

Perusoikeuksien yleisten oppien kehittäminen

Seppo Laakso

1. Valtiosääntöoikeudellinen normisto muuttui Suomessa viime vuosikymmenellä huomasti. Euroopan ihmisoikeussopimus saatettiin meillä voimaan vuonna 1990. Vuonna 1995 Suomi liittyi jäseneksi Euroopan unioniin ja samalla yhteisö-oikeus tuli kiinteäksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Hallitusmuodon perusoikeusluku uudistettiin niin ikään vuonna 1995. Tämä perusoikeussäännöstö otettiin lähes sellaisenaan uuteen perustuslakiin (731/1999), mikä tuli voimaan 1.3.2000. Suomen nykyinen perusoikeussäännöstö on yksi Euroopan moderneimpia. Oli myös oikea ratkaisu, että jo lain nimikkeessä – Suomen perustuslaki – viitataan yksilöiden perustaviin oikeuksiin eikä vain siihen muotoon, jolla heitä hallitaan.

Perusoikeusuudistuksen eräänä keskeisenä tavoitteena oli lisätä perusoikeussäännösten välittömän soveltamisen edellytyksiä tuomioistuimissa ja hallintoviranomaisissa. Tämä on sängen tärkeä tavoite. Uuden ajattelun läpimurto hallinto-oikeuden alalla voisi osin tapahtua valmistella olevan hallintolain säätämisen yhteydessä. Paitsi perus- ja ihmisoikeuslottuvuus tuossa laissa tulisi näkyä myös yhteisöoikeuden vaikutus. Enempää ”perusoikeusvapaita” kuin ”eurovapaitakaan” lohkoja ei hallinto-oikeudessa enää ole.

Lainsäädäntövallan käyttöä ajatellen perustuslaissa turvatut perusoikeudet sisältävät kahdenlaisia velvoitteita: toisaalta lainsäätäjälle osoitettuja käskyjä toimia tietyllä tavalla ja toisaalta rajoitteita toimia määrätavalla. Yleisesti ottaen perusoikeudet eivät voi olla sillä tavoin ehdottomia, että niitä ei missään olosuhteissa voitaisi rajoittaa. Useat perusoikeussäännökset sisältävät lakivarauksen eli lausekkeen, joka edellyttää asianomaisen perusoikeuden rajoittamisen tai sen käytön sääntelyn tapahtuvan lailla taikka lain nojalla. Perusoikeuden rajoittamista voivat vaatia toisten ihmisten oikeuksien turvaaminen taikka painavat julkiset intressit.

Perusoikeuksien rajoittamiseen ja perusoikeussäännösten lakivarauksiin liittyvää oikeudellista problematiikkaa analysoidaan OTL *Veli-Pekka Vijjasen* tuoreessa väitöskirjatutkimuksessa 'Perusoikeuksien rajoitusedellytykset' (Werner Sö-

derström Lakitieto Oy, Vantaa 2001, 391 s.), mikä tutkimus on tarkastettu Turun yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa. Tutkimustehtävänä väitöskirjassa on selvittää, minkälaisia vaatimuksia Suomen perustuslain 2 luvussa turvattujen perusoikeuksien rajoittamiselle on asetettava perusoikeuksien yleisten oppien valossa. Perusoikeuksien rajoitusten sallittavuus muodostaa tutkimuksen keskeisen tematiikan.

Tutkimuksessa erotetaan toisistaan kolme perusoikeussäännöksiin sisältyvien lakivarauksen päätyyppiä seuraavasti: yksinkertaiset lakivaraukset, kvalifioituvat lakivaraukset ja sääntelyvaraukset (s. 30-36). Yksinkertaiset lakivaraukset valtuuttavat perusoikeuden rajoittamiseen lailla tai lain nojalla, mutta ne eivät aseta lainsäätäjän harkintavallalle mitään rajoittavaa kriteeriä. Tällaiset yksinkertaiset lakivaraukset olivat tunnusomaisia aiemman hallitusmuodon perusoikeussäännöksille, mutta perusoikeusuudistuksen yhteydessä niiden käyttö torjuttiin. Kvalifioituvat eli yksilöidyt lakivaraukset sisältävät lainsäätäjälle myönnetyn perusoikeuden rajoitusvaltuuden, mutta sen lisäksi ne sisältävät lainsäätäjän harkintavallaa rajoittavia kriteereitä. Näin formuloidut lakivaraukset korostavat lainsäätäjän harkintavallan rajallisuutta. Tällainen lakivaraus on esimerkiksi perustuslain 9.2 §:ssä. Sen mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta, mutta tähän oikeuteen ”voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi”.

