

Pekka Länsineva

PERUSOIKEUDET
JA
VARALLISUUSSUHTEET

PERUSOIKEUDET JA VARALLISUUSSUHTEET



SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 235

.....
Pekka Lämsineva

Perusoikeudet ja varallisuussuhteet

Yliopistollinen väitöskirja, joka Turun yliopiston oikeustieteellisen
tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi
Calonian luentosalissa 1 lauantaina 14.12.2002 kello 12.

WITH AN ENGLISH SUMMARY

Julkaisuvaliokunta

Raimo Lahti, puheenjohtaja

Markku Helin

Mika Hemmo

Risto Nuolimaa

Lea Purhonen, sihteeri

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 603 567

f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

Verkkokirjan ISBN 978-951-855-556-1

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja Pekka Lämsineva

ISSN 0356-7206

ISBN 951-855-199-5

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2002

Alkusanat

Oikeustiede on dialogia. Siten erilaiset kahvipöytäkeskustelut, seminaarit, tutkijapiirit ja kongressimatkat erilaisine jälkissessioineen ovat uusien oikeudellisten ideoiden ja näkökulmien etsimisen kannalta olennaisen keskeisessä asemassa. Silti erilaisten kirjallisten puheenvuorojenkaan merkitystä oikeustieteellisen ajatustenvaihdon välineenä ei ole syytä vähätellä.

Tämäkin kirjoitus on tarkoitettu yhdeksi puheenvuoroksi oikeudesta käytävään keskusteluun. Puheenvuoro perustuu oikeustieteen perusmetodin¹ käytön ohella moninaiseen ja laajaan sosiaalisen vuorovaikutukseen. Työn kannalta merkityksellisistä vuorovaikutussuhteista on tässä yhteydessä mahdollista nostaa esille vain pieni osa. Aloitan prosessin loppupäästä, koska se on tuoreimmassa muistissa.

Lars D. Eriksson on, paitsi työni toisena esitarkastajana, myös moniarvoisen oikeustieteellisen keskusteluperinteen eräänlaisena ideaalityyppinä innostanut minua jatkuvasti etsimään uusia näkökulmia perusoikeusjuridiikan haasteisiin. Työn toisen esitarkastajan, *Jukka Kultalahden*, kanssa olemme taas vuosien mittaan käyneet lukuisia hedelmällisiä keskusteluja muun muassa omaisuuden suojausyksymyksistä. Tämä dialogi jatkuu seuraavan kerran väitöstilaisuudessaani, johon Kultalahti on ystävällisesti lupautunut vastaväittäjäksi. Kummankin esitarkastajan kommentteista on ollut suuri apu työn viimeistelyvaiheessa. Prosessin viime metreillä myös *Veli-Pekka Viljanen* on antanut korvaamatonta apuaan kommentoimalla tekstejäni. Tällä kerralla hän on osoittanut oivallista akateemista silmäänsä muun muassa kannustavalla asenteellaan sekä jättämällä fundamentaalikriittisimmät kommenttinsa toistaiseksi odottamaan työn julkaisemisen jälkeisiä keskusteluja.

Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta tarjoaa ihanteellisen yhteisön osallistua oikeustieteellisiin keskusteluihin. Tähän yhteisöön liityin aikanaan syventävien opintojeni ohjaajan, *Antero Jyrängin* innoittamana, joka muun muassa omalla esimerkillään osoitti, mitä sitoutuminen oikeustutkimukseen merkitsee. Sittenmin hän on toiminut niin lisensiaatintutkimukseni kuin väitöskirjatyönikin kannustavana ja kärsivällisenä ohjaajana. Samasta syventävien opintojen ryhmästä valtiosääntötutkimuksen parissa työskentelee Viljasen ja minun ohellani myös *Martin Scheinin*. Hän on toiminut suomalaisen perus- ja ihmisoikeuskeskustelun keskeisenä tienraivaajana ja oli ensimmäisiä, jotka oi-

¹ Oikeustieteen perusmetodiin sisältyy lueskelua, mietiskelyä ja kirjoittelua (lähde *Sami Manninen*, Calonian kahvihuone, 1990-luku).

valsivat sen oikeuskulttuurisen murroksen laajuuden ja potentiaalin, jota perus- ja ihmisoikeuksien esiinmarssi suomalaisessa oikeuselämässä merkitsi.

Caloniaa voi pitää perusoikeustutkijan paratiisina erityisesti siksi, että siellä on mahdollisuus jatkuvasti testata ja kehittää ajatuksia alan tutkijakollegoiden kanssa käytävissä keskusteluissa. Tässä suhteessa haluan kiittää *Sami Mannista*, jolta olen saanut oppia edellä mainitun juridiikan perusmetodin ohella monia muitakin valtiosääntötutkimuksen keskeisiä taitoja ja lähestymistapoja. *Risto Eerola* puolestaan on omalla toiminnallaan saanut minut vakuuttuneeksi siitä, että hedelmällisimmät tarkastelutavat juridiikassa ovat pikemminkin laaja-alaisia kuin vain joihinkin suppeisiin erityisteemoihin syventyviä. *Juha Lavapuro* on ollut väsymätön keskustelukumppani, joka monien muiden ansioidensa ohella on auttanut minua yhä uudestaan innostumaan perusoikeusjuridiikan erilaisista mahdollisuuksista.

Näiden ja monien muiden valtiosääntöoikeutta harrastavien tutkijakollegoiden ohella lausun kiitokseni kaikille niille muun muassa hallinto-oikeuden, ympäristöoikeuden, rikos- ja prosessioikeuden, eurooppaoikeuden, vero-oikeuden sekä siviilioikeuden tutkijoille, joiden kanssa olen saanut käydä hedelmällistä ja antoisaa perusoikeuskeskustelua. Tärkeitä keskustelufoorumeita tässä suhteessa ovat olleet esimerkiksi valtiosääntöoikeuden tutkijapiiri, oikeustiedettä tänään -piiri sekä ne erilaiset tutkimusprojektit, joiden työskentelyyn olen voinut osallistua.

Haluan myös kiittää lämpimästi luottamuksesta tiedekunnassa esimiehinäni toimineita *Heikki Kullaa*, *Ari Saarnilehtoa* ja *Olli Mäenpäättä*, jotka ovat kaikki antaneet minulle mahdollisuuden harrastaa oikeustiedettä omalla tavallani.

Taloudellisesta tuesta kiitän *Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan* ohella muun muassa *Turun Yliopistosäätiötä* sekä Suomen akatemian rahoituksella toiminutta *Domintern-projektia*. *Suomalainen Lakimiesyhdistys* on osoittautunut oivalliseksi yhteistyökumppaniksi tämän puheenvuoron julkaisijana.

Aurassa lokakuun lopulla 2002

Pekka Länsineva

Sisällysluettelo

ALKUSANAT	V
SISÄLLYSLUETTELO	VII
LÄHTEET	XV
LYHENTEITÄ	XXV
 I JOHDANTO	 1
1. Tutkimuksen tavoitteista ja tarkastelun lähtökohdista	1
2. Tutkimuksen keskeisistä osa-alueista	4
3. Tutkimuksen merkityksestä	7
4. Suhde muuhun oikeustieteelliseen tutkimukseen	8
5. Esityksen rakenne	11
 II TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHTIA	 13
1. Oikeusjärjestys	13
1.1. Oikeuden yhtenäisyys ja systemaattisuus	13
1.2. Oikeudenalarajojen ylittäminen	18
1.3. Yksityis- ja julkisoikeus	19
1.4. Toisenlainen jäsentämistapa	21
1.5. Haasteet perusoikeusdoktriinin suuntaan	23
1.6. Muista oikeudellisista haasteista	24
1.7. Johtopäätös	25
2. Valtiosääntö osana oikeusjärjestystä	26
2.1. Valtiokeskeinen käsitys	26
2.2. Uuden perustuslain mukainen valtiosääntökäsitys	27
2.3. Valtiosääntöön kuuluu muutakin kuin perustuslaki	30
2.4. Valtiosääntöoikeuden ja muiden oikeudenalojen lähentymisestä	31
2.5. Valtiosääntöisestä tulkinnasta	33
 III MUUTTUVA PERUSOIKEUSKÄSITYS	 35
1. Lähtökohtia	35
2. Suomalaisen perusoikeuskulttuurin vaiheista	36
3. Perinteinen perusoikeuskäsitys	38
3.1. Käsityksen pääpiirteet	38
3.2. Doktriinin taustaideologiasta	40

3.3. Doktriinin sisällöstä	42
3.4. Omaisuuden suojan erityisasema perusoikeusjärjestelmässä	43
3.5. Perinteisen omaisuuden suojadoktriinin sisällöstä	45
Taannehtivuuskieltodoktriini	46
Pakkolunastusdoktriini	46
3.6. Miksi perusoikeusdoktriinin kehitys hiipui?	47
3.6.1. Sitoutuminen ennakkopäätöksiin	48
3.6.2. Poikkeuslakimahdollisuus	48
3.6.3. Ulkoisten paineiden puute	48
3.6.4. Tulkitsijoina poliitikot	50
3.7. Aikakauden tilinpäätös	51
4. Murrosvaihe	53
4.1. Suomen liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen	53
4.2. Perusoikeusuudistus	56
4.2.1. Uudistuksen tavoitteet ja lähtökohdat	56
Perusoikeusluettelon laajentaminen	57
Uudistuksen ihmis- ja yhteiskuntakäsitys	57
Vertikaalinen ja horisontaalinen ulottuvuus	59
Julkisen vallan velvoitteet	59
Aineellinen suoja	60
Perusoikeuksien rajoittaminen	61
Perusoikeussuojan laajentaminen	62
4.2.2. Uudistuksen yleistä arviointia	63
4.2.3. Omaisuuden suoja perusoikeusuudistuksessa	64
4.3. Perustuslain kokonaisuudistus	67
5. Perusoikeuskulttuurin murrosvaihe oikeuselämässä	68
5.1. Perusoikeuksien tulkintadoktriinin kehityslinjoja perusoikeusuudistuksen jälkeisessä lainsäädäntökäytännössä ..	68
5.1.1. Omaisuuden suoja vs. muut perusoikeudet	70
5.1.2. Poliittinen vs. juridinen aines	71
5.2. Perusoikeudet lainkäytössä ja hallinnossa	73
5.2.1. Perusoikeusjuridiikasta normaalijuridiikkaa	73
5.2.2. Suora soveltaminen vs. tulkintavaikutus	74
5.2.3. Perusoikeusrajoitukset	77
Lailla säätämisen vaatimus	77
Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus	78
Hyväksyttävä rajoitusperuste	78
Suhteellisuusvaatimus	80
Oikeusturvavaatimus	80
Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus	81
Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus	82

Yhdenvertaisuusvaatimus rajoitustestiiä täydentävänä kriteerinä	84
5.2.4. Muunlaisia soveltamistilanteita	85
Perusoikeuksien positiiviset ulottuvuudet oikeuskäytännön valossa	85
Perusoikeuskollisiot ja horisontaalisuhteet	86
5.2.5. Perusoikeuksien merkityksestä hallinnossa	87
5.3. Lopuksi	89
IV NÄKÖKULMIA PERUSOIKEUKSIEN YLEISIIN OPPEIHIN	91
1. Jakson tavoitteet	91
2. Perusoikeuksien kaksinaisluonteesta	92
2.1. Oikeussäännöt ja oikeusperiaatteet	92
2.2. Perusoikeudet tavoitteina	94
2.3. Sääntö- ja periaatehakuinen näkökulma perusoikeuksiin	95
2.4. Periaateulottuvuuden merkityksestä perusoikeusjuridiikalle	98
2.5. Perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus ja horisontaalisuhteet ..	99
2.5.1. Turvaamisvelvollisuus	99
2.5.2. Perusoikeuksien merkityksestä horisontaalisissa suhteissa	103
2.6. Oikeushenkilöiden perusoikeussuoja	105
2.6.1. Välillisen suojan oppi	106
2.6.2. Oppi ja käytäntö	107
2.6.3. Irtautuminen välillisen suojan opista	108
2.6.4. Hidénin kriittinen kanta ja sen arviointia	111
2.6.5. Oikeushenkilöt ja yleisten rajoitusedellytysten testi ...	113
2.6.6. Yhteenveto	116
3. Perusoikeusjärjestelmän kokonaisuus	116
3.1. Habermasin oikeuksien järjestelmä	117
3.2. Perusoikeusjärjestelmä ja uusi varallisuus oikeus	120
3.3. Valtiosäännön yhtenäisyys ja systemaattinen perustuslain tulkinta	123
3.4. Perustuslakiuudistukset ja systemaattinen perustuslaintulkinta	125
3.5. Jännitteet ja tasapainottamisen merkitys	129
3.5.1. Tasapaino eri perusoikeuksien ja perusoikeuksien eri ulottuvuuksien välillä	130
3.5.2. Tasapaino oikeuden ja politiikan välillä	131
4. Soveltamiskontekstien merkitys perusoikeusharkinnan kannalta .	132
4.1. Vertikaaliset ja horisontaaliset tilanteet	133
4.1.1. Yhteys yksityisoikeuden ja julkisoikeuden väliseen jaotteluun	135

4.1.2. Perusoikeuksien välinen punninta	136
4.1.3. Perusoikeus vs. julkinen etu	137
4.2. Perusoikeusharkinta lainsäätämisen- ja lainsoveltamistilanteissa	140
4.2.1. Lainsäätämisen- ja soveltamistilanteiden välisistä eroista	141
4.2.2. Perusoikeuksien välinen punninta lainkäytössä ja hallinnossa	144
4.3. Yksityisten osapuolten merkitys perusharkinnan kannalta ...	146
4.4. Lopuksi	150

V OMAISUUDENSUOJA PERUSOIKEUSJÄRJESTELMÄN

OSANA	151
1. Perusoikeuksien yleisten ja erityisten oppien välisestä suhteesta	151
2. Omaisuudensuoja perusoikeuksien yleisten ja erityisten oppien leikkauspisteessä	152
3. Omaisuudensuojan erityispiirteitä	153
3.1. Laaja-alaisuus, kontekstisidonnaisuus ja suhteellisuus	153
3.2. Multifunktionaalisuus	155
3.3. Riippuvuus yhteiskunnallisesta kontekstista	159
3.3.1. Markkinatalouden vakiintuneisuus	159
3.3.2. Ekologisten ja teknologisten näkökohtien merkitys ...	160
3.3.3. Muita yhteiskuntakehitykseen liittyviä näkökohtia ..	163
3.4. Perusoikeuskäsitysten merkitys	163
3.4.1. Republikaanistinen ja liberalistinen näkökulma	163
3.4.2. Kotimaisia näkökulmia	165
3.4.3. Tämän esityksen näkökulma	166
4. Omaisuudensuojasäännökset perustuslaissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa	168
4.1. Perustuslain omaisuudensuojasäännös	169
4.2. Ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuoja-artikla	170
5. Järjestelmien vertailua ja tulkinnallisia lähtökohtia	171
5.1. Suhteellisuus ja tasapainoidea	171
5.2. Omaisuudensuojan vahvuus suhteessa muihin perus/ihmisoikeuksiin?	172
5.3. Perustuslain ja ihmisoikeussopimuksen mukaisen omaisuudensuojan merkityksestä Suomessa	174
6. Omaisuudensuojan soveltamisalasta	178
6.1. Yleissäännöstä koskevia lähtökohtia	178
6.2. Suojattavat varallisuusedut	178
6.2.1. Yksityisoikeudellinen varallisuus	180
Omistusoikeus	180

	Rajoitetut esineoikeudet	181
	Sopimussuhteisiin perustuvat oikeudet	181
	Sopimusvapaus	182
	Immateriaalioikeudet	183
	Avio- ja perintöoikeus	183
6.2.2.	Julkisoikeudellinen varallisuus	184
	Erääntyneet rahamääräiset etuudet	184
	Ansaitut eläkkeet	184
	Virikapalkat	185
	Muut julkiset edut	185
	Valtionavut	186
	Viranomaispäätöksiin ja lupiin perustuvat varallisuusarvoiset oikeudet	187
6.2.3.	New property -kehitys	187
	Kaavat ja suunnitelmat	190
	Muiden perusoikeuksien merkitys	190
	New property vs. saavutetut oikeudet	191
6.2.4.	Laillinen saanto	191
6.3.	Henkilöllinen soveltamisala	193
6.3.1.	Institutionaalinen ulottuvuus	193
6.3.2.	Kollektiivinen ulottuvuus	194
6.3.3.	Luonnollinen henkilö – oikeushenkilö	196
6.3.4.	Julkisoikeudelliset subjektit	197
6.4.	Soveltamisalan joustavat rajat	198
7.	Pakkolunastussäännöksen soveltamisala	199
7.1.	Lähtökohtana suppea tulkinta	199
7.2.	Vertailukohtana muut kvalifioituneet lakivaraukset	200
7.3.	Omaisuuksien pakkolunastuksen käsite	202
7.4.	Pakkolunastus vs. rajoitus	204
7.5.	Tyypillisiä soveltamistilanteita	205
	Osallisuus toisen subjektin hyväksi	207
	Yleistä etua palvelevat rajoitukset	208
7.6.	Tosiasiallinen pakkolunastus	209
7.6.1.	Lähtökohtia	209
7.6.2.	Koskiensuojelu	211
7.6.2.	Tosiasiallinen pakkolunastus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä	216
7.6.3.	Harkinta tosiasiallisen pakkolunastuksen koskevista kysymyksistä	217
7.7.	Omaisuuksien yleissäännöksen ja pakkolunastussäännöksen soveltamisen keskinäisyydestä	220
8.	Pakkolunastussäännöksen asettamat vaatimukset	221

8.1. Lailla säätämisen vaatimus	221
8.2. Yleinen tarve	222
8.3. Täysi korvaus	224
9. Omaisuuden suojan yleislausekkeen soveltamiseen liittyvistä näkökohdista	228
9.1. Omaisuuden suoja periaatteista	228
9.1.1. Taannehtivuuskiellosta luottamuksensuojaan	229
9.1.2. Suhteellisuuden ja kohtuullisen tasapainon vaatimus Euroopan ihmisoikeussopimuksen omaisuuden suoja koskevan tulkintakäytännön valossa	232
9.1.3. Muita periaatteita ja vaatimuksia	233
9.2. Omaisuuden suojan yleislausekkeen soveltamisharkinnan kannalta merkityksellisiä ratkaisutilannekohtaisia näkökohtia	234
9.2.1. Suhde muihin perusoikeuksiin	235
9.2.2. Sijoittuminen säännöksen soveltamisalan puitteisiin	236
9.2.3. Yksilöliittynän vahvuus	236
9.2.4. Oikeudenhaltijan oman toiminnan merkitys	237
9.2.5. Toiminnan ulkoisten vaikutusten laajuus	238
9.2.6. Yksityinen – julkinen	239
9.2.7. Asema markkinoilla	240
9.2.8. Omaisuuden ja toimintaympäristön erityisluonne	240
9.2.9. Erivertaisuus	241
9.2.10. Kokoavia näkökohtia	242
9.3. Omaisuuden yleislausekkeen soveltamisesta lainsäätämistoiminnassa	243
9.3.1. Rajoittaminen vs. sääntely	243
9.3.2. Omaisuuden suojan rajoitustilanteet lainsäädäntövaiheessa	246
Lakitasoisuus- ja täsmällisyysvaatimukset	246
Hyväksyttävä rajoitusperuste	248
Suhteellisuusvaatimus	249
Oikeusturvavaatimus	251
Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus	252
Ydinalueen koskemattomuus	252
9.3.3. Omaisuuden suojan positiivinen ulottuvuus	255
9.4. Omaisuuden suoja- artiklan soveltamisesta Euroopan ihmisoikeussopimuksen kansainvälisessä valvontakäytännössä	258
9.4.1. Puuttuminen omaisuuteen	258
9.4.2. Kuka puuttuu omaisuuteen?	259

9.5. Omaisuudensuojan yleislausekkeen soveltamiseen liittyviä näkökohtia kotimaisen lainkäyttö- ja hallintotoiminnan kannalta	261
9.5.1. Rajoitustilanteet	263
9.5.2. Muunlaisista soveltamistilanteista	269
Esimerkkinä sopimusten sovittelu	271
10. Näköaloja	273
VI LOPUKSI	275
1. Katsaus tutkimuksen teemoihin	275
2. Perusoikeustutkimuksen haasteista	276
SUMMARY	279
RATKAISUHAKEMISTO	283
ASIAHAKEMISTO	289

Lähteet

Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis*, Ottakaamme oikeussäännöt vakavasti, *Oikeus* 1989, s. 112–122.
- Aarnio, Aulis*, Kommentti vailla hermeneuttista kävelykeppiä, *Oikeus* 2000, s. 414–415.
- Aer, Janne*, Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa: hallintolainkäytön antaman oikeussuojan merkitys viranomaistoiminnan auktoriteetin kannalta, Helsinki 2000.
- Aine, Antti*, Kilpailuoikeus ja perusoikeudet, LM 2001, s. 261–286.
- Alexander, Gregory S.*, Takings, Narratives, and Power, *Columbia Law Review* 1988, s. 1752–1773.
- Alexy, Robert*, *Theorie der Grundrechte*, Frankfurt am Main 1986.
- Andersson, Jerry L.*, Takings and Expectations: Toward a "Broader Vision" of Property Rights, *Kansas Law Review* 1989, s. 529–562.
- Badura, Peter*, Eigentum, teoksessa *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland* 1, Benda, Ernst – Maihofer, Werner – Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.), Berlin – New York 1995, s. 327–390.
- Bruun, Niklas*, Työelämän perusoikeuksista, teoksessa *Perusoikeudet Suomessa*, Nieminen, Liisa (toim.), Helsinki 1999, s. 255–272.
- Bruun, Niklas – Mäenpää, Olli – Tuori, Kaarlo*, Virkamiesten oikeusasema, Keuruu 1995.
- Clapham, Andrew*, *Human Rights in the Private Sphere*, Oxford 1993.
- Clapham, Andrew*, The "Drittwirkung" of the Convention, teoksessa *The European System for the Protection of Human Rights*, Macdonald, R. St. J. – Matscher, F. – Petzold, H. (Eds.), Dordrecht 1993, s. 163–206.
- Currie, David P.*, *The Constitution in the Supreme Court, The Second Century 1888–1986*, Chicago 1990.
- Dworkin, Ronald*, *Taking Rights Seriously*, Avon 1977.
- Dworkin, Ronald*, *Law's Empire*, London 1986.
- Ely, James W. Jr.*, *The Guardian of Every Other Right, A Constitutional History of Property Rights*, New York, Oxford, 1992.
- Epstein, Richard A.*, Takings, Private Property and the Power of Eminent Domain, Harvard University Press 1985.
- Erich, Rafael*, Suomen valtio-oikeus I, Helsinki 1924.
- Eriksson, Lars D.*, Sociala Rättigheter som en ny form av egendom, Juhlajulkaisu Jaakko Pajula, osa I, Helsinki 1989, s. 77–87.
- Eriksson, Lars D.*, Mina metoder, teoksessa *Minun metodini*, Häyhä, Juha (toim.), Porvoo 1997, s. 57–73.
- Eriksson, Lars D.*, Valtiosääntöoikeus, Valtiosääntö, EIF V, Julkisoikeus, Jyväskylä 1997, 1085–1089.
- Eriksson, Lars D.*, Rätten till hälsa – mera än en rättighet, teoksessa *Perusoikeuspuheenvuoroja*, Lämsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Turku 1998, s. 3–9.
- Eriksson, Lars D.*, En legalstrategi för 2000-talet, teoksessa *Nykyajan muuttuva oikeus – Nutida rätt i förändring*, r.f. Justus ry. 10 vuotta/år, Nuotio, Kimmo – Herler, Asper – Boucht, Johan (toim.), Helsinki 2001, s. 141–151.

