse alistua sellaiseen julkisuuteen, joka on loukkaavaa ja koskee hänen yksityiselämäänsä.[297] Oikeuskäytännössä peruslinjana on ollut, ettei sananvapaus saisi loukata yksityisyydensuojaa vaan että oikeudet sovitetaan toisiinsa oikeudellisen punninnan avulla.[298]

Henkilötietojen suoja kattaa myös arkaluontoiset tiedot. Suojasta johtuu muun muassa, että arkaluontoisten tietojen kerääminen, tallettaminen ja luovuttaminen on lailla asetettu erityisten rajoitusten alaisiksi. Lailla on määrättävä täsmällisestä aikarajasta, jonka saavuttamisen jälkeen arkaluontoiset tiedot on viimeistään poistettava henkilörekisteristä. Rekisteröidyllä tulee olla oikeus tarkastaa rekisteriin talletetut henkilötietonsa; jos sitä erityisistä syistä ei voida myöntää, tulee tietosuojavaltuutetulla olla näitä koskeva tarkastusoikeus.[299] Perustuslakivaliokunta on lähtenyt siitä, että rekisteröinnissä oleellisia seikkoja ovat rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, tietojen sallitut käyttötarkoitukset, tietojen säilytysajat ja rekisteröidyn oikeusturva.[300]

Yksityiselämän suojaa täsmennetään rajoittavasti PeL 10.3 §:ssä *kotirauhan* osalta: lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Perustuslaissa ei ole asetettu erityisiä kvalifikaatioita niille rikoksille, joiden selvittämiseksi kotietsinnän suorittaminen – eli kotirauhan suojan rikkominen – on mahdollista. Tietenkään kotietsintävaltuuksia ei voida kytkeä kuinka vähäisiin rikoksiin tahansa: valtuuksien sallittavuus riippuu perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä.[301] Kotirauhaa rikkova toimi voi olla hyväksyttävä "rikoksen selvittämiseksi", jos toimi sidotaan konkreettiseen ja yksilöityyn rikoksen selvittämisperusteeseen.[302]

Kotirauhan piiri PeL 10 §:n mukaan on tulkittava suhteellisen laajaksi: siihen kuuluu esimerkiksi hotellihuone, jossa asutaan, niin myös

297 KKO 2010:39.
298 Ks. esim. KKO 2006: 20.
299 Ks. esim. PeVL:t 25/1998 vp. ja 14/1998 vp. Ks. myös henkilötietolaki 523/1999.
300 PeVL 11/2008 vp. ja 14/2009 vp.
301 Ks. PeV:n tulkinnoista esim. lausunnot 23/1997 vp. ja 6/1998 vp.
302 PeVL 12/2002 vp.

asuntovaunu tai matka-auto.[303] Sen sijaan rangaistuslaitoksen selli ei ole perustuslaissa turvatun kotirauhan piiriin kuuluva tila, mutta siinäkin oleskelevalle vangille tulee turvata olosuhteiden sallima yksityisyys, jota kuitenkin voidaan rajoittaa esimerkiksi rikoksen selvittämisen tarkoituksessa. [304]

Luottamuksellisen viestin salaisuus. Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton (PeL 10.2 §). Kirje ja puhelin ovat vain esimerkkejä, säännös koskee muutakin, kuten kaikenlaista televerkossa liikkuvaa, viestintää. Säännös antaa suojaa kirjeiden tai muiden suljettujen viestien avaamista tai hävittämistä sekä puhelujen kuuntelemista tai nauhoittamista vastaan, niin myös sitä vastaan, että luottamukselliseksi tarkoitettua keskustelua kuunnellaan teknisin apuvälinein. Se suojaa niin viestin lähettäjää kuin vastaanottajaakin. Puhelinsalaisuuden ydinsisältönä on puhelun sisällön salaisuuden säilyttäminen, mutta jonkinasteista suojaa nauttii myös erillisenä tieto siitä, kuka on viestin lähettäjä/vastaanottaja.[305] Kotirauhan piirissä käyty keskustelu on aina luottamukselliseksi tarkoitettu. Korkein oikeus on korostanut – seuraten perustuslakivaliokunnan linjauksia – sitä, että tekninen kuuntelu kohdistuessaan asuintilaan loukkaa paitsi luottamuksellisen viestin suojaa myös kotirauhan suojaa.[306]

Luottamuksellisen viestin salaisuutta saadaan lailla rajoittaa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana. Tällaisia puuttumisia koskee myös välttämättömyysvaatimus, joka rajoittaa tarkastusvaltuuden käyttötilanteita ja käytön laajuutta (PeL 10.3 §). Säännöksessä tarkoitettujen rikosten piiriin kuuluvat esimerkiksi huumausainerikokset, törkeät väkivaltarikokset sekä maan- ja valtiopetosrikokset. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tavallisen lainsäätämisjärjestyksen ehtona esimerkiksi teknisen kuuntelun kohdalla on tekomuotojen törkeys.[307] Säännöksessä tarkoitettu vapaudenmenetys tarkoittaa esimerkiksi vankeusrangaistuksen, tutkintavankeuden ja pidätyksen aikaa sekä tahdosta riippumattoman hoidon aikaa mielisairaalassa.[308]

303 PeVL 2/1996 vp.
304 PeVL 12/1998 vp.
305 PeVL 7/1997 vp.
306 Ks. esim. KKO 2009:54 ja PeVL 36/2002 vp.
307 PeVL 36/2002 vp.

Uskonnon ja omantunnon vapaus. Jokaisella on uskonnon ja omantunnon vapaus (PeL 11.1 §). Uskonnon ja omantunnon vapauteen sisältyy oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Kukaan ei ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen (PeL 11.2 §). Kansalaisen tai muun oikeusalamaisen yleisistä velvollisuuksista ei voi kieltäytyä uskonnon tai omantunnonvapauden perusteella; poikkeuksena on perustuslaissa (127.2 §) erikseen säädetty oikeus saada vakaumuksen perusteella vapaus osallistumisesta sotilaalliseen maanpuolustukseen.

PeL 11 §:stä ei toisaalta voida johtaa yleistä oikeutta kieltäytyä virkavelvollisuuksiin kuuluvasta tehtävästä vakaumuksen perusteella, mutta säännöksellä saattaa olla tulkinnallista vaikutusta ratkaistaessa omantunnonvapauden ja erilaisten velvollisuuksien välisiä ristiriitatilanteita: työnjaollisilla ja hallinnollisilla järjestelyillä tulisi välttää henkilön velvoittaminen vakaumustaan loukkaaviin työtehtäviin. Korkein hallinto-oikeus ratkaisi vuonna 2009 jutun, jossa mieskappalainen oli kieltäytynyt kahdesti virkatehtävistään toimittaa jumalanpalvelus yhdessä naispuolisen pastorin kanssa. Kappalaiselle oli tästä syystä voitu määrätä kurinpitorangaistus. Kurinpitorangaistukseksi määrättyä virantoimituksesta ja pappisviran toimittamisesta erottamista kolmeksi kuukaudeksi ei ollut syytä muuttaa, koska kappalainen oli rikkonut virantoimitusvelvollisuuttaan (josta hän ei voinut vakaumuksensa perusteella kieltäytyä oikeudellisesti pätevällä tavalla).[309]

Uskonnon ja omantunnonvapauteen vapauteen vedoten ei voida harjoittaa toimia, jotka loukkaavat muita perusoikeuksia tai ovat oikeusjärjestyksen perusteiden vastaisia. PeL 11 § ei siis oikeuta esimerkiksi ihmisyksilöiden silpomiseen, huolimatta tällaisen toimenpiteen mahdollisesta yhteydestä johonkin uskonnolliseen suuntaukseen.[310] Sama

308 HE 309/1993 vp. s. 54.
309 KHO 2009:95.
310 Tosin KKO:n mukaan muslimilipojan ympärileikkaus (Suomessa tehtynä) ei ollut rangaistava teko (KKO 2008:93).

koskee muun muassa moniavioisuutta, joka ei sovellu suomalaiseen järjestelmään. Muidenkin ihmisten perusoikeudet on otettava huomioon tulkittaessa, kuinka pitkälle esimerkiksi uskonnon harjoittamisen oikeus ulottuu. Esimerkiksi lapsen oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa loukata kieltämällä tältä tietyt hoitotoimenpiteet uskonnon kieltäminä.

PeL 11 § ei muuttanut voimaan tullessaan kirkon ja valtion suhteita, sellaisina ne kuin PeL 76 §:n välittäminä näkyvät kirkkolaista (1054/1993). Vaikka evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen kirkon oikeudellinen suhde valtioon on erilainen kuin muiden uskontokuntien, suhde ei vaikuta uskonnonvapauteen perusoikeusjärjestelmän osana. Uskonnonvapauteen liittyy kiinteästi myös perustuslain 6.2 §:n sisältämä uskontoon tai vakaumukseen perustuvan syrjinnän kielto eli velvoite kohdella uskontoja ja eri uskontokuntiin kuuluvia samanarvoisesti. Perustuslain 11§:ää ja 6.2 §:ää konkretisoivan uskonnonvapauslain (453/2003) tarkoituksena on nimenomaan turvata perustuslaissa säädetyn uskonnonvapauden käyttämistä. Sen ohella laissa säädetään muun muassa rekisteröidyn uskonnollisen yhdyskunnan perustamisesta ja toiminnan perusteista.