Sääntelyvarauksella puolestaan tarkoitetaan sellaista lakiviittausta, jossa konstituoidaan lainsäätäjälle tehtävä antaa perusoikeuden käyttöä koskevia tarkempia säännöksiä. Sääntelyvarauksessa ei ole kysymys perusoikeuden rajoittamisvaltuudesta vaan perusoikeuden käytön sääntelystä. Tällainen säännös on esimerkiksi perustuslain 21.2 §, joka koskee oikeusturvaa: ”Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.”

2. Tutkimusotettaan Veli-Pekka Viljanen luonnehtii systematisoivaksi oikeusdogmatiikaksi (s. 22). Oikeustutkimuksen piirissä tätä tutkimusotetta on kutsuttu myös teoreettiseksi lainopiksi erotukseksi käytännöllisestä lainopista (*Aulis Aamio*). Käytännöllinen lainoppi keskittyy oikeussäännösten tulkintaan oikeudellisen sääntelyn pinta-asolla. Se on käytännöllisiin tavoitteisiin kiinnittyvää pykäläjuriidikkaa. Teoreettinen lainoppi sen sijaan liikkuu – *Kaarlo Tuorin* kehittämän oikeuden tasottelumallin termein ilmaistuna – pinnan ohella myös oikeuden muilla tasoilla eli oikeuskulttuurin tasolla (yleiset opit ja periaatteet sekä oikeuslähdeopilliset periaatteet) ja oikeuden syvärakenteissa (esim. oikeuden fundamentaalit periaatteet kuten oikeusvaltioperiaate). Teoreettisen lainopin tehtäviin kuuluu tulkinnan ohella oikeudellinen systematisointi ja oikeudellisten peruskäsitteiden konstruointi. Sääntöjen ja periaatteiden ohella huomio kohdistetaan asianomaisen oikeudenalan yleisiin oppeihin. Pyyntöä on muodostaa kaikille oikeuden tasoille yltävä johdonmukainen systeemikokonaisuus. Veli-Pekka Viljasen tutkimus etenee juuri tämänkaltaisen, metodisessa katsannossa sangen vaativan normatiivisen viitekehityksen puitteissa.

Yleisiä oppeja strukturoiva esitys luo puitteita säännösten soveltajille ja käytännöllisen lainopin harjoittajille. Ilman tällaista perustutkimusta lainoppi olisikin kovin köyhää ja suhdanneherkkää. "Lainsäätäjän yksi sana ja kokonaisia kirjastoja muuttuu makulatuuriksi" ("Ein Wort des Gesetzgebers und ganze Bibliotheken werden Makulatur"), totesi *Hermann Kantorowitz* jo sata vuotta sitten kuvatessaan kriittiseen sävyyn sellaisen lakipositivistisen lainopin saavutuksia, joka palauttaa oikeuden käsitteen yksinomaan tahdonvaraisesti asetettuihin oikeusnormeihin.

Kuten tunnettua, äärimmilleen viedyn lakipositivistisen oikeusteorian kehittäjä *Hans Kelsen*. Puhtaan oikeusopin ontologiassa oikeuden käsite sidotaan positiivisesti asetettuihin oikeusnormeihin ja yksinomaan niihin. Lähempi perehtyminen teokseen 'Reine Rechtslehre' (1 p. 1934 ja 2 p. 1960) kuitenkin osoittaa, että myös puhtaan oikeusopin konseptiossa oikeusjärjestys nähdään sittenkin paljon moniulotteisempänä kuin pelkästään asetettujen oikeusnormien kokonaisuutena. Myös pysyväisluonteiset peruskäsitteet ja yleiset opit ovat puhtaan oikeusteorian järjestelmässä oikeusjärjestyksen kiinteä osa.