- Frowein, Jochen Abr.*, The Protection of Property, teoksessa *The European System for the Protection of Human Rights*, Macdonald, R. St. J. – Matscher, F. – Petzold, H. (Eds.), Dordrecht 1993, s. 515–530.
- Galligan, D.J.*, *Discretionary Powers, A Legal Study of Official Discretion*, Oxford 1986.
- Glendon, Mary Ann*, *Rights talk, the Impoverishment of Political Discourse*, New York 1991.
- Graber, Christoph Beat – Teubner, Gunther*, Art and Money, *Constitutional Rights in the private Sphere?* Oxford Journal of Legal Studies 1998, s. 61–73.
- Günther, Klaus*, The Sense of Appropriateness: Applications in Morality and Law, Albany 1993.
- Günther, Klaus*, The Legacies of Injustice and Fear: A European Approach to Human Rights and their Effects on Political Culture, teoksessa Alston, Philip (Ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford 1999, s. 117–144.
- Habermas, Jürgen*, *The Theory of Communicative Action, Vol 2, Lifeworld and System: A critique of Functionalist Reason*, Polity Press 1987.
- Habermas, Jürgen*, *Between Facts and Norms, Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Polity Press 1996.
- Hakkila, Esko*, Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä, Porvoo 1939.
- Halila, Leena*, Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista, Vammala 2000.
- Hannikainen, Lauri*, *Peremptory Norms (Jus Cogens) in International Law*, Jyväskylä 1988.
- Hautamäki, Veli-Pekka*, Perustuslain auktoritatiivinen tulkinta, Oikeusvertaileva tutkimus perustuslain tulkinnan auktoritatiivisista instituutioista ja niiden käyttämästä argumentaatiosta Suomessa ja Norjassa, Jyväskylä 2002.
- Helminen, Marjut – Lång, K.J.* (toim.), *Kansainväliset ihmisoikeudet*, Mänttä 1988.
- Hermanson, Robert*, Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin, K. Kaila (suom.), Porvoo 1928.
- Hermanson, Robert*, Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin, Kaira, Kaarlo (toim.), Porvoo 1965.
- Hesse, Konrad*, *Bedeutung der Grundrechte*, teoksessa *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland 1*, Benda, Ernst – Maihofer, Werner – Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.), Berlin – New York 1995, s. 127–160.
- Hidén, Mikael*, Näkökohtia lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrollista, JFT 1968, s. 459–487.
- Hidén, Mikael*, Omaisuuden perustuslainsuoja – nykynäkymiä ja näkökohtia, LM 1971, s. 99–134.
- Hidén, Mikael*, Perusoikeudet Hallitusmuodon II luvussa, Yleisiä oppeja, Oikeustiede – Jurisprudentia 1971, s. 5–117.
- Hidén, Mikael*, Säädosvalvonta Suomessa I, Eduskuntalait, Vammala 1974.
- Hidén, Mikael*, Näkökohtia omaisuudensuojasäännöstöstä uudistuskaavailujen kohteena, LM 1975, s. 440–457.
- Hidén, Mikael*, Hallitusmuodon yhdenvertaisuusnormi ja lainsäätäjä, teoksessa *Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen 1900–3/9–1975*, Helsinki 1975, s. 23–46.
- Hidén, Mikael*, Har grundrättigheterna någon betydelse?, JFT 1978, 413–421.
- Hidén, Mikael*, Tulkinnan muuttaminen valtiosäännön kehittämiskeinona, Poliitikka 1983, s. 377–388.
- Hidén, Mikael*, Näkökohtia tuomioistuinten roolista lakien perustuslainmukaisuuden valvon- nassa, teoksessa *Wiipurin Itä-Suomen hovioikeus 1839–1989*, Jyväskylä 1992, s. 39–47.
- Hidén, Mikael*, Omaisuudensuoja, EIF V, Julkisoikeus, Jyväskylä 1997, 703–711.
- Hidén, Mikael*, Perusoikeussuojajärjestelmä, EIF V, Julkisoikeus, Jyväskylä 1997, 744–756.
- Hidén, Mikael*, Perusoikeuksien yleiset opit – muuttuvaa ja muuttumatonta, LM 1996, s. 753–769.

- Hidén, Mikael*, Perusoikeuksien yleisiä kysymyksiä, teoksessa *Perusoikeudet Suomessa*, Nieminen, Liisa (toim.), Helsinki 1999, s. 1–27.
- Hidén, Mikael*, Pääosa virallisen vastaväittäjän lausunnosta, Laaksonen, Kalevi, Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja, LM 1999, 598–637.
- Hidén, Mikael – Saraviita, Ilkka*, Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet, Helsinki 1994.
- Hollo, Erkki J.*, Vesirakentaminen, EIF II, Jyväskylä 1995, 681–686.
- Husa, Jaakko*, Yleinen valtiosääntöoikeus, Hämmötelma modernin valtiosääntöopin mahdollisuudesta, alasta ja sisällöstä, Joensuu 1997.
- Husa, Jaakko*, Perusoikeudet valtiosääntöoikeudessa ja valtiosääntöoikeustieteessä, teoksessa *Perusoikeudet Suomessa*, Nieminen, Liisa (toim.), Helsinki 1999, s. 273–307.
- Hyvönen, Veikko O.*, Omaisuuden suoja perusoikeusudistuksessa, DL 1991, s. 499–505.
- Hyvönen, Veikko O.*, Omaisuuden suoja perusoikeuskomitean hahmottamana, DL 1992, s. 449–459.
- Hyvönen, Veikko O.*, Maaomaisuuden perustuslainsuoja. Espoo 1993.
- Häyhä, Juha*, Sopimus, laki ja vakuutustoiminta, Jyväskylä 1996.
- Jacobs/Ovey, Clare – White, Robin*, The European Convention of Human Rights, Oxford 2002.
- Jonkka, Jaakko*, Eräitä näkökohtia perusoikeuksien toteutumisesta erityisesti rikosprosessissa, LM 1998, s. 1255–1270.
- Joutsamo, Kari*, Suomi, kansainvälistyminen ja Euroopan neuvosto, Oikeus 1988, s. 143–149.
- Jyränki, Antero*, Näkökohtia Suomen perusoikeusjärjestelmästä, LM 1968, s. 977–1002.
- Jyränki, Antero*, Perustuslaki ja yhteiskunnan muutos, Tutkimus varallisuus- ja taloudellisen toiminnan vapauden perustuslainsuojan kehittymisestä tulkinnan avulla v. 1863–1919, Helsinki 1973.
- Jyränki, Antero*, Omistaminen perusoikeutena, Oikeus 1978, s. 65–75.
- Jyränki, Antero*, Perustuslain tulkinnasta ja tulkinnan muuttamisesta, Poliitikka 1983, s. 389–407.
- Jyränki, Antero*, Perustuslakivaliokunta lakien perustuslainmukaisuuden valvojana, Oikeus 1984, s. 293–297.
- Jyränki, Antero*, Poliitikan oikeudellistuminen, teoksessa *Oikeus ja Poliitikka*, Tutkijaliiton julkaisusarja 42, Viitanen, Klaus (toim.), Helsinki 1986 (a), s. 1–13.
- Jyränki, Antero*, Suomalaisen valtiosääntökäsityksen historiallisia päälinjoja, teoksessa *Valtio, Eilen – tänään – huomenna*, Jyränki, Antero – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Turku 1986 (b), s. 3–32.
- Jyränki, Antero*, Lakien laki, Perustuslaki ja sen sitovuus eurooppalaisessa ja pohjoisamerikkalaisessa oikeusajattelussa suurten vallankumousten kaudelta toiseen maailmansotaan, Helsinki 1989.
- Jyränki, Antero*, Euroopan ihmisoikeussopimus ja Suomi, Luonnos kokonaisvaltaiseksi tarkasteluksi, teoksessa *Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 30 vuotta*, Turku 1991, s. 153–176.
- Jyränki, Antero*, Valta ja vapaus, Helsinki 1994.
- Jyränki, Antero*, Valta ja vapaus, 2. uud. painos, Helsinki 1998.
- Jyränki, Antero*, Perusoikeuksien historiasta Suomessa, LM 1996, s. 739–752.
- Jyränki, Antero*, Euroopan unioni ja Suomen valtiosääntö, Oikeustiede – Jurisprudentia 1996, s. 9–83.
- Jyränki, Antero*, Valtiosääntö, EIF V, Julkisoikeus, Jyväskylä 1997, 1064–1079.
- Jyränki, Antero*, Valtiosääntö ja sen tutkimus 21. vuosisadalla, LM 1998, s. 1089–1098.
- Jyränki, Antero*, Perusoikeuksien historia, teoksessa *Hallberg–Karapuu–Scheinin–Tuori–Viljanen*, Perusoikeudet, Juva 1999, s. 86–109.
- Jyränki, Antero*, Uusi perustuslakimme, Turku 2000.

- Kaira, Kaarlo*, Tuotantokomiteat ja perustuslaki, LM 1946, s. 165–172.
- Karapuu, Heikki*, Omistusoikeus perusoikeutena, teoksessa *Omistusoikeus*, Tutkijaliiton julkaisusarja 21, Martin Scheinin (toim.), Helsinki 1983, s. 45–84.
- Karapuu, Heikki*, Perusasioita perusoikeuksista, *Oikeustiede – Jurisprudentia* XIX, Vammala 1986.
- Karapuu, Heikki*, Perusoikeuksien tausta ja yleinen sisältö, teoksessa *Hallberg–Karapuu–Scheinin–Tuori–Viljanen*, *Perusoikeudet*, Juva 1999, s. 61–86.
- Karapuu, Heikki*, Perusoikeudet kansallisten normien hierarkiassa, LM 1999, s. 867–877.
- Kastari, Paavo*, Sosialisoinnin perustuslaillisista edellytyksistä Suomen oikeuden mukaan, Vammala 1947.
- Kastari, Paavo*, Hallitusmuodon 6 §:n synty ja ns. saavutetut oikeudet, LM 1961, s. 549–565.
- Kastari, Paavo*, Valtiojärjestyksemme oikeudelliset perusteet, Porvoo 1969.
- Kastari, Paavo*, Kansalaisvapauksien perustuslainturva, Vammala 1972.
- Kastari, Paavo*, Suomen valtiosääntö, Vammala 1977.
- Kastari, Paavo*, Valtiosääntö ja perusoikeudet, *Politiikka* 1981, s. 57–62.
- Kiviniemi, Matti*, Metsälainsäädäntö, EIF II, Jyväskylä 1995, 390–396.
- Klami, Hannu Tapani*, Omistusoikeus ja yhteiskunta, LM 1994, s. 442–451.
- Koillinen, Mikael*, Julkisoikeudellinen perusteettoman edun palautusvelvollisuus, Turku 2000.
- Koillinen, Mikael*, Tarkoitussidonnaisuus, *Oikeus* 2001, s. 495–509.
- Kommers, Donald P.*, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Second Edition, Durham & London 1997.
- Konstari, Timo*, Harkintavallan väärinkäytöstä, Vammala 1979.
- Koskinen, Pirkko K.*, Oikeusasiamies sosiaalisten perusoikeuksien valvojana, LM 1998, 973–982.
- Krause, Catarina*, The Right to Property, teoksessa *Economic, Social and Cultural Rights*, Eide, Asbjorn – Krause, Catarina – Rosas, Allan (Ed.), Dordrecht 1995, s. 143–157.
- Kulla, Heikki*, Hallintomenettely ja perusoikeudet, teoksessa *Perusoikeuspuheenvuoroja*, Länsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Turku 1998, s. 51–63.
- Kultalahti, Jukka*, Omaisuuden suoja ympäristönsuojelussa, Jyväskylä 1990.
- Kultalahti, Jukka – Pohjolainen, Teuvo*, Perusoikeuspoikkeukset, Tutkimus HM II luvun perusoikeuksia koskevasta poikkeuslainsäädännöstä, Tampereen yliopiston oikeustieteen laitos, Tampere 1975.
- Kumpula, Anne*, Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, teoksessa *Juhlajulkaisu Leena Kartio 1938–30/8–1998*, Anne Kumpula (toim.), Turku 1998, s. 157–169.
- Kuusiniemi, Kari*, Ympäristömuutosten korvattavuus pakkotoimitilanteissa, Helsinki 1997.
- Kuusiniemi, Kari*, Perusoikeudet ja biodiversiteetin suojelu. Suomen Ympäristöoikeustieteen Seuran julkaisuja 30, Helsinki 1998, s. 1–124.
- Kuusiniemi, Kari*, Ympäristöperusoikeuden tulkintavaikutuksista, teoksessa *Perusoikeuspuheenvuoroja*, Länsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Turku 1998 (a), s. 65–84.
- Kuusiniemi, Kari*, Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat, *Oikeustiede – Jurisprudentia* 2001, s. 159–306.
- Kuusiniemi, Kari*, Perusoikeudet ja ympäristö, teoksessa *Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori*, *Ympäristöoikeus*, Juva 2001 (a), s. 177–198.
- Kuusiniemi, Kari – Peltomaa, Hannu*, *Lunastuslainsäädäntö ja korvausjärjestelmä*, Helsinki 2000.
- Laakso, Seppo*, Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta, Helsinki 1990.
- Laaksonen, Kalevi*: Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja, Tutkimus eräiden erityisesti maa-seutukiinteistöihin kohdistuvien oikeudenrajoitusten säätämisyjärjestyksestä ja korvattavuudesta. Jyväskylä 1998.

- Laukkanen, Sakari*, Maanomistusoikeuden perustuslainsuoja, julkaisematon lisensiaatintyö, Lapin korkeakoulu 1988.
- Lavapuro, Juha*, Miksi perustuslaille ei pitäisi antaa etusijaa? teoksessa *Perusoikeuspuheenvuoroja*, Länsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Turku 1998, s. 85–102.
- Lavapuro, Juha*, Yleinen järjestys ja turvallisuus: kollektiivinen hyvä, LM 2000, s. 412–422.
- Lehtimaja, Lauri*, Suomen linja ja Strasbourgin hyssyttelyt, Oikeus 1987, s. 281–283.
- Lehtimaja, Lauri*, Ihmisoikeudet: Maailman parannusta vai huononnusta, Oikeus 1988, s. 162–166.
- Lehtimaja, Lauri*, Eduskunnan oikeusasiamies perus- ja ihmisoikeuksien valvojana, Lakimies 1999, 897–907.
- Lehtonen, Niina*, Sopimusvapauden perustuslainsuoja, teoksessa *Perusoikeudet Suomessa*, Nieminen, Liisa (toim.), Helsinki 1999, s. 177–220.
- Leisner, Walter*, Sozialbindung des Eigentums, Berlin 1972.
- Lemmens, Paul*, The Gaygusuz decision in the case law of the European Court of Human Rights, teoksessa *Social Security, non-discrimination and property*, Van den Bogaert, Stefaan (ed.), Antwerpen – Apeldoorn 1997, s. 25–33.
- Linna, Tuula*, Ulosotto ja perusoikeudet, LM 2000, s. 690–709.
- Länsineva, Pekka*, Perustuslaki, lunastuslaki ja täysi korvaus, Oikeus 1990, s. 42–45.
- Länsineva, Pekka*, Eduskunnan perustuslakivaliokunta ja demokraattinen normikontrolli, teoksessa *Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 30 vuotta*, Turku 1991, s. 273–288.
- Länsineva, Pekka*, Omaisuuden perustuslainsuoja ja pakkolunastus, Tutkimus Suomen hallitusmuodon 6 §:n 1 momentin ja 3 momentin soveltamisaloista, julkaisematon lisensiaatintutkimus, Turun yliopisto, 1992.
- Länsineva, Pekka*, Omaisuudensuoja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä, Lakimies 1993, s. 305–321.
- Länsineva, Pekka*, Muuttuva, muuttumaton omaisuudensuoja, teoksessa *juhlajulkaisu Antero Jyräki 1933 – 9/8 – 1993*, Pekka Länsineva, Veli-Pekka Viljanen (toim.), Turku 1993, s. 69–85.
- Länsineva, Pekka*, Oikeustapauskommentti eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnosta n:o 21/1993 vp, Lakimies 1994, s. 81–88.
- Länsineva, Pekka*, Omaisuudensuoja ja perusoikeusuudistus, Oikeus 1995, s. 351–360.
- Länsineva Pekka*, Regulatory Takings. Omaisuudensuoja-ajattelun kehityslinjoja Yhdysvalloissa, teoksessa *Juhlajulkaisu Leena Kartio 1938–30/8–1998*, toim. Anne Kumpula. Turku 1998, s. 209–220.
- Länsineva Pekka*, Perusoikeudet – nyt, teoksessa *Perusoikeuspuheenvuoroja*, Länsineva, Pekka, Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Turku 1998, s. 103–119.
- Länsineva, Pekka*, Harkitseva hallinto, teoksessa *Juhlakirja Kaarlo Tuori 50 vuotta*, Helsinki 1998, s. 263–279.
- Länsineva, Pekka*, Omaisuudensuoja (PL 15 §), teoksessa *Hallberg–Karapuu–Scheinin–Tuori–Viljanen, Perusoikeudet*, Juva 1999, s. 473–509.
- Länsineva, Pekka*, Perusoikeuskulttuurin murros, teoksessa *Pääsykoekirja 4/2001*, Veli-Pekka Viljanen (toim.), Turku 2001, s. 7–25.
- Majamaa, Vesa*, Oikeudesta rakentaa poikkeusluvalla, Vammala 1981.
- Macdonald, R.St. J.*, The Margin of Appreciation, teoksessa *The European System for the Protection of Human Rights*, Macdonald, R. St. J. – Matscher, F. – Petzold, H. (Eds.), Dordrecht 1993, s. 83–124.
- Manninen, Sami*, Sananvapaudesta ja mainonnasta, Kommentteja perustuslakivaliokunnan mainontalausunnoista, LM 1995, s. 571–606.
- Manninen, Sami*, Sananvapaus ja julkisuus (PL 12 §), teoksessa *Hallberg–Karapuu–Scheinin–Tuori–Viljanen, Perusoikeudet*, Juva 1999, s. 387–417.

- Merikoski, Veli*, Kansalaisten perusoikeuksista, LM 1932, s. 89–116.
- Merikoski, Veli*, Suomen julkisoikeuden oppikirja, I nide, Porvoo 1944.
- Merikoski, Veli*, Omistusoikeuden perustuslainsuojasta, LM 1947, s. 204–229.
- Merikoski, Veli*, Vapaa harkinta hallinnossa, Vammala 1958.
- Merikoski, Veli*, Omaisuussuojan tulevaisuus, teoksessa Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen 1900–3/9–1975, Helsinki 1975, s. 78–92.
- Merikoski, Veli – Vilkkonen, Eero*, Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I, Juva 1982.
- Michalowski, Sabine – Woods, Lorna*, German Constitutional Law, The protection of Civil Liberties, Aldershot 1999.
- Michelman Frank I.*, The Supreme Court 1985 Term – Foreword: Traces of Self-Government, Harvard Law Review 1986, s. 4–77.
- Michelman Frank I.*, Law's Republic, 97 Yale Law Journal 1988, s. 1493–1537.
- Michelman, Frank I.*, Takings, 1987, Columbia Law Review 1988 (a), s. 1600–1629.
- Michelman, Frank I.*, Construing Old Constitutional Texts: Regulation of Use as "Taking" of Property in United States Constitutional Jurisprudence, teoksessa Constitutional Justice Under Old Constitutions, Eivind Smith (ed.), Netherlands 1995, s. 227–250.
- Miettinen, Tarmo*, Tieteen vapaus, Julkisoikeudellinen tutkimus tieteenharjoittajan itsemääräämisoikeudesta, tieteen itsekontrollista ja yliopiston itsehallinnosta, Jyväskylä 2001.
- Murswiek, Dietrich*, Art 2, Freie Entfaltung der Persönlichkeit, Recht auf Leben, körperliche Unversehrtheit, Freiheit der Person, teoksessa Grundgesetz, Kommentar, Sachs, Michael (Hrsg.), München 1999, s. 155–208.
- Mäenpää, Olli*, Hallintosopimus, Helsinki 1989.
- Mäenpää, Olli*, Hallintolupa, Helsinki 1992.
- Mäenpää, Olli*, Lakivaraus perusoikeuksien suojana hallintotoiminnassa, teoksessa Perusoikeuspuheenvuoroja, Länsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Turku 1998, s. 121–136.
- Mäenpää, Olli*, Julkisuusperiaate, Helsinki 1999.
- Mäenpää, Olli*, Hallinto-oikeus, Porvoo 2000.
- Mähönen, Jukka*, Taannehtivan verolain perustuslainmukaisuudesta, Lakimies 1993 s. 845–860.
- Mähönen, Jukka*, Kohtuus, teoksessa Varallisuus oikeuden kantavat periaatteet, Saarnilehto, Ari (toim.), Vantaa 2000, s. 109–129.
- Määttä, Tapio*, Maanomistusoikeus, Tutkimus omistusoikeusparadigmoista maaomaisuuden käytön ympäristöoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta, Jyväskylä 1999.
- Määttä, Tapio*, Ympäristö eurooppalaisena ihmis- ja perusoikeutena: Kohti ekososiaalista oikeusvaltiota, teoksessa Perusoikeudet EU:ssa, Nieminen, Liisa (toim.), Jyväskylä 2001, s. 265–326.
- Nedelsky, Jennifer*, Private Property and the Limits of American Constitutionalism, The Madisonian Framework and Its Legacy, Chicago 1990.
- Neuborne, Burt*, An Overview of the Bill of Rights, teoksessa Fundamentals of American Law, Morrison, Alan B. (Ed.), New York 1996, s. 83–127.
- Niemi, Matti Ilmari*, Ajattelun kouluista ja ajatuksia kouluista, Tutkielma oikeustieteen perinteisten suuntausten käsitteellisistä sitoumuksista ja niiden heijastumisesta laintulkintaan, Oikeustiede – Jurisprudentia 2000, s. 135–222.
- Niemi, Matti Ilmari*, Mitä kontekstualistinen lähestymistapa voi merkitä oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa, teoksessa Oikeudenalojen rajat ja rajattomuus, Veli-Pekka Viljanen (toim.), Turku 2002, s. 195–200.
- Niemi-Kiesiläinen, Johanna*, Perusoikeudet rikosprosessissa, teoksessa Perusoikeudet Suomessa, Nieminen, Liisa (toim.), Helsinki 1999, s. 149–175.
- Nieminen, Liisa*, Valtiosääntöoikeuden yleiset opit 2000-luvulle siirryttäessä, LM 1998, 1099–1110.
- Nieminen, Liisa*, Yksityiselämän ja perhe-elämän suoja perusoikeutena, teoksessa Perusoikeudet Suomessa, Nieminen, Liisa (toim.), Helsinki 1999, s. 107–147.

- Nuotio, Kimmo*, Oikeuden toteutumisesta monimutkaistuvassa yhteiskunnassa, LM 1996, s. 1019–1035.
- Nuotio, Kimmo*, Perusoikeuksien merkityksestä rikosoikeudessa, teoksessa *Perusoikeuspuheenvuoroja*, Lämsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Turku 1998, s. 137–164.
- Nuotio, Kimmo*, Muuttuuko oikeus todella? Oikeuskehityksen syvyys muutoksen vuosikymmenellä, teoksessa *Nykyajan muuttuva oikeus – Nutida rätt i förändring, r.f. Justus ry. 10 vuotta/år*, Nuotio, Kimmo – Herler, Asper – Boucht, Johan (toim.), Helsinki 2001, s. 11–52.
- Nuotio, Kimmo*, Onko oikeusjärjestyksen pirstoutuminen välttämätöntä? teoksessa *Oikeudenalojen rajat ja rajattomuus*, Veli-Pekka Viljanen (toim.), Turku 2002, s. 3–24.
- Nuutila, Ari-Matti*, Rikosoikeudellinen huolimattomuus. Helsinki 1996.
- Nuutila, Ari-Matti*, Rangaistuksella uhkaaminen ja rangaistukseen tuomitseminen perusoikeuksien valossa, teoksessa *Perusoikeuspuheenvuoroja*, Lämsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Turku 1998, s. 165–178.
- Ojanen, Ilmari*, Maapakettilait, Helsinki 1978.
- Pellonpää, Matti*, Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus Suomen näkökulmasta, LaVO 21/1988, Helsinki 1989.
- Pellonpää, Matti*, Euroopan ihmisoikeussopimus, Helsinki 2000.
- Pohjola, Teuvo*, Kansalaisten perusoikeudet ja poikkeuslainsäädäntö. Tutkimus perusoikeuksia koskevien poikkeuslakien tavoitteista ja merkityksestä eri väestöryhmille, Tampere 1980.
- Puhakka, Y.W.*, Omaisuudenturva ja työvoiman suojelua koskevat säännökset hallitusmuodossa, Juhlajulkaisu T.M. Kivimäki 1886–5/6–1956, Vammala 1956, s. 251–258.
- Pystynen, Erkki*, Omaisuudensuoja Suomessa, Kokemuksia ja näkemyksiä eduskunnan perustuslakivaliokunnan puheenjohtajana, Jyväskylä 1984.
- Pöyhönen, Juha*, Sopimusoikeuden järjestelmä ja sopimusten sovittelu, Vammala 1988.
- Pöyhönen, Juha*, Kohti uutta varallisuusoikeutta, LM 1997, s. 527–560.
- Pöyhönen, Juha*, Fundamental Rights and Tort Theory: From Justice (Back?) to Social Virtues, Turku Law Journal 1999, s. 49–62.
- Pöyhönen, Juha*, Uusi varallisuusoikeus, Helsinki 2000.
- Radin, Margaret Jane*, The Liberal Conception of Property: Cross Currents in the Jurisprudence of Takings, Columbia Law Review 1988, s. 1667–1696.
- Radin, Margaret Jane*, Evaluating Government Reasons for Changing Property Regimes, Albany Law Review 1992, s. 597–603.
- Rasinmäki, Jorma*, Yksityistäminen kunnallishallinnossa, Hallinto-oikeudellinen tutkimus yksityistämisen oikeudellisista taustoista, edellytyksistä, rajoituksista, muodoista ja vaikutuksista, Helsinki 1997.
- Rawls, John*, Political Liberalism, New York 1993.
- Reich, Charles A.*, The New property, The Yale Law Journal Vol 73, 1964, s. 733–787.
- Riekkinen, Pekka*, Oikeusnormin soveltaminen, teoksessa *Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 40 vuotta*, Ahonen, Timo (toim.), Turku 2001, s. 195–223.
- Riepula, Esko*, Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana, Valtiosääntötutkimus eduskunnan perustuslakivaliokunnasta perustuslakikontrollia ja perustuslakien tulkintaa harjoittavana toimielimenä vv:n 1907–1972 valtiopäiviltä, Vammala 1973.
- Rose, Carol M.*, Property Rights, Regulatory Regimes and the New Takings Jurisprudence – An Evolutionary Approach, Tennessee Law Review 1990, s. 577–594.
- Rytter, Jens Elo*, Grundrettigheder, Domstolenes fortolkning og kontrol med lovgivningsmagten, København 2000.
- Saarni, Mikko*, Euroopan ihmisoikeussopimus korkeimpien oikeuksien käytännössä Suomessa, julkaisematon OTK-tutkielma, Turun yliopisto 1999.