Sananvapaus. Perustuslaki takaa yleislausekkeen muodossa jokaiselle *sananvapauden* (PeL 12.1 §). Säännöksen ensisijaisena tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Tältä ydinajatukseltaan sananvapautta voidaan pitää poliittisena perusoikeutena. Se ei kuitenkaan rajoitu vain poliittisiin ilmaisuihin, vaan se kattaa muunkin tyyppiset ilmaisut niiden sisältöön katsomatta: sananvapaus antaa yleisesti turvaa erilaisille luovan toiminnan ja itseilmaisun muodoille.[311]

Säännös turvaa periaatteessa myös kaupallista viestintää, joka ei kuitenkaan kuulu perustuslaissa turvatun sananvapauden ydinalueelle. Kaupallisen mainonnan rajoitukset voivat siten olla syvemmälle käypiä kuin muun joukkoviestinnän.[312] Perustuslakivaliokunnan linjauksen mukaan sananvapaudesta ei sinänsä aiheudu estettä rajoittaa yhteiskunnallista tai aatteellista mainontaa, sikäli kuin rajoitukset ovat tarpeen toisen perusoikeuden suojaamiseksi tai niitä perustelee muu painava tarve.[313]

311 Ks. myös L sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (460/2003).
312 PeVL 19/1998 vp.

Sananvapaus kattaa kaikki viestinnän tekniset muodot, joskin sitä järjestettäessä ja säänneltäessä on otettava huomioon ne rajoitukset, jotka aiheutuvat asianomaisen viestintävälineen teknisestä kehitysvaiheesta ja taloudellisista edellytyksistä.[314]

PeL 11.1 §:n mukaan sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Julkistamisella tarkoitetaan kaikenlaista viestien julkaisemista, levittämistä ja välittämistä. Siihen kuuluu myös perustuslain suojaamana esivaiheena graafisessa joukkoviestinnässä sanoma- tai aikakauslehden toimituksen työskentely jo ennen viestin varsinaista ilmaisemista ja julkaisemista. Ilmaisu "kenenkään ennalta estämättä" viittaa *ensi kädessä julkisyhteisön estämistoimiin*. Estämistoimilla tarkoitetaan esimerkiksi ennakkosensuuria, luvan asettamista painotuotteiden julkaisemisen ehdoksi ja sanoma- tai aikakauslehden määräaikaista tai lopullista lakkauttamiseen. Sitä vastoin säännös sallii toimilupajärjestelmän yleisradio- ja kaapelilähetystoiminnassa, mikäli tällaisen järjestelmän tarpeellisuus voidaan perustella sananvapauden toteutumisen kannalta hyväksyttävällä tavalla.[315] PeL 11.1 § ei salli elokuvien ja muiden kuvaohjelmien ennakkotarkastusta tai niiden esittämisrajoituksia muutoin kuin sillä edellytyksellä, että tällaiset rajoitukset ovat välttämättöminä lasten suojelemiseksi. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut, ettei lasten kehitykselle haitallinen viestintä yleensä liity sananvapauden ytimeen eli mielipiteiden ja niiden ilmaisemisen vapauteen.[316]

Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus. PeL 16.3 § turvaa tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden. Säännös luo edellytyksiä kulttuurin kehitykselle. Sillä on yhteyksiä PeL 10 §:n sananvapaussäännökseen.[317] Tieteen vapauteen kuuluu sen harjoittajan oikeus valita tutkimusaiheensa

313 PeVL 3/2010 vp.
314 Uusien viestintämuotojen sääntelystä ks. viestintämarkkinalaki 393/2003; verkkotunnuslaki 228/2003 ja sähköisen viestinnän tietosuojalaki 516/2004.
315 Ks. L Yleisradio Oy:stä 1380/1993; L televisio- ja radiotoiminnasta 744/1998.
316 PeVL 14/2000 vp. Ks. myös L kuvaohjelmien tarkastamisesta 775/2000.
317 Toisaalta professori ei saanut esittää arvostelua kollegoistaan ja esimiehistään tavalla, joka oli loukkaavaa, KHO 2011:19.

ja -menetelmänsä. Tieteen suuntautumisen tulee määräytyä ensisijaisesti tiedeyhteisön itsensä harjoittaman tieteen kritiikin kautta. Myös taiteessa tulee vallita ilmaisun ja menetelmien vapaus. Opetuksen vapaus sisältää sekä yksilön oikeuden opiskella ja hankkia tietoja itseään kiinnostavista asioista että opetustehtävässä olevan henkilön oikeuden opettaa haluamallaan tavalla niin sisällöllisesti kuin menetelmällisesti.[318]

Opiskeluoikeuden rajoittaminen yhteen opiskelupaikkaan opiskelijaa kohti rajoittaa kylläkin PeL 16.3 §:ää, mutta kun rajoituksen tarkoituksena on edistää muiden yksilöiden opiskeluoikeuden turvaamista ja kun rajoitus kohdistuu pelkästään yhteen lukuvuoteen, sitä on pidetty perustuslainmukaisena.[319]

PeL 16.3 §:n voi sanoa ensi sijassa suuntaavan kärkensä yliopistoissa tapahtuvaan toimintaan ja niiden riippumattomuuteen julkisyhteisöjen ohjauksesta. Tätä tavoittelee yliopistoille PeL 123.1 §:ssä taattu itsehallinto, jolla niitä eräissä suhteissa loitonnetaan hallintoon kohdistuvasta parlamentaarisesta ohjauksesta. Käsitellessään vuonna 2009 hallituksen esitystä yliopistolaiksi perustuslakivaliokunta piti tarpeellisena, että sääntelyyn lisättäisiin maininta yliopistojen taloudellisesta ja hallinnollisesta autonomiasta. Tässä yhteydessä viitattiin siihen, että laki vahvistaisi yliopistojen itsehallintoa ja muuttaisi ne valtion tilivirastoista – ainakin muodollisesti – erillisiksi oikeushenkilöiksi.[320] Toisaalta tätä aiemmin perustuslakivaliokunta oli pitänyt yliopistojen itsehallinnon kannalta tärkeänä, että niiden hallitusten ulkopuolisten jäsenten valinnan tulee pysyä yliopistojen omana asiana.[321]

Käytännössä vuoden 2010 alussa voimaan astunut yliopistouudistus avasi yliopistoille mahdollisuuden hankkia julkisen rahoituksen rinnalle ulkopuolista rahoitusta.[322] Sitä mukaa kuin ulkopuolisen rahoituksen suhteellinen osuus kasvaa verrattuna julkiseen rahoitukseen, yksittäisen yliopiston periaatteessa vapaa opetus- ja tutkimustoiminta saattaa olla vaarassa yksipuolistua ja jopa ohjautua yksityisten kaupallisten intressien mukaan. Mahdollista on myös joidenkin tieteenalojen näivettyminen, jos yliopistojen julkista rahoitusta tietoisesti supistetaan viitaten yksityisen sektorin rahoitusvastuuseen.

318 HE 309/1993 vp. s. 64.
319 PeVL 3/1997 vp.
320 PeVL 11/2009 vp. Ks. Tarmo Miettinen et al., *Uusi yliopistolainsäädäntö* (Lakimiesliiton kustannus: Helsinki 2009) s. 15–35.
321 PeVL 19/2004 vp.
322 Yliopistolaki (558/2009).

Oikeus viranomaisten hallussa olevien tallenteiden julkisuuteen. Julkisuusperiaate liittyy historiallisesti ja funktionaalisesti niin sanottuihin poliittisiin perusoikeuksiin, erityisesti sananvapauteen mutta myös vaalioikeuteen ja viime kädessä demokratiaperiaatteeseen. Demokratialta puuttuvat riittävät toimintaedellytykset, elleivät viranomaisten toiminnassa syntyneet ja näiden hallussa muutoin olevat asiakirjat ole kaikkien saatavilla.

Nykyaikainen oikeusvaltio, joka perustuu demokratian varaan, ei voi toimia salailevasti, jos se haluaa säilyttää kansalaisyhteiskunnan varaan rakentuvan hyväksyttävyytensä. Ihmisten on saatava tietää siitä, miten julkisen vallan koneisto toimii. Näin toteutuva julkisuus on myös vallankäytön ja viranomaistoiminnan kritiikin sekä kansalaisvalvonnan edellytys. Tältä pohjalta perustuslakivaliokunta on todennut, että markkinaoikeuden mahdollisuus pitää suullinen käsittely suljetuin ovin on mahdollista vain laissa erikseen säädettyjen perusteiden nojalla.[323]

Julkisuusperiaatetta vahvistaa PeL 14.3 §:n säännökseen sisältyvä velvoite kehittää yksilön osallistumismahdollisuuksia (ks. jäljempänä 5.3.2). PeL 21 §:n takaamat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon periaatteet puolestaan turvaavat julkisuuden erityisen muodon, niin sanotun *asianosaisjulkisuuden*. Asianosaisjulkisuuden perusteella voi vaatia ja saada nähtäväkseen vähintään relevantein osin myös poliisin peitetoiminnalla saatuja tietoja.[324]

Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Tallenne on yleiskäsite, joka käsittää sekä perinteisen asiakirjan että teknisen tallenteen. Siten PeL 12.2 §:n piirissä ovat myös sellaiset tallenteet, joiden sisältö on luettavissa, kuunneltavissa tai muutoin ymmärrettävissä vain teknisin apuvälinein (mikrofilmi, atk-aineisto). Viranomaisen hallussa olevalla tallenteella tarkoitetaan niin viranomaisen laatimaa ja antamaa kuin sille lähetettyä tai annettua tallennetta, joka on viranomaisen hallussa. Jokaisella on oikeus saada tieto

323 PeVL 35/2001 vp.
324 KKO 2011:27.

julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta (PeL 12.2 §). Julkisuus ei siis ole vain asianosaisjulkisuutta vaan nimenomaan yleisöjulkisuutta, jossa ei ole ensisijaisesti kyse yksilöiden oikeusturvasta vaan avoimeen demokratiaan kuuluvasta julkisuusperiaatteesta, joka osaltaan tekee julkisen vallan käyttökoneistosta hyväksyttävän ja julkisen vallan käyttämisestä toimintaa, jota yksilöt voivat itsenäisesti arvioida.

Julkisuutta voidaan rajoittaa säätämällä salassapitovelvoite, jonka tulee täyttää kolme edellytystä: (1) salassapito perustuu välttämättömiin syihin, (2) sen perusteet määritellään laintasoisella säännöksellä, jolla (3) julkisuutta rajoitetaan erikseen. Välttämättömiä syitä julkisuuden rajoittamiseen voivat olla esimerkiksi yksityisyyden suoja,[325] liikesalaisuudet, valtakunnan turvallisuuteen liittyvät intressit, suhteiden säilyttäminen toiseen valtioon tai talous-, raha- ja valuuttapolitiikan vaatimukset. Julkisuutta voi olla perusteltua rajoittaa myös ajallisesti esimerkiksi asian valmisteluvaiheessa. Koska julkisuus on pääsääntönä, lailla annettuja salassapitosäännöksiä pitää tulkita suppeasti.[326]

Eduskunta ja perustuslakivaliokunta ovat suhtautuneet varauksellisesti myös siihen, että viranomaisten salassapitoa koskevia säännöksiä sijoitettaisiin erityislainsäädäntöön: tarkoituksena on pitää julkisuus pääsääntönä ja estää erityislainsäädäntöön syntymästä suurta määrää pääsääntöä rajoittavaa erityissäännöstöä.[327]

Kokoontumisvapaus. Jokaisella on oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin (PeL 13.1 §). Tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden käyttämisestä annetaan lailla (PeL 13.3 §). Perusoikeutta konkretisoiva keskeisin laki on kokoontumislaki (530/1999), jonka tarkoituksena on turvata perustuslain tarkoittaman kokoontumisvapauden käyttämistä sekä ohjata yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien järjestämistä alemmantasoisilla järjestysluonteisilla säännöksillä.