Kelsenin teoriassa näet esiintyy kaksi toisiaan täydentävää osakokonaisuutta: oikeusdynamikka ja oikeusstatiikka. Tämän puhdaspiirteisen lakipositivistisen teoriankaan puitteissa oikeuden käsitettä ei siis voida ymmärtää yksinomaan lainsäätäjän norminantovallan pohjalta.

Yleiset opit sisältävä oikeuden staattinen elementti järjestää, jäsentää ja täydentää dynaamisesti muuttuvaa sääntelyn pintatasoa. Valtiosääntöoikeudessa nuo pinnan muutokset eivät tosin ole sellaisessa jatkuvassa myllerryksessä kuin monilla muilla oikeudenaloilla, kuten esimerkiksi sosiaalioikeudessa. Uudistettu perusoikeusjärjestelmä tarvitsee kuitenkin sekin taakseen ja tuekseen yleisistä opeista koostuvan kiinteän perusosan. Veli-Pekka Viljasen väitöskirjassa kehitetään ansiokkaalla tavalla tätä doktriinia perusoikeusjärjestelmän yhdestä kysymysryhmästä eli perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä.

Väitöskirjassa perusoikeuksien yleisten oppien kehittäminen nähdään vuorovaikutusprosessina, johon osallistuvat niin oikeustieteen edustajat kuin myös perustuslainsäätäjät sekä perustuslain tulkinnoista vastaavat keskeiset valtiolliset instituutiot eli eduskunnan perustuslakivaliokunta, ylimmät tuomioistuimet sekä ylimmät lainvalvojat. Lisäksi perusoikeuksia koskevien yleisten oppien kehittämiseen vaikuttavat kansainvälinen ihmisoikeuskeskustelu ja ihmisoikeussopimusten kansainvälisten valvontaelinten, erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö. Myös Euroopan unionin piirissä perusoikeusolottuvuus on vahvistunut ja yhteisöjen tuomioistuimen rooli perusoikeuksien yleisten oppien kehittämässä tulee entistä merkittävämmäksi (s. 348).

Perusoikeuksien yleisiä oppeja ovat meillä aiemmin käsitelleet ja kehittäneet erityisesti *Mikael Hidén* ja *Martin Scheinin*. Uuden perustuslain perusoikeusjärjestelmää on kattavasti esitellyt laajassa teoksessa *Hallberg–Karapuu–Scheinin–Tuori–Viljanen: 'Perusoikeudet'* (1999). Muissa pohjoismaissa ei perusoikeusteoriaa kohtaan ole tunnettu kovinkaan suurta mielenkiintoa. Sen sijaan saksalaisessa oikeustieteessä perusoikeusteorian kehittäminen on kuulunut oikeustutkimuksen keskeisiin teemoihin. Perustavaa laatua olevaa alan teosta edustaa *Robert Alexy: 'Theorie der Grundrechte'* (1986). Veli-Pekka Viljanen on käyttänyt väitöskirjatyössään taitavasti hyväksi juuri saksalaisen perusoikeustutkimuksen tuloksia.

Perusoikeustutkimus on viime vuosina tullut aiempaa korostuneemmin esille suomalaisessa valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa. Tätä on pidettävä positiivisena kehityksenä, sillä yksilön ja julkisen vallan väliset suhteet kuuluvat valtiosääntöoikeuden ydinkysymyksiin. Yksilön aseman ja oikeusturvan näkökulmasta olisi toivottavaa, että myös hallinto-oikeuden alalla tunnettisiin enemmän mielenkiintoa perusoikeuskysymyksiin. Mainittakoon, että Saksassa hallinto-oikeuden suhdetta valtiosääntöön luonnehditaan toteamalla, että hallinto-oikeus on konkretisoitua valtiosääntöoikeutta ('Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht'). Näin ilmaistaan se kiinteä yhteys, mikä hallinto-oikeudella on perustuslaillisiin lähtökohtiin ja yksityisten asemaa turvaavien perusoikeuksien täysimääräiseen toteuttamiseen. Tällainen kytkentä olisi perusteltua omaksua myös suomalaisessa hallinto-oikeudellisessa kulttuurissa.