- Sachs, Michael*, Die Grundrechte, Vorbemerkungen zu Abschnitt I, teoksessa Grundgesetz, Kommentar, Sachs, Michael (Hrsg.), München 1999, s. 79–119.
- Saraviita, Ilkka*, Kommentti Paavo Kastarin kirjoituksesta Valtiosääntö ja perusoikeudet, Poliitiikka 1981, s. 70–71.
- Saraviita, Ilkka*, Suomen perusoikeusjärjestelmä, Rovaniemi 1998.
- Saraviita, Ilkka*, Perustuslakivaliokunnan rooli perusoikeusjärjestelmän kehittämisessä, teoksessa Perusoikeudet Suomessa, Nieminen, Liisa (toim.), Helsinki 1999, s. 29–71.
- Scheinin, Martin*, Ihmisoikeuksista ja Euroopan neuvostosta, Oikeus 1987, s. 407–412.
- Scheinin, Martin*, Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa, Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtiosisäisestä voimassaolosta sekä ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien sovellettavuudesta Suomen oikeusjärjestyksessä, Jyväskylä 1991.
- Scheinin, Martin*, Perustuslaki 2000-ehdotus: Puoli askelta epämääräiseen suuntaan, LM 1998, s. 1123–1131.
- Scheinin, Martin*, Suomen valtiosäännön peruseriaaheet, teoksessa Hallberg–Karapuu–Scheinin–Tuori–Viljanen, Perusoikeudet, Juva 1999, s. 223–229.
- Scheinin, Martin*, Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §), teoksessa Hallberg–Karapuu–Scheinin–Tuori–Viljanen, Perusoikeudet, Juva 1999, s. 231–261.
- Scheinin, Martin*, Uskonnon ja oman tunnon vapaus (PL 11 §), teoksessa Hallberg–Karapuu–Scheinin–Tuori–Viljanen, Perusoikeudet, Juva 1999, s. 353–386.
- Starck, Christian*, Constitutional Interpretation, teoksessa Studies in German Constitutionalism, Baden-Baden 1995, s. 47–70.
- Stein, Ekkehart*, Einleitung II, teoksessa Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Alternativkommentare), Band 1, bearb. von Bäumlin, Richard, Neuwied 1989, s. 92–139.
- Stone, Geoffrey – Seidman, Louis – Sunstein, Cass – Tushnet, Mark*, Constitutional Law, USA 1996.
- Sunstein, Cass R.*, On Property and Constitutionalism, teoksessa Constitutionalism, Identity, Difference, and Legitimacy, Rosenfeld, Michel (Ed.), Durham 1994, s. 383–411.
- Tala, Jyrki*, Mitä vahinkoa olisi Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen liittymisestä, Oikeus 1987, s. 284–286.
- Tala, Jyrki*, Lakien vaikutukset, Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa, Helsinki 2001.
- Tarasti, Lauri*, Miten tähänastisten valtiosääntöhankkeiden on käynyt?, Poliitiikka 1983, s. 311–320.
- Teubner, Gunther*, After Privatisation? – The Many Autonomies of Private Law, teoksessa From Dissonance to Sense: Welfare State Expectations, Privatisation and private Law, Wilhelmsson, Thomas – Hurri, Samuli (Ed.), Aldershot, Ashgate 1999, s. 51–82.
- Tikka, Kari S.*, Verolakien perustuslainmukaisuuden tutkimisesta tuomioistuimissa, LM 1999, s. 982–994.
- Tolonen, Hannu*, Säännöt, periaatteet ja tavoitteet: Oikeuden, moraalien ja politiikan suhteesta, Oikeustiede – Jurisprudentia 1989, s. 337–384.
- Tolonen, Hannu*, Siviilioikeuden yleiset periaatteet, teoksessa Varallisuus- ja oikeuden kantavat periaatteet, Saarnilehto, Ari (toim.), Vantaa 2000, s. 53–89.
- Tuori, Kaarlo*, Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta 2, Julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyypisten elinten asemasta Suomen valtio-organisaatiossa, 2. nide, Positiivisoikeudelliset tarkastelut, Vammala 1983.
- Tuori, Kaarlo*, Oikeuden rationaalisuus, Max Weber ja Jürgen Habermas oikeuskehityksen tulkit-sijoina, Helsinki 1988.
- Tuori, Kaarlo*, Oikeus, valta ja demokratia, Helsinki 1990.

- Tuori, Kaarlo*, Sosiaalioikeus – itsenäinen oikeudenala? LM 1997, s. 171–181.
- Tuori, Kaarlo*, Ideologakritiikistä kriittiseen positivismiin, teoksessa *Minun metodini*, Häyhä, Juha (toim.), Porvoo 1997, s. 311–338.
- Tuori, Kaarlo*, Julkisesta yksityiseen: rajoituksia ja edellytyksiä, *Oikeustiede – Jurisprudentia* 1998, s. 299–353.
- Tuori, Kaarlo*, Oikeustiede 2000, LM 1998, s. 1002–1013.
- Tuori, Kaarlo*, Perustuslakiuudistus ja hallinto-oikeus, LM 1999, s. 530–540.
- Tuori, Kaarlo*, Yleinen järjestys ja turvallisuus – perusoikeusko? LM 1999 s. 920–931.
- Tuori, Kaarlo*, Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §), teoksessa *Perusoikeudet*, Hallberg – Karapuu – Scheinin – Tuori – Viljanen, Juva 1999, s. 593–630.
- Tuori, Kaarlo*, Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus (PL 22 §), teoksessa *Perusoikeudet*, Hallberg – Karapuu – Scheinin – Tuori – Viljanen, Juva 1999, s. 667–673.
- Tuori, Kaarlo*, Kriittinen oikeuspositivismi, Vantaa 2000.
- Tuori, Kaarlo*, Sosiaalioikeus, Porvoo 2000 (a).
- Tähti, Aarre*, Ihmisoikeussopimus vai tulkinta, Hallinnon tutkimus 1990, s. 125–132.
- Tähti, Aarre*, Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja suomalaisesta lainkäytöstä, DL 1991, s. 546–586.
- Ungern, Henrik*, Täyden korvauksen periaate, Maankäytön rajoitusten korvaamisesta, Osa I, Helsinki 1998.
- Uotila, Jaakko*, Elinkeinolupa, Vammala 1967.
- Vihervuori, Pekka*, Maa-ainesten ottaminen ja suojelu, Helsinki 1989.
- Vihervuori, Pekka*, Hallitusmuodon 14 a § ja horisontaalisuhteet, teoksessa *Perusoikeuspuheen-*
vuoroja, Lämsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Turku 1998, s. 237–253.
- Vihervuori, Pekka*, Oikeus ympäristöön (PL 20 §), teoksessa *Perusoikeudet*, Hallberg – Karapuu – Scheinin – Tuori – Viljanen, Juva 1999, s. 631–649.
- Vihervuori, Pekka*, Lunastus, teoksessa *Ympäristöoikeus*, Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka, Juva 2001, s. 297–325.
- Vihervuori, Pekka*, Kaivostoiminta, teoksessa *Ympäristöoikeus*, Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka, Juva 2001, s. 615–643.
- Vihervuori, Pekka*, Luonnon virkistyskäyttö, teoksessa *Ympäristöoikeus*, Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka, Juva 2001, s. 693–717.
- Viljanen, Veli-Pekka*, Kansalaisten yleiset oikeudet, Helsinki 1988.
- Viljanen, Veli-Pekka*, Ulottuuko perusoikeuksien vaikutus yksityisoikeudellisiin oikeussuhteisiin? Juhlajulkaisu Allan Huttunen 1928–5/11–1988, Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja A, Juhlajulkaisut N:o 2, Turku 1988 (a), s. 273–279.
- Viljanen, Veli-Pekka*, Lainsäätäjän velvollisuudesta suojella kansalaisten perusoikeuksia, Juhla-julkaisu Juhani Kyläkallio 1930–14/3–1990, Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja A, Juhlajulkaisut N:o 3, Turku 1990, s. 249–262.
- Viljanen, Veli-Pekka*, Abstention or Involvement? The Nature of State Obligations under Different Categories of Rights, teoksessa *Social Rights as Human Rights, A European Challenge*, Drzewicki, Krause & Rosas (eds.), Åbo 1994, s. 43–66.
- Viljanen, Veli-Pekka*, Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset, LM 1996, s. 788–815.
- Viljanen, Veli-Pekka*, Perusoikeusjärjestelmä ja ympäristö, teoksessa *Oikeus ja oikeudenmukaisuus*. Oikeustieteen päivät 3.–4.6.1999 Joensuussa, Veli Matti Thure (toim.), Joensuu 1999, s. 91–101.
- Viljanen, Veli-Pekka*, Poikkeuslakien välttämisen periaate, LM 1999, s. 961–972.
- Viljanen, Veli-Pekka*, Perusoikeuksien soveltamisala, teoksessa *Perusoikeudet*, Hallberg – Karapuu – Scheinin – Tuori – Viljanen, Juva 1999, s. 111–156.

- Viljanen, Veli-Pekka*, Perusoikeuksien rajoittaminen, teoksessa *Perusoikeudet*, Hallberg – Karapuu – Scheinin – Tuori – Viljanen, Juva 1999, s. 157–186.
- Viljanen, Veli-Pekka*, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset, Vantaa 2001.
- Viljanen, Veli-Pekka*, Perusoikeudet eri oikeudenaloja yhdistävinä tekijöinä, teoksessa *Oikeudenalojen rajat ja rajattomuus*, Veli-Pekka Viljanen (toim.), Turku 2002, 25–37.
- Wilhelmsson, Thomas*, Social Civilrätt, Om behovsorienterade element i kontraktsrättens allmänna läror, Helsinki 1987.
- Wilhelmsson, Thomas*, Vastuu ja yksityisoikeuden systeemi, LM 1997, s. 1180–1205.
- Wilhelmsson, Thomas*, Sosiaalisen siviilioikeuden metodiset lähtökohdat, teoksessa *Minun metodini*, Häyhä, Juha (toim.), Porvoo 1997, s. 339–358.
- Wilhelmsson, Thomas*, Yksityisoikeuden uudet mahdollisuudet, teoksessa *Pieniä kertomuksia hyvinvointivaltion siviilioikeudesta*, Wilhelmsson, Thomas ym., Vantaa 2000, s. 19–41.
- Wilhelmsson, Thomas*, Senmodern ansvarsrätt, Privaträtt som redskap för mikropolitik, Helsingfors 2001.
- Youtow, Howard Charles*, The Margin of Appreciation Doctrine in the Dynamics of European Human Rights Jurisprudence, The Hague 1996.
- Åhman, Karin*, Egendomsskyddet, Äganderätten enligt artikel 1 första tilläggsprotokollet till den Europeiska konventionen om de mänskliga fri och -rättigheterna, Uppsala 2000.
- Ämmälä, Tuula*, Heikomman suoja, teoksessa *Varallisuus oikeuden kantavat periaatteet*, Saarnilehto, Ari (toim.), Vantaa 2000, s. 97–109.

Virallislähteet

- Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintö 14/1977 vp* (HE 179/1975 II vp laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta ym.)
- Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintö 25/1994 vp* (HE 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta)
- Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintö 10/1998 vp* (HE 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi)
- Komiteanmietintö 1974:27*, Valtiosääntökomitean välimietintö.
- Komiteanmietintö 1975:88*, Toisen valtiosääntökomitean mietintö.
- Komiteanmietintö 1992:3*, Perusoikeuskomitean mietintö.
- Perusoikeustyöryhmä 1992*, Mietintö, Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu (LaVO) 2/1993, Helsinki 1993.
- Uuden perustuslain seurantaraportti I*, moniste, oikeusministeriö 2001.

Luettelossa mainittujen julkaisujen lisäksi työssä on käytetty lähteinä säädöksiä, hallituksen esityksiä ja lainvalvojien kertomuksia. Kirjan lopussa on hakemisto tekstissä viitatuista perustuslakivaliokunnan lausunnoista ja tuomioistuinten ratkaisuista.

Lyhenteitä

art.	Artikla
DL	Defensor Legis
EIF	Encyclopedia Iuridica Fennica
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EU	Euroopan unioni
HE	Hallituksen esitys
HM	Suomen Hallitusmuoto
HO	Hovioikeus
JFT	Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KM	Komiteanmietintö
KP-sopimus	Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus
L	Laki
LaVO	Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto
LM	Lakimies
PeV	Eduskunnan perustuslakivaliokunta
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
TLJ	Turku Law Journal
TSS-oikeudet	Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
VNP	Valtioneuvoston päätös
vp	Valtiopäivät
YK	Yhdistyneet Kansakunnat
YmVL	Eduskunnan ympäristövaliokunnan lausunto

I Johdanto

1. TUTKIMUKSEN TAVOITTEISTA JA TARKASTELUN LÄHTÖKOHDISTA

Inhimillisen yhteistoiminnan taloudellisia ulottuvuuksia voidaan tarkastella monista eri näkökulmista. Tämän tutkimuksen näkökulma on lähinnä valtiosääntöoikeudellinen. Työn tarkoituksena on hahmotella käsitystä siitä, millälaisia normatiivisia vaatimuksia, rajoituksia ja puitteita valtiosääntö sekä erityisesti siihen sisältyvä perusoikeusjärjestelmä asettavat sellaiselle oikeudelliselle sääntelylle ja päätöksenteolle, joka koskee erilaisia yhteiskunnassa esiintyviä talouteen ja varallisuuteen liittyviä suhteita.

Vaikka tutkimuksen näkökulmaa voidaankin pitää valtiosääntöoikeudellisesti painottuneena, ei sen pääasiallinen kohdeyleisö kuitenkaan rajoitu valtiosääntöjuristien suppeahkoon piiriin, vaan työn yhtenä keskeisenä tavoitteena on avata perusoikeuksiin liittyviä kysymyksenasetteluja muiden oikeudenalojen suuntaan ja tehdä niitä tunnetuksi koko oikeusyhteisölle. Tämän tavoitteen toteuttamisen kannalta ei ole tarkoituksenmukaista pyrkiä laatimaan mahdollisimman yksityiskohtaista ja kattavaa esitystä varallisuussuhteiden kannalta merkityksellisestä perusoikeusnormistosta, vaan perustellumpaa on nostaa tästä tematiikasta esille sellaisia yleisiä näkökohtia, jotka ovat perusoikeusnormiston ymmärtämisen ja sen asianmukaisen hyödyntämisen kannalta keskeisimpiä. Niin ollen työssä pyritäänkin tarjoamaan varallisuussuhteiden kannalta relevantin perusoikeusnormiston toiminnasta ja sen soveltamiseen liittyvistä taustanäkökohdista sellainen johdonmukainen ja ajantasainen yleiskuva, joka voi olla avuksi ja tueksi niin käytännön lainsoveltajille kuin oikeustieteen eri alojen tutkijoillekin heidän pyrkiessään jäsentämään erilaisia varallisuussuhteita koskevia oikeudellisia kysymyksiä ja ratkaisemaan niitä perusoikeusnäkökulmasta perustellulla tavalla.

Kuten työn otsikostakin ilmenee, tutkimuksen tavoitteena on kartoittaa, millaisia liittymäkohtia perusoikeuksilla ja varallisuussuhteisiin liittyvällä oikeudellisella päätöksenteolla on keskenään. Perusoikeuksien osalta tutkimuksen keskeinen mielenkiinto kohdistuu perusoikeuksien yleisten oppien ja käytännön perusoikeusharkinnan kehittämistä koskeviin kysymyksiin. Työssä kuvataan ensinnäkin tiiviisti niitä suomalaisen oikeuskulttuurin viime vuosien muutospirteitä, joiden myötä perusoikeusteemat ovat nousseet tärkeään asemaan niin eri alojen oikeustieteellisessä tutkimuksessa kuin erilaisissa oikeudellisissa käytännöissäkin. Toisaalta, kun kysymys kuitenkin on varsin tuoreesta juon-

teesta oikeuskulttuurissamme, on luonnollista, että perusoikeusjuridiikkaan liittyy vielä monia vakiintumattomia piirteitä ja osin avoimia kysymyksiä. Epäselvää ei enää ole niinkään se, voidaanko ja pitääkö perusoikeusnäkökohdille antaa merkitystä esimerkiksi käytännön lainsoveltamistoiminnassa, vaan avoimet kysymykset liittyvät pikemminkin siihen, miten perusoikeusnäkökohdat tulee ottaa huomioon oikeudellisessa harkinnassa ja päätöksenteossa. Niinpä tämän tutkimuksen keskeisenä tavoitteena on hahmotella näkemystä siitä, miten perusoikeuskysymyksiä tulisi käytännössä jäsentää erilaisissa yksilöiden varallisuusaseman kannalta merkityksellisissä oikeudellisissa harkintatilanteissa ja minkälaisiin näkökohtiin näitä asioita koskevassa päätöksenteossa tulisi kiinnittää huomiota.

Varallisuussuhteet ymmärretään työssä lähtökohtaisesti varsin laaja-alaisena kokonaisuutena. Tutkimuksen piiriin eivät kuulu ainoastaan erilaiset yksityisoikeudellispohjaiset varallisuus oikeudet kuten esimerkiksi esine-, velvoite- tai immateriaalioikeudet, vaan tarkastelun kohteena ovat myös sellaiset julkisen vallan päätöksiin perustuvat oikeudet, edut ja odotukset, joilla on olennaista merkitystä yksilöiden varallisuusaseman kannalta. Tällaisia voivat olla esimerkiksi erilaiset rahamääräiset julkiset tuet ja avustukset, eläkkeet, oikeudet julkisiin palveluihin sekä viranomaisten myöntämät luvat jonkin toiminnan harjoittamiseen. Erotuksena perinteisestä yksityisoikeudellisesta omaisuudesta tällaista varallisuutta voidaan kutsua uudeksi omaisuudeksi (*new property*).¹ Työssä valitusta perusoikeusnäkökulmasta kuitenkin seuraa, että lähtökohtaisesti hyvin laajasta varallisuusarvoisten oikeuksien ja odotusten kirjosta tarkastelun keskiössä ovat sellaiset varallisuutta koskevat kysymykset, joilla on olennaista merkitystä yksilöiden kannalta. Ovathan perusoikeudet keskeisiltä ulottuvuudeltaan nimenomaan yksilöille kuuluvia oikeuksia. Tutkimuksen piiriin kuuluvat siten periaatteessa kaikki sellaiset varallisuuteen liittyvät perusoikeuskysymykset, joilla voi olla olennaista merkitystä yksilön taloudellisen aseman ja toimintavapauden kannalta.

Perusoikeuksien merkitystä varallisuussuhteita koskevan päätöksenteon kannalta arvioidaan työssä seuraavien peruslähtökohtien varassa. Ensinnäkin lähdetään siitä, ettei perusoikeussäännöksiä tule oikeudellisen harkinnan näkökulmasta tarkastella toisistaan irrallisina normeina. Sen sijaan on olennaista korostaa, että perusoikeusjärjestelmässä on kysymys eräänlaisesta normatiivisesta ja funktionaalisesta kokonaisuudesta, jonka eri osat ovat kiinteässä vuorovaikutussuhteessa keskenään. Siten yksittäistäkin perusoikeutta koskevia kysymyksiä tulee lähestyä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden muodostamaa taustaa vasten. Toinen työn peruslähtökohdista liittyy oikeudellisen harkinnan kontekstuaaliseen eli tilannesidonnaiseen luonteeseen. Perusoikeuksiin liitty-

¹ Ks. uuden omaisuuden käsitteestä Reich 1964, 733–787 ja Eriksson 1989, 77–87.

vän oikeudellisen harkinnan kannalta on siten varsin olennainen merkitys sillä, millaisissa ratkaisutilanteissa niihin kulloinkin tukeudutaan. Tästä syystä tutkimuksessa pyritäänkin pääpiirteittäin erittelemään niitä erilaisia tilanteita, joissa perusoikeuskysymyksiä tyypillisesti kohdataan ja millaisilla tilannekohtaisilla näkökohdilla on tällöin merkitystä perusoikeusharkinnan kannalta. Yksi peruserotteluista tässä suhteessa koskee sitä, tarkastellaanko perusoikeuskysymyksiä lakien säätämisvaiheessa vai esimerkiksi tuomioistuinten ja viranomaisten toiminnassa.

Kolmantena peruslähtökohtana voidaan nostaa esille se, että ainakin varallisuussuhteisiin liittyvissä asiayhteyksissä perusoikeuksien periaateulottuvuudella on tyypillisesti keskeisempi merkitys kuin niiden sääntöulottuvuudella.² Siten punninnalla ja tasapainon tavoittelulla on varsin keskeinen merkitys varallisuuskysymyksiä koskevassa perusoikeusjuridiikassa. Näitä asioita koskevia tulkintakysymyksiä ei toisin sanoen ole yleensä mahdollista ratkaista tukeutumalla suoraviivaisesti joihinkin yksiselitteisiin sääntöihin ja kategorisointeihin, vaan olennaista päätöksenteossa on punninta kussakin ratkaisutilanteessa merkityksellisten ja usein moninaisten näkökohtien välillä. Siten varallisuussuhteisiin liittyviä perusoikeuskysymyksiä arvioitaessa on olennaista kiinnittää huomiota esimerkiksi kaikkien niiden henkilötahojen oikeuksiin, etuihin ja intresseihin, joilla kulloisessakin harkintatilanteessa on relevanssia. Tasapainottavaa otetta tarvitaan usein myös eri perusoikeuksien sekä perusoikeuksiin liittyvien eri ulottuvuuksien välillä. Samoin on tärkeätä pyrkiä soveliaan tasapainon saavuttamiseen ja ylläpitämiseen yksityisten ja julkisten etujen toteutumisen välillä.

Tähän liittyen myöskään oikeuden ja politiikan välisen tasapainon merkitystä ei ole syytä tarkastelussa unohtaa. Tästä näkökulmasta perusoikeusnormistoa on varallisuuskysymyksissä pyrittävä tulkitsemaan niin, että yksilöiden varallisuusaseman kannalta relevantit perusoikeudet saavat riittävän tehokasta kunnioitusta ja suojaa erilaisia uhkatekijöitä vastaan. Samalla on kuitenkin pyrittävä välttämään sellaisia tulkintoja, jotka supistaisivat esimerkiksi lainsäätäjän liikkumatilaa erilaisten julkisten etujen edistämiseen laajemmin kuin yksilöiden oikeuksien ja etujen suojaamisen kannalta on välttämätöntä. Vaikka raja oikeuden ja politiikan välillä ei olekaan selkeä ja muuttumaton, ei sitä kuitenkaan ole syytä perusoikeusjuridiikassa sivuuttaa. Perusoikeusjärjestelmä voi kyllä asettaa rajoja ja puitteita sille, minkälaista lainsäädäntö- ja talouspolitiikkaa voidaan harjoittaa, mutta se ei voi korvata poliittisen päätöksenteon merkitystä näissä asioissa.

² Ks. säännöistä ja periaatteista esim. *Dworkin* 1977, 22 ss., *Alexy* 1986, 71 ss., *Pöyhönen* 1988, 37 ss. ja *Scheinin* 1991, 29 ss.

2. TUTKIMUKSEN KESKEISISTÄ OSA-ALUEISTA

Perusoikeuksien *yleisiä oppeja* koskevilla kysymyksillä on tutkimuksen kokonaisuudessa tärkeä asema. Työssä ei kuitenkaan pyritä muodostamaan kattavaa käsitystä perusoikeuksien yleisistä opeista, vaan tästä aihepiiristä nostetaan esille ainoastaan joitakin varallisuussuhteiden kannalta keskeisimpiä teemoja. Tällaisia ovat muun muassa kysymykset perusoikeuksien negatiivisista ja positiivisista ulottuvuuksista. *Negatiivisissa ulottuvuuksissa* on kysymys siitä, mitä julkinen valta ei saa tehdä yksilön perusoikeuksien suhteen ja *positiivisissa ulottuvuuksissa* puolestaan siitä, mitä julkisen vallan tulee tehdä yksilön perusoikeuksien suojaamiseksi ja toteuttamiseksi. Tältä osin on syytä kiinnittää huomiota siihen, että yhteen ja samaan perusoikeuteen voi liittyä sekä negatiivisia että positiivisia ulottuvuuksia. Siten vapausoikeusluonteiset perusoikeudetkaan eivät velvoita julkista valtaa ainoastaan pidättäytymään tietyistä yksilöiden toimintavapauksien rajoituksista, vaan ne voivat edellyttää siltä myös aktiivisia toimia yksilöiden perusoikeuksien suojaamiseksi.³ Tähän liittyen on tärkeää analysoida perusoikeuksien merkitystä niin vertikaalisten kuin horisontaalistenkin suhteiden kannalta. *Vertikaalisilla suhteilla* tarkoitetaan tällöin yksityishenkilöiden ja julkisen vallan välisiä suhteita ja *horisontaalisuhteilla* puolestaan erilaisia yksityishenkilöiden välisiä suhteita. Samoin työssä selvitetään sitä, keitä perusoikeudet suojaavat ja toisaalta, keitä ne velvoittavat. Tältä osin muun muassa kysymystä oikeushenkilöiden perusoikeussuojasta analysoidaan laajasti.

