

JUHLAJULKAISU

URHO KALEVA
KEKKONEN

1900 · 3/9 · 1975

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1975, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-9068-43-0 (1/2 nahk.)

ISBN 951-9068-44-9 (sid.)

ISBN 978-951-855-874-6 (PDF)

Mikael Hidén

Hallitusmuodon yhdenvertaisuusnormi ja lainsäätäjä

1. Perusoikeuksien luettelo Hallitusmuodossa alkaa säännöksellä (5 §), jonka mukaan »Suomen kansalaiset ovat yhdenvertaiset lain edessä». Valtioelinten ja viranomaisten käytännössä ja myös juridisessa kirjallisuudessa säännös on jäänyt suhteellisen vähäiselle huomiolle. Tarkoitukseni on seuraavassa käsitellä HM 5 §:ssä¹ säädetyn *normin* sisältöä ja merkitystä nimenomaan lainsäätäjän kannalta ja esittää joitakin huomioita normin tulkinnallisesta kehittämisestä. Esityksessä ei puututa kysymykseen yhdenvertaisuuden tosiasiallisesta toteutumisesta suomalaisessa yhteiskunnassa² eikä liioin siihen, missä määrin lainsäätäjä muusta syystä kuin HM 5 §:n normia noudattaakseen on

¹ Kuten jäljempänä (jakso 6) todetaan, HM 5 §:n normin sisältöä ei voida tarkastella perusoikeussäännösten muodostamasta kokonaisuudesta irroitettuna. Vaikka HM II lukuun sisältyy HM 5 §:n lisäksi muitakin yhdenvertaisuutta välittömästi koskevia säännöksiä (9 ja 14 §), ei niiden nimenomaista käsittelyä ole – HM 5 §:n kattavuudenkin huomioon ottaen – pidetty tässä aiheellisena.

Yhdenvertaisuutta koskeva, VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä maansisäisesti voimaansaatettu säännös sisältyy myös Pariisin rauhansopimuksen 7 artiklaan (SopS 19 ja 20/1947 ja L 690/18. 4. 1947). Perustuslakivaliokunnan käytännössä olen havainnut vain kahdesti vedotun tähän artiklaan oikeudellisenä perusteena jonkin säännöksen hyväksymiselle tai hylkäämiselle. Kemin kapinaan osallistuneiden armahtamista koskeneen lakiesityksen yhteydessä tehdyssä aloitteessa samoin kuin prvk:n lausuntoon liitettyssä eriävässä mielipiteessä katsottiin HE:ssä olevan lakiehdotuksen rikkovan rauhansopimuksen 7 artiklaan sisältyvää diskriminointikieltoa, ks. tästä prvl 2 (49 vp)/lvk-/HE 140 (49 vp)/50 vp A III, II ja *Kairan* kirjallinen asiantuntijalausunto. RL 16:24 kumoamista koskeneesta prvl 1/lvm 3/LAM 1/52 vp oli ko. aloitteessa lähdetty siitä, että RL 16:24 tarkoitukseltaan diskriminatorisena oli HM:n ja rauhansopimuksen vastainen. Prvk ja asiasta rauhansopimuksen osalta lausunnon antanut uavk katsoivat, ettei säännös asettanut ketään toisia epäedullisempaan asemaan eikä ollut HM:n tai rauhansopimuksen vastainen (vrt. lausuntojen eriävät mielipiteet).

² Ks. tältä osin esim. A tasa-arvoasiain neuvottelukunnasta 455/8. 6. 1972 ja neuvottelukunnan laatimia julkaisuja (VN:n kanslian julkaisusarja).

pyrkinyt yhdenvertaisuuden toteuttamiseen. Myös yhdenvertaisuusnormin merkitys viranomaistoiminnassa on esityksessä sivuutettu.³

Esitys on jaoteltu kolmeen jaksoon niin, että tarkastelen ensiksi säännöksen syntyä ja käytännön ja oikeustieteen suhtautumista säännökseen, analysoin sen jälkeen säännöksessä asetetun yhdenvertaisuusnormin sisältöä ja lausun lopuksi joitakin huomioita säännöksen tulkintojen kehittämisestä.

Säännös ja suhtautuminen siihen

2. *Säännöksen muotoutuminen.* Yhdenvertaisuutta koskenutta erillistä säännöstä ei ollut vielä ensimmäisissä itsenäistymisvaiheen Hallitusmuotoehdotuksissa. Tämän ulkomaisista valtiosääntödokumenteista sinänsä varmasti tutun periaatteen mainitsematta jättämiseen on saattanut vaikuttaa se, että yhdenvertaisuutta pidettiin meillä – *Hakkilan* sanontaa käyttäkseni – »niin itsestään selvänä, kansalaisten veriin syöpyneenä» periaatteena, että sen mainitsemista ei katsottu tarpeelliseksi.⁴ Selitys on näyttävä, mutta tuskin tyhjentävä. Painettujen valmistelu- ja valtiopäiväasiakirjojen perusteella on kuitenkin selvää, että säännös on tuotu HM-ehdotuksiin vasta vuoden 1919 keväällä perustuslakivaliokunnan käsittelyssä. Valiokunta ehdotti nykyisen HM 5 §:n mukaisen säännöksen ottamista Hallitusmuotoon ja perusteli ehdotustaan seuraavasti (prvm 2/HE 17/19 vp):

»Siihen nähden, että kansalaisten yleisiin oikeuksiin ennen muuta kuuluu kaikkien yhdenvertaisuus lain edessä, on valiokunta katsonut asianmukaiseksi, että Suomenkin hallitusmuotoon otetaan sen periaatteen mukainen säännös.»

³ Yhdenvertaisuusnormin merkityksestä viranomaistoiminnassa ks. jaksossa 5 viitattuja lähteitä sekä käytännöstä mainittavissa olevista tapauksista erit. KHO 1953 I 7 ja 1954 II 634, KHO 12. 9. 1952/taltio 4175 sekä KHO 1952 II 597, 1955 I 32, 1955 II 53 ja 1955 II 779, *Makkonen*, Kunnallinen säädösvalta, Vammala 1968, 148, mainittu Helsingin HO:n päätös 2. 5. 1957 (R 1955 IX/397/797) sekä OA:n kertomus 1968, 21–25, ja kertomus 1969, 65–68. Ko. oikeustapausten arvioinnista ks. *Makkonen*, mt., 147–159 ja *Merikoski*, Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä, Vammala 1968, 61-, 69- ja sama, Vapaa harkinta hallinnossa, Vammala 1968, 63-, 76-. Viranomaistoiminnassa aiheutuvien erojen suhteen ks. myös jäljempänä jaksossa 8 käsiteltyä kysymystä.

⁴ Ks. *Hakkila*, 37. Ruotsi-Suomen vanhoissa valtiosääntöasiakirjoissa ei nähtävästi juuri esiintynyt mainintoja kansalaisten yhdenvertaisuudesta. Ks. kuitenkin Yhdistys- ja vakuuskirjan toisen artiklan alku (*Hakkilan*, 1061, mukaan): »Pidämme me itseämme vapaina, lainkuuliaisina ja turvallisina laillisesti kruunatun Kuninkaan alammaisina, joka hallitsee meitä Ruotsin kirjoitetun lain mukaan. Ja niinkuin kaikki olemme yhtä vapaita alammaisina, niin pitää meidän myös lain turvissa kaikkein nauttia yhtäläistä oikeutta...» Ks. myös tuomarinohjeiden 21 kohta sekä *Hakkilan*, 40, siteeraama kohta vuoden 1734 lain vahvistussanoista.

Hallitusmuotoehdotusten myöhemmässä eduskuntakäsittelyssä ei säännökseen havaitakseni lainkaan kajottu.

Myös käsittelyä perustuslakivaliokunnassa koskevat asiakirjat ovat tässä kohden vähän sanovia. Hallituksen esitys 17/19 vp oli toimitettu eduskuntaan 13. 5. 1919. Tätä ennen, 23. 4. 1919, oli valiokuntaan toimitettu ed. Ritavuoren ym. tekemä eduskuntaesitys N:o 1 hallitusmuodoksi. Valiokunnassa päästiin eduskuntaesityksen käsittelyssä jaoston – Erich, Juutilainen, Ritavuori, Ryömä, Setälä, Voionmaa – valmistelun pohjalta 13. 5. jo toiseen lukemiseen ennen kuin hallituksen esitys seuraavana päivänä toimitettiin valiokuntaan. Valiokunnan pöytäkirjaan 13. 5. on 5 §:n käsittelystä merkitty:⁵ »Kotonen: uusi pykälä tämän edelle. Se kuuluisi: »Kaikki Suomen kansalaiset ovat yhdenvertaiset lain edessä» Juutilainen kannatti. Kotonen esitystä vastaan 15:1 hyväksyttiin». Äänestyslistoista päätellen ehdotusta vastaan olisi ollut Ritavuori.

Hallituksen esityksen käsittelyssä ja ed. Ritavuoren ym. eduskuntaesityksen myöhemmässä jatkokäsittelyssä ei valiokunta näytä enää kiinnittäneen säännökseen huomiota.

Säännöksen valmisteluasiakirjoihin perustuvilla näkökohdilla ei esitetyn nojalla ole merkitystä säännöksen tulkinnassa. Yhdenvertaisuusnormin sisältöä koskevat päätelmät on siten perustettava Hallitusmuodon tekstiin sekä HM 5 §:n mahdolliseen soveltamiskäytäntöön.

3. *Säännöksen kohdistuminen lainsäätäjään.* Kansalaisen tärkeimpiä oikeuksia koskevien säännösten ottaminen valtiosääntöasiakirjoihin on alunperin historiallisesti liittynyt pyrkimykseen turvata kansalaisen hallitusvallan mielivallalta. Painopiste on kuitenkin siirtynyt. Suomen valtiosääntöoikeudessa on jo ennen Hallitusmuodon säätämistä alkanut kehitys suunnannut perusoikeussäännösten kärjen myös – ja vähitellen erityisesti – lainsäätäjää vastaan. Toteamus, että perusoikeussäännökset sitovat lainsäätäjää, on selvydessään nykyisin triviaali.⁶

Vaikka perusoikeussäännöksiä yleisesti tarkastellen pidetäänkin selvänä, että ne sitovat lainsäätäjää, on suhtautuminen kysymykseen, sitooko HM 5 §:n normi lainsäätäjää, jäänyt hieman ongelmalliseksi. Missään en ole tosin havainnut väitettävän *expressis verbis*, että HM 5 §

⁵ Prvk:n pöytäkirjat 19 vp, mikrofilmirulla 4, eduskunnan kirjasto.