3. Suomen perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien yleisiksi rajoitusedellytyksiksi eduskunnan perustuslakivaliokunta on asettanut seuraavat seitsemän eri tekijää:

- lailla säättämisen vaatimus;
- täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus;
- rajoitusperusteen hyväksyttävyysoikeusvaatimus;
- ydinalueen koskemattomuuden vaatimus;
- suhteellisuusvaatimus;
- oikeusturvavaatimus; ja
- ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus.

Jotta tiettyä perusoikeutta voidaan rajoittaa, tuon rajoituksen on täytettävä mainituista elementeistä koostuva kokonaistesti. Rajoituksen tulee täyttää samanaikaisesti kaikki mainitut vaatimukset. Kunkin edellytyksen merkitys ja painoarvo voi tosin vaihdella asianomaisen lainsäädäntöhankkeen ominaisuutteen mukaan.

Veli-Pekka Viljasen tutkimuksen keskeisen sisällön muodostaa näiden vaatimusten seikkaperäinen analyysi ja rajoitusedellytyksiä koskevan kokonaiskonseptin rakentaminen. Esitysteknisesti kunkin vaatimuksen käsittely on työssä sijoitettu omaksi pääluvukseen. Esityksen systematiikka on selkeä ja johdonmukainen.

Keskeisen argumentointiperustan väitöskirjassa muodostavat perusoikeusuudistuksen ja perustuslain kokonaisuudistuksen esityöt ja sääätämisineisto sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanotot. Kaiken tämän aineis-

ton tekijä tuntee erittäin hyvin. Hän on itse ollut keskeisessä asemassa mainittujen säädös-hankkeiden valmistelussa samoin kuin usein kuultu asiantuntija perustuslakivaliokunnassa. Tekijä on siis omakohtaisesti kehitellyt tutkimuksensa kohdetta monin eri tavoin. Hän on kuitenkin ilmoituksensa mukaan pyrkinyt lähestymään tutkimuskohdettaan "ulkopuolisen" tutkijan näkökulmasta (s. 23). Aika hyvin hän on siinä onnistunutkin. Tosin ulkoisen ja sisäisen näkökulman erottelulla ei normatiivista paradigmaa seuraavassa tutkimuksessa ole samaa merkitystä kuin monilla muilla tieteenaloilla.

4. Perusoikeusjärjestelmä koostuu normatiiviselta statukseltaan erilaisista elementeistä: säännöistä, periaatteista ja yleisistä opeista. Kun eri perusoikeusnormit ovat funktioltaan erilaisia ja kun eri perusoikeudet usein "vetävät" eri suuntiin (esim. omaisuudensuoja vs. ympäristöperusoikeus), joudutaan perusoikeuksien sisältöä ja niiden keskinäisiä suhteita arvioitaessa usein punnintatilanteeseen. Näiden tilanteiden analyysissä Veli-Pekka Viljanen on hyödyntänyt erityisesti *Robert Alexyn* kehittelemää mallia, jossa oikeusnormit jaetaan sääntöihin ja periaatteisiin ja jossa periaatteiden välinen ristiriita ratkaistaan punninnalla. Periaatteille on ominaista säännöille tyypillisen joko/tai -kahtiajon sijasta painon ulottuvuus. Alexy ymmärtää periaatteet optimointikäskyiksi. Ne käskvät jotakin toteutettavaksi oikeudellisten ja tosiasiallisten mahdollisuuksien rajoissa mahdollisimman suurella määrällä. Eri periaatteet ovat painoarvoltaan erilaisia eikä niiden kesken voida luoda kiinteää etusijajärjestystä.