Oikeus kokoontumisvapauteen on – sananvapauden tapaan – ytimeltään *poliittinen perusoikeus*: sen keskeisenä tavoitteena on turvata demokratiaan kuuluvaa vapaata mielipiteenmuodostusta ja yksilön mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa siihen. Kokoontumisvapaus mahdollistaa siten julkiset keskustelut ja mielenilmaukset, joihin suuretkin ryhmät osallistuvat ja jotka koskevat yhteiskunnallisia ja maailmankatsomuksellisia asioita. Kokous voi olla kaikille avoin (yleinen kokous) tai tarkoitettu vain kutsun saaneille, esimerkiksi tietyn yhdistyksen jäsenille (yksityinen kokous).

Kokoontumisvapauden suojan marginaalialueella ovat niin sanotut yleisötilaisuudet, toisin sanoen yleisölle avoimet huvitilaisuudet, kilpailut ja näytökset. Raja noiden kategorioiden välillä on käytännössä häilyvä. Perustuslaillista suojaa yleisötilaisuuksille saattaa erityisissä tapauksissa johtua muistakin perusoikeussäännöksistä (esimerkiksi omaisuuden turva, sananvapaus, elinkeinovapaus, yhdistymisvapaus).

Kokoontumisvapauden turvaaminen "ennakolta lupaa hankkimatta" kieltää viranomaisen ennakollisen luvan asettamisen kokoontumisen edellytykseksi. Sitä vastoin se ei estä ennakkoilmoituksen vaatimista yleisille kokouksille, mikä voi olla tarpeen poliisin varautumiseksi liikennejärjestelyihin tai järjestyksen ylläpitämiseen kokouksessa. Viranomaiset ovat myös velvolliset suojaamaan kokouksia ulkopuolisten häirinnältä (kokoontumislaki 4 §). PeL 13.1 §:ää loukkaisi sellainen ennakkoilmoitusmenettely, joka tosiasiassa estäisi kokouksen tai mielenosoituksen järjestämisen esimerkiksi edellyttäessään ilmoituksen tekemistä kohtuuttoman kauan ennen varsinaista kokousta. Ilmoituksen tekemättä jättäminen ei sinänsä oikeuta poliisia keskeyttämään tai päättämään kokousta.

Poliisi voi siirtää kokouksen ilmoitetusta toiseen paikkaan, mutta sen on otettava huomioon, että kokouksen järjestäminen juuri määrätyssä paikassa tiettynä aikana voi olla kokoontumisen tarkoituksen olennainen osa. Kokouksen siirtäminen toisaalle voi heikentää tällöin merkittävästi kokoontujien ilmaisemien mielipiteiden tehoa ja painoarvoa.[328]

Yhdistymisvapaus. Jokaisella on yhdistymisvapaus. Siihen sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Samoin on turvattu ammatillinen yh-

325 Julkishenkilöstön palkkaustietoihin ei sisälly niin vahvaa yksityisyyden suojaamisen intressiä (vrt. PeL 10 §), että se oikeuttaisi näiden tietojen laajaan salassapitoon. Ks. PeVL 43/1998 vp.
326 PeVL 43/1998 vp. ja PeVM 2/2009 vp.
327 Ks. PeVL 2/2008 vp.
328 PeVM 13/1998 vp.

distymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi. (PeL 13.2 §). Tämä oikeus on turvattu työsopimuslain (55/2001, 13 luku 1.1 §) mukaan sekä työntekijälle että työnantajalle. Tarkempia säännöksiä yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Keskeinen perusoikeutta konkretisoiva laki on yhdistyslaki (503/1989, 1 §), jonka mukaan yhdistyksen saa perustaa aatteellisen tarkoituksen yhteistä toteuttamista varten. Saman lain mukaan yhdistyksen tarkoitus ei kuitenkaan saa olla lain tai hyvien tapojen vastainen.

Yhdistymisvapauden ydinosana on yhdistysten sisäinen itsemääräämisoikeus ja toimintavapaus. Siten yhdistykset voivat vapaasti hyväksyä haluamansa säännöt ja valita niiden mukaan vapaasti jäsenensä. Oikeus kuulua yhdistykseen ei anna yksilölle oikeutta päästä jäseneksi mihin tahansa yhdistykseen.[329]

Pakkojäsenyyteen PeL 13 § edellyttää suhtauduttavan pidättyvästi. Perustuslakivaliokunta on sen joissain tapauksissa sallinut tavallisella lailla säädettäväksi, jos yhdistyksellä on julkisia tehtäviä.[330] Tämäkin ehto on voitu ymmärtää melko väljäksi. Tunnetuin lähimenneisyyden tapaus on Helsingin yliopiston ylioppilaskunnan pakkojäsenyyden arviointi. Perustuslakivaliokunta katsoi pakkojäsenyyden olevan sinänsä hyväksyttävissä erityisesti siksi, että ylioppilaskuntaa pidettiin vanhastaan osana itsehallinnollista yliopistoa ja koska ylioppilaskunnalla oli ollut ja on edelleen osuus yliopiston hallinnossa. Pakkojäsenyydestä kuitenkin voitiin säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä vain sillä edellytyksellä, että ylioppilaskunnan julkisista tehtävistä säädettäisiin laissa erikseen.[331]

Suomen oikeusjärjestyksen mukaan yhdistys tulee oikeuskelpoiseksi vasta, kun se on rekisteröity (yhdistyslaki 6 §). PeL 13 § turvaa kuitenkin myös rekisteröimättömien yhdistysten toiminnan.

Ammatillisen järjestäytymisvapauden suojaaminen, kuten yhdistymisvapaus muutenkin, merkitsee myös sitä, ettei vapauttaan käyttävälle saa siitä aiheutua haitallisia seuraamuksia. Siten osallistuminen tai osallistumatta jättäminen ammattiyhdistystoimintaan tai lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen ei ole hyväksyttävä peruste esimerkiksi työstä erottamiseen tai erilaiseen kohteluun työelämässä.[332] Yhden perusoikeuden käyttämisen ei tulisi johtaa perusoikeussuojan heikentämiseen toisaalla; punninnalla tulisi pyrkiä hakemaan ihanteellinen tasapainotila.

Omaisuuden suoja. Perusoikeuksista omaisuuden suoja oli vuosikymmeninä ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta intensiivisimmän tulkinnan ja soveltamisen kohteena. Perustuslakivaliokunnan vanhan omaisuudensuojasäännöksen (1919 hallitusmuoto 6 §) ympärille kehittämä tulkintakäytäntö oli poikkeuksellinen laaja. Vuoden 1995 osittaisuudistuksessa säännös otettiin perustuslakiin muodossa, mikä sille edelleen on jätetty perustuslaissa (PeL 15 §): "Jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla." Esimerkiksi jos omaisuutta lunastetaan puolustustarkoitukseen, on asiaa koskevan erityislain mukaan "omaisuudesta määrättävä korkeimman käyvän hinnan mukainen täysi korvaus" (laki omaisuuden lunastuksesta puolustustarkoituksiin 1301/1996, 4.1 §).

Omaisuudenturvan kohdalla näkyy selvimpänä silta vuoden 1919 ja vuoden 1995 perusoikeusjärjestelmän välillä. PeL 15 §:n tulkinnassa voidaan tietyin varauksin (ks. jäljempänä) nojautua jopa vuotta 1995 edeltäneeseen perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön. Yleisesti PeL 15 §:n sisältö on kuvattavissa siten, että perustuslaki suojaa niin yksityisen omaisuuden ottamiselta, joka ei tapahdu yleiseen tarpeeseen ja täyttä korvausta vastaan, kuin monenlaisilta omaisuuden käyttörajoituksilta. Omaisuudella tarkoitetaan PeL 15 §:ssä varallisuusarvoisia etuja, joihin laajimpana kuuluu omistusoikeus. Omistusoikeus käsittää periaatteessa kaikki ne oikeudet, jotka eivät jollain erityisellä perusteella kuulu jollekin muulle kuin omistajalle tai ole omistusoikeudesta erotetut. Mikäli omistusoikeuteen kuuluvia oikeuksia vähennetään tai rajoitetaan (esimerkiksi luovutuskompetenssin tai käyttöoikeuden rajoituksin), puututaan samalla perustuslain turvaamaan omaisuuteen, vaikka omistusoikeuden kohteena oleva esine sinänsä säilyisikin koskemattomana haltijallaan.[333]

Varsinaisen omistusoikeuden lisäksi omaisuudensuojan piiriin kuuluvat esimerkiksi rajoitetut esineoikeudet, saamisoikeudet, maksettavaksi langenneet julkisen vallan rahasuoritusvelvollisuudet sekä varallisuusarvoiset immateriaalioikeudet (kuten tekijänoikeus, patenttioikeus, ta-

329 HE 309/1993 vp., s. 60.
330 Näin esim. metsänhoitoyhdistyksistä PeVL 1/1998 vp.
331 PeVL 3/1997 vp. ja PeVL 74/2002 vp.
332 HE 309/1993 vp., s. 61.
333 Kuten esim. KKO 2004:26, jossa suojattiin omaisuutta tavallista lakia vastaan soveltamalla PeL 106 §:ä.

varamerkkioikeus). Julkisen vallan avustukset ja muut vastaavat etuudet tulevat PeL 15 §:stä johtuvan suojan alaiseksi omaisuudeksi vasta, kun ne ovat langenneet maksettaviksi. Toisaalta tällaisen lakisääteisen sosiaalietuuden yleinen heikentäminen saattaa olla vastoin PeL 19 §:ää. Sopimusvapautta PeL 15 § ei sinänsä suojaa, mutta sen katsotaan suojaavan yksityisen oikeutta pysyä tehdyissä, varallisuusarvoisissa sopimuksissa. Toisaalta tällaista suojaa eivät nauti kohtuuttomat eivätkä hyvän tavan vastaiset sopimukset, vaikka ne muutoin olisivat moitteettomia.[334]

1919 hallitusmuodon 6 §:n saatettiin kaikessa soveltamisen laajuudessaan tulkita sisältävän omistusoikeuden instituutiogarantiankin. Toisaalta selvää on, että perusoikeuksien luonne *yksilön* oikeuksina hämärtyy melkoisesti, jos ja kun perusoikeussäännöksistä käydään hakemaan tukea markkinatalousjärjestelmän – ja ehkä vielä sen tietynsisältöisen muunnelman – pysyttämiselle koskemattomana.