⁶ Perusoikeussäännösten suuntautumisesta ja siinä tapahtuneesta kehityksestä ks. esim. Jyräni, LM 1968, 978; Kastari, LM 1950, 736, ja sama, Kansalaisvapauksien perustuslain turva, Vammala 1972, 21- sekä Hidén, Oikeustiede-Jurisprudentia 1971, 18-.

ei koske lainsäätäjää. Kun otetaan huomioon perusoikeussäännösten joustavuus ja asennoitumistekijöiden suuri merkitys niiden tulkinnassa, on kuitenkin huomionarvoista jo se, että HM 5 §:n soveltamisalasta on esitetty lainsäätäjän suhteen varauksellisia tai lainsäätäjän sivuuttavia käsityksiä.

Varhaisemmassa valtiosääntöoikeudessa kirjallisuudessa esitettiin HM 5 §:stä lausumia, jotka viittasivat lähinnä lakien soveltamiskäytännön tai ainakin jättivät säännöksen merkityksen lakien säätämisessä hämäräksi.⁷ Aikaisempiin lähteisiin viitaten esitti *Hakkila* vuonna 1938 ilmestyneessä ja sittemmin paljon käytetyssä – ja ilmeisesti myös seuratussa – kommentaarissaan (39): »HM:mme säätämä yhdenvertaisuusvaatimus näyttää ensi sijassa kohdistuvan viranomaisiin. Tuomarien ja muiden virkamiesten velvollisuutena on toimia mahdollisimman puolueettomasti ja objektiivisesti.» Sen sijaan hän ei mainitse mitään konkreettista siitä, että säännös kohdistuisi myös lainsäätäjään.⁸

Epämääräisyyttä on esiintynyt myöhemmässäkin kirjallisuudessa, joskin voitaneen sanoa, että aikaa myöten on entistä selvemmin lähdetty siitä, että HM 5 § sitoo myös lainsäätäjää. Muutos – jos sellaisesta on aihetta puhua – liittyyneen koko perusoikeussäännösten vähitellen käytännössä korostuneeseen merkitykseen lainsäätäjän kompetenssia rajaavana tekijänä.

Merikosken vuonna 1944 ilmestyneessä Suomen julkisoikeuden oppikirja I teoksessa ei viitata yhdenvertaisuuden kohdal-

⁷ Niinpä *Hermanson* toteaa 1923 ilmestyneessä Suomen valtiosääntö kirjansa suomalaisessa laitoksessa (s. 22, samoin 2 p. 1928, s. 30): »On vaikeata sanoa, mitä tämä säännös sisältää... Epäilemättä kuuluu tähän kuitenkin se, että kaikkien suhteen on samanlaisissa oloissa lain mukaan meneteltävä samalla tavoin, että millään kansalaisryhmällä ei ole etuoikeuksia.» *Erich* sulki vuonna 1924 ilmestyneessä Suomen valtio-oikeus I teoksessaan varsin selvästi myös lainsäätäjän HM 5 §:n soveltamispiiriin kirjoittessaan (223): »Edellämainitulla tavalla määriteltynä ja rajoitettuna yhdenvertaisuuden periaate oikeastaan merkitsee sitä, että julkisten viranomaisten tulee henkilöön katso-matta yhtäläisesti sovelluttaa lakia sekä ettei ole lupa säätää ns. poikkeuslakeja, jotka asettaisivat määrätty henkilöt tai henkilöryhmät yleisiin oikeuksiin nähden edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan kuin missä kansalaiset yleensä ovat.» *Björkstén* tuntuu vuonna 1925 julkaistussa kirjoituksessaan (JFT 1925, 477) käsittäneen *Erichin* ulottaneen HM 5 §:n soveltamisalan lähinnä vain viranomaisiin ja esittää itse hyväksyvänsä saksalaisessa oikeustieteessä esitetyn käsityksen yhdenvertaisuusnormin kohdistumisesta myös lainsäätäjään. *Puhakka* puolestaan esitti vuonna 1925 ilmestyneessä tutkimuksessaan (Laki ja asetus Suomen oikeudessa, 95–96) tässä kohden hieman epämääräisesti: »Puheenalaisen säännöksen ei voitaneen katsoa sisältävän muuta kuin että lakia on samanlaisten olosuhteiden vallitessa sovellettava samalla tavalla, ja että laki ei saa asettaa yksityisiä kansalaisryhmiä erikoisasemaan niiden yhteiskunnallisen aseman, varallisuuden t.m.s. seikkain perusteella, ei myöskään yhtä tai useampaa edeltäkäs in määrättyä henkilöä eri asemaan muihin verrattuna».

⁸ Ks. kuitenkin s. 37 olevia yleisiä mainintoja.

la (21–22) lainkaan lainsäätäjään, vaan mainitaan vain periaatteen epämääräisyydestään huolimatta sisältävän »erittäin tärkeän ohjeen viranomaisten kaikelle toiminnalle velvoittaen ne suhtautumaan kansalaisiin puolueettomasti ja objektiivisesti». Kohta säilyi samanlaisena kirjan 1946 ja 1949 ilmestyneissä painoksissa. Kun tekijä myöhemmin muokkasi kirjan uudelleen Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin (I) nimiseksi kirjaksi, sisällytti hän yhdenvertaisuutta koskevaan kohtaan vuonna 1956 ilmestyneestä ensimmäisestä painoksesta alkaen (38) edellä viitattujen lausumien lisäksi mm. toteamuksen: »Hallitusmuodon yhdenvertaisuussääntö on Suomessa aina ymmärretty niin, että se ei aseta velvoitusta vain lainsäätäjälle, vaan koskee myös hallintoviranomaisia niiden suorittaessa kansalaisiin kohdistuvia hallintotoimia.» (harvennukset alkuperäiset)

Se, ettei HM 5 §:n kohdistumista lainsäätäjään suinkaan ollut aina pidetty selvänä, ilmenee niistä lausunnoista, jotka *Kastari* ja *Puhakka* antoivat vapunpäivän palkkausta koskevassa asiassa perustuslakivaliokunnalle 1940-luvun lopulla.¹⁰ Lausunnossaan *Kastari* totesi mm., ettei »meillä ole vakaantunut varmaa käsitystä siitäkään, kohdistuuko tuo säännös muiden viranomaisten lisäksi myös lainsäätäjään ja sitooko se sitä». Omasta puolestaan *Kastari* katsoi näin olevan. *Puhakka* puolestaan totesi: »Ei ole täysin selvää, onko hallitusmuodon 5 § tarkoitettu myös lainsäätäjää sitovaksi. Tähän kysymykseen lienee kuitenkin vastattava myöntävästi.» Perusoikeuksista hieman myöhemmin julkaisemassaan kirjoituksessa *Kastari* viittasi myös yhdenvertaisuuteen. Vaikka artikkelissa ei nimenomaisesti mainittukaan säännöksen kohdistumisesta myös lainsäätäjään, lähti kirjoittaja ilmeisesti siitä, että säännös voi vaikuttaa lainsäätäjän kompetenssiin. Tämä on ilmeisesti ollut lähtökohtana myös *Kastarin* perusoikeusteoksessa vuodelta 1972.¹¹

Jo edellämainittujen auktoriteettien kannanottojen perusteella voidaan vain varauksellisesti yhtyä *Murénin* vuonna 1961 esittämään lausumaan (SKL 1961, 529): »Oikeustieteemme on sitä vastoin erimielisyydettä omaksunut sen tulkinnan, että 5 §:ssä on lailla katsottava tarkoitetun sekä olevaa että laadittavaa lakia ja että yhdenvertaisuus siis sitoo myös eduskuntaa sen säätäessä uutta lakia.» Selvistä ristiriidasta *Murénin* mainitseman tulkinnan kanssa ei kylläkään voida puhua esimerkiksi silloin kun myöhemmät tutkijat esittävät yhdenvertaisuusnormin kohdistuvan »oikeastaan ensisijassa» viranomaisiin tai katso-

⁹ Jäänyt käyttämättä.

¹⁰ Ks. prvl 2/tyvm 16/HE 23 (48 vp)/50 vp A III, II (= tapaus 6 tekstissä myöhempanä olevassa luettelossa). Ko. lausunnoista ks. myös tekstissä alav. 23 jälkeen esitettyä.

¹¹ Ks. *Kastari*, LM 1950, 744, 749, ja Kansalaisvapauksien perustuslain turva, yleisesti 21- ja HM 5 §:n osalta 280–282 sekä erit. 286 välikkeetön teksti.

vat, että säännös ei tarkoita »niinkään» lainsäädäntöä.¹² Se, ettei yhdenvertaisuusnormin kohdistumista lainsäätäjään ole tutkijoiden taholta selvin sanoin kiistetty, sanoo kuitenkin sellaisenaan kovin vähän. Merkittävää on se, *asenoidutaanko* meillä HM 5 §:ään vieläkin jossakin määrin niin, että se myönnetään periaatteellisesti tärkeäksi ohjeeksi, kaikkien perusoikeuksien perustaksi ja erääksi ilmaukseksi mielivallan kiellon ja oikeudenmukaisuuden vaatimuksesta ja näin ylevöitettynä ja yleistettynä tosiasiaassa korotetaan se ohjelmalauseiden joukkoon ja ollaan valmiit antamaan sille konkreettista oikeudellista merkitystä vain lainsoveltamisessa tapahtuneiden (karkeiden) diskriminointien kohdalla, vai *asenoidutaanko* niin, että HM 5 §:ssä on säädetty yksi perusoikeusnormi, joka on yhtä sitova kuin muutkin perusoikeusnormit ja jonka sisällön epämääräisyys ja soveltamistapausten vähäisyys ovat vain tulkintaa ja soveltamiskäytännön kehittämistä koskevia kysymyksiä, eivät sitovuuden kriteeri.

Lähden siitä, että HM 5 §:ssä on säädetty kaikkea julkisen vallan toimintaa sitova normi – ei pelkästään ylevän, »kansalaisten veriin syöpyneen» periaatteen mielessä, vaan yhtenä arkisena osana Hallitusmuodon perusoikeusjärjestelmää. Normin reaalin merkitys lainsäätämiskäytännössä riippuu tietysti omaksuttavista tulkinnoista ja tulkintatraditioista – kuten on ollut ja on laita kaikkien perusoikeussäännösten kohdalla.