Yleisen punnintasäännön Alexy esittää seuraavassa muodossa: mitä suurempi on jonkin periaatteen toteutumatta jäämisen aste tai siihen kohdistuva rajoitus, sitä tärkeämpää on toisen punnittavana olevan periaatteen toteutuminen. Perusoikeusrajoituksiin kohdistettuna Veli-Pekka Viljanen formuloi tuon punnintasäännön seuraavasti: "Mitä enemmän perusoikeutta A rajoitetaan tavoitteen B vuoksi, sitä tärkeämpää tulee olla B:n toteutuminen" (s. 215-216). Vaikka tämä punnintasääntö esitetään väitöskirjassa suhteellisuusvaatimuksen yhteydessä ja tuon vaatimuksen analyysin avaimena, sanotulla säännöllä on – kuten tutkimus osoittaa – yleisempikin merkitys perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä jäsentävien yleisten oppien konstruoinnissa. Väitöskirjassa on

onnistuneesti kehitelty Alexyn mallia juuri perusoikeusrajoitusten analyysin välineeksi. Tosin tekijä on käyttänyt tuota mallia ensi sijassa analyttis-deskriptiivisesti mutta ei niinkään kriittis-konstruktivisesti. Näin perustuslakivaliokunnan soveltamiskäytäntö asettuu tutkimuksen valossa lähes kauttaaltaan kauniin harmoniseksi järjestelmäksi. Kriittisillekin näkökohdille olisi saattanut eräin kohdin olla sijaa. Tästä kriittisestä näkökulmasta esimerkkinä voidaan viitata perustuslakivaliokunnan käytäntöön, joka koskee yhtä perusoikeusrajoituksen edellytyksistä, nimittäin lailla säätämisen vaatimusta.

Vaatimus, jonka mukaan perusoikeuksien rajoittamisesta on säädettävä lailla, rajoittaa lähtökohtaisesti myös työ- ja virkaehtosopimusten käyttöä sääntelykeinoina. Tutkimuksessa selotetaan tähän liittyvää perustuslakivaliokunnan käytäntöä (s. 86-88). Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa työehtosopimusten ja perustuslain 80 §:ssa asetetun lailla säätämisen vaatimuksen väliseen suhteeseen. Tuon kannan mukaan perustuslain 80 § sääntelee asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä eikä se sellaisenaan koske sitä, mistä työelämän kysymyksistä voidaan sopia työehtosopimuksilla. Asioiden järjestäminen työehtosopimuksella pohjautuu valiokunnan kannan mukaan työmarkkinaosapuolten sopimusvapauteen, joka nojautuu perustuslain 13 §:ssä turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen ja joka työnantajan osalta lisäksi nauttii tiettyssä laajuudessa perustuslain 15 §:ssä turvattua omaisuuden suojaa. Työehtosopimus on tästä näkökulmasta sellainen sääntelykeino, jota perustuslain 80 § ei suoranaisesti koske.

Perustuslakivaliokunnan kannanoton pohjana olevasta oikeusnormien – sääntöjen ja periaatteiden – ja oikeudellisten argumenttien kokonaisuudesta kuitenkin puuttuvat sellaiset valtiosääntöideologiaan (*Antero Jyränki*) tai oikeudelliseen syvärakenteeseen kuuluvat perustavanlaatuiset valtiosääntöperiaatteet, joita *Kaarlo Tuori* väitöskirjassaan (1983) nosti esille etujärjestöperusteisen korporatismin vastapainoksi. Esimerkiksi kansanvaltaisuutta, vallanjakoa, parlamentaarista ohjausta ja valvontaa sekä julkisuutta koskevilla periaatteilla saattaisi olla merkistä myös siinä perustuslaillisessa punninnassa ja optimoinnissa, jota tehdään arvioitaessa työ- ja virkaehtosopimusten käyttöä sääntelykeinona. Nuo sopimuksethan ovat sitovia ja vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä työoikeuden ja

virkamiesoikeuden alalla.