Nykyisen valtiosääntölainopin aikaisempaan nähden eriytyneempää otetta kuvastaa seuraava luonnehdinta:

> "Omaisuudensuojan kannaltahan on olennaisinta, että yksilöiden taloudellinen toimintavapaus ja turvallisuus toteutuvat mahdollisimman hyvin perusoikeusjärjestelmän muodostamissa puitteissa Tässä mielessä omaisuudensuojan institutionaalista ulottuvuutta on pidettävä selvästi toissijaisena yksilön suojaavaan ulottuvuuteen nähden. Omaisuudensuojasäännös ei sinänsä aseta esteitä omistusoikeus- ja sopimuskäsitysten muutoksille ja kehitykselle, kunhan säännöksen keskeisten yksilöllisten tavoitteiden toteutumista ei vaaranneta."[335]

Vähittäistä muutosta omaisuuden suojan vanhaan tulkintasisältöön saattaa tulevaisuudessa johtua siitäkin, että omaisuudensuojasäännöksen lähin säädösympäristö, perusoikeusluku, on sisällöltään toinen kuin ennen vuotta 1995. Se merkitsee, että harkittaessa esimerkiksi omaisuuden käyttörajoituksen hyväksyttävyyttä harkintaan vaikuttavana tekijänä voi olla vaikkapa ympäristöperusoikeuden (PeL 20 §)[336] tai sosiaaliturvan takaavan

334 HE 309/1993 vp., s. 62.
335 Pekka Länsineva, *Perusoikeudet ja varallisuussuhteet* (Suomalainen lakimiesyhdistys: Helsinki 2002) s. 194.
336 Ks. myös PeVL 21/1996 vp. ja PeVL 22/1996 vp.

oikeuden (PeL 19 §) taikka hengen ja henkilökohtaisen koskemattomuuden turvan (PeL 7 §) toteuttaminen.[337] Muutosta voi vähitellen syntyä myös siitä, että omaisuudensuojaankin sovelletaan perustuslakivaliokunnan vuonna 1995 vahvistamia yleisiä rajoituskriteereitä. Siten harkittaessa, loukkaako omistusoikeuden rajoitus omistajan oikeutta omaisuuden normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttämiseen, nousee helposti ratkaisevaksi yleisiin rajoitusperusteisiin kuuluva suhteellisuusvaatimus.[338]

Julkisen vallan toimin toteutettu omaisuuden ottaminen, joka ei tapahdu "yleiseen tarpeeseen" eikä "täyttä korvausta" vastaan, ei ole perustuslainmukainen. Erityisesti "yleisen tarpeen" merkityssisältö on joutunut liikkeeseen, tässäkin säädösympäristön ja yhteiskunnallisen muuttumisen vuoksi. Asiaa koskeva yleislaki (lunastuslaki 603/1977) on jo vuodelta 1977, vaikka siihen on toki tehty lukuisia muutoksia vuosien varrella.

Näyttää kuitenkin siltä, että perinteisestä omaisuudensuojaa korostavasta näkemyksestä on vaikea luopua tai antaa sijaa toisille perusoikeusnäkökohdille, kuten korkeimman oikeuden ratkaisu 2004:26 osoittaa. Soveltaessaan ensi kerran PeL 106 §:ää korkein oikeus katsoi juuri omaisuudensuojan tulleen loukatuksi, vaikka tuomioistuin olisi voinut hyödyntää argumentaatiossa myös toiseen suuntaan vievää ympäristöperusoikeutta.

> Jutussa oli kyse siitä, että asunto-oikeusyhtiölle oli annettu väliaikainen kielto ryhtyä toimenpiteisiin, jotka saattoivat vaarantaa erään huoneiston kiinteän sisustuksen kulttuurihistoriallista arvoa. Suojeluesitys hylättiin myöhemmin, joten yhtiö vaati vahingonkorvausta valtiolta. Vaatimus perustui siihen, ettei tiloja oltu voitu antaa vuokralle toimenpidekiellon aikana. Rakennussuojelulain asiaa koskeneen säännöksen mukaan oikeus saada korvausta koski vain suojelupäätöksiä, ei väliaikaisia toimenpidekieltoja. Tämä oli kyseisen lainsäännöksen nimenomainen tarkoitus. KKO katsoi, että vahingon jääminen korvaamatta loukkaisi perustuslaissa (15 §) turvattua omaisuudensuojaa. Nojautuen PeL:n 15 ja 106 §:iin tuomioistuin katsoi, että kyseinen lain korvausrajoitus oli ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa.

337 Ks. myös PeL 6/1998 vp.
338 Ks. esim. PeVL 8/1996 vp.

Elinkeinovapaus. PeL 18 §:n 1 momentin ensi virkkeessä taataan jokaiselle oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Vaikkei yleisen periaatteen mukaan pykälän otsikosta olekaan lupa tehdä tulkinnallisia päätelmiä, on – pykälän perustelut huomioon ottaen – ilmeistä, että mainitussa perustuslainkohdassa on ensi käden pyrkimyksenä lausua oikeudellisesti sitova elinkeinovapauden periaate,[339] joka vuoteen 1995 asti puuttui perustuslaista. Elinkeinovapauden perusoikeus koskee käytännössä suurtenkin yritysten toimintaa, vaikka oikeudellisesti se tavoittaa tällaiset subjektit vain näiden subjektien takana olevien yksilöiden oikeuksia koskiessaan.

Toisaalta PeL 18.1 §:n säännöksessä oleva "lain mukaan" -lauseke rinnastunee perusoikeusluvussa oleviin "säädetään lailla" -lausekkeisiin. Se on pikemminkin lakiviittaus ja sallinee lakivarausta väljemmin erinäiset lailla toteutettavat elinkeinovapauden rajoitukset, kuten joidenkin elinkeinojen luvanvaraisuuden esimerkiksi terveyden ja turvallisuuden suojaamiseksi, vaikka elinkeinovapaus olisi pääsääntönä.[340] Lupaedellytysten on kuitenkin oltava selkeästi laissa määriteltyjä, lupaharkinnan pitää olla laillisuusharkintaa, eikä luvanvaraisuudella saa pyrkiä tosiasialliseen monopoliin.[341] Kun ammatti ja elinkeino nimenomaan mainitaan toimeentulon hankkimisen keinona, sisältyy PeL 18.1 §:ään myös yleinen yrittämisen vapauden tunnustaminen. Toisaalta yrittämisen vapaus on sovitettava yhteen muiden näkökohtien kanssa, kuten ilmenee perustuslakivaliokunnan lausunnosta taksiliikenteen luvanvaraisuudesta: luvanvaraisuutta perustelee se, että se edistää toiminnan turvallisuutta ja kuluttajansuojaa tavalla, joka ei suoranaisesti loukkaa elinkeinovapauden ydintä.[342]

Kysymys omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden luonteesta instituutiogarantiana ei ole nykykeskustelun keskiössä. Tämä saattaa johtua joko käytännössä harjoitetusta uusliberalistisesta talouspolitiikasta, joka ei ole pahemmin tuottanut markkinataloutta rajoittavia lainsäädäntöhankkeita, tai siitä, että Suomi vuodesta 1995 lähtien ollut osa Euroopan unionia, joka järjestysmuotonsa mukaisesti on vapaan kilpailun yhteisö. Markkinatalousjärjestelmän instituutiogarantia on ensi sijassa niin kutsutun neljän vapauden muodossa oleva normisto, joka sisältyy EU:n järjestysmuotoon.

339 HE 309/1993 vp. Ks. myös PeVL 15/1996 vp.
340 Ks. myös KHO 2004:15.
341 Ks. esim. PeVL:t 15/1996 vp., 40/1996 vp., 47/1996 vp., 35/1997 vp.
342 Ks. PeVL 31/2006 vp. ja PeVL 22/2010 vp.

Yksilön oikeusturva lainkäytössä ja hallintomenettelyssä. Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (PeL 21.1 §).

Huomattakoon, että tässä momentissa taataan myös oikeus hakea muutosta hallintoviranomaisen päätöksestä hallintotuomioistuimessa, silloin kun kyse on yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista.[343] Mikä tahansa viranomaistoimi ei ole tällainen päätös, vaan perustuslain kannalta muutoksenhakuoikeuden edellytyksenä on, että lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta aitona pidettävän oikeussuhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille.

Valitusmahdollisuus hallintopäätöksestä on aina järjestettävä, jos subjektiivista oikeutta koskeva viranomaisen päätös perustuu sidottuun harkintaan: viranomaisen on myönnettävä tai toteutettava oikeus lainsäädännöstä ilmenevien edellytysten täyttyessä. Hallintolainkäyttölain (586/1996, 5 § ja 6 §) mukaan valitusoikeus on päätöksestä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta, sillä, jota päätös koskee tai jonka etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen se välittömästi vaikuttaa.