4. *HM 5 §:n merkitys lainsäätämiskäytännössä.* Eduskunta-asiakirjoista voisi todennäköisesti löytää moniakin viittauksia yhdenvertaisuuteen. Jos tarkastelu rajoitetaan vain siihen, missä määrin eduskunnassa on esitetty kannanottoja Hallitusmuodon yhdenvertaisuusnormin eduskunnan päätöksentekoa sitovasta vaikutuksesta, jää saalis ilmeisesti vähäiseksi. Pyrin seuraavassa hahmottelemaan, minkälainen normimerkitys yhdenvertaisuudelle on annettu (yritetty antaa) perustuslakivalio-

¹² *Makkonen*, Kunnallinen säädösvalta, 147, lausuu – nähtävästi *Hakkilaan* nojaten –: »Tosin on huomattava, että HM 5 § kohdistuu oikeastaan ensisijassa viranomaisiin ja sisältää ajatuksen, että niiden tulee yhtäläisesti soveltaa lakia. Laajimmassa mielessä yhdenvertaisuusperiaate merkitsee kuitenkin samaa kuin mielivallan kielto.» Perustuslakivaliokunnalle antamassaan 9. 5. 1972 päivätyssä lausunnossa hallituksen esityksestä oikeudenkäyntiä huoneenvuokra-asioissa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 51/72 vp, jällempänä olevassa luettelossa tapaus 16) *Jyräki* lausui ehdotuksesta yhdenvertaisuuskysymyksen osalta tehtyjen huomautusten johdosta mm.: »HM 5 §:n mukaan Suomen kansalaiset ovat yhdenvertaiset lain edessä. Tämä säännös ei tarkoita niinkään lainsäädäntöä (koska eri ihmisryhmiä joudutaan lainsäädännössä aina kohtelemaan jossain määrin eri tavoin). Säännöksen ydin on pikemminkin siinä, että hallinnossa ja lainkäytössä, lakia sovellettaessa on samanlaisissa asioissa kaikkia kansalaisia kohdeltava samalla tavoin.»

kunnan käytännössä. Valiokunnan valtiosääntökysymyksissä keskeisen aseman huomioon ottaen kuvaavat sen käytäntöä koskevat tiedot tässä kohden hyvin myös koko eduskunnan käytäntöä.¹³

Valiokunnan käytännöstä kerättävissä oleva, yhdenvertaisuusnormin kannalta mielenkiintoinen aineisto käsittää aikajärjestyksessä seuraavat 19 tapausta.¹⁴

- 1) prvm 13/LAM 9/29 II vp, LA laiksi maaseudun työtätekevän väestön hiekka-, savi-, suomuta- ja turvepehkuratpeen tyydyttämisestä
- 2) prvm 3/HE 36/37 vp, HE Helsingin yliopiston järjestelymuodon perusteista annetun lain muuttamisesta ym.
(Vain vastalauseessa)
- 3) prvl 2/lvm 15/HE 90/37 vp, HE laiksi ulkomaalaisten ja eräiden yhtymien oikeudesta omistaa ja hallita kiinteistöä Petsamon kunnassa
(Vain asiantuntijalausunnossa)
- 4) prvl 7/lvm 31/HE 102/38 vp, HE laiksi ulkomaalaisten ja eräiden yhteisöjen oikeudesta omistaa ja hallita kiinteitä omaisuutta ja osakkeita
- 5) prvl 2 (49 vp)/lvk-/HE 140 (49 vp)/50 vp A III, II, HE laiksi eräisiin Kemin kaupungissa tapahtuneisiin rikoksiin osallistuneiden henkilöiden armahtamisesta
- 6) prvl 2/tyvm 16/HE 23 (48 vp)/50 vp A III, II, HE laiksi itsenäisyyspäivästä ja vapunpäivästä (Ks. myös tapaus 13)
- 7) prvl 3/vvm 22/HE 22/51 vp, HE laiksi eräiden puutavaroiden vientimaksusta
- 8) prvl 1/lvm 3/LAM 1/52 vp, LA laiksi rikoslain 16 luvun 24 §:n kumoamisesta
- 9) prvl 3/vvm 78/HE 24/57 vp, HE laiksi vientimaksusta
- 10) prvl 6/vvm 97/HE 58/57 vp, HE laiksi vientimaksusta

¹³ Valiokunnan käytännön läpikäyminen perustuu varhaisemman käytännön osalta pääasiassa kirjallisuudessa esitettyihin mainintoihin. Tässä kohden merkittävin lähde on *Riepu*, Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana, Vammala 1973, 213–218. Ks. myös *Merikoski*, Yhdenvertaisuusperiaate lainsäädäntökäytössä sekä hallinnossa ja lainkäytössä, Suomen Nimismiesyhdistys 1921–1971, 107–118 sekä *Kastari*, Kansalaisvapauksien perustuslain turva, 280–289, mainittuja tapauksia. Tekstissä mainittavat tapaukset ovat ymmärrettävästi jossakin määrin valikoituja, ts. huomiota on kiinnitetty asialliseen merkittävyyteen tai oikeudelliseen mielenkiintoisuuteen eikä esim. yhdenvertaisuuteen liittyvien sanojen käyttämiseen sellaisenaan. Sivuun on jätetty myös ensi sijassa HM 14 §:ää tai muuten kielisuhteiden järjestelyä koskevat kannanotot, esim. lausuma peruskoulua koskeneessa prvl 3/sivm 15/HE 52/74 vp.

¹⁴ Luettelossa käytettyjä, eduskunta-asiakirjoihin viittaavia lyhennesarjoja ja niiden muodostamisperusteita olen tarkemmin esitellyt Säädösvalvonta Suomessa I Eduskuntalait, Vammala 1974, XVIII, sekä LM 1969, 269–271.

- 11) prvl 7/ltvm 49/HE 85/57 vp, HE laiksi yleisistä teistä annetun lain muuttamisesta
(Vain eriväessä mielipiteessä)
- 12) prvl 11/maatvm 30/HE 187/57 vp, HE laiksi viljan hinnasta eräissä tapauksissa
- 13) prvl 13/tyvk-/LA N:o 125 (58 vp)/61 vp A V, II, LA laiksi vapunpäivän järjestämisestä työntekijäin vapaapäiväksi eräissä tapauksissa annetun lain muuttamisesta (Ks. myös tapaus 6)
(Vain asiantuntijalausunnossa)
- 14) prvl 7/ltvm 30/HE 50/61 vp, HE laiksi eräistä lohikymmenyksistä kertyneiden varojen käyttämisestä
- 15) prvl 9/lvm 13/HE 156/64 vp, HE laiksi luottoehdoista vähittäismaksukaupassa annetun lain muuttamisesta
- 16) prvl 5 (72 vp)/lvk-/HE 51 (72 vp)/73 vp, HE oikeudenkäyntiä vuokra-asioissa koskevaksi lainsäädännöksi
- 17) prvl 1/maametsävm 4/HE 8/73 vp, HE laiksi eräiden asutusluottojen järjestelystä
- 18) prvl 5/vvm 35/HE 96/73 vp, HE laiksi eräistä talonrakennustoista vuodelta 1973 suoritettavasta investointiverosta
- 19) prvl 2/maametsävm /HE 237 (74 vp)/75 vp, HE maatilalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Normille annetun merkityksen arvioiminen vaatii ko. tapausten erittelyä. Tällöin on syytä kiinnittää huomiota ainakin seuraavaan kolmeen seikkaan: 1) onko kyseessä valiokunnan (enemmistön) kanta vai erivä mielipide, 2) onko kyseessä vain muun ohessa esitetty, varsinaista argumenttia täydentävä lausuma (*obiter dictum*) vai lausuma, jolle kannanotto yksinomaisesti tai ainakin samanveroisesti muiden argumenttien kanssa perustuu (*ratio decidendi*)¹⁵ ja 3) onko käsillä olleen ehdotuksen katsottu olevan sopusoinnussa vai ristiriidassa HM 5 §:n kanssa.¹⁶

Tapauksista on 15 sellaista, jossa yhdenvertaisuusnormiin on vedottu (myös) valiokunnan kannanotossa, kahdessa on näin tehty vain eriväessä mielipiteessä (tapaukset 2 ja 11)¹⁷ ja kahdessa vain valiokun-

¹⁵ *Ratio decidendi* – *obiter dictum* kahtiajaosta tässä yhteydessä samoinkuin ko. jaon suhteellisuudesta ks. alav. 14 mainittu teokseni, 190–192, myös alav. 243.

¹⁶ Todettakoon, ettei yhdessäkään ko. tapauksessa ole esitetty, että HM 5 § velvoittaisi tiettyyn toimenpiteeseen. Tähän suuntaan käyvistä ajatuskuluista ks. kuitenkin tapaus 11.

¹⁷ Tapauksessa 2 oli kyseessä Estlanderin ja Söderhjelmien vastalause (IV), jossa mm. katsottiin ehdotettu ruotsinkielisen opetuksen järjestely HM 5 §:n vastaiseksi. Tapauksessa 11 oli prvm:ssä kysymys vain aloiteoikeudesta, Kilven, Tainion ja Koivusen eriväessä mielipiteessä taas puollettiin esitykseen ehdotettua ko. lisäystä materiaalisin perustein ja nojaututtiin tässä HM 5 §:ään.

nan kannanottoon liitettyssä asiantuntijalausunnossa (3 ja 13).¹⁸ Jaoteltu *ratio decidendi*- ja *obiter dictum*-tyyppisiin lausumiin on rajata-pauksissa luonnollisesti harkinnanvaraista. Edellämäinuituista 15 tapauksesta, jossa yhdenvertaisuusnormiin on puututtu valiokunnan kannanotossa, voidaan normin käsittelyn ehkä yhdeksässä tapauksessa (1, 4, 5, 7, 8, 15, 16, 17, 18) katsoa olevan osa päätöksen *ratio decidendi*-sisällöstä, kuudessa (6, 9, 10, 12, 14, 19) taas katsoa sen olevan vain *obiter dicta*. Näinkin suoritettu jako saattaa antaa yhdenvertaisuuden merkityksestä ylimitoitettun kuvan. Yhdenvertaisuuslausumat ovat näet useimmiten liittyneet juuri omaisuudensuojaa koskeviin perusteluihin ja omaisuudensuojakysymysten valiokunnan käytännössä saaman korostuneen aseman huomioon ottaen voidaan olettaa omaisuudensuojanäkökohtien olleen tosiasiallisesti keskeisiä silloin kun valiokunnan kannanotossa viitataan sekä omaisuudensuojaan että yhdenvertaisuuteen.¹⁹