Samantyyppisiin perusteisiin nojaavia kriittisiä näkökohtia on ehkä kohdistettavissa myös niihin perustuslakivaliokunnan kannanottoihin, joissa perustellaan mahdollisuutta poiketa lailla säätämisen vaatimuksesta ja samalla oikeutusta käyttää normihierarkiassa varsin alhaiselle tasolle sijoittuvia sääntelyinstrumentteja. Tällaisia instrumentteja ovat esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslakiin (1999) perustuvat kaavat ja kunnalliset rakennusjärjestykset, ympäristönsuojelulakiin (2000) perustuvat kunnalliset ympäristönsuojelumääräykset, poliisilakiin (1995) perustuvat sisäasiainministeriön poliisimääräykset ja kuntalakiin (1995) perustuvat kunnalliset järjestyssäännöt. Näillä kaikilla voi olla merkittäviä kytkentöjä perusoikeuksiin. Kuten tutkimuksesta ilmenee, perustuslakivaliokunta on perusoikeus uudistuksen jälkeenkin katsonut näiden sääntelyinstrumenttien käytön mahdolliseksi erityisin perustein ja tietyissä rajoissa. Argumentoinnissa on tukeuduttu mm. asian erityisluonteeseen ja sääntelytraditioon (s. 82-86). Täysin vakuuttavia argumentteja nämä seikat eivät kuitenkaan ole.

Perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus on tullut esille perustuslakivaliokunnan käytännössä varsin korostuneesti. Erityisen voimakkaana vaatimus sääntelyn täsmällisyydestä ilmenee väitöskirjan mukaan rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen (PL 8 §) kohdalla, jonka ydinvaatimukseen kuuluu vaatimus rikostunnusmerkistöjen muotoilemisesta mahdollisimman täsmällisiksi (s. 117-120).

Yleisesti ottaen perusoikeuksia koskevat perustuslakivaliokunnan lausunnot ovat nykyään sängen laadukkaita. Valiokunnan kannanottojen argumentointi on kehittynyt varsin korkeatasoiseksi. Puoluepoliittiset näkökohdat eivät tätä nykyä enää yleensä kuulu niihin premisseihin, joiden pohjalta oikeudellisia kannanottoja valiokunnassa muotoillaan. Perustuslakivaliokunnan asema perusoikeuksien vartijana lainsäädäntötoiminnassa on muotoutunut hyvin vankaksi.

Perustuslakivaliokunnan oikeudelliset arvioinnit eivät nykyään enää rajoitu lähinnä vain omaisuudensuojan ympärille vaan ne kohdistuvat kattavasti koko perusoikeusnormistoon. Kuten väitöskirjasta ilmenee, perusoikeuksien soveltamisen intensiteetti lainsäätämisvaiheessa on nykyään kokonaan toisella tasolla kuin vielä 1980-luvulla. Esimerkiksi vuoden 1988 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta antoi kaikkiaan viisi

perusoikeuslausuntoa, joista omaisuudensuojaa koski kolme, yhdenvertaisuusperiaatetta yksi ja yhdistymisvapautta yksi. Vuoden 1998 valtiopäivillä perusoikeuksia tarkasteltiin kaikkiaan 39 lausunnossa. Perusoikeuskontrollissa on siis tapahtunut aivan perustavanlaatuisen muutos (s. 4-7, 354-355).

5. Veli-Pekka Viljasen väitöskirjan tematiikka koskee nimenomaan lainsäädäntötoimintaa ja perusoikeuksien lainsäätäjälle asettamia vaatimuksia. Työstä kuitenkin välittyy perusoikeuksien asettamia keskeisiä velvoitteita myös tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten toiminnassa. Perusoikeuksien asemaa oikeusjärjestyksen kokonaisuudessa ovat omiaan korostamaan myös ne perustuslain säännökset, jotka koskevat perustuslain etusijaa tuomioistuinten ratkaisutoiminnassa (PL 106 §) ja lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoitusta tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa (PL 107 §). Myös on syytä huomata, että valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen velvollisuutena on tehtävänsä hoitaessaan valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista (PL 108 § ja 109 §).