Tutkimuksen tematiikalla on kiinteät yhteydet niin *julkisoikeuden* kuin *yksityisoikeudenkin* suuntiin. Julkisoikeudellisesti painottuneessa perusoikeustutkimuksessa tarkastelujen keskiössä ovat asian luonteesta johtuen olleet lähinnä perusoikeuksien negatiiviset ulottuvuudet vertikaalisuhteissa. Toisaalta sitä mukaa, kun perusoikeusnäkökulman merkitys on alkanut vahvistua myös yksityisoikeudessa, ovat kysymykset perusoikeuksien horisontaaliulottuvuuksista nousseet aiempaa tärkeämpään asemaan. Tässä tutkimuksessa asiaa pyritään valottamaan näistä molemmista näkökulmista. Erityisesti työssä painotetaan sitä näkökohtaa, että käytännön oikeuselämässä perusoikeuskysymyksiä joudutaan usein harkitsemaan tilanteissa, joissa yhdistyy sekä julkisoikeudellisia että yksityisoikeudellisia piirteitä. Modernille oikeudelliselle sääntelylle ja päätöksenteolle on toisin sanoen tunnusomaista se, että siinä joudutaan ottamaan samanaikaisesti huomioon sekä erilaisia yksityisiä että julkisia etuja. Jotta yksityisiä ja julkisia etuja olisi tällaisissa tilanteissa mahdollista sovittaa rationaalisella tavalla yhteen, ei juridisten ongelmien jäsentämistavaksi voida omaksumaa sen paremmin puhtaan yksityisoikeudellista kuin julkisoikeudellistakaan tarkastelumallia, vaan näitä jäsentämistapoja on kyettävä yhdistämään ja lähen-

³ Alexy 1986, 224–225.

tämään toisiinsa. Perusoikeusnäkökulma tarjoaa hedelmällisen perustan näiden lähestymistapojen yhteensovittamiseksi.

Varallisuussuhteet ovat siinä mielessä koko oikeusjärjestyksen läpäisevä tematiikka, että jokseenkin kaikilla oikeudenaloilla kohdataan kysymyksiä, joilla on merkitystä näiden suhteiden kannalta. Yksilöiden varallisuusaseman kannalta merkityksellisiä kysymyksiähän tarkastellaan niin velvoite- esine-, kauppa-, työ-, perhe- ja jäämistö-, ympäristö-, hallinto-, vero-, rikos-, prosessi- kuin kansainvälisoikeudellisissakin yhteyksissä. Ajatuksena tässä työssä on, että perusoikeudet muodostavat eräänlaisen yhteisen kiinnnekohdan tai horisontin, johon varallisuussuhteisiin vaikuttava päätöksenteko on kulloisestakin oikeudenalasta riippumatta kyettävä sopeuttamaan. Työn tarkoituksena on luoda valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta pohjaa sellaiselle *vuoropuhelulle*, jossa voidaan arvioida muun muassa sitä, miten eri oikeudenalojen yleiset opit ja juridiset lähestymistavat sopivat yhteen perusoikeusjärjestelmän suunnasta tulevien vaatimusten kanssa. Tutkimuksen tausta-ajatuksena toisin sanoen on, että perusoikeusnäkökulma tarjoaa yhden tärkeän kiinnnekohdan, johon tukeutuen on mahdollista kriittisesti arvioida sekä kehittää ja systematisoida eri oikeudenalojen yleisiä oppeja ja lähestymistapoja sekä näiden oikeudenalojen sisäisesti että suhteessa toisiinsa. Valtiosäännön ja perusoikeusjärjestelmän yhtenä tärkeänä funktiona on toimia eri oikeudenaloja toisiinsa yhdistävänä tasona.

Yleisten oppien ohella perusoikeusjuridiikassa on luonnollisesti tärkeä merkitys myös *perusoikeuskohtaisilla erityisillä opeilla*. Tältäkin osin tavoitteena ei ole kattavan esityksen laatiminen aiheesta, vaan tarkastelu rajataan lähinnä yhteen varallisuussuhteiden näkökulmasta keskeiseen esimerkkiperusoikeuteen. Tällaiseksi esimerkkiperusoikeudeksi on valittu Suomen perustuslain (731/1999) 15 §:ään ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1. artiklaan kiinnittyvä *omaisuudensuoja*.

Tätä valintaa voidaan perustella sillä, että varallisuussuhteiden näkökulmasta omaisuudensuoja muodostaa eräänlaisen perusnormin tai -normiston, jonka välityksellä monet valtiosääntöiset periaatteet ulottavat vaikutuksensa varallisuussuhteiden maailmaan. Kuitenkin on korostettava, ettei omaisuudensuojatematiikkaa sen paremmin kuin muitakaan perusoikeuksien erityisiin oppeihin liittyviä teemoja tule tarkastella irrallisina kysymyksinä vaan kiinteässä yhteydessä *perusoikeusjärjestelmän ja koko valtiosäännön muodostamaan kokonaisuuteen*. Siten tärkeän osan tutkimustehtävää muodostaakin sen selvittäminen, mikä on omaisuudensuojan asema ja merkitys perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa ja miten omaisuudensuojakysymyksiä tulee jäsentää tässä normatiivisessa ympäristössään. Ajatuksena on, että omaisuudensuojaongelmia tulee pyrkiä jäsentämään ja ratkaisemaan sellaisten lähtökohtien varassa, jotka ovat mahdollisimman yhteensopivia muun perusoikeusjärjestelmän ja sen taustalähtökohtien kanssa. Omaisudensuojaa ei toisin sanoen ainakaan keskeisten tavoitteidensa ja funktoidensa osalta tule eristää muusta perusoikeusjärjestel-

mästä. Olisi epäjohtonmukaista tarkastella omaisuudensuojakysymyksiä esimerkiksi hyvin traditionaalisesta oikeusvaltionäkökulmasta, mikäli muita perusoikeuskysymyksiä samaan aikaan arvioidaan näkökulmasta, jossa on mukana merkittäviä hyvinvointiyhteiskunnallisia painotuksia. Toisaalta ei ole pois suljettua, että omaisuudensuojaan saattaa liittyä myös joitakin sellaisia erityispiirteitä, jotka eivät välttämättä koske muita perusoikeuksia. Tutkimuksen yhtenä keskeisenä teemana onkin etsiä vastauksia siihen, miltä osin omaisuuden suojakysymyksiä voidaan lähestyä yleisestä perusoikeusnäkökulmasta ja toisaalta, millaisia erityispiirteitä omaisuudensuojasäännöksen tulkinnassa ja soveltamisessa on otettava huomioon.

Valittua omaisuudensuojakeskeistä lähestymistapaa ei tule tulkita kannanotoksi siihen suuntaan, etteikö monilla *muillakin perusoikeuksilla* voisi olla varallisuussuhteita koskevan oikeudellisen harkinnan näkökulmasta olennaista merkitystä. Pikemminkin olen valmis väittämään, että valtaosa perusoikeuksista voi saada merkitystä ainakin joissakin varallisuussuhteisiin liittyvissä asiayhteyksissä. Varsin tärkeässä asemassa tässä suhteessa ovat esimerkiksi työn, ammatin ja elinkeinon valinnan ja harjoittamisen vapautta (PL 18 §), yhdenvertaisuutta (6 §), ympäristövastuuta (20 §), oikeusturvaa ja hyvää hallintoa (21 §) sekä sosiaaliturvaa, terveyspalveluja ja asumista (19 §) koskevat perusoikeussäännökset. Lisäksi esimerkiksi henkilökohtaisella vapaudella (7 §), kokoontumis- ja yhdistymisvapaudella (13 §), liikkumisvapaudella (9 §), yksityiselämän suojalla (10 §), sananvapaudella (12 §) sekä sivistyksellisillä (16 §) ja kulttuurisilla (17 §) perusoikeuksilla voi olla merkitystä yksityisten henkilöiden taloudellisen aseman ja toimintavapauden kannalta. Yksittäisessä tutkimuksessa ei kuitenkaan ole mielekästä syventyä kaikkiin näihin perusoikeuksiin ja yrittää kartoittaa kaikkia niitä yhteyksiä, joita kyseisillä oikeuksilla on varallisuussuhteiden maailmaan. Sen sijaan tutkimusasetelma on rakennettu siten, että tarkastelun keskiössä ovat omaisuudensuojakysymykset, ja muihin perusoikeuksiin liittyviä kysymyksiä käsitellään lähinnä esimerkinomaisesti omaisuudensuojan rinnalla.

Lisäksi on huomattava, etteivät perusoikeudet ole valtiosäännön ainoa osaluue, jolla voi olla merkitystä varallisuussuhteisiin liittyvän juridisen harkinnan kannalta. Esimerkkeinä tältä kannalta merkityksellisistä perusoikeusluvun ulkopuolisista perustuslain säännöksistä voidaan viitata vaikkapa sen 1 ja 2 §:ssä ilmaistuihin valtiojärjestyksen perusperiaatteisiin, lainsäädäntövallan käyttöä ja delegeoimista koskevaan perustuslain 80 §:ään sekä perustuslain etusijaa koskeviin 106 ja 107 §:iin.⁴ Myös näihin säännöksiin liittyviä teemoja tarkastellaan

⁴ Varallisuussuhteiden kannalta merkityksellisiä säännöksiä perustuslaissa voivat lisäksi olla esimerkiksi yksityisten saatavia valtiolta koskeva 88 §, valtion omistuksia koskeva 92 §, vastuuta virkatoimista koskeva 118 §, kunnan asukkaiden itsehallintoa koskeva 121 § sekä julkisen hallintotehtävän yksityistämisen edellytyksiä sääntelevä 124 §.

työssä lähinnä perusoikeuksien yleisten oppien ja omaisuudensuojakäytösten yhteydessä.

3. TUTKIMUKSEN MERKITYKSESTÄ

Tutkimuksen aihepiiri on tärkeä sekä yhteiskunnallisesti että yksilöiden näkökulmasta. Onhan perusoikeusjärjestelmä yksi niistä keskeisistä tekijöistä, jotka määrittävät ja luovat puitteita sille, minkälaisiksi yksilön varallisuusasema, hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä suhteet julkiseen valtaan ja toisiin yksityisiin toimijoihin voivat muodostua. Samalla perusoikeusjärjestelmä luo puitteita ja rajoja myös markkinoita ja varallisuussuhteita koskevalle oikeudelliselle sääntelyjärjestelmälle ja sen toimintatavoille. Se sitoo ja ohjaa monin tavoin sekä lainsäätäjän että lain soveltajien harkintaa varallisuutta koskevissa asioissa.

Myös oikeustieteellisesti tutkimuksen aihepiiri on tärkeä ja ajankohtainen. Työssä pyritään vastaamaan parhaillaan käynnissä olevan oikeuskulttuurisen murroksen asettamiin haasteisiin ja tarjoamaan välineitä erityisesti sellaisten moniulotteisten oikeudellisten ongelmien jäsentämiseen ja ratkaisemiseen, joista perinteisen oikeudellisen doktriinin pohjalta ei välttämättä saada kunnollista otetta. Tavoitteena on kehittää ja hioa erilaisiin käytännön harkintatilanteisiin soveltuvia välineitä varallisuussuhteisiin liittyvien perusoikeusongelmien tunnistamiseksi, paikantamiseksi ja jäsentämiseksi sekä esittää suuntaviivoja siitä, minkälaisiin näkökohtiin perusoikeusharkinnassa tulisi näissä tilanteissa kiinnittää huomiota. Yleisen tason esityksessä pyrkimyksenä ei ole valmiiden tulkintasuositusten esittäminen tiettyihin yksittäisiin ongelmiin, vaan tarkoituksena on ennen muuta hahmotella jonkinlaista kokonaisnäkemyä siitä, miten varallisuussuhteisiin liittyviä kysymyksiä tulisi perusoikeusnäkökulmasta lähestyä eräissä tyypillisissä soveltamistilanteissa. Tämän vuoksi työssä selvitetään muun muassa perusoikeuksien soveltamiseen liittyvän harkintaprosessin rakennetta ja reunaehtoja sekä pyritään tarjoamaan päätöksentekijöille käyttökelpoisia kiinnekohtia ja argumentteja, joiden varaan ratkaisut ja niiden perustelut voidaan yksittäistapauksissa rakentaa.

Tutkimus pyrkii vastaamaan erityisesti kotimaisen oikeuselämän haasteisiin ja tarpeisiin. Tämä kotimaisen oikeuden näkökulma ei kuitenkaan merkitse, etteikö kansainvälisellä ja ulkomaisiin oikeusjärjestyksiin liittyvällä keskustelulla olisi työn kannalta merkitystä tai vastaavasti, ettei työssä esitettävillä näkökohdilla voisi olla relevanssia myös yli oikeusjärjestysten rajojen. Onhan modernille oikeudelle varsin tunnusomainen piirre se, että oikeusjärjestysten kansalliset rajat ovat vähitellen suhteellistuneet ja muista oikeusjärjestyksistä peräisin olevien argumenttien ja lähestymistapojen merkitys juridiikassa on voimistunut. Erityisen vilkasta kansainvälistä vuorovaikutusta liittyy juuri pe-

rusoikeusjuridiikkaan, jossa virikkeitä ja argumentteja omaksutaan yleisesti paitsi kansainvälisten ihmisoikeussopimusten soveltamiskäytännöistä myös eri maiden kansallisista perusoikeusjärjestelmistä.

4. SUHDE MUUHUN OIKEUSTIETEELLISEEN TUTKIMUKSEEN

Tutkimus liittyy kiinteästi siihen suomalaisen oikeuskulttuurin muutossuuntaukseen, jolle on ominaista valtiosääntöisen aineksen merkityksen voimistuminen oikeuden eri aloilla. Tästä muutostilasta voidaan käyttää nimitystä oikeuden valtiosääntöistyminen tai konstitutionalisoituminen.⁵ Läheisimmän tutkimuksellisen viitekehyksen työlle muodostaa erityisesti kotimainen perusoikeustutkimus, joka on viime vuosina muodostunut varsin vireäksi paitsi valtiosääntöoikeuden piirissä myös monilla muilla oikeudenaloilla. Kotimaisessa oikeustieteessä perusoikeuksia ei siis nähdä merkittävänä ja ajankohtaisena teemana ainoastaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta, vaan niistä haetaan potentiaalia myös muiden oikeudenalojen yleisten oppien kehittämiseen ja ajantasaistamiseen.⁶ Tämän tutkimuksen tavoitteisiin kuuluu vuoropuhelun edellytysten vahvistaminen valtiosääntöisen ja muiden oikeudenalojen perusoikeustutkimuksen välillä. Tässä tarkoituksessa pyrin hahmottelemaan perusoikeuksiin liittyviä valtiosääntöisiä näkökohtia tavalla, joka olisi mahdollisimman käyttökelpoinen niiden eri oikeudenalojen tutkimuksen ja käytäntöjen kannalta, jotka joutuvat tekemisiin erilaisten varallisuussuhteisiin liittyvien oikeudellisten kysymysten kanssa.

Kotimaisen perusoikeuskeskustelun ohella tutkimuksella on yhteyksiä myös kansainväliseen perus- ja ihmisoikeuskeskusteluun. Tältä osin työssä tukeudutaan paitsi Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintadoktriiniin myös muun muassa saksalaiseen, yhdysvaltalaiseen sekä pohjoismaiseen perusoikeuskeskusteluun. Varsin tärkeän yhdyssiteen tuoreeseen pohjoismaiseen perusoikeuskeskusteluun tarjoaa tanskalaisen *Jens Elo Rytterin* vuonna 2000 ilmestynyt perusoikeuksien yleisiä oppeja koskeva kokonaisuus.

Euroopan unionin oikeuteen liittyvät teemat sen sijaan on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle. Näilläkin näkökohdilla olisi epäilemättä tärkeä merkitys yksilöiden varallisuusaseman kannalta, mutta tässä tutkimuksessa näihin näkökohtiin ei eräitä suppeita viittauksia lukuun ottamatta paneuduta. Perustelen tätä rajausta lähinnä sillä, että EU-oikeudellinen näkökulma toisi tarkasteluun mukaan monia sellaisia lisäulottuvuuksia, jotka eivät olisi omiaan ainakaan kiinteyttämään tämän tutkimuksen muutoinkin laaja-alaista näkökulmaa. Esimer-

⁵ Ks. esim. *Viljanen* 2001, 19–21, *Viljanen* 2002, 26–32 ja *Nuotio* 2001, 23–24.

⁶ Ks. esim. *Viljanen* 2002, 25–26.

kiksi kysymykset EU:n neljästä perusvapaudesta ja niiden suhteista unionissa vahvistumassa olevaan perusoikeuslottuvuuteen toisivat tutkimukseen mukaan sellaisia teemoja, jotka saattaisivat liiaksi hajauttaa tarkasteluja. Lisäksi tätä rajausta voidaan perustella työekonomisilla syillä.

Tutkimuksella on luonnollisesti kiinteät yhteydet myös omaisuuden perustuslainsuojaa koskevan kotimaisen tutkimusperinteen kanssa. Kuten tunnettua, suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa omaisuudensuojasta on kirjoitettu laajemmin kuin mistään muusta perusoikeudesta.⁷ Samoin aihepiiriä on käsitelty laajasti myös muussa oikeustieteellisessä kirjallisuudessa.⁸ Tämän työn kannalta on syytä tuoda esille myös se näkökohta, että olen omissa aikaisemmissa kirjoituksessani tarkastellut omaisuudensuojaa koskevia kysymyksenasetteluja varsin monesta näkökulmasta.

Julkaisemattomassa lisensiaatintutkimuksessani ”Omaisuuden perustuslainsuoja ja pakkolunastus” vuodelta 1992 tarkastelin omaisuudensuojan yleislausekkeen ja pakkolunastuslausekkeen soveltamisalojen väliseen rajanvetoon liittyviä kysymyksiä niin kotimaisen oikeuden kuin Ruotsin, Norjan, Saksan, Yhdysvaltojen sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta. Vuonna 1993 julkaistussa artikkelissani ”Muuttuva, muuttumaton omaisuudensuoja” vertailin omaisuudensuojadoktriinin kehityslinjoja Suomen, Norjan ja Yhdysvaltojen välillä. Yhdysvaltalaisen omaisuudensuojakeskustelun ja tulkintadoktriinin kehityslinjoja analysoin myös vuodelta 1998 olevassa artikkelissani ”Regulatory Takings”. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen omaisuudensuoja-artiklan tulkintakäytäntöä esittelin puolestaan Lakimies-aikakauskirjassa julkaistussa artikkelissa vuonna 1993. Vuonna 1999 julkaistussa Perusoikeudet -teokseen (Hallberg ym.) sisältyvässä perustuslain omaisuudensuojasäännöstä koskevassa yleisesityksessä tarkastelin tiiviisti, millainen on omaisuudensuojan asema nykyisessä perusoikeusjärjestelmässä ja miten kyseistä säännöstä on tulkittava tämän kokonaisuuden osana.⁹

Myös erällä muilla kuin omaisuudensuojaa koskevilla kirjoituksillani on läheisiä yhteyksiä tämän työn kanssa. Vuonna 1998 julkaistussa kirjoituksessani Perusoikeudet – nyt luonnostelin alustavasti monia niistä perusoikeusjuridiikan kehittämistä koskevista suuntaviivoista, joita tässä työssä edelleen kehitellään. Myös kirjoitukseni Perusoikeuskulttuurin murros vuodelta 2001 sisältää osin samoja teemoja, joita tämän tutkimuksen kolmannessa luvussa

⁷ Valtiosääntöoikeudellisesta omaisuudensuojakirjallisuudesta voidaan viitata ensinnäkin sellaisiin klassikoihin kuin *Kaarlo Kairan* (LM 1946), *Veli Merikosken* (LM 1947) ja *Paavo Kastarin* (1947) kirjoituksiin. Laajalti omaisuudensuojakysymyksiä ovat käsitelleet myös esimerkiksi *Mikael Hidén* (LM 1971), *Esko Rieppa* (1973), *Antero Jyränki* (1978) sekä *Heikki Karapuu* (1983). Aihepiiriä koskevista opinnäytetöistä voidaan mainita *Jukka Kultalahden* (1990) ja *Kalevi Laakso* (1998) väitöskirjat sekä muun muassa *Sakari Laukkasen* (1988) julkaisematon lisensiaatintutkimus.

⁸ Ks. esim *Pystynen* 1984, *Hyvönen* 1993, *Kuusiniemi* 1998, 24 ss. ja *Määttä* 1999, erit. 480 ss.

⁹ Lisäksi käsitelin omaisuudensuojan asemaa perusoikeusuudistuksessa *Oikeus-lehdessä* vuonna 1995 julkaisussa artikkelissani.

tarkastellaan. Lisäksi on syytä mainita vuonna 1991 ilmestynyt artikkelini, joka koski eduskunnan perustuslakivaliokuntaa ja demokraattista normikontrollia.

Tässä tutkimuksessa hyödynnän monin tavoin näitä aiempia kirjoituksiani. Pääajatuksena ei kuitenkaan ole kerrata näiden artikkeleiden sisältöä yksityiskohtaisesti tässä työssä, vaan pikemminkin pyrin tiivistämään niiden pohjalta sellaisia keskeisiä johtopäätöksiä, jotka nivELYVÄT tämän tutkimuksen tarpeisiin. Tämä aiempien kirjoitusteni argumentaatiota tiivistävä lähestymistapa ilmenee tässä työssä esimerkiksi siten, että lähdeviittausten määrää on ollut mahdollista supistaa niiltä osin kuin kannanottojen täsmällinen dokumentointi ilmenee kyseisistä artikkeleista.¹⁰

Käsillä oleva tutkimushanke on pyritty muotoilemaan niin, että aihepiiristä saataisiin esille ainakin joitakin sellaisia näkökulmia, joihin aiemmassa omaisuudensuojatutkimuksessa ei ole laajasti paneuduttu. Näihin perinteisestä omaisuudensuojatraditiosta poikkeaviin näkökulmiin kuuluu erityisesti se edellä korostettu näkökulma, että tässä työssä omaisuudensuojaa pyritään tarkastelemaan kiinteänä osana nykyisen perusoikeusjärjestelmän muodostamaa kokonaisuutta.¹¹ Yhtenä näkökulmaerona voidaan pitää myös sitä, että tässä työssä tarkastelun kohteena on periaatteessa varallisuussuhteiden koko kirjo, kun taas aikaisempi tutkimustraditio keskittyi pitkälti lähinnä kiinteää omaisuutta koskeviin erityisongelmiin. Muutoinkin päällekkäisyyksiä aikaisempien omaisuudensuojatutkimusten kanssa on pyritty välttämään. Esimerkiksi omaisuuden suojakäsitysten historiallisia kehitysvaiheita ei ole tarpeen laajasti kartoittaa, sillä muun muassa *Antero Jyränki* ja *Paavo Kastari* ovat tuotannossaan valottaneet tätä tematiikkaa perinpohjaisesti.¹² Vastaavasti esimerkiksi *Jukka Kultalahden* ja *Kalevi Laaksosen* väitöskirjatöissä on tarkasteltu perustuslakivaliokunnan omaisuudensuojasäännöstä koskevaa tulkintakäytäntöä perusoikeuspuolelta edeltävältä kaudelta siinä määrin seikkaperäisesti, ettei tarvetta tuon aiheiston yksityiskohtaiseen käsittelyyn tässä yhteydessä ole. Lisäksi on korostettava, että tämän työn tavoitteena ei ole niinkään pyrkiä tarkasti kuvaamaan ja analysoimaan aiemman ratkaisukäytännön vaiheita, vaan ennen muuta tarkoituksena on hahmotella argumentteja ja näkökohtia, jotka olisivat käyttökelpoisia erilaisissa jatkossa eteen tulevilla harkintatilanteissa.

¹⁰ Tässä esityksessä ei kuitenkaan ole kysymys sellaisesta artikkeliväitöskirjasta, joka edellyttäisi perehtymistä kyseisiin artikkeleihin. Kuitenkin esimerkiksi omaisuudensuojadoktriinin erityiskysymyksistä ja niihin liittyvistä oikeusvertailevista näkökohdista kiinnostuneille lukijoille voi suositella tutustumista myös edellä mainittuihin kirjoituksiin.

¹¹ Esimerkiksi *Kalevi Laaksosen* väitöskirjaa on perustellusti arvosteltu siitä, ettei omaisuuden suojaproblematiikkaa ollut siinä pyritty sijoittamaan osaksi perusoikeusjärjestelmän kokonaisuutta (ks. virallisen vastaväittäjän *Mikael Hidénin* lausunto LM 1999, 603.)