Viranomaisella voi olla jossain määrin harkinnanvaraakin, ja silti on kyse sellaisesta yksilön oikeudesta, jota koskevaa päätöstä tarkoitetaan PeL 21.1 §:ssä. Mutta jos etuuden tai oikeuden saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta tai käytettävinä olevista määrärahoista tai suunnitelmista, ei PeL 21.1 § ole sovellettavissa. Tällaista viranomaisratkaisua koskeva valituskielto on perustuslainmukainen. [344]

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut *oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin* ja *hyvän hallinnon* takeet turvataan lailla (PeL 21.2 §). Oikeudenmukai-

343 PeV:lla on useita lausuntoja, joihin sisältyy vaatimus valitustien avaamisesta viranomaisen päätöksiin käsitteillä olevassa lakiehdotuksessa. Ks. esim. PeVL:t 3/1997 vp., 17/1997 vp., 22/1997 vp., 24/1997 vp., 33/1997 vp., 37/1997 vp., 20/1998 vp. ja 35/2002 vp. sekä 4/2005 vp.
344 PeVL 12/1997 vp.

selle oikeudenkäynnille (*fair trial*) on löydettävissä täsmentävää sisältöä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklasta.[345] Hyvä hallinto saa sisältönsä PeL 21 §:n 1 ja 2 momenttien kokonaisuudesta täydennettynä eurooppalaisilla ihmisoikeuksilla. Viimeisen vuosikymmenen aikana Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön vaikutus on noussut määritettäessä perusoikeutta oikeusturvaan. Selkeimmin tämä eurooppalaistuminen on kirjattu lakiin oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (362/2009). Siinä edellytetään, suoraan lakitekstissä (4.2 §), että oikeudenkäynnin viivästymistä arvioitaessa otetaan muiden tekijöiden ohella huomioon "Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö".

Lailla on siis järjestettävä *vähintään yksi muutoksenhakuaste* tuomioistuimesta toiseen. Yleisessä lainkäytössä se merkitsee tavallisesti muutoksenhakua käräjäoikeudesta hovioikeuteen. Tässä on tosin huomattava kanta, jonka perustuslakivaliokunta otti hovioikeuksissa sovellettavaksi ehdotetusta muutoksenhakulupajärjestelmästä. Se katsoi, että tällainen järjestelmä on PeL 21.2 §:n mukainen vain sillä edellytyksellä, että hovioikeus antaa aina asiaratkaisun. Lupa saadaan evätä, jos hovioikeus katsoo, että käräjäoikeuden ratkaisu on lopputulokseltaan oikea tai että vain käräjäoikeuden ratkaisun perusteluja tai sovellettuja lainkohtia olisi muutettava.[346] Käsitellessään myöhemmin hallituksen esitystä hovioikeuteen tulevien valitusten seulonnasta perustuslakivaliokunta katsoi, että laki oli mahdollista säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, koska vakavat rikosasiat jäivät menettelyn ulkopuolelle.[347] Lisäksi valiokunta katsoi, että seulonta saattoi lyhentää käsittelyaikoja ja näin edistää PeL 21.1 §:n oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa ilman aiheetonta viivytystä.

Hallintolainkäytön alalla, jossa tuomioistuinportaikko on kaksiasteinen, perustuslaki tuskin antaa mahdollisuutta muunlaisen kuin edellä selostetun kaltaisen yleisen valituslupajärjestelmän säätämiseen. Hallintolainkäytössä on tosin hyväksytty perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kannalta arveluttava lakiin perustuva valituskielto valtion virkanimityksistä.[348]

345 Laura Ervo, *Oikeudenmukainen oikeudenkäynti* (WSOY: Helsinki 2005).
346 PeVL 9/1997 vp.
347 HE 91/2002 vp.
348 KHO 2011:39.

PeL 21.2 §:n säätämisperustelujen mukaan rikosasioissa oikeussuojatakeisiin kuuluvat käsittelyn suullisuuden ja oikeusavun ohella niin Euroopan ihmisoikeussopimuksen kuin KP-sopimuksen mukaan *erityisesti syytetylle taatut* seuraavat oikeudet: oikeus tulla pidetyksi syyttömänä, kunnes syyllisyys on laillisesti näytetty toteen, oikeus olla todistamatta itseään vastaan[349], oikeus saada viipymättä yksityiskohtainen tieto syytteiden sisällöstä ja perusteista henkilön ymmärtämällä kielellä, oikeus saada riittävästi aikaa ja edellytyksiä valmistella puolustustaan, oikeus kuulustella ja kuulusteluttaa todistajia, oikeus saada maksutta tulkkausapua ja oikeus olla tulematta syytetyksi tai tuomituksi toistamiseen saman teon perusteella.[350]

5.3.2 OSALLISTUMISOIKEUDET

Poliittisista oikeuksista ovat keskeisiä *oikeus äänestää eduskuntavaaleissa, tasavallan presidentin vaalissa ja kunnallisvaaleissa* sekä *oikeus asettua niissä ehdokkaaksi*. Perusoikeustehtävänsä lisäksi näillä oikeuksilla on osansa demokraattisen järjestelmän toiminnassa, jonka elinehtoja ne ovat. Niitä täydentää *oikeus äänestää valtiollisissa ja kunnallisissa kansanäänestyksissä*. Näistä oikeuksista ja niiden täsmentämisestä tavallisessa lainsäädännössä on aiemmin tehty selko asianomaisissa yhteyksissä (3.1.2, 3.2.2 ja 3.10). On hyvä huomata, että kysymys on syvällisessä ja aidossa mielessä valtiosääntöisistä perusoikeuksista. Erityisesti eduskuntaa koskevalla vaalioikeudella on kiinteä ja olennainen yhteys demokraattiseen järjestelmään. Demokratian kaventaminen, etenkin eduskunnan oikeuksien vähentäminen, tapahtui se minkä tahon hyväksi tahansa, kajoaa siten äänestäjien perusoikeuteen, ja eduskuntaa koskevan vaalioikeuden tai vaalikelpoisuuden rajoittaminen on isku demokratiaa vastaan.

PeL 14.3 § sisältää säännöksen, joka viittaa siihen, ettei demokratia maassa ole vielä täydellinen: "Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon." Säännös tarkoittaa esimerkiksi erilaisia virallisia osallistumisjärjestelmiä koskevan lainsää-

349 KKO on jopa purkanut aiemman tuoreen ratkaisunsa itsekriminointisuojan rikkomisen perusteella, KKO 2009:80.
350 HE 309/1993 vp., s. 74.

dännön kehittämistä, mutta ei sulje laskuista sitä, että yksilön vaikuttamismahdollisuudet toteutuvat vapaassa kansalaistoiminnassa, jota julkisen vallan tulee eri toimin tukea. Samantapainen säännös on otettu PeL 2.2 §:ään kansanvallan määrittelyksi. Vuonna 2012 järjestelmään uutuutena otettu kansalaisaloite (PeL 53.3 §) kytkeytyy perustuslain kansanvaltaisuutta korostaviin lähtökohtiin parantaen kansalaisten suoraa osallistumista.[351]

5.3.3 YHDENVERTAISUUSOIKEUDET

Yleinen yhdenvertaisuusperiaate. Perustuslain 6.1 § ilmaisee yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevan pääperiaatteen: *mielivallan kiellon ja vaatimuksen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa*. Viranomaisen tulee soveltaa lakia tekemättä asiassa osallisten kesken muita eroja kuin laista ilmenee. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään: jos olosuhteet ovat samanlaiset, ei laissa saa mielivaltaisesti asettaa yksilöitä tai yksilöryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Kun toisaalta hyväksyttävä erotteluperuste voi olla tasa-arvon edistäminen tai muu yleisen yhteiskuntakehityksen vaatima sääntely, laista voidaan vain harvoin löytää todellisia yhdenvertaisuussäännön loukkauksia.

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää *syrjintäkielto* (PeL 6.2 §). Perustuslaissa luetellaan eräitä kiellettyjä erotteluperusteita: ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Luettelo ei ole tyhjentävä. Sitä laadittaessa on vain pyritty pitämään silmällä sellaisia syrjintäperusteita, joita voidaan suomalaisessa yhteiskunnassa pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Laissa mainittuihin syrjintäperusteihin rinnastuvat esimerkiksi sellaiset syyt kuin perhesuhteet, raskaus, aviollinen syntyperä ja sukupuolinen suuntautuminen. Yksilön alkuperä tarkoittaa niin etnistä kuin yhteiskunnallista alkuperää. PeL 6 §:n kieltää suosinnankin, jos se asiallisesti merkitsee toisiin kohdistuvaa syrjintää.[352] Syrjintäkieltoa konkretisoi yhdenvertaisuuslaki (21/2004), jonka tarkoituksena on edistää ja turvata yhdenvertaisuuden toteutumista sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeussuojaa lain soveltamisalaan kuuluvissa syrjintätilanteissa. Lain noudattamista valvoo, julkisen vallan muun koneiston ohella, erityinen syrjintälautakunta.[353]

PeL 6.3 §:n mukaan *lapsia* on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Jokaista lasta tulee kohdella yksilönä eikä pelkästään passiivisena toiminnan kohteena. Oikeusjärjestys ja perusoikeusjärjestelmä suojaavat lapsia samalla tavalla kuin muitakin perusoikeussubjekteja. Lapsen erityinen asema suojelun kohteena ilmenee silti erityisesti lastensuojelulaissa (417/2007), jonka tarkoituksena on turvata lapsen oikeus turvalliseen kasvuympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä erityiseen suojeluun.

Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (PeL 6.4 §). Perustuslaki ei täsmennä tasa-arvon turvaamiskeinoja tämän tarkemmin, vaan jättää niiden valinnan lainsäätäjälle. Keskeinen tätä oikeutta konkretisoiva laki on laki miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta (609/1986). Lain tarkoituksena on estää sukupuoleen perustuva syrjintää ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä tässä tarkoituksessa parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä.

Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin. Suomen *kansalliskielet* ovat suomi ja ruotsi (PeL 17.1 §). Sama säännös otettiin jo vuoden 1919 hallitusmuotoon. Itsenäistyneellä Suomella oli tuolloin, kuten monilla samanaikaisilla uusilla valtioilla, valtiojärjestystään muodostaessaan edessään muun ohella kielivähemmistön aseman ratkaiseminen. Suomessa pulmana oli, miten ruotsinkieliselle vähemmistölle annettaisiin kielellisten oikeuksien takeet. Tämä vähemmistön osuus kokonaisväestöstä oli tuolloin noin 11 %. Vähemmistön yhteiskunnallista ja poliittista painoarvoa kuitenkin lisäsi se seikka, että suuri osa kansallista eliittiä vielä tuossa vaiheessa puhui ruotsia äidinkielenään ja että suomalainen kulttuuri oli alun perin rakennettu ruotsinkieliselle pohjalle. Kaikki tämä oli taustana sille, ettei vuoden 1919 hallitusmuodossa, joka turvasi molempien kieliryhmien kielelliset oikeudet, puhuttu enemmistöstä ja vähemmistöstä, vaan niin suomi kuin ruotsi julistettiin molemmat tasavallan kansalliskieliksi. Tosi-

351 Ks. HE 60/2010 vp., s. 39.
352 HE 309/1993 vp., s. 43–44.
353 Laki vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta (660/2001).

asiassa voinemme silti puhua vuosina 1919–22 luodusta Suomen ruotsinkielisen vähemmistön kielellisten oikeuksien suojajärjestelmästä.[354]

Perustuslain (17.2 §) mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Järjestelmä koskee vain suomen- ja ruotsinkielisiä: "jokaisen" oikeus oman kielen käyttämiseen on turvattava vain, jos "oma kieli" on suomi tai ruotsi. Tätä säännöstä konkretisoi ensi sijassa kielilaki (423/2003): jokaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon taataan kielestä riippumatta. Laki pyrkii edistämään yksilön kielellisten oikeuksien toteutumista käytännön tilanteissa siten, ettei niihin tarvitsisi erikseen vedota.