HM 5 §:n tulkintojen kannalta voivat valiokunnan argumentoinnit luonnollisesti olla antoisia siitä riippumatta, onko käsillä ollut ehdotus katsottu HM 5 §:n mukaiseksi vai vastaiseksi. Yhdenvertaisuusnormille annetun merkityksen kannalta voidaan kuitenkin tapauksia, joissa ehdotus on katsottu HM 5 §:n vastaiseksi, pitää tärkeämpinä: valiokunnanhan lienee helpompi ottaa kannanottoihinsa lausumia siitä, mitä perustuslainsäännöksiä ehdotus ei loukkaa, kuin perustella päinvastaisia lausumia ja siis samalla vaatimusta VJ 67 §:n soveltamisesta. Niistä 15 tapauksesta, jossa yhdenvertaisuudesta on lausuttu itse valiokunnan kannanotossa, on vain neljässä (1, 6, 14, 16) pidetty ko. ehdotusta yhdenvertaisuusnormin vastaisena. Näistäkin vain kaksi (14, 16) sisältää pelkkää viittausta laajemman ja edes jotenkin perustellun kannanoton yhdenvertaisuuteen.²⁰ Kun yhdenvertaisuutta koskenut perustelu tä-

¹⁸ Tapauksessa 3 oli *Erich* antanut lausunnon, jossa lähinnä *obiter dictum* luontoisesti todettiin, ettei HM 5 §:n mukaista yhdenvertaisuutta voitane niin laajentaa, että se estäisi ko. yleisten rajoitusten säätämisen yhtymien maanomistusoikeuteen. Tapauksessa 13 pohti *Kaira* yhdenvertaisuusnormin sisältöä melko lavealti ja kritikoiden samassa kysymyksessä aikaisemmin (tapaus 6) esitettyjä kantoja. Valiokunta ei ko. tapauksissa lausunut yhtyvän asiantuntijalausuntoon.

¹⁹ Luettelossa mainituista tapauksista on 15 sellaista, jossa yhdenvertaisuuslausuma liittyi juuri omaisuudensuojaa koskevaan argumentointiin. Tapauksissa 2, 5, 8 ja 16 yhdenvertaisuuteen viitattiin muiden kysymysten (perusoikeuksien) yhteydessä. Omaisuudensuojakysymysten dominoivasta asemasta valiokunnan käytännössä ks. esim. *Hidén*, LM 1975, 440–457.

²⁰ Tapauksessa 1 valiokunta totesi yksioikoisesti, että aloitteessa tehdyn ehdotuksen »asiallisesti epätasälliset ja hämävät säännökset ovat ristiriidassa hallitusmuodon omaisuuden turvaa ja kansalaisten yhdenvertaisuutta lain edessä koskevien säännösten kanssa ...». Tapauksessa 6 rajoittui yhdenvertaisuuteen viittaaminen mainintaan, jonka mukaan ehdotettu järjestely »ei ainoastaan merkitse sopimuspuolten käsittelemistä eri

pauksessa 14 on luonnehdittavissa *obiter dictum* -tyyppiseksi,²¹ voidaan sanoa, että perustuslakivaliokunta on vain kerran, asunto-oikeuksien perustamista koskeneessa kysymyksessä vuonna 1972 (tapaus 16), perustellen katsonut käsiteltävänään olleen lakiehdotuksen juuri HM 5 §:n vastaiseksi.

5. *Yhdenvertaisuusnormin sisältö oikeustieteessä.* Kysymys siitä, minkälaiseksi tai miten itse yhdenvertaisuus on HM 5 §:n normin puitteissa käsitettävä, on perustuslakivaliokunnan lausumissa jäänyt sivuun valiokunnan tyytyessä yleensä pelkästään toteamaan, onko tietty asetelma sen mielestä HM 5 §:n mukainen vai ei. Myös oikeustieteessä on Hallitusmuodon yhdenvertaisuusnormi saanut osakseen vähemmän huomiota kuin muut perusoikeudet.

1920-luvulla esittivät *Hermanson, Erich* ja *Puhakka* jossakin määrin vaihtelevin sanonnoin yhdenvertaisuuden edellyttävän, että kaikkia kohdellaan samanlaisissa oloissa samalla tavoin ja ettei kansalaisia saa asettaa edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan toisiin verrattuna.²² *Hakkila* mainitsee kommentaarissaan (37–40) HM 5 §:n sisällöstä myös samanlaisen kohtelun vaatimuksen ja esittää sen tarkennukseksi lähinnä vain toteamuksia siitä, mitä aikaisemmin esiintyneitä erotteluja lainsäädäntö ja mm. Hallitusmuoto ovat poistaneet. Yhdenvertaisuuden kuvaamisen samanlaisen kohtelun vaatimukseksi tulee esille myös sotien jälkeisissä julkaisuissa, ehkä näkyvimmin *Merikosken* edellä mainituissa Suomen julkisoikeuden oppikirjoissa.²³

Samat kuvaukset mutta myös uusia piirteitä esitettiin yhdenvertaisuusnormista niissä asiantuntijalausunnoissa, joita eräät tutkijat antoivat perustuslakivaliokunnalle vapunpäivän palkallista vapaata koskevassa asiassa 1948–1949 ja sittemmin 1958 (ta-

tavalla, vaan . . . ». Ko. kannanoton muodostumisesta ks. asiassa annetut asiantuntijalausunnat ja tapauksessa 13 annettu *Kairan* lausunto sekä *Jansson*, *Grundlagsutskottets funktioner vid riksdagarna 1939–1952*, Helsingfors 1954, 199, ja *Kastari*, *Kansalaisvapauksien perustuslain turva*, 281.

²¹ Ko. tapauksen arvioinnista tässä suhteessa ks. edellä alav. 14 mainittu teokseni, 228–230.

²² Ks. edellä alav. 7 esitettyjä sitaatteja.

²³ *Merikosken* ko. oppikirjojen sisältö ei tässä kohden ole vuosien mittaan muuttunut, lähinnä vain täydentynyt. Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I, viides painos (1974) hän kirjoittaa mm. (33–34): »HM 5 §:n säännös ei voi eikä sen tarkoituksena olekaan poistaa kaikkea tosiasiallista eriarvoisuutta ja eriaisteisuutta, jota yhteiskunnallisessa elämässä ihmisten kesken ilmenee johtuen fyysisten ja henkisten ominaisuuksien, sivistyksen ja varallisuuden epätasaisesta jakautumisesta sekä erilaisista elämäntilanteista. Mutta yhdenvertaisuuden periaate sisältää sen, että kaikkia kansalaisia on keskenään samanlaisissa tapauksissa kohdeltava samalla tavoin, saman kaavan mukaan, antamatta kenellekään henkilökohtaisesti etuoikeutettua asemaa esim. hänen syntyperänsä tai varallisuutensa perusteella.»

paukset 6 ja 13). Lausunnossaan 7. 12. 1948 *Kastari* totesi, että maissa, joissa lainsäätäjän on sidottu yhdenvertaisuusnormiin, on sen sisältö voitu kiteyttää ohjeeksi: »seikkoja, joihin oikeusvaikauksen mukaan on suhtauduttava samalla tavalla, ei ole lupa ilman riittävää aihetta käsitellä eri tavalla». Suomen lainsäädäntöjärjestelmässä ei ehkä ollut aihetta puhua tällaisesta »mielivallan» kiellosta, mutta »asiallisesti on HM 5 §:n sisältö meilläkin ytimeltään sama». Myöhemmänä lausunnossa viitattiin vielä siihen, että HM 5 §:n sisältönä oli kieltää »luonteeltaan» samanlaisina pidettävien seikkojen käsitteleminen eri tavalla. *Puhakka* mainitsi lausunnossaan 10. 6. 1949 vaatimuksen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa olosuhteissa, mutta korosti samalla vertailukohteen merkitystä periaatteellisesti merkittävällä tavalla: »Asian tutkiminen Suomen kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta lain edessä on tässä yhteydessä täysin aiheeton ja hyödytön, koska on kysymys kahdesta eri asemassa olevasta kansalaisryhmästä, työnantajista ja työntekijöistä, joiden työsuhteesta johtuvat oikeudet ja velvollisuudet ovat erilaiset eivätkä asian luonnosta johtuen voikaan olla samanlaiset.» Lausunnossaan 7. 11. 1958 *Kaira* täysin yhtyi *Puhakan* esittämään käsitykseen.

Joitakin lisänäkökohtia on mainittu myös 1960- ja 1970-luvun kirjallisuudessa. Vuonna 1961 julkaistussa artikkelissaan (SKL 1961, 529–530) *Murén* toteaa yhdenvertaisuuden tarkoittavan yhdenmukaisuutta samanlaisissa oloissa, »mutta tässä mielessä ei yhdenvertaisuuden vaatimus voi olla ehdoton». Jatkossa hän mm. katsoo vaikeimman ongelman olevan siinä, milloin on samanlainen olosuhde ja milloin erilaiseen menettelyyn oikeuttava erilainen olosuhde. Eri oikeudenaloilla eriluonteiset erilaisuudet ovat asiaan vaikuttavia ja oikeuttavat siten erilaiseen menettelyyn. Kyseessä on intressien vertailu ja yhdenvertaisuus saattaa joutua väistymään jonkin ko. oikeudenalalla tärkeämmän intressin tieltä, mutta se estää kuitenkin mielivallan. Vuonna 1968 ilmestyneessä Kunnallinen säädösvalta -kirjassaan *Makkonen* (147, 157) sanoo yhdenvertaisuuden laajimmassa mielessä merkitsevän samaa kuin mielivallan kieltö. Myöhemmänä hän kytkee yhdenvertaisuuden suhteellisuuteen ja mainitsee esimerkin kansalaisten asettamisesta suhteellisesti samanlaiseen asemaan, jolloin yhdenvertaisuutta ei loukata kansalaisten näennäisesti erilaisesta asemasta huolimatta.