¹² Ks. *Jyränki* 1973, passim. ja *Jyränki* 1989, 465–468 ja 500 ss. sekä *Kastari* LM 1961. Ks. myös *Viljanen* 1988, 189 ss., *Kultalahti* 1990, 142 ss. ja *Laaksosen* 1998, 10 ss.

Tutkimuksen teoreettisista suunnannäyttäjistä on syytä viitata erityisesti sellaisten kirjoittajien tuotantoon kuin *Jürgen Habermas*¹³ ja *Ronald Dworkin*¹⁴, jotka molemmat tarkastelevat oikeusjärjestystä sellaisena johdonmukaisuuteen tähtäävänä systeiminä, johon yksittäiset oikeudelliset ratkaisut on pyrittävä sovittamaan. Kummankin ajattelussa yleiset oikeusperiaatteet, erityisesti perusoikeus- ja oikeusvaltioperiaatteet, muodostavat keskeisen kiinnekohdan, jonka varaan ajatus oikeusjärjestyksen koherenssista voidaan perustaa. Myös tässä työssä koherenssia tavoitellaan nimenomaan perusoikeusperiaatteiden suunnasta. Kotimaisen teoreettisen keskustelun osalta työn lähestymistapojen kannalta on ollut tärkeä merkitys muun muassa *Kaarlo Tuorin*¹⁵, *Juha Pöyhösen*¹⁶ ja *Thomas Wilhelmssonin*¹⁷ esittämillä ajatuksilla.

5. ESITYKSEN RAKENNE

Rakenteellisesti esitys etenee yleisistä kysymyksistä erityisiin. Työn toisessa luvussa esitellään tutkimuksen lähtökohtia, jotka liittyvät muun muassa kysymyksiin oikeusjärjestyksen yhtenäisyyden ja systemaattisuuden mahdollisuuksista, yksityis- ja julkisoikeuden väliin suhteisiin sekä valtiosäännön ja perusoikeuksien merkitykseen oikeusjärjestyksen kokonaisuuden kannalta. Työn kolmannessa luvussa kuvataan aluksi tiiviisti perinteisen suomalaisen perusoikeuskäsityksen sisältöä ja erityispiirteitä. Sen jälkeen luvussa tarkastellaan muun muassa perusoikeusuudistusta ja sen merkitystä suomalaisen perusoikeuskulttuurin kannalta. Lisäksi kolmannessa luvussa kuvataan, miten perusoikeuksien tulkintakäytäntö on kehittynyt perusoikeusuudistuksen jälkeisenä aikana niin lainsäädäntövaiheen perusoikeuskontrollissa kuin tuomioistuintoiminnassakin.

Työn pääjaksoina voidaan pitää sen neljättä ja viidettä lukua. Neljännessä luvussa kehitellään perusoikeuksien yleisiä oppeja varallisuussuhteita koskevien harkintatilanteiden tarpeisiin. Luvussa hahmotellaan aluksi sääntö- ja periaatehakuisia näkökulmia perusoikeusjuridiikkaan. Varallisuussuhteiden kohdalla painopiste kallistuu tässä suhteessa periaatehakuiseen näkökulmaan suuntaan, jota hyödyntäen tarkastellaan muun muassa kysymyksiä perusoikeuksien merkityksestä vertikaalisissa ja horisontaalisissa suhteissa. Samoin jaksossa arvioidaan kysymyksiä perusoikeuksien henkilöllisistä ulottuvuuksista ja erityisesti oikeushenkilöiden perusoikeussuojasta. Lisäksi neljännessä luvussa ke-

¹³ *Habermasin* tuotannosta keskeinen merkitys on erityisesti teoksella *Between Facts and Norms* vuodelta 1996. (Alkukielellään tämä teos *Faktizität und Geltung* ilmestyi vuonna 1992).

¹⁴ Ks. erit. teos *Law's Empire* vuodelta 1986.

¹⁵ Ks. erit. teos *Kriittinen oikeuspositivismi* vuodelta 2000.

¹⁶ Ks. erit. teos *Uusi varallisuusoikeus* vuodelta 2000.

¹⁷ Ks. erit. teos *Senmodern ansvarsätt* vuodelta 2001.

hitellään näkemystä perusoikeusjärjestelmästä kokonaisuutena ja korostetaan kokonaisvaltaisen lähestymistavan merkitystä oikeudellisen harkinnan kannalta. Luku päättyy perusoikeuksien erilaisia soveltamistilanteita erittelevään jaksoon.

Tutkimuksen viidennessä luvussa arvioidaan perusoikeuksien yleisten ja erityisten oppien välisiä suhteita omaisuudensuojaperusoikeutta esimerkkinä käyttäen. Luvun tarkoituksena on hahmotella, miten tätä varallisuussuhteiden kannalta kaikkein keskeisintä perusoikeutta tulee erilaisissa käytännön harkintatilanteissa soveltaa ja millaisia näkökohtia tässä harkinnassa tulee ottaa huomioon. Yhtenä tärkeänä ideana viidennessä luvussa on konkretisoida niitä yleisiä oppeja koskevia teemoja, joita työn aiemmissa osissa on kehitelty. Muutoinkin esitys etenee niin, että siinä kuljetetaan pitkin matkaa mukana tiettyjä perusteemoja, joita luku luvulta pyritään täsmentämään ja konkretisoimaan.

II Tutkimuksen lähtökohtia

1. OIKEUSJÄRJESTYS

1.1. Oikeuden yhtenäisyys ja systemaattisuus

Viime vuosina suomalaisen oikeustieteen piirissä on käyty vilkasta keskustelua oikeusjärjestyksen yhtenäisyysideasta ja systeemin rakentamisen mahdollisuudesta ja tarpeellisuudesta. Tässä keskustelussa systeemi-idean puolestapuhujina ovat esiintyneet muun muassa *Kaarlo Tuori* ja *Juha Pöyhönen*.¹ Tuorin mukaan oikeudessa tapahtunut eriytymis- ja hajaantumiskehitys asettaa oikeustieteelle mittavia systematisointihaasteita. Oikeuden hajaantumiskehityksen ilmenemis- muotoja ovat hänen mukaansa muun muassa paisuva normitulva, uusien oikeudenalojen itsenäistymispyrkimykset, yksityistämiskehitys sekä norminantoval- lan hajautuminen niin kansallisvaltion sisällä kuin kansainvälisessäkin ulottu- vuudessa. Oikeusjärjestysten kietoutuessa ja lomittuessa monin tavoin toisiinsa muodostuu asetelma, jota voidaan kuvata termeillä oikeuslähteiden polysentria tai oikeudellinen pluralismi.² Tuorin mukaan oikeuden systemaattisuuden ka- toaminen ja pluralismin lisääntyminen eivät ole suinkaan ongelmattomia kehi- tystrendejä, vaan oikeustieteen tulisi pyrkiä tekemään kaikkensa oikeuden yhtenäisyyden edistämiseksi ja systemaattisuuden palauttamiseksi. Vain riittävän systemaattisen oikeudellisen jäsennyksen pohjalta on mahdollista taata esimer- kiksi oikeusvarmuuden, yhdenvertaisuuden ja oikeudenmukaisuuden toteutu- minen oikeudellisissa käytännöissä.

Jürgen Habermasin kehitelmiin tukeutuen Tuori katsoo, että perusoikeudet ja perustavanlaatuiset oikeusvaltioperiaatteet tarjoavat lupaavimman perustan oikeuden yhtenäisyyden ja systemaattisuuden edistämisyhtymyksille. Perus- ja ihmisoikeusperiaatteiden maailmanlaajuinen läpimurto toisen maailmanso- dan jälkeisenä kautena on Tuorin mukaan lähentänyt eri maiden kansallisia oikeusjärjestyksiä keskenään. Vastaavalla tavalla yksittäisten oikeusjärjestysten sisällä perusoikeudet voivat lähentää eri oikeudenaloja, esimerkiksi julkis- ja yksityisoikeuden lohkoja toisiinsa. Onhan perusoikeusnormisto yhdessä mui- den keskeisten oikeusvaltioperiaatteiden kanssa sellainen koko oikeusjärjestyk-

¹ Ks. erityisesti *Tuori* LM 1998, 1002–1013, *Tuori* LM 1999, 530–540 ja *Tuori* 2000, erit. 187–189, 222–223 ja 246–250 sekä *Pöyhönen* LM 1997, 527–560 ja *Pöyhönen* 2000, erit 15–19 ja 68–71.

² *Tuori* LM 1998, 1006–1008 ja *Tuori* LM 1999, 538–539.

sen läpäisevä perusnormisto, jonka vaikutus ulottuu kaikille oikeudenaloille.³ Nykyisin ei voida ajatella, että olisi olemassa kokonaan perusoikeusvapaita lainsäädännön ja oikeudellisen toiminnan lohkoja.⁴

Myös *Pöyhönen* tukeutuu vahvasti perusoikeusjärjestelmään teoksessaan *Uusi varallisuus oikeus*. Idea uudesta varallisuus oikeudesta merkitsee Pöyhösen mukaan muun muassa sitä, että omistukseen, sopimukseen ja vahingonkorvaukseen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä pyritään lähestymään tietyistä yhteisistä lähtökohdista. Hänen mukaansa erilaisten varallisuus oikeudellisten ongelmien tarkastelu hyvin rajatusti, esimerkiksi vain sopimus oikeudellisesta, esine oikeudellisesta tai vahingonkorvaus oikeudellisesta näkökulmasta, ei nykyoloissa mahdollista oikeudellisten ongelmien jäsentämistä tyydyttävällä tavalla. Sen sijaan nykyaikaisessa yhteiskunnassa esiintyvien moniulotteisten varallisuus oikeudellisten ongelmien hahmottamiseksi ja ratkaisemiseksi tarvitaan koko varallisuus oikeuden alueen kattavia yleisiä oppeja, siis alan vastuuasetelmia ja -suhteita relevantilla tavalla jäsentävää peruskäsitteistöä sekä yhteisiä periaatteita. Tässä varallisuus oikeuden yleisten oppien rekonstruointityössä perusoikeusjärjestelmä tarjoaa Pöyhösen mukaan monia käyttökelpoisia kiinne kohtia.⁵

Pöyhösen edellä mainitulla teoksella on temaattisesti läheisiä yhtymä kohtia käsillä olevan tutkimushankkeen kanssa. Kiinnostuksen kohteena kummassakin hankkeessa ovat varallisuus suhteet ja pyrkimys ymmärtää ja jäsentää niihin liittyviä oikeudellisia ongelma-alueita perusoikeus näkökulmaa hyväksikäyttäen. Toisaalta Pöyhösen lähestymistapa on kuitenkin korostuneen siviilioikeudellinen. Hänen tarkastelu kohteenaan ovat erityisesti siviilioikeudelliseen perustaan nojaavat varallisuus oikeudet ja niitä koskevat yleiset opit, kun taas tässä tutkimuksessa varallisuus suhteet ymmärretään huomattavasti lae ammin ja tarkastelu kattaa myös esimerkiksi sellaisia varallisuus etuja, joiden perusta on julkis oikeudellinen.

Myös tavassa, jolla perusoikeuksia näissä tutkimuksissa hyödynnetään, näyttäisi olevan jossakin määrin erilaisia painotuksia. Pöyhönen käyttää perusoikeuksien ja perusoikeusjärjestelmän käsitteitä jokseenkin abstraktissa merkityksessä, eräänlaisena yleisten normatiivisten ideoiden tai periaatteiden kokoelmana. Jos asiaa halutaan tarkastella Tuorin hahmottelemaan oikeuden tasomalliin⁶ tukeutuen, voitaneen sanoa, että Pöyhönen hyödyntää perusoikeusjärjes-

³ *Habermas* 1996, 246–247 ja 396 ss. ja *Tuori* LM 1998, 1009–1013 ja *Tuori* 2000, 221–223 ja 249–250. Ks. myös *Viljanen* 2002, 26.

⁴ Ks. *Viljanen* 1999, 92 ja *Viljanen* 2002, 30.

⁵ *Pöyhönen* 2000, passim. Ks. myös *Pöyhönen* LM 1997, 527–560.

⁶ *Tuorin* mukaan on olennaista korostaa, ettei moderni oikeus tyhjene siihen pintatasoon, joka ilmenee esimerkiksi säädöskokoelman säädöksiä tai tuomioistuinten ratkaisuja lukemalla, vaan oikeudessa on tasoja myös tämän pinnan alla. Näitä pinnanalaisia tasoja *Tuori* kutsuu oikeuskulttuurin ja oikeuden syvärakenteen tasoiksi. Ks. *Tuori* 2000, 163 ss. sekä *Tuori* 1997, 319–321.

telmää siviilioikeuden systematisointityössä lähinnä siinä hahmossa kuin se ilmenee oikeuskulttuurin (tai oikeuden syvärakenteen) tasoisena ilmiönä. Tässä tutkimuksessa perusoikeuksia ja perusoikeusjärjestelmää tarkastellaan paitsi tällaisella yleisten normatiivisten ideoiden tasolla, myös lähempänä oikeuden pintatasoa, siis tasoa, jolla perusoikeudet näyttäytyvät perustuslakitekstiin ja ihmisoikeussopimuksiin kiinnittyvinä yksilön oikeuksia koskevinä normeina ja niiden soveltamiskäytäntöinä.

Jossakin määrin varauksellisemmin oikeudellisen systeemin rakentamiseen ovat kotimaisessa keskustelussa suhtautuneet esimerkiksi *Thomas Wilhelmsson* ja *Lars D. Eriksson*.⁷ Tosin Wilhelmssonkin kyllä korostaa, että systematisointi ja yleisten oppien kehittäminen kuuluvat oikeustieteen keskeisimpiin tehtäviin. Ne ovat sellaista perustutkimusta, josta kukaan muu ei huolehdi, mikäli oikeustiede laiminlyö tehtävän.⁸ Kuitenkin Wilhelmsson näkee oikeuden kehittämismahdollisuuksien liittyvän pikemminkin mikropolitiikkojen ja pienten hyvien kertomusten kuin jonkin kattavan systeemi-idean varaan. Hänen mukaansa myöhäismodernissa, globalisoituneessa, fragmentoituneessa ja pluralistisessa yhteiskuntatodellisuudessa ei vallitse sellaista yhtenäistä arvopohjaa, jonka varaan olisi mahdollista rakentaa yksi kattava ja johdonmukainen oikeudellinen systeemi. Sen sijaan oikeusjärjestys sisäisesti ristiriitaisena ja ulkopuolisille näkökohdille avoimena järjestyksenä tarjoaa mahdollisuuksia monien erilaisten vaihtoehtoisten systeemien ja niiden osasten rekonstruoimiseen. Oikeustieteellä onkin Wilhelmssonin ajattelussa merkittävä rooli juuri vaihtoehtoisten yleisten oppien luomisessa. Uusia käsitteitä ja periaatteita luomalla sekä perinteisten ajatustapojen ja tulkintojen murtumakohtia osoittamalla se voi tarjota tuomareille ja muille lainsoveltajille välineitä hahmottaa ja ratkaista oikeudellisia ongelmia perustellusti uudella tavalla.⁹

Myös Eriksson suhtautuu systeemin rakentamisen mahdollisuuteen lähtökohtaisen kriittisesti. Varsinkin hänen ohjelmalauseensa ”bygg aldrig system” vaikuttaa ensisilmäyksellä varsin torjuvalta suhtautumistavalta oikeudellisen systematisoinnin suhteen. Toisaalta jo tämän sloganin pidempi versio ”Bygg ... aldrig slutna doktrinära system” samoin kuin hänen korostamansa ”totalisera alltid” -lähtökohta osoittavat, ettei Erikssonin systematisointikielteisyys sittenkään ole aivan ehdotonta. Erikssonin systeemikriittisen korostuksen maalitauluna näyttäisikin olevan lähinnä sellainen ajatustapa, jossa oikeusjärjestys ymmärrettäisiin suljetuksi ja ristiriidattomaksi opilliseksi systeemiksi, joka ei olisi avoin oikeuden ulkopuolisiin sfääreihin kuten moraaliin ja politiikkaan ja joka

⁷ *Wilhelmsson* LM 1997, 1180–1205 ja *Wilhelmsson* 1997, 339–358 ja *Wilhelmsson* 2001, erit. 215 ss. ja *Eriksson* 1997, 57–73.

⁸ *Wilhelmsson* 1997, 341–342.

⁹ *Wilhelmsson* LM 1997, 1195–1196 ja *Wilhelmsson* 1997, 344–348. Ks. myös *Nuotio* 2002, erit. 6–9 ja 14–16.

voisi olla sisäisesti täysin konsistentti ja koherentti. Tällainen systeemikäsitys etäännyisi hänen mukaansa liiaksi todellisen elämän konflikteista ja menettäisi samalla sen muutospotentiaalin, joka erilaisiin konflikteihin ja ristiriitaisuuksiin liittyy.¹⁰

Sekä Wilhelmssonin että Erikssonin ajatukset sisältävät tärkeän viestin systeemirakentajille. Oikeutta ei tule tarkastella suljettuna, ristiriidattomana ja staattisena systeeminä, sillä tällainen lähestymistapa voisi johtaa oikeudelliseen konservatismiin ja oikeuden dynaamisten mahdollisuuksien menettämiseen. Tämä onkin tärkeä näkökulma, jota ei tule unohtaa oikeudellisia systematisointeja kehiteltäessä. Toisaalta tästä asiasta ei näyttäisi vallitsevan mitään perustavanlaatuisia erimielisyyksiä, vaan kysymys on pikemminkin kielenkäytöllisistä ja painotuksista koskevista eroista eri kirjoittajien välillä.¹¹ Eiväthän esimerkiksi Pöyhönen ja Tuorikaan pyri rakentamaan oikeudesta sellaista ristiriidatonta, staattista ja suljettua suurta systeemiä, joka antaisi valmiita vastauksia kulloinkin eteen tuleviin oikeudellisiin ongelmiin. Vaikka he korostavatkin koherenssin ja yhtenäisyyden tavoittelemisen merkitystä, he hyväksyvät samalla ajatuksen, että oikeuteen sisältyy väistämättä ristiriitaisia elementtejä ja että oikeus on dynaaminen ja ulkopuolisille vaikutteille avoin ilmiökenttä, jota voidaan tarkastella monista eri näkökulmista. Oikeus on tämän käsityksen mukaan perusolemukseltaan ristiriitoja ja jännitteitä sisältävä järjestys, joka kuitenkin pyrkii koherenssiin ja ristiriitojensa ratkaisemiseen.¹² Oikeudellisen systemaattisuuden tavoittelun ei siten tarvitse merkitä paluuta entiseen, esimerkiksi käsitelainopista tuttuun monoliittiseen ja suljettuun systeemikäsitykseen, vaan oikeutta voidaan tarkastella eräänlaisena joustavana verkosto- tai kudusrakenteena.¹³

Myös tämä tutkimus liittyy näkökulmiltaan ja peruslähtökohdiltaan sellaiseen oikeudellisen systeemirakentamisen uuteen aaltoon, jossa tunnustetaan avoimesti muun muassa oikeuden sisäiset jännitteet, sen muuntuvuus, tilannesidonnainen luonne sekä avoimuus ulkopuolisille vaikutteille. Tällaisista lähtökohdista oikeudellisen toiminnan johdonmukaisuuden ja systemaattisuuden edistämisyhteykseen ei liittynyt vakavia periaatteellisia ongelmia. Kun oikeutta lähestytään tilanne- eli kontekstisidonnaisena¹⁴ ilmiönä, kohdistuu systemaattisuuden ja johdonmukaisuuden vaatimus erityisesti oikeusnormien soveltamiseen konkreettisissa päätöksentekotilanteissa eikä niinkään oikeusnormeihin ja normijärjestelmään sellaisenaan. Vaikka oikeusjärjestys abstraktilla tasolla sisältääkin normeja, jotka jättävät päätöksentekijöille runsaasti liikku-

¹⁰ Eriksson 1997, 67–68.

¹¹ Tähän viittaa myös Wilhelmsson 2001, 222.

¹² Ks. esim. Pöyhönen LM 1997, 540–541, Pöyhönen TLJ 1999, 54 ja Tuori 1997, 324–325. Ks. myös Viljanen 1999, 95.

¹³ Nuotio 2002, 12–3 ja 18.

¹⁴ Oikeuden tilannesidonnaisuudesta ks. esim. Günther 1993, 11–13 ja 239 ss., Habermas 1996, 216 ss., Nuutila 1996, 135 ss. Pöyhönen 2000, 198–201 ja Niemi 2002, 195–200.

matilaa ja voivat olla jännitteissä suhteessa keskenään, on näitä normeja kuitenkin yksittäistapauksissa pyrittävä soveltamaan koherentilla ja asianmukaisella tavalla. Tämä merkitsee sitä, että juridista harkintaa on käytettävä sillä tavoin sopusointuisesti, että siinä yhtäältä otetaan huomioon kulloinkin tarkasteltavana olevan tapauksen relevantit erityispiirteet ja toisaalta pyritään saavuttamaan ratkaisu, joka on sopusoinnussa oikeusjärjestyksen kokonaisuuden kanssa.¹⁵

Tällaisessa asetelmassa oikeustieteellisen systematisoinnin tavoitteena on luoda edellytyksiä ja tarjota välineitä, jotka auttavat juridiikan toimijoita tekemään konkreettisissa tilanteissa oikeudenmukaisia ratkaisuja. Tämän tehtävän toteuttaminen on luonnollisesti hyvin laaja-alainen ja moniulotteinen. Siihen sisältyy esimerkiksi juridisen harkinnan rajojen ja reunaehtojen osoittamista sekä harkinnan rakenteen ja sen eri vaiheiden jäsentämistä. Toisaalta on selvää, että vaikka systematisoiva oikeustiede voikin johonkin rajaan saakka auttaa suuntaamaan ja johdonmukaistamaan konkreettista juridista päätöksentekoprosessia osoittamalla käyttökelpoisia lähestymistapoja, kiinnekohtia ja harkintakriteereitä, se ei voi korvata varsinaista ratkaisuharkintaa.¹⁶ Päätöksentekijälle jää väistämättä enemmän tai vähemmän tapauskohtaista harkintaa esimerkiksi sen suhteen, onko riidan kohteena olevaa sopimusta soviteltava tai minkälaisia ehtoja hallintolupa on kulloinkin esillä olevassa asiassa tarpeen ja mahdollista liittää.

Tässä tutkimuksessa pyritään selvittämään erityisesti, millaisia vaatimuksia, rajoja ja reunaehtoja perusoikeusjärjestelmä asettaa yksilöiden aseman kannalta merkityksellisiä varallisuussuhteita koskevalle juridiselle harkinnalle ja päätöksenteolle. Tutkimuksen kohteena on siten vain osa niistä näkökohdista, joita näissä asioissa on otettava huomioon. Kysymys on kuitenkin siinä mielessä hyvin merkittävistä vaatimuksista, että ne sitovat kaikkea yksilöiden varallisuusetuihin vaikuttavaa juridista päätöksentekoa. Perusoikeudet on otettava huomioon sekä oikeusnormeja asetettaessa että niitä sovellettaessa niin lainkäytössä kuin hallintotoiminnassakin. Vaikka perusoikeuksien asettamat vaatimukset voivatkin olla monessa suhteessa väljiä ja jättää päätöksentekijöille liikkumatilaa valita erilaisten vaihtoehtojen välillä, kokonaan niitä ei voida millään oikeudellisen päätöksenteon osa-alueella sivuuttaa.¹⁷

Päätöksentekijöiden kannalta perusoikeusjärjestelmän tunteminen on tärkeää myös siitä syystä, että se auttaa muodostamaan oikeusjärjestyksen kokonaisuudesta sellaista yleiskuva, jota vasten on mahdollista pyrkiä ratkaisemaan yksittäisiä oikeudellisia ongelmia asianmukaisella ja johdonmukaisella tavalla. Harva päätöksentekijä kykenee hallitsemaan voimassa olevaa oikeusjärjestystä

¹⁵ *Habermas* 1996, 237 ja 246, *Tuori* 1997, 324–325 ja *Tuori* 2000, 124–127.

¹⁶ *Pöyhönen* LM 1997, 540–541.