Yhteiskunnallinen todellisuus on kuitenkin hieman toisenlainen. 1920-luvulta saakka kieliolot viranomaisissa ovat muotoutuneet sellaisiksi, etteivät ne aivan tarkasti vastaa perustuslain tekstiä. Vallitsevan käytännön mukaan ei siten edelleenkään perustuslainmukainen oikeus käyttää viranomaisissa omaa kieltään ja saada toimituskirjansa tällä kielellä ulotu ehdottomana oikeutena yksikielisten kuntien ja muiden itsehallintoyhdyskuntien asukkaisiin.

PeL 17.2 §:n kanssa on linjassa, että eduskuntatyössä käytetään sekä suomen että ruotsin kieltä: eduskuntatyössä saa puhua sekä suomeksi että ruotsiksi ja eduskunta-asiakirjat laaditaan suomeksi ja ruotsiksi, pöytäkirjat kuitenkin sen mukaan, mitä kieltä täysistunnossa on käytetty (ks. PeL 51 §).

Perustuslakiin sisältyy myös julkiseen valtaan kohdistuva toimeksianto huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista yhtäläisten perusteiden mukaan (PeL 17.2 §). Tämän velvoitteen täyttämiseksi ylläpidetään myös ruotsinkielisiä kouluja ja muita oppilaitoksia. Maassa on monien suomenkielisten yliopistojen ohella yksi kaksikielinen ja yksi kokonaan ruotsinkielinen yliopisto (Åbo Akademi).

Ahvenanmaan ruotsinkielisillä asukkailla on itsehallintolainsäädännön (ks. edellä 2.5.4) mukaan *kielellinen ja kulttuurinen erityissuoja*, joka menee merkittävästi pitemmälle kuin perustuslain ja sitä täsmentävän kielilain maan ruotsinkieliselle vähemmistölle yleensä antama suoja. Mainittu erityissuoja, jota on vaikea lukea yhdenvertaisuusoikeuksien ryhmään, on nykyisin toteutettu säätämällä itsehallintolainsäädännössä maakunta sen väestön kielisuhteiden muuttumisesta riippumatta virkakieleltään ruotsinkieliseksi ja asettamalla julkisen rahoituksen varassa toimivien koulujen opetuskieleksi pääsääntöisesti ruotsin kieli. Järjestelmää täydentävät kiinteistön hankkimisen ja hallinnan sekä elinkeinon harjoittamisen rajoitukset, joiden tarkoituksena ainakin alunperin on ollut, paitsi suojella maakunnassa jo asuvien elinkeinotoimintaa, käytännössä myös rajoittaa toiskielisten muuttoa Ahvenanmaalle. Tavoite on pitää Ahvenanmaa mahdollisimman suuressa määrin yksikielisenä. Samanlaisia tavoitteita on maakunnallisen ja kunnallisen vaalioikeuden erityissääntelyllä.

Myös ahvenanmaalaisten vapauttaminen asevelvollisuudesta luotsi- ja majakkalaitoksessa suoritettavan palvelun hyväksi toteutui aikanaan vaihtoehtona sellaiselle asepalvelukselle, jossa komentokielenä olisi ollut ruotsi. Jälkimmäistä vaihtoehtoa ei sotilasviranomaisten mielestä ollut mahdollista käytännössä toteuttaa. Maakunnan kansainvälisellä demilitarisoinnilla ei ollut mitään tekemistä valitun ratkaisun kanssa.

Varsinaiset *vähemmistöperusoikeudet* koskevat saamelaisia ja romaneja. Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan (PeL 17.3 §). Säännös tarkoittaa lähinnä kansallisia ja etnisiä vähemmistöjä, ei kuitenkaan esimerkiksi satunnaisesti Suomessa oleskelevaa ihmisjoukkoa, vaan ryhmiltä edellytetään tiettyä kiinteyttä ja pysyvyyttä, jotta ryhmät olisivat perusoikeuden suojan piirissä. Säännöksen kohderyhmä vastaa pitkälti sitä, mitä tarkoitetaan kansainvälisten ihmisoikeussopimusten käyttämällä käsitteellä "vähemmistö" (*minority*). PeL 17.3 § ei turvaa vain vähemmistöjen kielellisiä oikeuksia vaan myös laajemmin vähemmistöjen kulttuurimuotoja, kuten saamelaisten perinteisiä elinkeinoja: poronhoitoa, kalastusta ja metsästystä.[355]

354 Oikeuskäytännössä tätä kuvaa ratkaisu KHO 2004:107 (valtuuston päätös, joka ei taannut kunnan suomenkieliselle väestönosalle samaa valinnanvapautta hoitopaikan suhteen kuin ruotsinkielisille, ei rikkonut yhdenvertaisuutta, koska erilaiseen kohteluun oli ollut hyväksyttävä syy eli kielellisen tasa-arvon tavoittelu).

355 Saamelaisten kohdalla kysymys elinkeinon ja kulttuurin yhteydessä on erityisen tärkeä. Ks. esim. PeVL 27/1997 vp., jossa kiinnitettiin huomiota siihen, että kalastaminen oli kuulunut perinteiseen saamelaiseen elämänmuotoon ilman asuinpaikkaan liittyviä rajoituksia, mikä oli otettava huomioon kalastuslakia muutettaessa. Poronhoidon osalta ks. esim. PeVL 44/1996 vp.

Säännös velvoittaa julkista valtaa sallimaan ja tukemaan vähemmistöryhmien oman kielen ja kulttuurin kehittämistä, mutta ei perusta ryhmille oikeutta omaan kulttuuriinsa vedoten poiketa suomalaisen yhteiskunnan asettamista säännöistä. Toisaalta maahanmuuttajien kotouttaminen eli toimet, joiden tarkoituksena on edistää heidän osallistumistaan työelämään ja yhteiskunnan toimintaan, eivät saa vaarantaa maahanmuuttajien oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin.[356]

PeL:n 17. 3 §:n mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää kieltään viranomaisissa säädetään lailla. Laki on Saamen kielilaki (1086/2003). Sen yleisenä tavoitteena on, että saamelaisten kielelliset oikeudet toteutetaan ilman, että niihin tarvitsee erikseen vedota (1.3 §). Tarkoituksena on turvata saamen kielen käyttö lähinnä erinäisissä valtion viranomaisissa ja maan pohjoisimmissa kunnissa. Saamen kielilain mukaisesti toimivat myös ylimmät laillisuusvalvojat, tuomioistuimet ja monet valtion hallintoviranomaiset.[357] Kotiseutualueellaan saamelaisilla on perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisesti kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

PeL 17.3 §:ssä määrätään lisäksi, että viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Erillinen laki viittomakielisistä ja heidän oikeuksistaan meiltä vielä puuttuu, vaikka viittomakielen käytöstä on olemassa säännöksiä eri laeissa.

356 PeVL 20/1998 vp.

357 On syytä huomata, että "saamen kieli" on yläkäsite. Saamelaiskieliä on itse asiassa laskutavasta riippuen 6–10, näistä kuudella on oma oikeinkirjoituksensa. Kielten erot ovat sekä äänteellisiä, muoto-opillisia että sanastollisia. Kielet ylittävät valtioiden väliset rajat, sillä kieli- ja murrerajat eivät noudattele valtakuntien rajoja, jotka ovat saamen kielen rajoja huomattavasti nuorempia. Saamen kielilaki tarkoittaa saamen kielellä (*sámegielat*) itse asiassa kolmea eri saamen muotoa, jotka ovat inarinsaame (*anarâškielâ*), koltansaame (*sää'mkiõll*) ja pohjoissaame (*davvisámi*). Näistä kielistä eniten puhujia on pohjoissaamella, joka on puhutuin saamen kielen muoto. Nämä kaikki Suomessa puhutut kielimuodot ovat uhanalaisia, joskin pohjoissaamen asema vaikuttaa vähiten uhanalaiselta.

5.3.4 HYVINVOINTIOIKEUDET

Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus *välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon* (PeL 19.1 §). Säännöksen tarkoituksena on turvata *ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso* eli niin kutsuttu eksistenssiminimi. Säännös on tarkoitettu sillä tavoin toissijaiseksi, että se tulee sovellettavaksi vasta, jos henkilö ei kykene hankkimaan tällaista turvaa omalla toiminnallaan taikka saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä, kuten aviopuolisolta tai vanhemmilta.

Pääsääntöisesti PeL 19.1 §:n tavoitteet pyritään turvaamaan toimeentulolaissa (1412/1997) säädetyllä toimeentulotukijärjestelmällä, jota täydentävät eräät lasten, vanhusten, vammaisten ja kehitysvammaisten huoltoon kuuluvat tukitoimet. Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki. Sen tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Nykyistä toimeentulotukea, oikeastaan tuen perusosaa tiettyine alentamismahdollisuuksineenkin, pidetään ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin, kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina. Tässä suhteessa on hyvä huomata, että perustuslakivaliokunnan mukaan PeL 19.1 §:n turvaama eksistenssiminimi ei täysin samaistu toimeentulotukeen. Tarkoitus on, että julkinen valta – erityisesti lainsäätäjä – turvaa sellaisen tukijärjestelmän olemassaolon, että yksilöt voivat päästä sosiaalisiin oikeuksiinsa.[358]

Muista hyvinvointioikeuksia koskevista perusoikeusäännöksistä poiketen PeL 19.1 §:n säännös on laadittu *yksilölle kuuluvan subjektiivisen oikeuden* muotoon. Se kuuluu kaikille ja on ehdoton. Vaikka nykyinen toimeentulotukijärjestelmä lakkautettaisiin, yksilö voisi välittömästi vedota PeL 19.1 §:n säännökseen. Se on välittömästi sovellettavaa oikeutta.[359] Tämä oikeus on selvästi kotimainen, koska vastaavaa oikeutta ei löydy Euroopan ihmisoikeussopimuksesta, lisäksi säännöksen erityislaatuisuutta korostaa sen luonne subjektiivisena perusoikeutena.