Perusoikeuksia käsittelevässä tutkielmassani vuodelta 1971²⁴ olen yrittänyt eritellä niitä tekijöitä, jotka yhdessä vaikuttavat perusoikeuksien – myös yhdenvertaisuuden – rajan määräytymiseen. Kansalaisvapauksien perustuslainturva -kirjassaan vuodelta 1972 *Kastari* (276, 284–289) toteaa yhdenvertaisuusnormin kieltävän tekemästä mielivaltaisista eroja silloin kun asian luonto vaatii samojen tai samantapaisten seikkojen käsittelemistä sa-

²⁴ Ks. edellä alav. 6 mt., erit. 101–106.

malla tavalla. Eri kohdissa hän myös puhuu normista perusoikeuspykälien katonnormina, mielivallan kieltona tai oikeudenmukaisuussäännöksenä. Lausumat kuitenkin koskevat enemmänkin sitä, minkälaiseksi yhdenvertaisuusnormi voitaisiin kehittää kuin sitä, minkälaiseksi se olisi meillä nyt perusteltua käsittää. *Riepula* on väitöskirjassaan vuodelta 1973 eritellyt perustuslakivaliokunnan käytäntöä myös yhdenvertaisuusnormin osalta ja toteaa tässä yhteydessä mm. (213–214), että HM 5 §:n ei ole sinällään katsottu oikeuttavan (tai velvoittavan) lainsäätäjää ryhtymään toimiin yhteiskunnassa vallitsevien sosiaalisten eriarvoisuuksien poistamiseksi ja että säännöksen on katsottu velvoittavan yhdenvertaisuuteen enemmänkin yhteiskuntaluokkien ja -ryhmien sisällä kuin koko yhteiskunnassa.

Yhteenvetona voidaan oikeustieteessä Hallitusmuodon yhdenvertaisuusnormin sisällöstä esitetyistä käsityksistä todeta seuraavaa. Säännöksen on yleisesti lausuttu edellyttävän samanlaista kohtelua samanlaisissa tilanteissa. Tämän »tarkennukseksi» ei ole esitetty juuri muuta kuin viittaus asian luonnon tai oikeusvakaumuksen merkitykseen sekä eräitä esimerkkejä, jotka toisaalta ilmeisyydessään, toisaalta ylimalkaisuudessaan ovat olleet melko mitäänsanomattomia. Yhdenvertaisuus on liitetty oikeudenmukaisuus- ja mielivallankielto-postulaatteihin, mutta vain hyvin yleisessä, kytkentöjen ja ongelmien olemassaoloon viittaavassa muodossa. Yleisesti voidaan esityksiä pitää abstraktisina, käytettyjä ilmauksia hyvin väljäpiirteisinä. Ainoastaan *Murénin* ja jossakin määrin *Puhakan* esityksessä ja omassa kirjoituksessani on pyritty konkreettisempien tulkintanäkökohtien esilletuomiseen ja yhdenvertaisuusnormin kytkemiseen koko perusoikeussäännöstöä yleensä koskevaan tulkintatraditioon.

Säännöksen normisisältö

6. *Perusoikeuksia yleensä koskevia näkökohtia.* Hallitusmuodon yhdenvertaisuusnormi on osa perusoikeusjärjestelmää – ei ainoastaan siinä ulkoisessa mielessä, että yhdenvertaisuutta koskeva 5 § on perusoikeuksia koskevassa II luvussa, vaan myös normin tulkintoja ja niiden kehittämistä ajatellen.²⁵ Hallitusmuodossa taattuja perusoikeuk-

²⁵ HM 5 §:n tulkinnassa voi tietysti olla merkitystä muillakin Hallitusmuodon säännöksillä kuin II luvussa olevilla. Tällainen säännös on esim. armahdusta ja erivapautta koskeva HM 29 §, joka sisältää HM 5 §:n kanssa samalla normitasolla annetun valtuutuksen tietyissä rajoissa tapahtuvaan erotteluun. Hallitusmuodon säännöksiin laajemmalti liittyviin kysymyksiin ei tässä voida puuttua.

sia ei voida käsitellä ikäänkuin kyseessä olisivat toisistaan täysin riippumattomat normit. Perusoikeudet muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden ja annettaessa sisältöä pykäläjärjestyksen mukaan toisistaan erotettavissa oleville perusoikeuksille on aina otettava huomioon myös muissa säännöksissä osoitetut perusoikeudet ja koko perusoikeusjärjestelmää koskevat »yleiset opit». Yhdenvertaisuusnormin tämänhetkinen sisältö Suomessa on jo tästä syystä erittely-yritysten kohteena jotakin muuta kuin yhdenvertaisuusperiaate yleensä oikeudellisena tai filosofisena kysymyksenä.

Olen vuonna 1971 ilmestyneessä tutkielmassa käsitellyt perusoikeuksien yleisiä kysymyksiä ja mm. seikkoja, joilla on merkitystä harkittaessa, onko jokin menettely sopusoinnussa jonkin tai joidenkin perusoikeuksien kanssa.²⁶ Kirjoitusta laajemmin kertaamatta totean luottelonomaisesti seuraavat seikat:

Yhdenvertaisuusnormin lainsäätäjälle asettamat rajat ovat – kuten muidenkin perusoikeusnormien – joustavat ja tätä joustavuutta luovat erilaiset tekijät. Hallitusmuodon nykyisen perusoikeusjärjestelmän puitteissa ei juuri voida väittää HM 5 §:n konkreettisesti velvoittavan lainsäätäjää joihinkin toimiin. Sen sijaan voidaan sanoa, että jos erottelua sisältävä toimenpide on tarpeen jonkin perusoikeuden – myös yhdenvertaisuuden – turvaamiseksi tai perusvelvollisuuden toteuttamiseksi, puoltaa tämä osaltaan toimenpiteen hyväksymistä tavallisessa laissa. Mitä vähäisempi on erottelun tosiasiallinen merkitys ja mitä välttämättömämmästä toimenpiteestä on kysymys, sitä perustelumpaa tältä osin on soveltaa VJ 66 §:ää. Erottelevan menettelyn hyväksymistä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä saattaa osaltaan puoltaa se, että erottelu liittyy selvästi kansalaisen omaan valintaan tai käyttäytymiseen. Merkitystä voi olla myös sillä, miten erottelun kohteeksi joutuvien oikeusturvamahdollisuudet on järjestetty.

Eräät em. kirjoituksessa käsitellyt seikat ovat erityisen mielenkiintoisia yhdenvertaisuuden kannalta. Tarkastelen seuraavassa omina jaksoinaan säännösten edellyttämän erottelun tosiasiallisen tuntuvuuden merkitystä, suhtautumista eroihin, joita ei ole säännöksissä edellytetty, mutta joita sen soveltamisessa faktisesti aiheutuu, erontekoperusteiden ja säädöksen tavoitteiden merkitystä sekä kysymystä vertailuryhmästä. Esitettyjen näkökohtien valossa arvioin lopuksi lyhyesti eräitä perustuslakivaliokunnan ratkaisuja.

Korostettakoon, että seuraavassa erikseen käsiteltävät seikat eivät

²⁶ Ks. edellä alav. 6 mt., erit. 84–106.

ole yksinomaisia kriteerejä perustuslainmukaisuusratkaisun tekemisessä, vaan ainoastaan eräitä osatekijöitä, joiden merkitys vaihtelee tapauksesta toiseen.

7. *Erottelun tosiasiallinen tuntuvuus.* Erottelusta, diskriminoinnista puhuminen edellyttää implisiittisesti käsitystä samanlaisen kohtelun mahdollisuudesta ja ko. samanlaisuuden rajoista. Samanlaisuudesta puhuminen ei toisaalta paljoa selvitä: kysymyshän on tietysti samanlaisuuksien/erilaisuuksien relevanssista. Tämän ongelmallisuuden tässä sivuuttaen voidaan kuitenkin todeta kohtelun samanlaisuudesta tehdyn poikkeuksen suuruuden merkittävyys – samalla tavoin kuin lievät puuttumiset perusoikeuksiin yleensä voivat olla mahdollisia tavallisessa laissa, aivan samalla tavoin voivat lievät erottelut olla sopusoinnussa perustuslain kanssa. Kohtelun samanlaisuudesta poikkeamisen määrää arvioitaessa on huomio kiinnitettävä ensi sijassa poikkeamisen tosiasialliseen merkitykseen kansalaisen kannalta eikä niinkään siihen, minkälaisia eroja muodostuu abstraktioiden, juridisten käsitteiden tasolla. Käytännössä ei positiivisiin ja negatiivisiin diskriminointeihin voitane suhtautua samalla tavoin. Suosivat erottelut ollaan ilmeisesti taipuvaisia hyväksymään ja on usein – esim. vähemmistöjen aseman ja sosiaaliturvan järjestelyssä – syytä hyväksyä helpommin kuin »vastavansuuriset» oikeuksia rajoittavat erottelut.

Kaikkiin perustuslakivaliokunnan yhdenvertaisuusnormia koskeviin kannanottoihin on oletettavasti vaikuttanut myös käsitys siitä, miten merkittävä poikkeus kohtelun samanlaisuudesta on kyseessä. Tämä jää kuitenkin oletukseksi, koska valiokunta ei yleensä ole pitänyt tarpeellisenä lainkaan eritellä ko. poikkeavuuksia HM 5 §:n normin kannalta. Valiokunnan edellä luetelluista ratkaisuista sisältyy ainoastaan kolmeen (7, 10, 15) erottelun tosiasiallista merkitystä koskeva, perusteltu kannanotto. Oikeuskysymys ja valiokunnan kanta siihen oli ko. tapauksissa sama: lainsäädännössä edellytettujen järjestelyjen erilaisuudella ei ole HM 5 §:n kannalta merkitystä, jos järjestelyjen kohteeksi joutuvilla on mahdollisuus valita ko. erilaisiksi katsottujen vaihtoehtojen välillä. Kannanotto ei voine antaa aihetta erimielisyyteen.²⁷

²⁷ Erottelun tuntuvuuteen liittyvänä voidaan mainita prvm 10/HE 178 (74 vp)/75 vp liitetty Junnilan vastalause, jossa vaalilain muutosta pidettiin yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisena, koska se asetti puolueisiin kuulumattomat »poliittisten vaikutusmahdollisuuksien suhteen selvästi huonompaan asemaan» kuin puolueiden jäsenet.