¹⁷ *Viljanen* 2002, 35.

kokonaisvaltaisesti vaikkapa niin yksityiskohtaisella tasolla kuin se on kirjattu-
na Suomen Laki I ja II -teoksissa täydennettynä Euroopan Unionin Lakikirjalla.
Siksi on tarpeen voida tukeutua yleispiirteisempään koordinaatistoon, joka
auttaa ratkaisijaa suunnistamaan erilaisissa normiviidakoissa, paikantamaan ja
tunnistamaan relevantteja oikeudellisia ongelmia ja suuntamaan argumentaa-
tiota oikeusjärjestyksen kokonaisuuden kannalta koherentilla tavalla. Perusoi-
keudet ja muut yleiset valtiosääntöperiaatteet ovat keskeinen osa tätä oikeuden
yhteistä koordinaatistoa.¹⁸

1.2. Oikeudenalarajojen ylittäminen

Eri oikeudenalojen välisiin suhteisiin liittyvillä kysymyksillä on työssä tärkeä merkitys. Tässäkään suhteessa viimeaikaiset kehityskulut eivät ole yksiselittei-
siä ja selkeitä, vaan samanaikaisesti on nähtävissä sekä oikeudenalojen lähenty-
miseen että niiden hajaantumiseen viittaavia tendenssejä. Tämän työn kannalta
on merkityksellistä kiinnittää huomiota siihen, millaisia mahdollisuuksia val-
tiosääntö- ja perusoikeusnäkökulma voi avata oikeudenalojen välisten raja-
aitojen madaltamiseksi ja eri oikeudenaloja yhdistävien lähtökohtien tunnistami-
seksi. Kysymys ei suinkaan ole siitä, etteikö eri oikeudenaloilla voi olla
merkittäviäkin toisistaan poikkeavia ominaispiirteitä, tai että oikeudenalojen
välisistä rajoista tulisi kokonaan luopua, mutta kiistatta on olemassa tarvetta
keskusteluyhteyksien kehittämiseksi ja tiivistämiseksi näiden rajojen yli.¹⁹ Tätä
tarvetta osoittavat monet seikat. Pitkälle eriytynyt ja kapeisiin erityissektoreihin
hajautunut oikeudellinen tarkastelu voi ensinnäkin vaikeuttaa hajanaisen ja
massiivisen normiaineiston kokonaisvaltaista hahmottamista. Erityinen ongel-
ma on se, että liian kapea-alainen lähestymistapa voi muodostua esteeksi oikeu-
den asianmukaiselle soveltamiselle nykyaikana tyypillisissä moniulotteisissa
ratkaisutilanteissa.²⁰ Oikeudellisissa käytännöissä kohdataan nimittäin jatku-
vasti sellaisia laaja-alaisia ja monimutkaisia ongelmatilanteita, joita ei voida
sijoittaa vain jonkin tietyn oikeudenalan puitteisiin, vaan joiden hahmottami-
nen ja ratkaiseminen edellyttää usean oikeudenalan oppien tuntemusta ja hal-
lintaa sekä valmiuksia niiden samanaikaiseen soveltamiseen.

Tarvetta arvioida uudelleen perinteisten oikeudenalarajojen tiukkuutta osoit-
tavat myös sellaiset uudet oikeudenalat, joita on muodostumassa perinteisten
oikeudenalojen välimaastoon.²¹ Yhtäältä uusien oikeudenalojen muodostumi-

¹⁸ Ks. esim. Nuotio LM 1996, erit. 1023–1029 ja Viljanen 2002, 35–36.

¹⁹ Viljanen 2002, 36.

²⁰ Ks. esim. Pöyhönen 2000, 9–15.

²¹ Esimerkkinä tällaisista voidaan mainita vaikkapa lääkintäoikeus, sosiaalioikeus tai urheilu-
oikeus (ks. esim. Nuotio 2002, 3–4).

sen voidaan nähdä merkitsevän oikeuden hajautumista ja eriytymistä entistä useampiin ja kapea-alaisempiin lohkoihin. Toisaalta ne saattavat ilmentää myös oikeudenaloja toisiinsa lähentävää kehitystä. Uusille oikeudenaloille on nimittäin tyypillistä, että niissä pyritään ottamaan haltuun tiettyyn sosiaaliseen toimintaympäristöön liittyviä juridisia teemoja yhdistelemällä eri oikeudenalojen ajattelu- ja lähestymistapoja uudenlaiseksi kokonaisuudeksi.

Yhtenä esimerkkinä tällaisesta perinteiset rajat ylittävästä nuoresta oikeudenalasta voidaan viitata sosiaalioikeuteen, jolla Tuorin mukaan on selviä kiinnekohtia muun muassa hallinto-oikeudelliseen, valtiosääntöoikeudelliseen, työoikeudelliseen, vakuutus-oikeudelliseen ja vahingonkorvausoikeudelliseen ajatteluun.²² Tässä katsannossa sosiaalioikeuden itsenäistymiskehitys voi siis merkitä myös edellä mainittujen oikeudenalojen välisen vuorovaikutuksen lisääntymistä ja niihin liittyvien ajattelutapojen lähentymistä toisiinsa sosiaaliasioihin liittyvissä toimintaympäristöissä ja tyypillisissä ratkaisutilanteissa.

1.3. Yksityis- ja julkisoikeus

Oikeudenalojen välisten vuorovaikutusyhteyksien näkökulmasta hyvin keskeinen merkitys tässä tutkimuksessa on niillä näkökohdilla ja muutospiirteillä, jotka liittyvät yksityisoikeuden ja julkisoikeuden väliseen rajalinjaan. Perinteisessä oikeusajattelussa yksityisoikeuden ja julkisoikeuden on nähty perustuvan jyrkästi toisistaan poikkeavien lähtökohtien varaan. Yksityisten oikeussuhteiden ideaalityyppeinä on pidetty sellaisia horisontaalisia oikeussuhteita, joita muodollisesti tasa-arvoiset yksityiset toimijat omasta tahdostaan ja omassa intressissään solmivat keskenään ja joiden sisällöstä he voivat vapaasti päättää. Tyypillisesti julkisina puolestaan on pidetty sellaisia yksityisen ja julkisen toimijan välisiä vertikaalisia valtasuhteita, joihin osallistuminen ei ole vapaaehtoista ja joiden sisältö määräytyy lainsäädännön ja julkisen tahon yksipuolisten päätösten perusteella. Perinteisen ajattelun lähtökohtana siis on ollut, että yksityisoikeudelliset ja julkisoikeudelliset oikeussuhteet eroavat toisistaan selkeästi. Yksityiset suhteet perustuvat vapauteen ja vastavuoroisuuteen, kun taas julkisille suhteille luonteenomaisia piirteitä ovat lakisidonnaisuus, yksipuolisuus ja pyrkimys julkisten etujen toteuttamiseen.²³

Tällaisen jyrkän kaksijakoisen ideaalimallin yhteydet nykypäivän oikeudelliseen todellisuuteen ovat käyneet etäisiksi. Nykyoloissahan sangen tyypillisiä ovat erilaiset sekamuotoiset oikeussuhteet, joihin sisältyy samanaikaisesti sekä

²² Tuori LM 1997, 176–177.

²³ Ks. yksityis- ja julkisoikeuden erottelusta ja siihen liittyvistä muutospiirteistä esim. Mäenpää 1989, 5–13 ja Mäenpää 2000, 78–79.

yksityisiä että julkisia ulottuvuuksia. Monissa tapauksissa ei ole mahdollista yksiselitteisesti määritellä, kummalla näistä ulottuvuuksista on oikeussuhteen kokonaisuuden kannalta määräävä merkitys. Jos tällaista suhdetta tarkastellaan liian kapea-alaisesti vain joko yksityis- tai julkisoikeudellisesta näkökulmasta, ovat erilaiset väärintulkinnat ja virhearvioinnit mahdollisia, kun suhteen kaikkia olennaisia aineksia ei välttämättä tunnusteta tai niille ei anneta riittävästi painoarvoa oikeudellisessa harkinnassa. Siksi yksityis- ja julkisoikeudellisia näkökulmia ei ole mielekäästä pitää liian etäällä toisistaan. *Wilhelmssonin* tavoin voidaan pikemminkin sanoa, että kysymys on eräänlaisesta jatkumosta, jonka (ideaaliset) ääripäät muodostuvat puhtaasti yksityisoikeudellisista ja puhtaasti julkisoikeudellisista suhteista, mutta joiden väliin mahtuu monenkirjavia väli-muotojen kokoelma.²⁴

Julkinen ja yksityinen ovat sekoittuneet ja kietoutuneet monin tavoin keskenään. Yksityiseen toimintaan liittyy nykyisin runsaasti elementtejä, joita voidaan pitää pikemminkin julkisina ja vastaavasti julkiseen toimintaan liittyy monia yksityiselle toiminnalle tunnusomaisia piirteitä.²⁵ Yksityisen ja julkisen välisen rajalinjan yli on siis tapahtunut siirtymiä kumpaankin suuntaan. Esimerkiksi yksityistämiskehitykseen liittyen yksityiset subjektit ovat saaneet hoitaakseen aiempaa laajemmassa mitassa sellaisia julkista intressiä palvelevia tehtäviä, jotka perinteisesti ovat kuuluneet viranomaisen toimivaltapiiriin.²⁶ Toisaalta yksityistäminen ei ole merkinnyt pelkästään tehtävien siirtämistä julkisilta elimiltä yksityisille toimijoille, vaan tehtävien mukana seuraa myös koko joukko vaatimuksia ja toimintaperiaatteita, joihin liittyy merkittäviä julkisoikeudellisia piirteitä. Tällaisia ovat esimerkiksi toiminnan lakisidonnaisuuden lisääntyminen, hyvään hallintoon ja oikeusturvajärjestelyihin liittyvät vaatimukset sekä rikosoikeudellinen virkavastuu toiminnasta. Nämä vaatimukset ovat kiinteästi yhteydessä perustuslain 124 §:ään, jossa säädetään julkisten tehtävien yksityistämisen edellytyksistä.²⁷

On myös syytä huomata, että muun muassa joukkomittaistumisen myötä moniin yksityisiksi miellettyihin suhteisiin liittyy nykyaikana runsaasti julkiseksi luonnehdittavissa olevia piirteitä. Julkiset intressit eivät ole esillä ainoastaan sellaisiin perinteisiin julkishyödykkeisiin kuin vaikkapa vesi- ja energia-

²⁴ *Wilhelmsson* 2000, 33–34.

²⁵ Ks. esim. *Wilhelmsson* 2001, 30 ss. ja *Nuotio* 2002, 5.

²⁶ Ks. yksityistämiskehityksestä ja siihen liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä esim. *Tuori* 1998, 299–353 ja *Rasinmäki* 1997, passim sekä *Wilhelmsson* 2001, 33–41. On myös huomattava, että yksityiset toimielimet ovat jo pitkään huolehtineet monista julkisista ja lakimääräisistä tehtävistä. Esimerkiksi työeläkejärjestelmässä ja julkisesti tuetun sosiaalisen asuntotuotannon toteutuksessa yksityisillä yhteisöillä on pitkään ollut keskeinen rooli.

²⁷ Perustuslain 124 §:ssä säädetään muun muassa, että julkisen hallintotehtävän siirtäminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksien, oikeusturvan eikä hyvän hallinnon vaatimusten toteutumista. Lisäksi säännöksessä todetaan, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei ole sallittua siirtää lainkaan viranomaiskoneiston ulkopuolisille tahoille.

huoltoon liittyvissä oikeudellisissa järjestelyissä, vaan myös esimerkiksi rahoi-
tus- ja vakuutustoimintaan sekä joukkotiedotukseen ja kommunikaatiopalvelui-
hin liittyy sellaisia painavia julkisluonteisia ja yhteiskunnallisia intressejä, joita
ei voida sivuuttaa kyseisiä toimialoja koskevassa sääntelyssä ja päätöksenteos-
sa. Tämänkaltaisten kehityskulkujen myötä yksityisten välisiä varallisuussuh-
teita sääntelevä lainsäädäntö onkin merkittävästi laajentunut viimeisten vuosi-
kymmenten kuluessa. Tällainen lakisidonnaisen toiminta-alueen laajentuminen
on luonnollisesti kaventanut sitä aluetta, jonka puitteissa yksityiset osapuolet
voivat täysin vapaasti päättää keskinäissuhteidensa sisällöstä.

Monia muutoksia on tapahtunut myös julkisessa toiminnassa. Vaikka viran-
omaisten päätöksenteko yksityisten asemaan vaikuttavissa asioissa onkin edel-
leen lähtökohdiltaan lakisidonnaista toimintaa, on tällaiseen toimintaan kohdis-
tuva normiohjaus kuitenkin monessa suhteessa väljentynt. Kaikkea julkista
hallintotoimintaa ei voida enää tarkastella perinteisenä lainsäätäjän tahdon
toimeenpanona, sillä lainsäädäntö jättää viranomaisille monilla hallinnon
alueilla runsaasti harkintavaltaa.²⁸ Myös sellaiset yksityisoikeudellisille suhteil-
le tyypilliset piirteet, kuten markkinaistuminen ja vapaa kilpailu, ovat viime
vuosina saaneet jalansijaa julkisen sektorin toiminnassa. Viranomaistoiminta ei
myöskään enää välttämättä ole leimallisesti yksipuolista ja pakkoon perustuvaa
vallankäyttöä, vaan esimerkiksi hallintosopimukset ja monet vastavuoroisuu-
teen perustuvat menettelyt ovat yleistyneet yksityisten subjektien ja julkiselin-
ten välisissä suhteissa.²⁹ Kuitenkaan tällaiset julkisessa toiminnassa esiintyvät
uudentyyppiset piirteet eivät ole kokonaan syrjäyttäneet sellaisia perinteisiä
asetelmia, joihin liittyy selkeän yksipuolisia valtasuhteita. Samoin on huomaa-
tava, että yksityiselläkin puolella voi edelleen esiintyä sellaisia aidosti horison-
taalisia suhteita, jotka perustuvat tasavertaisten osapuolten vapaisiin valintoihin.

1.4. Toisenlainen jäsentämistapa

Yksityisoikeuden ja julkisoikeuden jyrkän kahtiajaon varaan rakentuvaan aja-
tusmalliin näyttäisi kaiken kaikkiaan liittyvän siinä määrin merkittäviä ongel-
mia, ettei se ainakaan sellaisenaan tarjoa toimivaa ajatuksellista kehikkoa nyky-
päivänä esiintyvien kiperien juridisten ongelmien jäsentämisen tarpeisiin. Jos-
sain määrin lupaavampia näköaloja tarjoaa sen sijaan sellainen kolmijakoinen
ajatusmalli, jossa erotetaan toisistaan julkisen vallan, talouden ja kansalaisyh-
teiskunnan muodostamat osa-alueet. Tässä muun muassa *Habermasin* ajatuk-
siin tukeutuvassa mallissa yksityissfääriä ei siis tarkastella yhtenäisenä koko-

²⁸ Ks. esim. *Galligan* 1986, passim ja *Länsineva* 1998, 263–279.

²⁹ Ks. esim. *Mäenpää* 2000, 22–24 ja 68–75.

naisuutena, vaan sen nähdään jakaantuvan kahteen toisistaan eriytyneeseen lohkoon, nimittäin *talouden* ja *kansalaisyhteiskunnan*³⁰ alueisiin. Jaottelun taustalla on ajatus, jonka mukaan institutionaalinen taloudellinen toiminta on modernissa yhteiskunnassa eriytynyt elämismaailman ja kansalaisyhteiskunnan toimintatavoista ja perustuu myös toisenlaiseen rationaliteettiin kuin kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutussuhteet. Kun kansalaisyhteiskunnan toiminnat ja vuorovaikutussuhteet perustuvat kommunikatiiviseen rationaliteettiin, ohjaa talouden sfääriä ensi sijassa raha sekä markkinoiden ja taloudellisen tehokkuuden rationaliteetti. Mallin kolmas osa-alue eli *julkisen vallan* toiminta puolestaan nojautuu keskeisesti poliittiseen rationaliteettiin. Näiden yhteiskunnan kolmen osa-alueen keskinäissuhteet jäsentyvät Habermasin ja Tuorin ajatuskukkuja vapaasti seuraten siten, että julkinen valta ja talous muodostavat yhdessä *systeemin*, jolla on taipumusta tunkeutua elämismaailman alueelle ja kaventaa sen toiminta-aluetta. Tällä tarkoitetaan sitä, että hallinnollinen valta on omiaan byrokratisoimaan ja talous monetarisoimaan ja kaupallistamaan kansalaisyhteiskunnan kommunikatiivisia rakenteita ja yksilöiden välisiä vapaita vuorovaikutussuhteita. Tämä on ongelmallista erityisesti siltä kannalta, että toimiva kansalaisyhteiskunta ja sen puitteissa tapahtuva diskursiivinen mielipiteen- ja tahdonmuodostus ovat demokratian ja säädännäisen oikeuden sekä siihen perustuvan vallankäytön legitiimisyuden keskeisiä edellytyksiä.³¹

On korostettava, että tässä mallissa on kysymys vain yhdestä tavasta hahmottaa erilaisia yhteiskunnallisia suhteita hyvin yleisellä tasolla. Sitä ei tule ymmärtää sen paremmin täsmällisyyteen ja tyhjentävyyteen pyrkivänä yhteiskunnan kuvauksena kuin puhdasoppisena teoreettisena mallinakaan. Julkisen vallan, talouden ja kansalaisyhteiskunnan toiminta-alueet voivat esimerkiksi osittain leikata toisiaan ja muutoinkin niiden väliset rajat jäävät sangen epämääräisiksi. On myös huomattava, että niin julkisen vallan, talouden kuin kansalaisyhteiskunnankin alueet koostuvat todellisuudessa mitä moninaisimmista ainesosista. Siten on yksinkertaistavaa ajatella, että kutakin näistä sektoreista määrittäisi vain jokin yksi ja yhtenäinen rationaaliteettityyppi. Esimerkiksi kansalaisyhteiskunta muodostuu hyvin monenlaisista sosiaalisen elämän osa-alueista, jotka ovat enemmän tai vähemmän autonomisia suhteessa toisiinsa ja jotka voivat rakentua merkittävästikin toisistaan poikkeavien rationaliteettien varaan. Myöskään julkisen vallan tai talouden toimintojen rikkaudelle ja monimuotoisuudelle ajatusmalli ei tee oikeutta.³²

Silti voidaan sanoa, että tämä kolmijakoinen malli auttaa hahmottamaan yhteiskuntatodellisuutta ja sen ongelmia selvästi osuvammalla tavalla kuin perintei-

³⁰ Tässä on huomautettava siitä, että kansalaisyhteiskunta ei käsitteenä ole täysin yhteneväinen Habermasin käyttämän elämismaailman käsitteen kanssa (ks. Habermas 1987, 119 ss.).

³¹ Ks. Habermas 1987, 153 ss., Habermas 1996, 55–56, Tuori 1988, 109 ss., Tuori 1990 134–136 ja Tuori 2000, 91–92. Vastaavaan malliin tukeutuu myös Wilhelmsson 2000, 23.

³² Ks esim. Teubner 1999, 52 ss.

nen yksityisen ja julkisen erotteluun perustuva kaksijakoinen malli. Erityisesti tämä ilmenee siinä ajatuksessa, että yksilön vapauksien rajoittajana ja kansalaisten välisten kommunikatiivisten vuorovaikutussuhteiden uhkana ei nähdä ainoastaan valtion ja muiden julkisten toimielinten vallankäyttöä, vaan myös kansalaisyhteiskunnan toimintatavoista irtautuneen talousjärjestelmän toimintatapoihin ja vallankäyttöön nähdään liittyvän ongelmia ja uhkatekijöitä tässä suhteessa. Yksilön oikeuksien näkökulmasta nämä ongelmat ja uhkatekijät voivat lisäksi kertaantua, jos julkisen vallan ja institutionaalisen talouden toiminnat kietoutuvat merkittävällä tavalla toisiinsa.

Jos edellä kuvattua systeemin ja kansalaisyhteiskunnan vastakkainasettelun ajatusta pidetään perusteltuna, on sillä monia heijastusvaikutuksia myös oikeudellisen toiminnan suuntaan. Oikeudelliselta kannalta olennaiset kysymykset kohdistuvat tästä näkökulmasta erityisesti siihen, miten yksilöiden yksityistä ja julkista/poliittista autonomiaa³³ sekä kansalaisyhteiskunnan diskursiivisia vuorovaikutusmekanismeja voidaan suojata sekä julkisen vallan että talouden hegemonistisia taipumuksia vastaan. Tällainen yksilöiden ja kansalaisyhteiskunnan rakenteiden suojaamistehtävä asettaa monenlaisia haasteita oikeuden yleisten oppien kehittämiseksi niin julkis- kuin yksityisoikeudenkin suunnilla.

1.5. Haasteet perusoikeusdoktriinin suuntaan

Perusoikeuksien osalta haasteeksi nousee muun muassa kysymys niiden soveltamisalasta. Perusoikeuksien soveltamisaluetta ei tämän ajatusmallin näkökulmasta ole perusteltua rajoittaa ainoastaan yksilöiden ja julkisten elinten välisiin valtasuhteisiin, vaan myös talouden ja kansalaisyhteiskunnan väliset epäsymmetriset suhteet on perusteltua sisällyttää perusoikeuksien soveltamisen piiriin. Taustalla on ajatus siitä, että yksilöt tarvitsevat perusoikeussuojaa ainakin kaikkien sellaisten oikeussuhteiden osapuolena, joissa he ovat joko *oikeudellisesti taikka tosiasiallisesti erivertaisessa asemassa* vastapuoliinsa nähden. Tosiasiassa epäsymmetrisistä oikeussuhteista voidaan puhua esimerkiksi tilanteissa, joissa suhteen jollakin osapuolella on tiedollinen etulyöntiasema arvioida oikeussuhteen merkitystä ja siihen mahdollisesti liittyviä riskejä. Samoin epäsymmetrisinä voidaan pitää sellaisia suhteita, joihin osallistumisen suhteen jollakin osapuolella ei ole todellista valinnanvaraa tai joiden sisältöön nähden hänen vaikutusvaltansa on rajoitettua. Tällaisten suhteiden heikommilla osapuolilla on merkittävä suojantarve vahvempien osapuolten vallankäyttömahdollisuuksia vastaan. Julkisella vallalla katsotaankin tällä perusteella olevan velvollisuus suojella yksilön perusoikeuksia myös yksityisten toimijoiden ta-

³³ Ks. *Habermas* 1996, 118 ss. ja *Tuori* 2000, 104–106.

holta tulevia loukkauksia vastaan.³⁴ Tätä näkökohtaa korostettiin myös Suomen perustuslain perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien yleistä turvaamisvelvollisuutta koskevan 22 §:n esitöissä (HE 309/1993 vp, 75).

Perusoikeuksien keskeiseksi funktioksi voidaan toisin sanoen asettaa erilaisten *vallankäyttömahdollisuuksien* *kontrollointi ja vallan väärinkäytön ehkäiseminen*. Tästä lähtökohdasta perusoikeuksien keskeisimpään sitovuusalueeseen kuuluvat siis ainakin sellaiset suhteet, joiden toisella osapuolella on mahdollisuus käyttää julkista valtaa johonkin osapuoleen nähden. Tällainen asema voi olla sekä julkisorganisaatioon kuuluvilla toimijoilla että sellaisilla yksityisillä toimijoilla, joiden hoitoon on uskottu julkista valtaa tai julkisia tehtäviä. Lisäksi voidaan perustellusti ajatella, että perusoikeusvaatimukset tulee ulottaa koskemaan myös talouden ja kansalaisyhteiskunnan välisen rajalinjan ylittäviä epäsymmetrisiä valtasuhteita.

Sen sijaan esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan sisäisten, vapaiden ja tasavertaisten suhteiden kontrolloimiseen juridisin keinoin ei ole olemassa vastaavia perusteita. Myös erilaiset talouden sfäärin sisäiset ja tasavertaisten sopijapuolten väliset business to business -suhteet voivat tässä katsannossa jäädä perusoikeusherkimmän alueen ulkopuolelle, mikäli ne eivät muodosta uhkaa ulkopuolisten tahojen oikeuksille eikä niihin liity merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, etteikö perusoikeuksilla voisi olla merkitystä myös yksilöiden keskinäisissä tai yritysten välisissä suhteissa. Voimakkaimmillaan suojantarve on kuitenkin sellaisissa suhteissa, joissa jollakin osapuolella on mahdollisuus merkittävään vallankäyttöön jotakin muuta osapuolta kohtaan. *Perusoikeuksien tehtävänä on toisin sanoen suojata yksilöitä sekä kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutusrakenteita erilaisia vallan väärinkäyttömahdollisuuksia vastaan riippumatta siitä, kuka valtaa käyttää.*³⁵

1.6. Muista oikeudellisista haasteista

Yksityisoikeuden näkökulmasta yhdeksi keskeiseksi haasteeksi muodostuu oikeudenalan ei-taloudellisten ulottuvuuksien kehittäminen ja vahvistaminen. *Günther Teubner* on kiinnittänyt huomiota siihen, että yksityisoikeudellinen ajattelu ja normisto ovat pitkään kehittyneet yhtäältä voimakkaan julkisen ohjauksen ja toisaalta ekonomisoitumisen puristuksessa, jolloin kansalaisyhteiskunnan eri osa-alueiden toimintaan liittyvät ei-taloudelliset ulottuvuudet ja kytkennät ovat jääneet oikeudellisen mielenkiinnon ulkopuolelle. Jatkossa, varsinkin jos poliittinen ohjaus esimerkiksi yksityistämiskehityk-

³⁴ Ks. esim. *Clapham* 1993, 343 ss., *Graber–Teubner* 1998, 61–73 ja *Rytter* 2000, 205 ss.