358 PeVL 10/2009 vp.

359 PeVL 31/1997 vp.

Oikeus perustoimeentulon turvaan riskitilanteissa. PeL 19.2 §:n mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan *työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.* Tämä oikeus ei ole suoraan perustuslaista johtuva subjektiivinen oikeus, vaan perustuslaki asettaa velvoitteen turvata perustoimeentulo subjektiivisena oikeutena lain tasolla. PeL 19.2 § sisältää siis perustuslaillisen toimeksiannon valtion elimille hyväksyä lainsäädäntöä ja ryhtyä muihinkin toimiin asianomaisen oikeuden toteuttamiseksi. Tämä toimintavelvoite on toteutettava lailla, mutta se ei kiinnity erityisesti johonkin tai joihinkin sosiaalilainsäädännön instituutioihin. Kysymys on lailla säädettävästä turvan tasosta, ei turvaa suovien erityisten instituutioiden jäädyttämisestä. Vaikka perustoimeentuloturvaa annetaan varsin yleisesti kunnan hoitamin peruspalveluin, ei valtio voi vapautua velvollisuuksistaan viittaamalla abstraktiin lainsäädäntöön, jolla kunnille annetaan peruspalvelutehtäviä. Valtion ja kuntien on yhdessä huolehdittava, että kunnilla on riittävät varat palvelujen toteuttamiseen, muussa tapauksessa perusoikeusvelvoite jätetään täyttämättä.

Perustoimeentulon riittävyyttä arvioitaessa on merkitystä sillä, onko henkilöllä toimeentulon edellytykset, vaikka hänen normaalit toimeentulomahdollisuutensa ovat PeL 19.2 §:n tarkoittaman riskitilanteen (esimerkiksi työttömyyden) johdosta heikentyneet. Tässä arvioinnissa on otettava huomioon sekä lakisääteisten turvajärjestelmien vaikutus että asianomaisen henkilöt olot kokonaisuudessaan, perhesuhteet mukaan luettuina. Perustoimeentulo PeL 19.2 §:n mielessä on jotain laajempaa ja parempaa kuin välttämätön toimeentulo PeL 19.1 §:n mukaan: yksilön perustoimeentulon turva ei voi muodostua PeL 19.1 §:n mukaisesta viimesijaisesta turvasta. Toimeentulotukea koskevan lain (1412/1997, 2.1 §) mukaan jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea. Ehtona on se, että henkilö on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla.

Perustoimeentulon tavoitetaso vaihtelee kuitenkin yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaan. Se voi nousta, kun yhteiskunta vaurastuu, mutta yhtä hyvin laskea, kun yhteiskunta köyhtyy. Perusoikeusuudistuksen esitöistä voidaan kyllä lukea se ajatus, että PeL 19.2 § kieltää perustuslaillisen toimeksiannon perusteella säädetyn sosiaalilainsäädännön kumoamisen ja muuttamisenkin, mikäli muutosten tuloksena perustoimeentulo olennaisesti heikentyy (heikennyskielto). Mahdollista heikentymistä arvioitaessa on otettava huomioon muukin lainsäädäntö kuin se, johon ollaan koskemassa, ja se lainsäädäntö, jota mahdollisesti ollaan hyväksymässä muutettavan tai kumottavan sijaan, kuten myös se voimassa oleva lainsäädäntö, joka kumotun tai muutetun lainsäädännön sijasta tulee turvaamaan perustoimeentuloa asianomaisissa riskitilanteissa. Kun välttämättömän toimeentulon turvan ja sosiaalisia riskitilanteita varten tarpeellisen perustoimentuloturvan välillä on määrällinen ja laadullinen ero, ei saa syntyä väliinputoajaryhmiä, jotka sosiaalisessa riskitilanteessakin jäisivät vain PeL 19.1 §:ssä tarkoitetun välttämättömän toimeentulon turvan varaan.[360]

Perustuslakivaliokunta toteaa, että "perustuslain 19 §:n 2 momentissa on lainsäätäjälle asetettu velvoite taata jokaiselle perustoimeentuloturvaa tarvitsevalle subjektiivinen oikeus lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä säännöksessä mainittuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta ja menettelymuodoista".[361]

Oikeus sosiaali- ja terveyspalveluihin. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle *riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut* ja *edistettävä väestön terveyttä.* Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia *turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu* (PeL 19.3 §). Säännöksessä ei määritellä noiden palvelujen järjestämistapaa: järjestämistehtäviä voidaan lainsäädännöllä antaa muillekin kuin julkisyhteisöille. Sosiaalipalveluihin kuuluu esimerkiksi sellaisia asioita kuin sosiaalityö, kasvatus- ja perheneuvonta, kotipalvelut, asumispalvelut, laitoshuolto, perhehuolto, päihdehuolto, lastensuojelu, vammaispalvelut Terveyspalveluja taas ovat esimerkiksi avosairaanhoito, sairaalat, terveysneuvonta, äitiyshuolto, sairausvakuutusjärjestelmä ja lasten hyvinvointia tarkoitta-

360 HE 309/1993 vp., s. 70–71; PeVM 25/1993 vp., PeVL 15/1995 vp.
361 PeVL 48/2006 vp.

via tukijärjestelmiä muun muassa lasten päivähoitojärjestelmä sekä lapsiperheiden aineellinen tukeminen.

PeL 19.3 §:llä on läheinen yhteys elämää turvaavaan PeL 6.1 §:ään, työvoiman suojelua koskevaan PeL 18.1 §:ään ja oikeutta terveelliseen ympäristöön turvaavaan PeL 20.2 §:ään. Pykälän velvoittavuus lainsäätäjään nähden estää olemassa olevien turvajärjestelmien olennaiset heikennykset. Se estää myös delegoimasta olennaisista muutoksista säätämistä lakia alemmanasteiselle säädöstasolle.[362] Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat myös muut perusoikeudet, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto tai oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Säännöksen tarkoittamien palvelujen riittävyyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Säännökseen sisältyvä lauseke lailla toteutettavasta tarkemmasta sääntelystä jättää lainsäätäjälle tiettyä liikkumavaraa oikeuksien toteuttamisessa. Käytännössä tämän perusoikeuden täsmällinen sisältö määräytyy perusoikeussäännöksen ja tavallisen lainsäädännön muodostaman sääntelykokonaisuuden pohjalta.[363] (Oikeudesta hyvinvointioikeuksien edellyttämiin yhtäläisiin peruspalveluihin asuinkuntaan katsomatta ks. edellä s. 401.)

Käsitellessään lakiehdotusta, jolla rajoitettiin ravintolatupakointia, perustuslakivaliokunta otti huomioon sen, että ehdotuksella pyrittiin ehkäisemään ravitsemisliikkeiden työntekijöiden ja asiakkaiden altistumista tupakansavulle. Sääntelyn tavoite vastasi julkiselle vallalle perustuslain 19.3 §:ssa säädettyä tehtävää edistää väestön terveyttä. Tavoitteen arviointia tuki viime kädessä perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattu – ravintolatyöntekijöiden ja ravintola-asiakkaiden – oikeus elämään.[364] Tämä oikeus oli punnintatilanteessa painavampi kuin elinkeinon harjoittamisen täysimääräisyyden vapaus.

Oikeus asuntoon. Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä (PeL 19.4 §). Säännös ei turvaa oikeutta asuntoon subjektiivisena oikeutena eikä edellytä, että tällaista oikeutta turvattaisiin yksilöllisenä oikeutena perustuslakia

362 Ks. esim. PeVL 39/1996 vp.
363 PeVL 20/2004 vp.
364 PeVL 19/2006 vp.

alemmanasteisin säädöksinkään (vertaa kuitenkin erinäiset vammaispalvelut). Pikemminkin se sisältää julkiselle vallalle säädetyn yleisluontoisen velvoitteen.[365]

PeL 19.4 § ei aseta nimenomaisia laatuvaatimuksia asumisen tasolle, vaikkakin muista perusoikeuksista voi saada tulkinnallista apua asumisen tasoa määriteltäessä (vertaa esimerkiksi PeL 10.1 §:ssä taattu kotirauhan ja yksityiselämän turva). Toisaalta Suomen ilmasto-oloissa asunnottomuus voi olla suoraan riski elämälle ja terveydelle, joten velvoite edistää oikeutta asuntoon saa normatiivista tukea muista perusoikeuksista, jotka ovat luonteeltaan oikeudellisesti velvoittampia. Jälleen nähdään, että kyse on perusoikeuskokonaisuudesta.

Sivistysperusoikeus. Jokaisella on *oikeus maksuttomaan perusopetukseen.* Oppivelvollisuudesta säädetään lailla (PeL 16.1 §). Keskeisin tätä perusoikeutta konkretisoiva laki on perusopetuslaki (628/1998), joka säätää perusopetuksesta ja oppivelvollisuudesta. Laki velvoittaa kunnan järjestämään sen alueella asuville maksutonta perus- ja esiopetusta (4 §).

Maksuttomuus merkitsee, että opetusta on voitava saada ilman oppilaalle aiheutuvia kustannuksia. Siten myös välttämättömien opetusvälineiden kuten oppikirjojen tulee olla oppilaalle ilmaisia. Perusopetukseksi on katsottava se opetus, joka kuuluu oppivelvollisuuteen. Oppivelvollisuutta laajennettaessa laajenee myös julkisyhteisön velvollisuus antaa maksutonta opetusta.[366] Velvoite on luonteeltaan ehdoton.

Oikeus maksuttomaan perusopetukseen edellyttää, vaikkei perustuslaissa sitä nimenomaisesti mainita, alemman säädöstason sääntelyä, jolla tämän *subjektiivisen oikeuden* toteuttamismahdollisuus konkretisoidaan. Oppivelvollisuuden voi katsoa viime kädessä kohdistuvan oppilaan huoltajaan, jonka edellytetään valvovan, että oppivelvollinen osallistuu opetukseen.