8. Erot, joita säännökset eivät edellytä, mutta joita syntyy soveltamiskäytännössä.

Yhdysvalloissa on liittovaltion korkein oikeus – jonka perusoikeuksia koskevilla ratkaisulla on ollut vaikutusta perusoikeuskäsitysten kehittymiseen maan rajojen ulkopuolellakin – ottanut erityisesti opetustoimessa tapahtuvaa erottelua koskevissa ratkaisuisaan kantaa muun muassa ns. »separate but equal» ajatukseen. Tämän ajatuksen mukaan esim. rodun perusteella tapahtuva erottelu kouluissa voisi olla laillista edellyttäen, että kaikki mitattavissa olevat (»tangible») tekijät ko. kouluissa ovat samanveroiset. Vuonna 1954 annetussa kuuluisassa päätöksessään korkein oikeus katsoi aikaisemmista prejudikaateista poiketen, että erottelu kouluissa oli perustuslain vastaista, että »separate educational facilities are inherently unequal». Ratkaisun perusteluissa painotettiin niitä psykologisia ja muita tosiasiallisia haittoja, joita erottelusta joka tapauksessa – oli ko. koulut järjestetty miten tahansa – aiheutuu värillisille.²⁸

Mainittu tuomioistuinratkaisu on aiheeltaan ja perusteluiltaan tiettyyn yhteisöön sidottu. Se havainnollistaa kuitenkin erästä yhdenvertaisuuden yhteydessä esille tulevaa kysymystyyppiä ja sen potentiaalista merkittävyyttä. Yleisesti lausuen voidaan kysyä: onko säädösten perustuslainmukaisuutta yhdenvertaisuusnormin kannalta tutkittaessa kiinnitettävä huomiota vain siihen, edellyttävätkö tai sallivatko säädökset epäyhdenvertaista kohtelua, vai onko merkitystä myös sillä, minkälaisia epäyhdenvertaisiksi luonnehdittavia muita seuraamuksia säädösten soveltamisesta tosiasiaassa voidaan olettaa aiheutuvan.

Olen toisessa yhteydessä käsitellyt kysymystä lainsäädäntötoimenpiteen välillisten (tosiasiallisten) vaikutusten merkityksestä yleensä perusoikeussuojan kannalta.²⁹ Esitettyä toistamatta totean lyhyesti seuraavaa. Lain muiden kuin säädettäessä tarkoitettujen seuraamusten huomioon ottaminen johtaa helposti kausaaliketjun seuraamista koskeviin rajanveto-ongelmiin. Ko. seuraamusten huomioon ottamiseen on syytä suhtautua suurella varauksella jo siitä syystä, että kysymys on lainsäätäjän normaalin kompetenssin rajoittamisesta. Seuraamusten tulkinnallisen relevanssin rajaa ei kuitenkaan voida täysin samaistaa käsitteelliseen rajaan tarkoitettujen ja tarkoituksen ulkopuolisten seuraamusten välillä. Lain soveltamiseen saattaa liittyä sellaisia lain sisältöä ajatellen tyypillisiä tai väistämättömiä seuraamuksia, jotka karkeissa

²⁸ Ks. tarkemmin esim. *Gunther, Gerald & Dowling, Noel T.*, *Cases and Materials on Constitutional Law*, Eighth Edition, Mineola, N.Y. 1970, 1420–1436.

²⁹ Ks. edellä alav. 6 mt., 35–36.

muodoissaan on meidän perusoikeusjärjestelmässämme syytä ottaa lainsäätäjän kompetenssia arvioitaessa huomioon siitä riippumatta, katsotaanko lainsäätäjän pyrkineen niihin.³⁰

Perustuslakivaliokunnan em. tapauksista on kahdessa kiinnitetty merkittävästi huomiota myös soveltamiskäytännössä aiheutuvien seuraamusten merkitykseen harkittaessa, onko jokin laki HM 5 §:n kanssa sopusoinnussa.³¹ Tapauksessa 8 katsoi perustuslakivaliokunta, ettei RL 16:24 ollut diskriminatorinen eikä sen kumoaminen siten ollut tarpeen. Valiokunnan lausuntoon samoin kuin ulkoasiainvaliokunnan asiassa antamaan lausuntoon liitetyissä eriävissä mielipiteissä taas katsottiin, että säännöksen muodollinen puoli ei ollut ratkaiseva, vaan huomiota oli kiinnitettävä myös säännöksen tarkoitukseen ja käyttöön, joita eriävissä mielipiteissä pidettiin diskriminatorisina. — Näin yleisenä esitettyä ajatukselta ei voida kieltää tiettyä oikeutusta. Jos sinänsä abstraktisin kriteerein kirjoitettua säännöstä säädettäessä on selvää ja ehkä tarkoitettuaakin, että säännöstä tullaan soveltamaan vain tiettyyn ryhmään, ja jos tähän ryhmään rajautuvaa soveltamista on syytä pitää diskriminatorisena, ei sitä, että HM 5 §:ään vedotaan jo säättämisyjärjestystä harkittaessa, voida ääritapauksissa pitää mitenkään haettuna. Ääritilanteita lukuunottamatta ei HM 5 §:ään vetoaminen tämäntyyppisissä tilanteissa kuitenkaan kuulu säättämismvaiheeseen vaan soveltamismvaiheeseen: jos muodollisesti »neutraalia» säännöstä sovelletaan diskriminatorisesti, on kyseessä HM 5 §:n vastainen menettely virkatoimissa.

Tapaus 11 vuoden 1957 lopulta koski yleisistä teistä vuonna 1954 annetun lain, joka oli tulossa voimaan vuoden 1958 alusta, muutosehdotusta. Tarkoituksena oli, että aikaisemman lain mukaan tehtyjen kunnan- ja kyläteiden rakentamispäätösten edellyttämät tietyt saataisiin panna alulle vielä vuosina 1958 ja 1959. Valiokunnan lausunto koski vain aloiteoikeutta. Eriävässä mielipiteessä kiinnitettiin huomiota siihen, että vanhan lain mukaisia kunnan- ja kyläteiden rakentamis- ja parantamishakemuksia oli lääninhallituksissa vireillä niin paljon, ettei niitä kaikkia ehdittäisi ratkaista ennen uuden lain voimaantuloa. Tämän vuoksi ko. mielipiteessä puollettiin ehdotettua lisäystä, »jonka tarkoituksena on saattaa kaikki vanhan lain mukaan lääninhallitukselle hakemuksensa jättäneet hakijat samanlaiseen asemaan» ja todettiin lisäyksen olevan tarpeen, »jotta HM 5 §:n tarkoittamaa kansalais-

³⁰ Ks. tässä yhteydessä myös, mitä alav. 6 mainitussa kirjoituksessani on esitetty (36–38) norminantajan motivaation merkityksestä.

³¹ Tässä ei ole otettu lukuun tapauksia 9 ja 12, joissa valiokunta edellytti, että lakiehdotukseen sisältyviä, harkintavaltaa antavia säännöksiä sovellettaessa on noudatettava HM 5 §:n mukaista yhdenvertaisuusperiaatetta. Tällaisen edellytyksen täytyy katsoa ilman julkilausumistakin liittyvän kaikkien tavalliseen lakiin sisältyvien, harkintavaltaa antavien säännösten säätämiseen.

ten yhdenvertaisuutta lain edessä ei loukata». – Tapauksessa esillä ollut asetelma merkitsee yhdenvertaisuuden kannalta tyypiltään hyvin reaalista ongelmaa: voidaanko lainsäädännöllä toteuttaa järjestelyjä, joista etukäteen tiedetään, että viranomaisten suorittama täytäntöönpano ei esim. puuttuvan kapasiteetin ja määräaikojen vuoksi voi johtaa yhdenvertaiseen kohteluun. Periaatteen tasolla on helppo sanoa, että lainsäätäjä ei saa näin menetellä. Vaikeampaa on sanoa, miten selvää pitää epäyhdenvertaisen kohtelun väistämättömyyden olla ennen kuin tällä seikalla on osaltaan vaikutusta lain säätämisyjärjestykseen.³²

9. *Erontekoperuste ja säädöksen tavoitteet.* Lain tarkoitus eli lailla tavoitellut päämäärät ja toisaalta laissa käytetyt erontekoperusteet, siis ne enemmän tai vähemmän abstraktiset tunnusmerkit, joilla lain tai sen yksittäisten säännösten sovellutusala rajataan, ovat käsitteellisesti kaksi eri asiaa. Lainsäätämisessä ne saattavat liittyä erottamattomasti toisiinsa, erottelu voi olla osa lain tarkoitusta. Käsittelen molempia seuraavassa yhdessä.

Lain tarkoituksella voi HM 5 §:n soveltamisessa olla kahdenlaista merkitystä. Yhdenvertaisuusnormin voidaan katsoa kieltävän tietyssä tarkoituksessa säädetyt lait ja toisaalta voidaan katsoa tietyn tarkoituksen osaltaan vaikuttavan siihen, että tietty erottelu voidaan toteuttaa tavallisella lailla. Minkälaiset lainsäädännölliset pyrkimykset HM 5 § kieltää? Konkreettisuuteen pyrkivät vastaukset ovat tässä väistämättä jossakin määrin subjektiivisia. Pitäisin kahta *lähtökohtaa* kuitenkin perusteltuna. Perusoikeusjärjestelmän sisäisen riidattomuuden vaatimus edellyttää, että lain tavoitteena ei saa olla kansalaisten erottelu sen tavan perusteella, jolla he ovat käyttäneet perusoikeuksiaan eli ts. erotteleva toimenpide ei saa nojata perusteeseen, joka on jonkin perusoikeuden käyttämistä tai toteutuu sen kautta. Yhdenvertaisuutta yleensä koskeviin käsityksiin ja valtiosääntöjen yhdenvertaisuuslausumien takana olevaan traditioon viitaten voitaneen myös lähteä siitä, että lain tarkoituksena ei saa olla synnynnäisiin tai vastaaviin, henkilön tahdosta riippumattomiin seikkoihin perustuva erottelu. Tällaisia perusteita olisivat esim. rotu, äidinkieli, sukupuoli, yhteiskunnallinen tausta ja ikä.