³⁵ Edellä olevan jakson tarkoituksena on toimia vain alustavana johdatuksena perusoikeuksien horisontaalivaikutuksia ja perusoikeuksien turvaamisvelvollisuutta koskeville kysymyksenasetteluille. Näihin teemoihin palataan yksityiskohtaisemmin jaksoissa III.4.2.1. ja IV.2.5.

sen ja normiohjauksen keventämisen myötä merkittävästi heikkenee, on vaarana, että yksityisoikeus läpikaupallistuu entistä suuremmassa määrin. Tällainen tarkastelukulman yksipuolistuminen ei tee oikeutta sosiaalisen elämän ja sosiaalisten käytäntöjen monimuotoisuudelle, vaan instrumentalisoi ne taloudellisen tehokkuuden palvelukseen. Teubnerin mukaan yksityisoikeudellisen toiminnan depolitisoiminen edellyttääkin, että sitä samanaikaisesti myös de-ekonomisoidaan. Oikeudellista näkökulmaa on kyettävä rikastuttamaan niin, että siinä voidaan ottaa täysipainoisesti huomioon erilaisten sosiaalisten elämänalueiden monimuotoisuus ja niihin liittyvät erilaiset eitaloudelliset ulottuvuudet. Taide, tiede, uskonto, joukkotiedotus ja terveydenhuolto ovat Teubnerin mukaan esimerkkejä sellaisista ainakin osaksi autonomisista sosiaalisen elämän alueista, joiden toimintaa ei voida palauttaa vain taloudelliseen tai poliittiseen rationaliteettiin. Näiden elämänalueiden toimintoja ohjaavat ja määrittävät myös muut, juuri niille tyypilliset konstitutiiviset periaatteet ja sosiaalisen diskurssin muodot, joita oikeuden on kyettävä suojaamaan muiden elämänalueiden kolonisointipyrkimyksiltä. Suojaa tarvitaan paitsi hallintokoneistoa, myös erilaisia talouden, teknologian ja viihdeteollisuuden toimijoita vastaan ³⁶

1.7. Johtopäätös

Yksityis- ja julkisoikeuden oppirakennelmia on lähennettävä toisiinsa. Niiden on oltava ainakin sinä määrin yhteensopivia, että erilaisia sekamuotoisia oikeussuhteita ja niihin liittyviä oikeudellisia ongelmia voidaan tarkastella mielekkäästi siten, että näiden suhteiden kaikki olennaiset ulottuvuudet tulevat asianmukaisesti otetuiksi huomioon. Oikeusvarmuuden kannalta sellaista tilannetta ei voitaisi pitää tyydyttävänä, jossa oikeudellisiin ongelmiin annettavien ratkaisujen lopputulokset vaihtelisivat jotenkin satunnaisesti riippuen siitä, hahmottaako päätöksentekijä kulloistakin tulkinnanvaraista oikeudenalojen raja-alueelle sijoittuvaa ongelmatilannetta yksityis- vai julkisoikeudellisesta viitekehyksestä käsin. Sen sijaan tavoitteena on, että tällaisissa rajavyöhykettä lähellä olevissa tapauksissa päädyttäisiin jokseenkin yhteneviin ratkaisulinjoihin, katsottiinpa ongelmatilannetta kummasta suunnasta tahansa.

Myös oikeusjärjestyksen yhtenäisyysajatus merkitsee, että yksityisoikeudelliset ja julkisoikeudelliset oppirakennelmat on voitava palauttaa joihinkin yhteisiin lähtökohtiin. Perusoikeudet ja muut yleiset valtiosääntöperiaatteet ovat juuri sellaisia yhteisiä lähtökohtia, jotka luovat puitteita ja asettavat vaatimuksia ja rajoituksia niin julkiselle kuin yksityisellekin vallankäytölle. Perusoikeuksia ei tässä mielessä ole syytä tarkastella sen paremmin julkisoikeudellisina kuin yksityisoikeudellisinaakaan normeina,³⁷ vaan ne ovat soveltamisalaltaan yleistä oikeutta.³⁷

³⁶ Teubner 1999, 51 ss ja Graber–Teubner 1998, 61 ss.

³⁷ Tuori 2000, 222 ja Viljanen 2002, 26.

2. VALTIOSÄÄNTÖ OSANA OIKEUSJÄRJESTYSTÄ

2.1. Valtiokeskeinen käsitys

Tämän tutkimuksen näkökulmaa on johdannossa luonnehdittu lähinnä valtiosääntöoikeudelliseksi. Seuraavassa pyrin täsmentämään, mitä valtiosäännöllä ja valtiosääntöoikeudellisella näkökulmalla tällöin tarkoitetaan ja millainen on valtiosäännön asema oikeusjärjestyksen kokonaisuudessa. Tarkastelun taustaksi on syytä viitata siihen, että valtiosääntöoikeudellista ajattelua on Suomessa pitkään dominoinut varsin valtiokeskeinen näkökulma. Tätä näkökulmaa ilmentää jo käyttämämme termi ”valtiosääntö”. Vastaava termi on sinänsä käytössä eräissä muissakin kielissä (esim. statsförfattning, Staatsverfassung), mutta sen rinnalla tunnetaan kuitenkin myös toinen käsite, joka viittaa konstituutioon (konstitution, Konstitution). Vaikka tällainen konstituutioon viittaava valtiosäännön rinnakkaisilmaus ei olekaan kielenkäyttöömme kotiutunut, on tällaisenkin valtiosääntökäsityksen taustalta epäilemättä löydettävissä ajatus valtiosääntönormiston perustavanlaatuisesta luonteesta. Näin siitä huolimatta, että kyseistä oikeudenalaa ei ole meillä ollut tapana kutsua perustus-oikeudeksi tai konstituutio-oikeudeksi eikä sen kohdetta konstituutioksi.

Valtion keskeinen rooli tulee selvästi näkyviin esimerkiksi niissä määritelmissä, joilla valtiosääntöä ja valtiosääntöoikeutta on alan oppikirjoissa luonnehdittu. Esimerkiksi *Hermansonin* määritelmän mukaan ”valtiosäännön muodostavat ne valtiossa voimassa olevat oikeusnormit, jotka koskevat ylintä valtaa (monarkiassa) tai ylimpiä valtaoikeuksia valtiossa (tasavallassa)”.³⁸ *Merikoski* puolestaan esitti, että valtiosääntöoikeuteen ”kuuluvat ne oikeussäännökset, jotka säännöstelevät valtion oikeudellisen rakenteen perusteita, valtion pääelinten järjestysmuotoa ja tehtäviä sekä kansalaisten oikeudellista asemaa valtiossa”.³⁹ *Hidénin ja Saraviidan* perusoppikirjan mukaan valtiosäännöllä tarkoitettiin niitä ”säädöksiä, jotka sääntelevät ylimpien valtionelinten toimivaltasuhteita, valintaa, päätöksentekomenettelyä sekä kansalaisen oikeusasemaa suhteessa valtioon”.⁴⁰ Myös esimerkiksi *Husan* mukaan ”valtiosäännössä on kyse ylimmän valtiovallan käyttöä ja toisaalta kansalaisten ja valtion välistä suhdetta sääntelevästä normikokonaisuudesta, joka voi olla joko kokonaan tai osittain kirjoitettu tai kirjoittamaton”.⁴¹ *Tuori* puolestaan korosti vielä väitöskirjassaan vuonna 1983, että ”valtiosääntö ei välittömästi sääntele yhteiskunnan jäsenten keskinäisiä suhteita, valtiosääntöä ei ole tarkoitettu kaikkien yhteiskunnallisten (sosiaalisten) suhteiden ”peruskirjaksi”.⁴²

³⁸ Ks. *Hermanson* 1928, 7 ja *Hermanson–Kaira* 1965, 5.

³⁹ *Merikoski* 1944, 2 ja *Merikoski–Vilkkonen* 1982, 8.

⁴⁰ *Hidén–Saraviita* 1994, 1.

⁴¹ *Husa* 1997, 25.

⁴² *Tuori* 1983, 672. Hän kuitenkin jatkoi ajatusta seuraavasti: ”Toinen asia on, että valtiosäännön voi väittää välillisesti – lähinnä vahvistamiensa perusoikeuksien kautta – takaavan myös yhteiskunnan jäsenten keskinäisiä taloudellisia ja poliittisia suhteita tavalla, jonka vaikutukset ulottuvat aina syvärakenteen tasolle, koko yhteiskuntamuodostuman uusintamiseen.”

Jokseenkin vastaaviin valtiosääntömääritelmiin tukeutuvat myös Jyräki ja Eriksson oikeustietosanakirjaan aiheesta laatimissaan sana-artikkeleissa. Eriksson tosin täydentää perinteistä määritelmää toteamalla, että valtiosääntöoikeuden alaan kuuluvat ”ne normit, jotka sääntelevät poliittisen järjestelmän ja – osaksi – yhteiskuntajärjestelmänkin perusrakenteita”. Jyräki puolestaan avartaa määritelmää toteamuksella, että valtiosäännöllä tarkoitetaan oikeudellisessa kielenkäytössä yleensä poliittisen vallan käyttöä koskevaa organisaatio- ja käyttäytymisnormistoa.⁴³ Valta ja vapaus -kirjassaan Jyräki esittää, että valtiosääntöoikeuden ydinosa muodostavat perustuslait, joiden sääntelyala kattaa ylimpien valtionelinten käyttäytymisen ohella periaatteessa koko oikeusjärjestyksen ja määrää erityisesti oikeussääntöjen tuottamisesta sekä niiden sisällöstä. Lisäksi hän korostaa, että ”valtiosääntöoikeus koskettaa muita oikeudenaloja välittömämmin joitakin yleisiä oikeusteoreettisia peruskäsitelmiä”.⁴⁴

2.2. Uuden perustuslain mukainen valtiosääntökäsitys

Tietystä valtiokeskeisyydestään huolimatta valtiosääntökäsityksemme on siis sisältynyt muunlaisiakin konstitutiivisia aineksia. Tällaisista aineksista tärkeimpiä lienevät yksilöiden aseman perusteita määrittävät perusoikeudet sekä eräät säädösten asettamista, niiden hierarkiaa ja voimassaoloa koskevat valtiosääntöiset perusratkaisut. Perusoikeusuudistus ja perustuslain kokonaisuudistus ovat entisestään vahvistaneet tällaisten valtiosääntönsä ei-(pelkästään) valtiollisten elementtien merkitystä. Yhtenä osoituksena valtiosääntökäsityksen laajentumisesta voidaan pitää esimerkiksi sitä, että perustuslakiuudistuksen yhteydessä hallitusmuotonimike korvattiin termillä Suomen perustuslaki. Tämä nimike-muutos toteutettiin eduskunnan perustuslakivaliokunnan esityksestä. Muutoksen perusteluna valiokunta viittasi muun muassa siihen, että hallituksen esityksessä käytetty hallitusmuotonimike oli liian kapea-alainen uuden perustuslain koko alaan verrattuna, koska historiallisessa katsannossa se viittasi lähinnä hallitusvallan käyttöön (PeVM 10/1998 vp, 5).

Myös uuden perustuslain (731/1999) teksti tukee monin kohdin näkemystä, jonka mukaan kysymys on *koko oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen perusteita määrittävästä normikokonaisuudesta*. Toki suuri osa uudenkin perustuslain säännöksistä koskee edelleen ylimpiä valtionelimiä ja niiden toimivaltasuhteita. Tärkeätä on kuitenkin huomata, että perustuslaki sisältää säännöksiä myös monista muista asioista. Jo perustuslain 1 luku, jonka otsikkona tosin on ”Valtiojärjestyksen perusteet”, antaa viitteitä siitä, ettei kysymys ole vain valtiollista järjestystä vaan koko oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen perusteita koskevasta säädöksestä.

⁴³ Jyräki EIF V 1997, 1064–1065 ja Eriksson EIF V 1997, 1085–1086.

⁴⁴ Jyräki 1998, 1–3.

Perustuslain 1.2 §:n mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Lain 2 §:ssä vahvistetaan kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltion periaatteet sekä todetaan muun ohella, että kansanvaltaan kuuluu yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskuntaa ja elinympäristöään koskeviin ratkaisuihin. Siten sellaiset perustuslakiin kirjatut peruslähtökohdat kuin ihmisarvon loukkaamattomuus ja yksilön oikeuksien ja vapauksien turvaaminen sekä oikeudenmukaisuuden, kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltiollisuuden periaatteet eivät rajoitu ainoastaan valtiollisiin asioihin vaan läpäisevät koko oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen kentän.⁴⁵

Myös monet perusoikeussäännökset perustuslain toisessa luvussa on muotoiltu sillä tavalla yleisiksi, ettei niiden merkitys ainakaan sanamuotonsa perusteella rajoitu koskemaan ainoastaan julkisen vallan ja yksilön välisiä suhteita.

Esimerkkinä tällaisesta soveltamisalaltaan rajoittamattomasta perusoikeussäännöksestä voidaan viitata vaikkapa PL 7.2 §:ään, jonka mukaan ketään ei saa kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Sananvapautta koskevassa PL 12.1 §:ssä puolestaan todetaan, että sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä *kenenkään* ennakolta estämättä.

Jyrä on uutta perustuslakia koskevassa yleisesityksessään todennut, että perustuslakiin on kirjattu koko yhteisön elämää koskevat valtiosääntöiset perusratkaisut. Hänen mukaansa perustuslaki sääntelee ainakin välillisesti kaikkien Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvien henkilöiden yhteiskunnallisia suhteita.⁴⁶ Toisaalta on syytä huomata, ettei perustuslaki ole sillä tavoin tyhjentäväksi tarkoitettu, että siihen olisi kirjattu kaikki oikeusjärjestyksen konstitutiiviset ratkaisut. Vastaavasti kaikki perustuslain säännökset eivät ole luonteeltaan yhtä konstitutiivisia ja laaja-alaisia, vaan osa niistä koskee esimerkiksi tiettyjen valtion elinten toiminta- ja organisaatiotapoja. On selvää, ettei tällaisten perustuslain säännösten vaikutus kata koko oikeusjärjestyksen aluetta.

Perustuslakitekstillä voidaan nähdä olevan välittömiä kiinnekohtia useimpien oikeudenalojen suuntaan. Perustuslakihan sisältää ylimmän valtiovallan käyttöä koskevien säännösten ohella säännöksiä, jotka määrittävät muun muassa hallinto-oikeudellisen (mm. PL 2.3 ja 21 § sekä 11 luku), vero-oikeudellisen (PL 81 §), rikosoikeudellisen (PL 8 §), prosessioikeudellisen (PL 21 § ja 9 luku), työ- ja virkamiesoikeudellisen (PL 18, 125 ja 126 §) sekä ympäristöoikeudellisen (PL 20 §) järjestelmän keskeisiä lähtökohtia ja perusteita. On myös huomattava, ettei kyseisten perustuslain säännösten merkitys näiden oikeudenalojen näkökulmasta suinkaan tyhjene niihin seikkoihin, joita ne tiukasti sanamuotonsa mukaan

⁴⁵ Ks. *Scheinin* 1999, 224–225.

⁴⁶ *Jyrä* 2000, 38–44.

koskevat. Pikemminkin kyseiset säännökset voidaan nähdä sellaisina nimenomaisina kiinnityskohtina, jotka kytkevät kyseiset oikeudenalat laajemminkin osaksi perustuslaillista järjestelmää. Tätä kautta käy selväksi, että koko perusoikeusjärjestelmä, samoin kuin eräät muutkin yleiset valtiosääntöperiaatteet, asettavat vaatimuksia ja rajoja kyseisten oikeudenalojen sääntelylle ja päätöksenteolle.

Näkyvimmin perustuslaki sääntelee julkisoikeudellisesti painottuvia kysymyksiä, mutta siviilioikeuskaan ei jää perustuslaillisen näkökulman ulottumattomiin. Monilla yksityisoikeudellisen järjestelmän lähtökohdillakin on nimittäin löydettävissä kiintopisteitä perustuslaissa ja erityisesti sen perusoikeusjärjestelmässä.⁴⁷ Olennaisimpana kiinnekohtana tässä suhteessa voidaan pitää perustuslain perusoikeuslukua kokonaisuutena ja siitä välittyvää näkemystä yksilöistä lähtökohtaisesti vapaina ja keskenään tasa-arvoisina toimijoina, joilla on yhtäläinen oikeus määrätä muun muassa henkilöstään, yksityisyydestään, liikkumisestaan, toimeentulonsa hankkimisesta, omaisuudesta ja muutoinkin suhteistaan kanssaihmiisiinsä. Heillä on myös muun muassa uskonnon- ja sananvapaus sekä oikeus osallistua yhteisiä asioita koskeviin kollektiivisiin mielitehtoihin ja tahdonmuodostusprosesseihin. Lisäksi perusoikeusluku korostaa jokaisen vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta (PL 20 §) sekä suojaa kulttuurisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia. Perustuslain perusoikeusluvussa on siis kokonaisuutena ottaen lukuisia kiinnekohtia sellaisiin siviilioikeuden kannalta keskeisiin taustaideoihin kuin *yksityisautonomiaan* sekä oikeudellisen ja tosiasiallisen *yhdenvertaisuuden* ajatuksiin.⁴⁸

Varallisuusosoikeuden näkökulmasta varsin merkittävänä yksittäisenä perustuslain säännöksenä voidaan pitää perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöstä. Vaikka kyseinen säännös onkin sanonnaltaan niukka, voidaan sen tulkita tarjoavan valtiosääntöoikeudellisen kiinnekohdan useillekin varallisuusosoikeudellisen järjestelmän keskeisille lähtökohdille. Omaisuudensuojasäännöksen on tulkittu suojaavan muun muassa yksilön oikeutta käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan sekä disponoida siitä oikeusjärjestyksen mukaisin tavoin. Samoin esimerkiksi sellaisilla sopimusoikeudellisilla lähtökohdilla, kuin yksilöiden vapaudella solmia sopimuksia sekä oikeudella luottaa niiden pysyvyyteen, on nähty olevan kiinteä yhteys perustuslain omaisuudensuojasäännöksen suuntaan.⁴⁹ Toisaalta on syytä korostaa, että omaisuudensuojasäännöstä tulee tästäkin näkökulmasta tarkastella muun perusoikeusjärjestelmän yhteydessä. Esimerkiksi yksityisautonomian idean perustuslaillisina kiinnekohtina voidaan omaisuudensuojasäännöksen ohella nähdä muun muassa perustuslain 7.1 §:ssä turvattu oikeus henkilökohtaiseen vapauteen, 10 §:ssä turvattu yksityiselämän suoja sekä 18 §:ssä yksilölle turvattu oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan

⁴⁷ Ks. Viljanen 1988a, 273.

⁴⁸ Ks. myös Pöyhönen 2000, 134 ss.

⁴⁹ Ks. esim. Kultalahti 1990, 170–173 ja Lämsineva 1999, 482–484.

työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Yksityisautonomiaa voidaan siis tarkastella usean vapausoikeuden summana.

Muista perusoikeussäännöksistä voidaan esimerkkinä mainita perheoikeudelliselta kannalta tärkeä perustuslain 6.3 §:n säännös, jonka mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja annettava heidän vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Myös kokoontumis- ja yhdistymisvapautta turvaavalla perustuslain 13 §:n säännöksellä on selkeä kytkeä yksityisoikeuden suuntaan.

Kokonaisuutena ottaen perustuslailla näyttäisi siis olevan enemmän tai vähemmän suoria liittymäkohtia jokseenkin kaikkien oikeudenalojen suuntiin. Tässä mielessä on perusteltua sanoa, että perustuslain yksi keskeinen tehtävä on toimia koko oikeusjärjestyksen läpäisevänä konstituutiona, joka samalla muodostaa yhdistävän sillan eri oikeudenalojen välille.

2.3. Valtiosääntöön kuuluu muutakin kuin perustuslaki

Valtiosääntökäsitteen alaa pohdittaessa on myös pidettävä mielessä, että vaikka perustuslain säännökset muodostavatkin valtiosäännön ytimen, ei valtiosääntö suinkaan tyhjenny perustuslakiin kirjattuihin säännöksiin.⁵⁰

Suomessa on esimerkiksi perinteisesti katsottu, että myös sellaiset perustuslain säännöksiä täsmentävät ja konkretisoivat alemmanasteiset säädökset, jotka koskevat esimerkiksi kansalaisuutta, valtion aluetta, vaaleja, ylimpien valtioelinten ja lainvalvojien toimintaa, ovat osa valtiosääntöä. Valtiosääntöön voi kuulua myös esimerkiksi vakiintuneeseen orgaanikäytäntöön perustuvia kirjoittamattomia normeja. Osittain kirjoittamattomina normeina voi olla voimassa myös valtiosääntöä ja sen sääntelykohdetta jäsentäviä yleisiä valtiosääntöperiaatteita.⁵¹ Uusi perustuslaki tosin on muuttanut asetelmaa siinä mielessä, että siihen on nyt kirjattu näkyviin monia sellaisista periaatteista, joiden takavuosina katsottiin olevan voimassa lähinnä kirjoittamattomina yleisinä valtiosääntöperiaatteina.

Valtiosääntöön voi kuulua myös muuta kuin kotoperäistä ainesta. Esimerkiksi Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset sisältävät runsaasti normistoa, jolla on tärkeä asema osana Suomen voimassaolevaa valtiosääntöä.⁵² Samoin Euroopan unionin jäsenyys on tuonut muassaan sovellettavaksi normeja, joita voidaan kotimaisesta näkökulmasta pitää asiallisessa mielessä valtio-

⁵⁰ Ks. *Husa* 1997, 35 *Jyräki* 2000, 39–40 ja *Hautamäki* 2002, 36–38.

⁵¹ Ks. *Tuori* 1983, 670 ja *Jyräki* 1998, 17–18.

⁵² *Jyräki* 1998, 58 ja *Viljanen* 2001, 265 ss.

sääntöisinä, vaikka katsottaisiinkin, ettei niissä muodollisesti ottaen ole kysymys Suomen valtiosääntöön kuuluvista normeista.⁵³

2.4. Valtiosääntöoikeuden ja muiden oikeudenalojen lähentymisestä

Valtiosääntöoikeutta ei lähestytä tässä tutkimuksessa ikään kuin yhtenä erityisenä ja erillisenä oikeudenalana, vaan pikemminkin korostaen sen yhteyksiä muiden oikeudenalojen ja muun oikeusjärjestyksen suuntaan. Ajatuksena toisin sanoen on, että valtiosääntö asettaa eräitä sellaisia perusvaatimuksia, jotka tulee ottaa huomioon kaikessa juridisessa toiminnassa riippumatta siitä, millä erityisellä oikeudenalalla kulloinkin operoidaan. Tällaiseen koko oikeusjärjestyksen läpäisevään yleiseen valtiosääntönormistoon kuuluvat erityisesti perusoikeudet sekä perustuslain 1 lukuun kirjatut yleiset valtiosääntöperiaatteet samoin kuin eräät yhteiskunnan demokraattista hallitsemistapaa, oikeusnormien asettamista, normihierarkiaa ja siihen liittyvää laillisuusvalvontaa koskevat yleiset valtiosääntönormit

Siten muun muassa ihmisarvon loukkaamattomuutta ja yksilöiden vapautta sekä heidän itsemääräämisoikeuttaan, yhdenvertaisuuttaan, ruumiillista koskemattomuuttaan, yksityiselämän suojaansa, toimeentulon turvaansa ja osallistumismahdollisuuksiaan on kunnioitettava, suojattava ja toteutettava riittävän yhdenmukaisella tavalla niin velvoite-, kauppa-, työ-, hallinto- kuin rikosoikeudellisissakin käytännöissä. Samoin kaikilla oikeudenaloilla on edistettävä oikeudenmukaisuutta, noudatettava lainalaisuusperiaatetta, varmistettava riittävä oikeusturva sekä kannettava perustuslain edellyttämällä tavalla vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta sekä ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä.

Toisaalta valtiosääntö sisältää runsaasti myös sellaista ainesta, jonka merkitys muiden oikeudenalojen näkökulmasta on välillisempää ja perifeerisempää. Esimerkiksi sellaisilla valtiosääntöoikeudellisilla kysymyksenasetteluilla, jotka koskevat ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteita vaikkapa ulkopolittisissa kysymyksissä tai budjettiasioissa, ei välttämättä ole perustavanlaatuisia merkitystä muiden oikeudenalojen kannalta. Samoin vaaleja, hallituksen muodostamista, kansanedustajan asemaa ja eduskunnan työtapoja koskevat sääntelyt kuulunevat suurelta osin siihen valtiosääntöoikeuden erityiseen osaan, jonka merkitys muille oikeudenaloille on lähinnä välillistä laatua. Sen sijaan esimerkiksi valtio-opin ja politiikan tutkimuksen näkökulmasta tällaiset kysymyksenasettelut voivat olla hyvinkin keskeisiä.