Perusoikeuksien rajoittamisedellytyksistä nimenomaan suhteellisuusvaatimus koskee lainsäädäntötoiminnan ohella suoranaisesti myös tuomioistuimia ja hallintoviranomaisia tapauskohtaisessa ratkaisutoiminnassa ja päätöksenteossa varsinkin silloin, kun sovellettavana ovat julkisen vallan käyttämisestä koskevat toimivaltanormit. Kuten väitöskirjassa todetaan, lainsäädäntöprosessissa suhteellisuusvaatimus näyttäytyy vielä abstraktina ja se konkretisoituu tapauskohtaisessa käytännössä. Esimerkiksi säännös poliisin toimivallasta puuttua johonkin perusoikeuteen voi sinänsä yleisellä tasolla, *in abstracto* täyttää suhteellisuusvaatimuksen. Tämä yksin ei vielä takaa sitä, että säännökseen perustuvan toimivallan käyttämisessä *in concreto* suhteellisuusperiaate aina toteutuisi vaan tuo vaatimus on otettava huomioon toimivaltaa käytettäessä. Useissa tapauksissa suhteellisuusperiaate edellyttää toimivaltanormien suppeaa tulkintaa. Perusoikeuksien rajoitukselle asetettava suhteellisuusvaatimus rajoittaa siis paitsi perusoikeuksiin puuttumiseen valtuuttavien toimivaltasäännösten antamista myös näiden säännösten käyttämistä yksittäisissä soveltamistilanteissa (s. 225-227, 352-353).

Perus- ja ihmisoikeusnormeille kuuluu paitsi sääntö- ja periaatevaikutus myös tulkintavaikutus. Tällä tarkoitetaan tuomioistuinten ja viranomaisen toiminnassa sitä, että kulloinkin sovellettavia säännöksiä on tulkittava perusoikeus- ja ihmisoikeusmyönteisesti. Tässä suhteessa hallintotuomioistuimet etsivät vielä perus- ja ihmisoikeusnormien soveltamisessa linjaansa. Alueellisten hallinto-oikeuksien käytäntö näyttää olevan vielä kovin kirjavaa ja haparoivaa. Sen sijaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa perusoikeuksien asema osana sovellettavaa oikeudellista normistoa näyttää olevan jo melko vakiintunut.

Ilmeistä on, että hallintoviranomaisissa perus- ja ihmisoikeusnormistot ovat jokseenkin vieraita ja tuntemattomia. Tämä johtuu siitäkin, että perus- ja ihmisoikeusajattelulta puuttuu meillä traditio. Modernin länsimaisen perus- ja ihmisoikeusajattelun läpimurto tapahtui meillä vasta 1990-luvulla. Hallintoviranomaiset ovat varsin suurten haasteiden edessä – varsinkin kun myös yhteisöoikeuden tulkintavaikutus on otettava huomioon yhteisöoikeuden soveltamisalalla.

6. Kaiken kaikkiaan on todettava, että Veli-Pekka Viljasen väitöskirja on sisältönsä puolesta perusteellinen ja informatiivinen esitys. Se on myös metodologinen taidonnäyte, joka osoittaa tekijän hyvin hallitsevan yleisten oppien kehittyneessä tarvittavan systematisoivan oikeusdogmatiikan metodin. Sekä kielellisesti että esitysteknisesti väitöskirja on viimeistelty kokonaisuus. Tutkimuksena se on korkeatasoinen. Kysymyksessä on merkittävä puheenvuoro suomalaisen perusoikeusdoktriinin kehittämisen kannalta. Oikeustieteelliset tiedekunnat Helsingissä ja Turussa ovat luopuneet väitöskirjojen kohdalla arvolauseiden antamisesta. Veli-Pekka Viljasen kohdalla se on vahinko, sillä arvolause olisi epäilemättä sijoittunut asteikon ylimmille portaille.

Opinnäytetöinä väitöskirjoja ei laadita niin sanotusti suurta yleisöä varten eikä niistä yleensä populaäreja tulekaan. Esillä olevan väitöskirjan kuitenkin soisi päätyvän kaikkien niiden ulottuvil- ja luettavaksi, jotka osallistuvat säädösvalmisteluun julkisen organisaation ja säädöshierarkian kaikilla eri tasoilla. Myös muissa julkisen vallankäytön tehtävissä toimiville teos avaa tärkeää näkökulmaa nykyaikaiseen perusoikeusajatteluun.

Seppo Laakso