Kysymystä tavoitteista, jotka puoltaisivat erottelevan toimenpiteen hyväksymistä tavallisessa laissa, on syytä tarkastella niiden käsitysten

³² Perusoikeusjärjestelmään voisi sisältyä myös se, että lainsäätäjällä katsottaisiin olevan *velvollisuus* ryhtyä toimenpiteisiin mainitunkaltaisen, soveltamiskäytännössä syntyvän epäyhdenvertaisuuden torjumiseksi. Kuten edellä on mainittu, ei perusoikeusjärjestelmämme nykyisellään juuri tunne velvoittavaa normivaikutusta.

puitteissa, jotka koskevat tarkoituksen merkitystä yleensä perusoikeuksiin kajottaessa. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on erityisesti työväensuojelutarkoitukselle annettu perusoikeuksiin kajoamisvaltuutta laajentavaa merkitystä. Yleisemminkin voitaneen lähteä siitä, että lain takana olevan yhteiskunnallisen tarpeen yleinen tärkeys puoltaa mahdollisuutta puuttua perusoikeuden, esim. yhdenvertaisuuden suojaan tavallisessa laissa. Puuttumisvaltuuksien kannalta on merkitystä myös perusoikeuskokonaisuuteen liittyvillä seikoilla. Jos lain tarkoituksena on perusoikeuden – minkä tahansa – turvaaminen tai kehittäminen, puoltaa tämä osaltaan mahdollisuutta tavallisessakin laissa rajoittaa (lievästi) mitä tahansa perusoikeutta.

Nimenomaan erontekoperusteen yhteydessä on huomiota kiinnitettävä myös tarjolla oleviin perustevaihtoehtoihin ja niillä operoivan lain toteuttamis(täytäntöönpano-)kelpoisuuteen. Merkitystä on ts. sillä, onko HM 5 §:n kannalta kriittisen järjestelyvaihtoehdon lisäksi olemassa muita lain tarkoituksen toteutumisen riittävästi turvaavia ja samalla perusoikeuksiin vähemmän kajoavia vaihtoehtoja. Jos vaihtoehtoja on, eivät vähäiset, esim. kuluihin tai nopeuteen liittyvät edut lain täytäntöönpanossa tietysti riitä perusteksi juuri epäyhdenvertaisuutta sisältävän järjestelyvaihtoehdon valitsemiselle.

Lain tarkoitukseen, erontekoperusteisiin ja täytäntöönpanokelpoisuuteen on perustuslakivaliokunnan em. tapauksissa kiinnitetty yhdenvertaisuusnormin kohdalla huomiota hyvin vähän ja vain viimeisissä, 1970-luvulla annetuissa kannanotoissa.³³ Tapauksessa 16 todettiin valiokunnan lausunnossa, että kansalaisten tulee »asuinpaikkaan katsomatta» olla yhdenvertaisessa asemassa toisiinsa nähden oikeuslaitoksen antaman oikeussuojan suhteen ja että asunto-oikeuksien perustaminen »vain joillekin paikkakunnille» eikä koko maata varten olisi ristiriidassa HM 5 §:n kanssa. Eriävässä mielipiteessä tähdennettiin ehdotuksen tosiasiallisesti lisäävän kansalaisten yhdenvertaisuutta, kun asumisessa heikommassa asemassa olevien asema vahvistuisi, ja todettiin, ettei ehdotus mitenkään loukkaisi yhdenvertaisuutta.

Mielenkiintoisin tässä kohden on tapaus 17, jossa myös on laajimmin käsitelty yhdenvertaisuuskysymystä. Valiokunta totesi, että ehdotuksella tullaan parantamaan vaikeissa taloudellisissa oloissa olevien asutustilallisten toimeentulomahdollisuuksia ja siis vähentämään taloudellista eriarvoisuutta eikä laki siten ole tavoitteidensa kannalta ristiriidassa yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa. Kun asuinpaikka ei kuitenkaan sinänsä voinut olla perus-

³³ Myös tapauksessa 6 viitattiin työväensuojelutarkoituksen merkitykseen, mutta viittaus kohdistettiin nähdäkseni vain omaisuudensuojaan kajoamiseen.

teena jonkin edun myöntämiselle, piti valiokunta merkittävänä sitä, onko maksuvapautusten piiriin tuleva alue määritelty niin, että sillä asuvien asutustilallisten voidaan katsoa muodostavan »ainakin pääasiallisen osan poikkeuksellisen heikossa taloudellisessa asemassa olevista asutustilallisista». Valiokunta ts. kiinnitti huomiota lain tarkoitukseen, erontekoperusteeseen ja viitteellisesti oikeastaan myös täytäntöönpantavuuskysymykseen edellyttäessään rajanvetoa, joka ainakin pääasiallisesti toisi juuri tietyn asutustilallisryhmän lain soveltamispiiriin. Tarkasteltuaan ehdotuksen rajanvedon vastaavuutta aikaisempien tukitoimenpiteiden soveltamisrajojen kanssa valiokunta katsoi, että ehdotettu soveltamisalueen määrittäminen oli »lakiehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseksi perusteltua» eikä laki ollut ristiriidassa HM 5 §:n kanssa.

Tapauksessa 18 valiokunta totesi lain tavoitteen – yleisen suhdannetilanteen kannalta haitallisen rakennustoiminnan rajoittaminen ja työllisyystilanteen tasapainoittaminen – tärkeäksi ja käytetyn keinon hyväksyttäväksi. Tämän jälkeen valiokunta tyytyi vain »valiokunta katsoo» lausumalla toteamaan, ettei ko. veron rajoittaminen vain niihin työvoimapiireihin, joissa rakennusinvestointitoiminta oli ollut haitallisen vilkasta, ollut ristiriidassa HM 5 §:n kanssa.

Kuluvan vuoden keväältä olevassa tapauksessa 19 valiokunta lausui yhdenvertaisuuden osalta: »Vaikka kaikilla kansalaisilla ei olekaan samanlaisia mahdollisuuksia saada yhtäläisin perustein laissa tarkoitettuja etuja tai oikeuksia, ei lakiehdotuksen kuitenkin voida katsoa loukkaavan myöskään hallitusmuodon 5 §:ssä säädettyä yhdenvertaisuuden periaatetta, koska maatilalain tarkoituksena on tietyn väestöosan toimeentuloedellytyksiä parantamalla lisätä yhteiskunnallista tasa-arvoisuutta». Tiukan sellaisenaan otettuna lausuma olisi periaatteellisesti merkittävä: sen mukaanhan lain tarkoitus – jona tässä on juuri tasa-arvon lisääminen – jo yksinään saattaa lain, joka muuten olisi katsottava HM 5 §:n vastaiseksi, sopusointuun sanotun säännöksen kanssa. Kun kyseessä on *obiter dictum* tyyppiseksi luonnehdittava lausuma, on kuitenkin epävarmaa, minkälaisia päätelmiä sen sanamuodon perusteella on syytä tehdä.

10. *Vertailuryhmä.* Kysymys vertailuryhmästä, ts. siitä, mihin verraten HM §:n normi edellyttää (kohtelun) samanlaisuutta, on yhdenvertaisuusnormin tulkinnassa keskeinen. Yhdenvertaisuudessa oikeudellisenä normina ei ole kysymys julkisen vallan kaikkien toimenpiteiden kohdistumisesta konkreettisesti kaikkiin kansalaisiin (samalla tavalla), vaan ymmärrettävästi jostakin paljon suppeammasta. Normin sisältöä voidaan tässä suhteessa kuvata kirjallisuudesta tuttuun tapaan sanomalla, että yhtäläisen kohtelun vaatimus ulottuu »samanlaisissa olois-

sa» oleviin. Kuvaus jättää kuitenkin vastaamatta juuri oleelliseen kysymykseen: milloin olosuhteita on HM 5 §:n tulkinnassa pidettävä samantaisina tai, toisin lausuttuna, mikä erilaisuus on tässä relevanttia, miten määräytyy ryhmä, jonka sisällä kohtelun edellytetään muodostuvan samanlaiseksi.

Vertailuryhmä joudutaan aina muodostamaan, siis kansalaisten oloissa esiintyvien erilaisuuksien relevanssi arvioimaan suhteessa tiettyyn lainsäädäntötoimenpiteeseen. Mikään yleispätevä ja samalla konkreettinen vastaus em. kysymykseen ei siten ole mahdollinen. Pidetäänkö tiettyjä olosuhteiden erilaisuuksia relevantteina suhteessa tietynsisältöiseen lainsäädäntötoimenpiteeseen jää viime kädessä riippumaan kasuistisista, työläästi eriteltävissä olevista arvioinneista, joissa argumentit helposti jäävät »asian luontoon» tai »oikeusvakaumukseen» viittaamiseen. Kun mahdollisille lainsäädäntötoimenpiteille ei voida ennalta osoittaa sisällöllisiä rajoja, ei myöskään voida asettaa yleisiä rajoja sille, minkätyyppiset erilaisuudet kansalaisten oloissa voivat olla HM 5 §:n tulkintaa ajatellen relevantteja. Relevantteja voivat siten olla – tapauksesta riippuen – minkätyyppiset oikeudelliset tai tosiasialliset erilaisuudet tahansa.

Perustuslakivaliokunnan em. ratkaisuihin on muutamissa nimienomaisesti lausuttu HM 5 §:n soveltamisessa huomioonotettavasta vertailuryhmästä. Tapauksessa 4 valiokunta totesi *Kairan* asiantuntijalausuntoon yhtyen, ettei säännös, jonka mukaan yhtiön hallituksen jäsenten tuli olla maassa asuvia Suomen kansalaisia, loukannut yhdenvertaisuutta, koska sen mukaan »kaikkiin ulkomailla asuviin Suomen kansalaisiin nähden olisi voimassa sama sääntö ja kaikkiin kotimaassa asuviin Suomen kansalaisiin nähden myös noudatettaisiin samaa sääntöä. Kaikkiin nähden meneteltäisiin siis samanlaisissa oloissa samalla tavoin.» Pidän valiokunnan kantaa oikeana.

Tapauksessa 5 valiokunta ilmoitti yhtyvän *Kairan* asiantuntijalausuntoon, jossa oli mm. katsottu, ettei yllyttäjiä ja johtajien sekä henkilökohtaisesti RL 16:1 mukaiseen väkivaltaan syyllistyneiden jättäminen ko. armahduksen ulkopuolelle loukannut HM 5 §:n mukaista yhdenvertaisuutta, koska he olivat selvästi muista levottomuuksiin osallistuneista poikkeavassa asemassa eikä heidän omassa keskuudessaan tehty poikkeuksia. Perustelu ei antane aihetta huomautuksiin.

Vertailuryhmän kannalta mielenkiintoisia tapauksia 6 (13), 14, 16 ja 17 kommentoidaan seuraavassa erikseen.