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä (PeL 16.2 §). Ilmaus "varattomuuden sitä estämättä" liittyy sekä oikeuteen saada muuta kuin perusopetusta että

365 PeVL 14/2006 vp.
366 HE 309/1993 vp, s. 64.

oikeuteen kehittää itseään. Tässä kyse ei ole subjektiivisesta oikeudesta vaan julkisyhteisön velvollisuudesta muokata lainsäädäntöä niin, ettei varattomuus estä ketään saamasta opetusta eikä kehittämästä itseään. Yksilön mahdollisuudet on turvattava muun muassa asuinpaikasta riippumatta, mutta esimerkiksi myös katsomatta siihen, onko hän suomen- vai ruotsinkielinen (vrt. PeL 17 §). (Peruspalveluiden yhtäläisyysvaatimuksesta ks. edellä s. 402.) Sikäli kuin kunnissa lomautetaan opetushenkilöstöä, korkein hallinto-oikeus on pitänyt tärkeänä, että lomauttaminen hoidetaan tavalla, joka ei vaaranna perusoikeutta perusopetukseen.[367]

Julkisen vallan toimet, joilla edistetään yksilön mahdollisuuksia kehittää itseään, liittyvät paitsi opetukseen myös esimerkiksi tiedon hankintaan, tieteelliseen ja taiteelliseen toimintaan, taiteesta nauttimiseen sekä liikunnan ja muun ruumiinkulttuurin harjoittamiseen. Julkinen valta luo edellytyksiä yksilön mahdollisuudelle kehittää itseään muun muassa siten, että se ylläpitää ja tukee kirjastoja, kansalais- ja työväenopistoja sekä kulttuuri- ja liikuntalaitoksia ja avustaa tieteen, taiteen ja liikunnan harjoittamista. PeL 16.2 § ei velvoita pitämään voimassa nykyistä lainsäädäntöä sinänsä, mutta edellyttää toisaalta, että itsensä kehittämisen mahdollisuuksia edistäviä järjestelmiä, kuten kirjastolaitos, on riittävästi olemassa. Perusoikeuden kannalta on yhdentekevää, huolehtivatko palveluista valtio vai kunnat vai valtionapua saavat yhteisöt. Pääasia on palvelun saatavuus siten, että vähävaraisella on todellinen mahdollisuus kehittää itseään.

Työhön liittyvät perusoikeudet. PeL 18.1 §:ssä säädetään jokaisen *oikeudesta hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla*. Elinkeinon tulee kuitenkin olla laillinen ja sitä tulee harjoittaa hyvän tavan mukaan. Perusoikeuteen sisältyy myös oikeus päästä työhön ilman syrjintää (vertaa myös PeL 6.4 §). Velvollinen pidättymään syrjinnästä ei ole vain julkisyhteisö, vaan yhtäläinen velvollisuus näyttäisi koskevan myös yksityisiä työnantajia. Samaan suuntaan vaikuttaa se PeL 13.2 §:stä johdettavissa oleva sääntö, ettei osallistuminen tai osallistumatta jättäminen ammattiyhdistystoimintaan tai lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen ole hyväksyttävä peruste erilaiseen kohteluun työelämässä (ks. edellä s. 428).

367 KHO 2009:33.

PeL 18.1 §:n toisen virkkeen mukaan julkisen vallan on huolehdittava *työvoiman suojelusta*, millä tarkoitetaan ensi sijassa velvollisuutta huolehtia asianomaisen lainsäädännön avulla työolojen turvallisuudesta ja terveellisyydestä niin julkisilla kuin yksityisillä työpaikoilla ja julkisin rahoituksen avulla työvoiman kuntouttamisesta. Kun suojelusäännös on 1 momentin eikä 2 momentin yhteydessä, se ilmentää ajatusta, että työvoimaa on suojeltava katsomatta toimeentulomuotoon.

Vuonna 1972 lisättiin vuoden 1919 hallitusmuotoon seuraava säännös: "Valtiovallan asiana on tarvittaessa järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä, mikäli laissa ei ole toisin säädetty." Aluksi lisäystä pidettiin lähinnä ohjelmaluontoisena. Tästä siirryttiin kohtuullisen pian sitovuuden tunnustamiseen. Tämän muuttuneen tulkinnan yli ajoivat myöhemmin talouden tosiasiat. Kahdenkymmenen vuoden kuluttua tulkinnassa oli palattu lähes kokonaan alkuperäiseen lähtökohtaan, säännöksen ohjelmaluontoisuuteen.

Käsitys, ettei työttömyyttä pystytä pysyvästi poistamaan ja ettei valtio pysty järjestämään työtä jokaiselle sitä haluavalle, näkyy edellä mainitun säännöksen uudessa muotoilussa, joka tuli voimaan vuonna 1995 ja on sisällytetty perustuslakiin. Tuon säännöksen mukaan julkisen vallan on *edistettävä työllisyyttä* ja *pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön* (PeL 18.2 §).

Säännös velvoittaa työllisyyttä lisäävään talous- ja sosiaalipolitiikkaan, sellaisena kuin kulloinenkin enemmistö tällaisen politiikan ymmärtää. Siihen otaksutaan kuitenkin joka tapauksessa kuuluvan työllistävän koulutuksen: oikeudesta siihen säädetään lailla (PeL 18.2 §). Tämä säännös, joka tässä yhteydessä on osa työllisyyspoliittista ohjausta, liittyy myös PeL 16.2 §:ään, joka turvaa yleisemmin oikeutta koulutukseen. Laki julkisesta työvoimapalvelusta (1295/2002) pyrkii toteuttamaan perusoikeutta työhön edistämällä työmarkkinoiden toimivuutta. Saman lain päätavoitteena on auttaa työnhakijaa saamaan haluamaansa hänelle soveltuvaa työtä (3.2 §). Työttömyyden aikana työttömän työnhakijan perustoimeentuloa turvaa työttömyysturvalaki (1290/2002).

PeL 18.3 § *kieltää erottamasta ketään työstä ilman lakiin perustuvaa syytä*. Säännös edellyttää, että laissa on mainittava työsopimuksen irtisanomisen, purkamisen tai purkautumisen mahdollistavat syyt. Lainsäätäjää sitoo tässä myös perustuslain yhdenvertaisuussäännöksestä johdettu mielivallan kielto. PeL 18.3 § ei näytä estävän virka- tai työsuhteeseen

ottamista määräajaksi; tällaisen suhteen uusimatta jättäminen ei kaipaa laissa olevia perusteita.

5.3.5 YMPÄRISTÖPERUSOIKEUS – TULEVIEN SUKUPOLVIEN OIKEUS?

PeL 20.1 §:n mukaan *vastuu luonnosta* ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Perusoikeusluettelon osana säännös on muotoilultaan varsin erikoinen, koska sitä ei ole muotoiltu oikeuden, vaan pikemminkin velvollisuuden muotoon. Säätämisperustelujen mukaan säännöksellä pyritään korostamaan sitä, että luonnon ja muun ympäristön suojeluun liittyy myös sellaisia arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyksilöiden oikeuksiksi. Tältä osin jokaisen velvollisuudet luonnon- ja kulttuuriympäristöä kohtaan voidaan ymmärtää joko ympäristön itseisarvosta lähteviksi tai ilmaukseksi kaikille ihmisille jakamattomasti kuuluvasta oikeudesta.

Tällaisen perusoikeuden subjekteina voidaan pitää myös tulevia ihmissukupolvia. Perusoikeutta konkretisoivan luonnonsuojelulain (1096/1996, 1 §) keskeisiä tavoitteita ovatkin luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen ja luonnonkauneuden sekä maisema-arvojen vaaliminen. Yksilön tai yhteisön osuus ympäristönsuojelussa voi toteutua sekä aktiivisena tekemisenä että passiivisena pidättymisenä ympäristön vahingoittamisesta. Säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen. Huolimatta 1 momentin erityisestä muotoilusta tällä perustuslainkohdalla on tiettyä *oikeudellista merkitystä harkittaessa jonkin toista perusoikeutta rajoittavan toimenpiteen hyväksyttävyyttä*, perusteltaessa esimerkiksi kiinteistön omistajan käyttövapauden tai elinkeinovapauden taikka kokoontumispaikan vapaan valinnan rajoittamista ympäristönsuojelunäkökohdilla.[368]

PeL 20.2 §:n mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle *oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon*. Julkisyhteisöjen vastuu ympäristöstä kaventuu tässä 2 momentissa ympäristön pitämiseen sellaisena, ettei sen tila aiheuta välittömästi tai välillisesti ihmisille sairastumisriskiä, joskin terveellisyyteen voi sisältyä tietynasteinen viihtyisyydenkin vaatimus. Tällä säännöksellä on yhteys niin PeL 7.1 §:ään kuin PeL 19.3 §:ään.

368 Ks. esim. PeVL 2/1997 vp. maa-aineksien kotitarveoton rajoituksista ja PeVL 44/1996 vp. porojen laiduntamisen rajoittamisesta suojametsäalueella.

Jos kohta PeL 20 §:n 1 momenttia voi luonnehtia luonteeltaan jossain määrin julistuksenomaiseksi, sisältyy 2 momenttiin selvä perustuslaillinen toimeksianto, jolla yksilön vaikutusmahdollisuuksien osalta on yhteys PeL 2.2 §:ään ja PeL 14.3 §:ään. Korkein hallinto-oikeus on ottanut ympäristöperusoikeuden huomioon lähinnä muuta ratkaisuargumentaatiota tukevana lisäperusteena, kuten esimerkiksi tapauksessa jossa kyse oli ympäristöviranomaisen oikeudesta peruuttaa aiempi edunsuova hallintopäätös.[369] Ympäristöperusoikeutta konkretisoivat lukuisat lait, kuten esimerkiksi laki ympäristövaikutusten arvioinnista (468/1994). Lain keskeisenä tavoitteena on edistää ympäristövaikutusten arviointia ja huomioimista suunnittelussa ja päätöksenteossa – pitkällä tähtäimellä tämä tavoite näyttää viittaavan tulevien sukupolvien oikeuksiin.

369 KHO 2011:15.