11. *Arvioita käytännöstä.* Edellä esittämieni yleisten näkökohtien konkretisoimiseksi ja samalla perustuslakivaliokunnan yhdenvertai-

suusnormia koskevan »kannan» valaisemiseksi arvioin seuraavassa lyhyesti eräitä valiokunnan em. kannanottoja. Rajoitun tapauksiin 6 (13), 14, 16, 17 ja 18, joita pidän normin tulkinnan kannalta tärkeimpinä. Arviot ovat anakronistisia sikäli, että valiokunnan kantaa arvioidaan nykyisten eikä kannan esittämishetken perusoikeuskäsitysten valossa.

Tapauksessa 6 valiokunta ilmeisesti hyväksyi *Kastarin* asiantuntijalausunnosta ilmenevän kannan, jonka mukaan vapusta palkallisena vapaapäivänä aiheutuvan rasituksen jääminen työnantajan kannettavaksi tietyissä tapauksissa merkitsi työnantajien ja työntekijöiden käsittelemistä HM 5 §:n vastaisesti ilman riittävää aihetta eri tavalla.³⁴ Samaa asiaa koskeneessa tapauksessa 13 oli valiokunnan kanta ilmeisesti muuttunut. En pidä yhdenvertaisuuteen vetoamista tässä oikeaan osuneena. Tärkein ja mielestäni riittävä argumentti on se, että työnantajat ja työntekijät eivät ole oikeudellisesti eivätkä tosiasiallisesti toisiinsa verrattavassa asemassa kuten *Puhakan* ja *Kairan* (tapaus 13) asiantuntijalausunnoissa todettiin.

Tapauksessa 14 valiokunta piti yhdenvertaisuusnormin vastaisena sitä, että lakiehdotukseen sisältyvä, lohikymmenyksistä kertyneiden varojen käyttöä kalastukseen ja kalakannan edistämiseen koskeva järjestely ulottui »maamme vesialueista» vain Tornionjoen vesistöön. Lausumaa ei perusteltu. Pidän kannanottoa virheellisenä. Kyseessä ei ole vesialueiden tai esim. »kalastuksen» vaan kansalaisten yhdenvertaisuus. Lausunnossa ei ole viittaustakaan siihen, että muilla vesialueilla olisi ollut ko. lain sisällön suhteen relevantisti samassa asemassa olevia kansalaisia kuin Tornionjoen ko. vesialueiden omistajat, joille ko. »omistajattomien» lohikymmenysvarojen katsottiin kuuluvan.

Tapauksessa 16 valiokunta piti HM 5 §:n vastaisena erikoistuomioistuimiksi katsomiensa asunto-oikeuksien perustamista vain joillekin paikkakunnille, koska kansalaiset tämän kautta joutuivat oikeussuojan saamisen suhteen paikkakunnasta riippuen eri asemaan. Kaikki ne kansalaiset, jotka ko. asuntoriita-asioissa joutuvat käymään oikeutta, ovat tässä mielestäni HM 5 §:n kannalta relevantisti samassa asemassa. Asuinpaikka tai esim. asuinpaikan kaupunkimaisuus ei sellaisenaan riitä erotteluperusteeksi oikeusturvan järjestämisessä. Tapauksessa ei voitane merkittävästi vedota siihen, että painava sosiaalinen tarve taikka täytäntöönpanotekniset seikat estäisivät ko. oikeuksien perustamisen muualle kuin tiettyihin kaupunkeihin. Hallitusmuodon 5 §:n

³⁴ Valiokunnan ko. lausunnosta ja siinä esitettyyn kannanottoon suhtautumisesta ks. edellä alav. 20 viitattua.

merkitys säätämisyjärjestyksen kannalta jää tämän vuoksi riippumaan ensi sijassa siitä, miten merkittävänä pidetään asunto-oikeuksien ja muiden alioikeuksien eroista aiheutuvia erilaisuuksia kansalaisten tosiasiallisessa asemassa. Kysymys vaatisi paneutumista ko. ehdotuksen yksityiskohtiin ja myös ko. riitojen oikeuskäsittelyssä eri paikkakunnilla vallinneeseen tilanteeseen. Ilman tällaista perehtymistä voin vain todeta mahdolliseksi, että päätyisin valiokunnan esittämästä poikkeavaan kantaan.³⁵

Valiokunnan argumentointia tapauksessa 17 on selostettu edellä (jakso 9). Kaikki asutustilalliset, jotka täyttivät ehdotuksessa mainitut, taloudellista asemaa koskevat edellytykset, olivat epäilyksittä HM 5 §:n kannalta relevantisti samassa asemassa. Ehdotetulla lailla nimenomaisesti edellytettiin olevan tuntuva tosiasiallinen vaikutus ko. asutustilallisten taloudelliseen asemaan. Asuinpaikka sellaisenaan ei voi olla perusteena erottelulle. Lain tarkoituksena ollut taloudellisen eriarvoisuuden vähentäminen ei voi olla perusteena sille, että »samanlaisessa asemassa» ko. maantieteellisen rajan ulkopuolella olevat asutustilalliset jäivät vaille helpotusta. Valtiontaloudelliset syyt eivät käy perusteeksi tällaiselle rajanvedolle. Se, että »ainakin pääasiallinen osa» ko. asemassa olevista asutustilallisista tuli tämän rajanvedon puitteissa lain soveltamispiiriin, voisi ehkä olla riittävä peruste suoritetulle rajanvedolle, jos ja vain jos lainsäädäntöteknisesti ja täytäntöönpanoa ajatellen olisi mahdotonta ulottaa lakia kaikkiin ko. asemassa oleviin. Näin ei tapauksessa voinut olla laita. Kun riittävää perustetta ko. erottelulle ei ole, olisi laki pitänyt säätää VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä tai ulottaa se kaikkiin ko. asemassa oleviin asutustilallisiin. — Valiokunnan tässä omaksuma tulkinta on myös ilmeisessä ristiriidassa tapauksessa 16 omaksutun tulkinnan kanssa.

Valiokunnan kannanottoa tapauksessa 18 on selostettu edellä (jakso 9). Sen suhteen voidaan esittää samankaltaisia huomautuksia kuin tapauksessa 17. Toisaalta voidaan alueellisen erottelun tosiasiallista merkitystä kansalaiselle pitää tässä vähemmän konkreettisena ja lain lyhyen soveltamisajan vuoksi myös vähäisempänä kuin tapauksessa 17. Alueellista rajausta puolsivat myös painavat syyt: työllisyysnäkökohtien huomioonottaminen toisaalta, toisaalta ko. investointitoimintaan puuttuminen juuri siellä, missä se katsottiin haitallisen vilkkaaksi.

³⁵ Ko. asiassa myöhemmin annettua, muutettua esitystä ei valiokunnassa enää pidetty HM:n vastaisena, ks. prvl 4/lvm 6/HE 42/73 vp.

Valiokunnan lopputulosta voidaan mainituista syistä pitää oikeaan osuneena.

Normin tulkinnallisesta kehittämisestä³⁶

12. Perustuslakivaliokunnan perusoikeuksia koskevissa tulkinnoissa on HM 5 § jäänyt melko lailla sivuun. Vasta 1970-luvulla voidaan säännöksen saaman huomion sanoa jonkin verran lisääntyneen. Esietyissä tulkinnoissa on hapuilevuutta ja kertakäyttöisyyden leimaa enemmän kuin perusoikeustulkinnoissa yleensä. Vaikuttaa siltä, että valiokunnassa ei ole oltu epävarmoja ainoastaan siitä, minkäsisältöiseksi yhdenvertaisuusnormi pitäisi käsittää, vaan myös jo siitä, onko lainsäätämismenettelyssä ylipäättään aiheellista suhtautua HM 5 §:ään samalla tavoin kuin perusoikeussäännöksiin yleensä.

En näe mitään itse perusoikeusjärjestelmään liittyvää syytä siihen, että yhdenvertaisuusnormiin pitäisi suhtautua jotenkin varauksellisesti ja epäillen sen oikeudellista sitovuutta tai sen alttiutta juridiselle argumentoinnille. Varauksellista suhtautumista HM 5 §:n normin käyttämiseen ja sen tulkintojen kehittämiseen ei voida perustella sillä, että normin sisällöstä ei *nyt* ole sellaista kehittyntä tulkintadoktriinia kuin *nyt* on esim. omaisuudensuojan sisällöstä. Torjuvalle suhtautumiselle yhdenvertaisuusnormin tulkinnalliseen kehittämiseen on nähdäkseni esitettävissä vain yksi merkittävä peruste. Jos yhdenvertaisuusnormille aletaan tulkinnoissa antaa »yhdenvertainen asema» perusoikeusnormien joukossa, on olemassa riski, että HM 5 §:n säännöksestä kehitetään uusi lähde rajoituksille tavallisen lain kompetenssiin, ts. lakiehdotuksia voidaan eduskunnassa pyrkiä tosiasiasa kaatamaan sillä, että ne tulkitaan yhdenvertaisuusnormin vastaisiksi. Tällainen riski on epäilemättä olemassa eikä sitä voida – ainakaan omaisuudensuojasäännöksen käytöstä päätellen – pitää yksinomaan teoreettisena.

Pidän myönteisempää suhtautumista yhdenvertaisuusnormiin ja sen tulkinnalliseen kehittämiseen tästä huolimatta tarpeellisenä. Tätä kautta saavutettavissa oleva etu on mielestäni em. riskiä merkittävämpi. Perusoikeussäännöksen tulkinnassa voi toisilla perusoikeuksilla olla modifioivaa, ko. perusoikeuden ylimitoitettua korostumista rajoittavaa ja siten perusoikeuskokonaisuuden tasasuhteisuutta säilyt-

³⁶ Normin säädännäistä kehittämistä koskeviin kysymyksiin ei tässä ole voitu puuttua. Ks. tältä osin valtiosääntökomitean välimietinnössä esitettyjä, vielä kehittelemättä jääneitä ajatuksia, KOM 1974:27, 110–111.

tävää vaikutusta, mutta vain edellyttäen, että kyseisillä toisilla perusoikeuksilla on omaa, tulkinnoissa vakaantunutta sisältöä. Yhdenvertaisuuteen epäilyksettä sisältyy perusoikeustulkintojen tasapainottamisen kannalta merkittävää potentiaalia. Sen saaminen käytännössäkin merkittäväksi edellyttää kuitenkin yhdenvertaisuusnormin tulkintojen kehittämistä. Yhdenvertaisuusnormin tasapainottava vaikutus voisi olla arvokas erityisesti suhteessa omaisuudensuojanormiin, jolla nykyisin on perusoikeusjärjestelmässä aiheettoman dominoiva asema.