Valtiosääntöoikeuden ja muiden oikeudenalojen välisiä yhteyksiä korostava lähestymistapa merkitsee samalla irtautumista siitä valtiosääntöoikeuden erityisyyttä korostavasta näkemyksestä, jonka mukaan valtiosääntönormeja koskevalla

⁵³ Ks. esim. Jyränki 1996, passim, Jyränki 1998, 58–59, Jyränki 2000, 79, Husa 1997, 30–31 ja Nieminen LM 1998, 1108–1110.

tietämyksellä ei ollut sanottavaa merkitystä sellaisten juridiikan toimijoiden kuin esimerkiksi asianajajien ja tuomarien työssä, vaan näiden normien vaikutukset tulivat näkyviin ensi sijassa ylimpien valtioelinten toiminnassa.⁵⁴ Perustuslakiuudistuksen jälkeen tuskin on olemassa sellaisia juristiammatteja, joiden kohdalla voisi perustellusti väittää, ettei perusoikeuksia ja muita keskeisiä valtiosääntöperiaatteita koskevalla tietämyksellä olisi niiden piirissä merkitystä.⁵⁵

Merkkejä valtiosääntöoikeuden ja muiden oikeudenalojen välisestä lähenemisestä on nähtävissä monilla suunnilla. Useimmilla oikeudenaloilla on esimerkiksi parhaillaan käynnissä prosessi, jossa alan yleisiä ja erityisiä oppeja pyritään arvioimaan ja sovittamaan yhteen perusoikeusnäkökulman kanssa. Keskustelu aiheesta on vilkasta ainakin hallinto-oikeudellisessa⁵⁶, ympäristö-oikeudellisessa⁵⁷, rikosoikeudellisessa⁵⁸, prosessioikeudellisessa⁵⁹ ja varallisuus-oikeudellisessa⁶⁰ tutkimuksessa. Myös esimerkiksi sellaisten alojen kuin työ-, vero-, ulosotto- ja kilpailuoikeuden piirissä on nähtävissä merkkejä perusoikeusnäkökulman voimistumisesta.⁶¹

Eri oikeudenalojen oppien yhteensovittaminen valtiosääntöisten vaatimusten kanssa edellyttää toimivia vuorovaikutus- ja kommunikaatiosuhteita oikeudenalojen välillä. Tarvitaan vuoropuhelua, jossa asioita tarkastellaan sekä kulloisenkin oikeudenalan että valtiosääntöoikeuden näkökulmasta. Valtiosääntöperiaatteiden menestyksellä käyttöönottoaminen eri oikeudenalojen tyypillisissä käytännöissä ei ole mahdollista ilman kyseisen alan ominaispiirteiden hyvää tuntemusta. Perusoikeusoppien mielekäs soveltaminen minkä tahansa oikeudenalan käytännöissä edellyttää siten kyseisen oikeudenalan yleisten oppien, keskeisen lainsäädännön sekä alalle tyypillisten ratkaisutilanteiden ja toimintaympäristöjen hyvää tuntemusta ja hallintaa. Valtiosääntöisen näkökulman tehtävänä tässä kaksisuuntaisessa vuoropuhelussa on puolestaan varmistaa riittävän kokonaisvaltaisen ja yhtenäisen otteen säilyminen perusoikeuksien tulokinnassa. Kun perustuslain säännökset on kirjoitettu tavalla, joka mahdollistaa monenlaisia lukutapoja, on tärkeää huolehtia siitä, etteivät lukutavat eri oikeudenaloilla erkaannu liiaksi toisistaan. Tarvitaan ainakin johonkin rajaan saakka riittävän yhtenäistä valtiosääntö- ja perusoikeuskäsitystä, joka on ulotettavissa

⁵⁴ Ks. esim. *Hidén–Saraviita* 1994, 14 ja *Jyränki* 1998, 4–5.

⁵⁵ Näin myös *Jyränki* 2000, 44.

⁵⁶ Ks. esim. *Mäenpää* 1998, *Mäenpää* 1999, erit. s. 1–22, *Kulla* 1998, 51–63, *Aer* 2000, 237 ss. ja *Halila* 2000, 102 ss.

⁵⁷ Ks. esim. *Kuusiniemi* 1998a, 65 ss., *Kuusiniemi* 1998, 7–124, *Vihervuori* 1998, 237 ss. ja *Määttä* 1999, 480 ss.

⁵⁸ Ks. esim. *Nuutila* 1996, 62 ss., *Nuutila* 1998, 165 ss., *Nuotio* LM 1996, 1023–1029 ja *Nuotio* 1998, 137.

⁵⁹ Ks. esim. *Jonkka* LM 1998, 1255–1270 ja *Niemi–Kiesiläinen* 1999, 149–172.

⁶⁰ Ks. *Pöyhönen* 2000, passim.

⁶¹ Ks. esim. *Bruun* 1999, 255 ss., *Tikka* LM 1999, 1152 ss., *Linna* LM 2000, 690–709 ja *Aine* LM 2001, 261–286.

kaikille oikeudenaloille.⁶² Tässä mielessä valtiosääntöoikeudella on siis tärkeä koordinointi- ja harmonisointitehtävä eri oikeudenalojen lähestymistapojen ja käytäntöjen yhteensopivuuden edistämässä ja ylläpitämisessä.

2.5. Valtiosääntöisestä tulkinnasta

Tämän esityksen lähtökohtiin kuuluu myös ajatus siitä, että perustuslain tulkinta- ja soveltamistoiminta ei ainakaan ratkaisevalla tavalla eroa muusta oikeudellisesta tulkinnasta ja soveltamisesta. Kun valtiosääntönormit ovat osa oikeusjärjestystä, on myös niiden tulkinta perusolemukseltaan samankaltaista kuin oikeudellinen tulkinta yleensäkin. Valtiosääntöisen ja muun oikeudellisen tulkinnan ja harkinnan yhtäläisyydet tulevat erityisen hyvin esille sellaisissa yhteyksissä, joissa sovellettavat säännökset ovat melko avoimesti muotoiltuja ja joissa päätöksentekijöille niin ollen jää kohtalaisen laajasti harkintavaltaa. Tällaisissa tilanteissa tapauskohtaisen punninnan merkitys korostuu juridisessa harkinnassa.

Toisaalta valtiosääntöoikeudellisessa oikeuskirjallisuudessa korostetaan toisinaan, että valtiosääntönormien tulkintaan liittyy myös eräitä merkittäviä erityispiirteitä. *Jyrängin* mukaan tällaisiin erityispiirteisiin kuuluu muun muassa se, että perustuslain säännökset ovat usein abstraktiotasoltaan varsin korkeita ja siten sisällöltään tavanomaista avoimempia ja tulkinnanvaraisempia. Samoin Jyräki viittaa siihen näkökohtaan, että perustuslain säännösten tulkinnoinnalla on usein läheinen yhteys perimmäisiin yhteiskunnallisista arvoja koskevaan keskusteluun sekä politiikan todellisuuteen. Lisäksi perustuslain tulkintaan liittyy erityispiirteitä siinä suhteessa, kuka kyseisiä säännöksiä tulkitsee ja kenen ratkaisusta muodostuu se oikeuskäytäntö, johon myöhemmässä päätöksenteossa tukeudutaan. Tältä osin Jyräki viittaa erityisesti siihen, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan asema perustuslain säännösten tulkitsijana ja tulkintakäytännön luojana on edelleen varsin keskeinen, vaikka 1990-luvun perustuslakiuudistusten jälkeen tuomioistuinten ja viranomaisien merkitys varsinkin perusoikeussäännösten tulkitsijana onkin kasvanut aiempaan tilanteeseen verrattuna.⁶³

Tämänkaltaisten erityispiirteiden olemassaoloa ei ole aihetta sinänsä kiistää. Niiden perusteella ei kuitenkaan ole syytä tehdä sellaista johtopäätöstä, että perustuslain tulkintatoiminta tai perustuslaillinen harkinta poikkeaisi jollakin perustavanlaatuisella tavalla muusta oikeudellisesta harkinnasta. Päinvastoin, kysymys on kaiken kaikkiaan varsin suhteellisista erityispiirteistä, joiden perusteella valtiosääntöistä tulkintaa ei ole syytä tarkastella kokonaan omana oikeudellisen tulkinnan erityisyyppinä.

⁶² Ks. *Viljanen* 2001, 20–21.

⁶³ *Jyräki* 2000, s. 43–44. Ks. myös esim. *Jyräki* 1998, 225–236 ja *Hidén* *Politiikka* 1983, 377–388.

Tätä käsitystä tukee muun muassa se, että käytännön oikeuselämässä perustuslain säännöksiä sovelletaan varsin yleisesti muun normiston rinnalla eikä omana erityisenä asiaryhmänä. Samoin voidaan kiinnittää huomiota siihen näkökohtaan, etteivät edellä kuvatut erityispiirteet ole välttämättä ainoastaan perustuslain säännöksille tyypillisiä piirteitä, vaan samankaltaiseen problematiikkaan voidaan joutua ottamaan kantaa oikeusjärjestyksen muillakin osa-alueilla. Esimerkiksi säädöstekstin yleisyys ja avoimuus ei liity ainoastaan perustuslain säännöksiin, vaan muotoilultaan yleisiä ja avoimia säännöksiä on eri puolilla oikeusjärjestystä niin yksityis- kuin julkisoikeudessaakin. Lisäksi on huomattava, että osa perustuslain säännöksistäkin on muotoilultaan varsin yksiselitteisiä ja täsmällisiä.

Myöskään tulkintatoiminnan yhteydet arvojen ja politiikan suuntaan eivät ole ainoastaan perustuslain säännösten soveltamiselle ominaisia piirteitä, vaan tällaisia yhteyksiä kohdataan myös monia muita normeja sovellettaessa. Lisäksi on korostettava, että jos perustuslain ajatellaan olevan sellainen normatiivisesti velvoittava osa oikeusjärjestystä kuin esimerkiksi perustuslakiuudistuksen esitöissä⁶⁴ yleisesti korostetaan, ei senkään säännösten tulkinnoissa voida kovin pitkälle joutaa poliittisen vallankäytön todellisuuden edessä. Tältä osin tosin saattaa olla jotakin merkitystä sillä seikalla, mikä elin ja millaisessa asiasuhteudessa säännöksiä kulloinkin tulkitsee. Voidaan esimerkiksi yleisellä tasolla ajatella, että poliittisten tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien huomioonottaminen on eduskunnan perustuslakivaliokunnan ennakkolisessa normikontrollitoiminnassa jossain määrin helpommin legitimoitavissa kuin vaikkapa lainkäyttötoiminnassa. Onhan perustuslakivaliokunta vaaleilla valitun eduskunnan toimielin, jonka jäsenet ovat kansanedustajia. Lisäksi on luontevasti ajateltavissa, että lainsäädäntötilanteessa yhteiskuntapoliittisille näkökohdille voidaan antaa jossakin määrin suurempi painoarvo kuin vaikkapa lainkäyttötilanteessa, jossa oikeusturvan antamisen tarkoitus on keskeisessä asemassa.

Toisaalta on katsottu, että perustuslakivaliokunnankin mahdollisuudet poliittisten tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien huomioonottamiseen ennakkolisessa normikontrollitoiminnassa ovat varsin rajalliset. Esimerkiksi *Ilkka Saraviita* on korostanut, että perustuslakivaliokunnan vakiintunut ja legitiimi asema perustuslakien auktoritatiivisena tulkintaelimenä vaarantuisi, jos sen toiminnan taustalta voitaisiin osoittaa selkeitä poliittisia tavoitteita ja vaikuttimia.⁶⁵ Perusvireeltään perustuslakivaliokunnankin harjoittamaa perustuslain tulkintatoimintaa voidaan siten pitää pikemminkin oikeudellisesti kuin poliittisesti suuntautuneena toimintana.

Kaiken kaikkiaan voidaan siis lähteä siitä, ettei perustuslakiin liittyvää oikeudellista harkintaa ole syytä tarkastella muusta oikeudellisesta tulkinnasta ja harkinnasta jyrkästi erottuvana toimintalohkona eikä sen erityisluonnetta ole muutoinkaan aiheellista liiaksi korostaa. Vaikka asiaan liittyikin joitakin erityispiirteitä, ei niiden merkitys ole fundamentaalinen.

⁶⁴ Ks. HE 1/1998 vp, 6.

⁶⁵ *Saraviita* 1999, s. 41. Ks. myös *Hidén* Poliitikka 1983, 387.

III Muuttuva perusoikeuskäsitys

1. LÄHTÖKOHTIA

Suomessa eletään parhaillaan oikeuskulttuurista murroskautta, johon liittyen myös perusoikeuskäsitys on voimakkaassa muutostilassa. Tällainen tilanne on haastava erityisesti siltä kannalta, että se tarjoaa monenlaisia mahdollisuuksia kehittää ja muovata perusoikeusdoktriinia entistä paremmin vastaamaan ajan-kohtaisiin tarpeisiin. Verrattuna johonkin vakiintuneempaan oikeuskulttuuriin ajanjaksoon on oikeustieteellä samoin kuin muillakin juridiikan keskeisillä toimijatahoilla tällaisessa murrosvaiheessa huomattavasti enemmän liikku- matilaa nostaa esiin uudenlaisia näkökulmia ja ehdotuksia, kun välttämättä ei ole olemassa sellaisia etabloituneita juridisia oppirakennelmia ja vallitsevia tulkintatapoja, jotka rajoittaisivat uusien ideoiden esittämistä. Tämäkin esitys voidaan siten nähdä yhtenä puheenvuorona siinä keskustelussa, jossa pohdi- taan, mihin suuntaan perusoikeusdoktriinia tulisi jatkossa kehittää ja minkälais- ten taustaideoiden varaan perusoikeusjuridiikkaa olisi mahdollista kestäväällä ja johdonmukaisella tavalla rakentaa.

Toisaalta on korostettava sitä, että perusoikeudet muodostavat hyvin avoi- men ja moniulotteisen järjestelmän, johon liittyy paitsi monia mahdollisuuksia ja näköaloja myös monenlaisia riskejä ja sudenkuoppia. Erilaiset väärinymmär- rykset ja ylilyönnit ovat siten mahdollisia tilanteessa, jossa vakiintuneiden tulkintalinjojen suunnasta tulevaa opastusta ei välttämättä ole aina saatavilla. Tärkeätä ei niin ollen olekaan esimerkiksi se, että perusoikeuksiin vedotaan mahdollisimman laajasti erilaisissa oikeudellisissa käytännöissä vaan se, miten ja millaisista lähtökohdista niitä käytetään. Yhtäältä vaarana on, että perus- oikeuksiin tukeudutaan lähinnä juhlapuheissa, mutta niiden käytännön merki- tys jää kuitenkin vähäiseksi ja epämääräiseksi. Toisaalta toisessa suunnassa on pyrittävä välttämään sellaista ylijuridisoinnin riskiä, jonka seurauksena poliitti- sen päätöksenteon tila kapenisi olemattomiin. Myös muunlaiset liialliset yksi- puolisuudet voivat vääristää järjestelmän toimintaa. Perusoikeusjärjestelmän ja -ajattelun kehittämiseen liittyy siis kaikkineen monia sellaisen mittaluokan kysymyksiä, joita ei ole mahdollista ratkaista yksittäisen puheenvuoron puit- teissa. Kysymys on pitkän tähtäimen projektista, jonka toteuttaminen edellyttää laaja-alaista vuoropuhelua oikeusyhteisön piirissä.

2. SUOMALAISEN PERUSOIKEUSKULTTUURIN VAIHEISTA

Jotta perusoikeuskäsityksiin liittyvistä ajattelutapojen muutossuunnista saataisiin kunnollinen ote, on tarkastelun pohjaksi tarpeen rekonstruoida yleiskuva siitä, millainen perusoikeuskäsitys Suomessa aiemmin vallitsi. Muutoksen ymmärtämiseksi ja jäsentämiseksi on toisin sanoen muodostettava kuva siitä lähtötilanteesta, josta perusoikeuskulttuurinen murros lähti liikkeelle.

Kun jatkossa puhutaan melko epämääräisesti aikaisemmasta tai perinteisestä perusoikeuskäsityksestä tarkoitetaan sillä sitä ajattelu- ja tulkintatapaa, joka vallitsi maassamme suunnilleen toisen maailmansodan jälkeisenä kautena ja josta ei ollut selkeästi irtauduttu vielä 1980-luvulle tultaessakaan. On toki selvää, ettei perusoikeuskäsitys tuona pitkäkkönä ajanjaksona suinkaan ollut yhtenäinen ja muuttumaton, vaan esimerkiksi alan tutkijoiden ajatustapojen välillä saattoi olla suuriakin eroja. Siten ei ehkä pitäisi puhua perusoikeuskäsityksestä yksikössä vaan pikemminkin näiden käsitysten kirjosta. On myös huomattava, että perusoikeuskäsityksissä tapahtui vähittäistä kehitystä ajan myötä. Kuitenkin voitaneen hyvin yleisellä tasolla sanoa, että tietynlaisen valitsevan perusoikeuskäsityksen osalta elettiin toisen maailmansodan jälkeisenä kautena melko pitkää ja staattista vaihetta, jonka aikana perusoikeuksia koskevassa tulkintadoktriinissa ei tapahtunut ainakaan sellaisia fundamentaalisia muutoksia, jotka olisivat mullistaneet järjestelmän perusteita.

Sittemmin perusoikeusajattelussa ja -käsityksissä on tapahtunut siinä määrin merkittäviä muutoksia, että hyvällä syyllä voidaan puhua perusoikeuskulttuurin murroksesta. On kuitenkin vaikea yksiselitteisesti määritellä, milloin tämä murrosvaihe alkoi. Esimerkiksi *Tuorin* mukaan merkkejä ajattelun murroksesta oli nähtävissä jo 1960- ja 1970-lukujen vaihteesta alkaen.¹ Toisaalta laajamittaisempi muutoshyöky näyttäisi kuitenkin lähteneen liikkeelle vasta 1980- ja 1990-lukujen taitteessa. Murroksen ensi merkkeihin kuului ainakin se, että 1960- ja 1970-lukujen vaihteessa oikeustieteellinen keskustelu perusoikeuksista vilkastui hiljaisen kauden jälkeen. Paitsi yksittäisiin perusoikeusteemoihin keskittyviä artikkeleita myös eräitä kokonaisvaltaisempia esityksiä perusoikeusjärjestelmästä julkaistiin noihin aikoihin.²

Kaiken kaikkiaan voidaan kuitenkin sanoa, että tuossa vaiheessa oikeustieteellinen kiinnostus perusoikeuksiin rajoittui lähes yksinomaan valtiosääntötutkijoiden suppeaan piiriin eikä laajempi oikeusyhteisö näille ajatuksille vielä

¹ *Tuori* 2000, 222. Samoin *Jyränki* 1999, 100–101.

² Laajin perusoikeuksiin keskittyvä yksittäinen julkaisu oli *Paavo Kastarin* teos kansalaisvapauksien perustuslainturva, joka ilmestyi vuonna 1972. Laajasti perusoikeuksien yleisiä oppeja käsiteltiin myös *Mikael Hidénin* artikkelissa *Perusoikeudet hallitusmuodon II luvussa* vuodelta 1971. Lisäksi perusoikeuskysymyksiä käsittelevät myös esimerkiksi *Riepula* 1973, *Kulta-lahti-Pohjolainen* 1975 ja *Pohjolainen* 1980.

pitkään aikaan syttynyt. Valtiosääntöoikeuden sisälläkin perusoikeudet pysyivät ainakin perusoppikirjojen tasolla pikemminkin sivuosassa kuin tarkastelujen keskipisteessä. Vaikka perusoikeudet oli hallitusmuodossa kirjattu sen toiseen lukuun, nousivat perusoikeuskysymykset alan oppikirjoissa yleensä esiin vasta niiden loppuluvuissa varsin tiiviinä katsauksina.³ Lisäksi voidaan todeta, että kansainvälisten ihmisoikeuksien asema suomalaisessa oikeuselämässä oli pitkään perusoikeuksiakin perifeerisempi.⁴

Yhteiskunta- ja oikeuspoliittinen keskustelu perusoikeuksista oli ajoittain varsin vilkasta. Esimerkiksi valtiosääntöuudistuksen suuntaviivoja pohdittaessa 1970-luvun alkupuoliskolla perusoikeusteemat olivat melko laajasti esillä.⁵ Kuitenkin tässäkin keskustelussa ilmeni eräitä aikakauden perusoikeuskeskustelulle tyypillisiä yksipuolisia piirteitä. Näihin kuului erityisesti se, että omaisuudensuojakysymykset hallitsivat keskustelua muiden perusoikeuksien kustannuksella. Esimerkiksi valtiosääntökomitean välimietinnössä omaisuuden suojaongelmalle uhrattiin tekstiä jokseenkin yhtä paljon kuin muille perusoikeusteemoille yhteensä.⁶

Tuomioistuinten ja ylimpien lainvalvojien käytännössä perus- ja ihmisoikeuksien soveltaminen oli sangen harvinainen ilmiö aina 1980-luvun loppu- vuosiin asti.⁷ Oikeastaan ainoa toimielin, jossa perusoikeussäännöksiä säännöllisesti sovellettiin, oli eduskunnan perustuslakivaliokunta.⁸ Tässä yksinäisessä roolissaan perustuslakivaliokunta olikin avainasemassa suomalaisen perusoikeusdoktriinin kehityksen kannalta. Kun valiokunnan tuon aikaista tulkintaa asennetta kuitenkin voi yleisellä tasolla luonnehtia pikemminkin staattiseksi ja aikaisempia tulkintalinjoja seurailevaksi⁹ kuin dynaamiseksi ja uusia näkökulmia etsiväksi, heijastui tämä varovainen asenne perusoikeusdoktriinin kehitystahtiin laajemminkin. Doktriini oli pitkään varovaista ja perinteisiä uria seurailevaa, eikä merkittäviä suunnanmuutoksia tulkintalinjassa tapahtunut. Vuosien mittaan doktriini jäikin ajastaan jälkeen, eikä sen pohjalta enää kyetty tyydyttävästi vastaamaan ainakaan kaikkiin muuttuneiden olosuhteiden asettamiin haasteisiin. Lähestyttäessä 1980-luvun loppua vallitseva perusoikeus-

³ Ks. esim. *Kastari* 1969, *Kastari* 1977 ja *Hidén- Saraviita* (1977–1994 painokset).

⁴ Kirjoittelu ihmisoikeuksista vilkastui Suomessa 1980-luvun jälkipuoliskolla (Ks. myös *Scheinin* 1991, 163). Merkittävistä kotimaisista alan julkaisuista voidaan mainita mm. *Matti Pellonpään* selvitys vuodelta 1988, joka koski Euroopan ihmisoikeussopimuksen merkitystä Suomen oikeuden kannalta, *Lauri Hannikaisen* väitöskirja *Peremptory Norms in International Law* vuodelta 1988 sekä samalta vuodelta oleva kokoomateos *Kansainväliset ihmisoikeudet* (toim. *Helminen ja Lång*.)

⁵ Ks. KM 1974:27 ja KM 1975:88.

⁶ Ks. KM 1974:27 ja *Jyränki* LM 1996, 747–748.

⁷ Ks. *Scheinin* 1991, 211 ss. ja *Jyränki* 1999, 100–101.

⁸ *Karapuu* 1999, 77.

⁹ Ks. esim. *Hidén* 1971, 95–96.

doktriini oli monissa suhteissa vanhentunut ja siihen kohdistui voimakkaita uudistuspaineita.

Niinpä ei olekaan yllättävää, että kun pitkään patoutuneet uudistuspaineeet lopulta lähtivät 1980- ja 1990-lukujen vaihteen tienoilla purkautumaan, ovat muutokset perusoikeusdoktriinissa siitä pitäen olleet nopeatahtisia ja perustavanlaatuisia. Perusoikeuskulttuurin kehityksen kannalta merkittäviä askeleita on otettu niin lainsäädännön, oikeuskäytännön kuin oikeustieteenkin lohkoilla. Huomattavimpia lainsäädäntötason ratkaisuja perusoikeuskulttuurin kannalta ovat olleet Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaansaataminen (SopS 18-19/1990, L 4.5.1990/438), hallitusmuodon perusoikeussäännösten uudistus (17.7.1995/969) sekä perustuslain kokonaisuudistus (11.6.1999/731). Nämä institutionaaliset ratkaisut ovat kukin osaltaan lisänneet kansalaisten ja juristikkunnan perus- ja ihmisoikeustuntemusta.

Ihmisoikeusartikloihin ja sittemmin myös perusoikeussäännöksiin vetoaminen onkin yleistynyt merkittävästi tuomioistuinprosesseissa ja muissa oikeudellisissa käytännöissä. Esimerkiksi ylimmille lainvalvojille tehtävissä kanteluissa perus- ja ihmisoikeuksiin vetoaminen on muodostunut jo sangen tavanomaiseksi asiaksi.¹⁰ Tuomioistuimet ja lainvalvojat joutuvatkin yhä useammin soveltamaan perus- ja ihmisoikeuksia mitä erilaisimmissa asiayhteyksissä. Tämän kehityksen myötä perusoikeuksista on tullut tai on ainakin muodostumassa olennainen osa voimassa olevaa ja oikeuskäytännössä usein sovellettavaa oikeusnormistoa. Perusoikeuksissa ei siten enää ole kysymys mistään juhlavista ja arkiselle oikeuselämälle etäisistä korulauseista.

Myös oikeustieteen piirissä suhtautuminen perusoikeuksiin on muuttunut. Perus- ja ihmisoikeuksia ei harrasteta enää vain valtiosääntö- ja kansainvälisen oikeuden tutkijoiden piirissä, vaan perusoikeuskeskustelua käydään jokseenkin kaikilla oikeudenaaloilla ja perusoikeuksia hyödynnetään laajasti eri oikeudenaalojen tutkimuksessa. Kaikkinensa on siis perusteltua puhua perusoikeuksien nousukaudesta suomalaisessa oikeustieteessä ja oikeuselämässä. Runsas vuosikymmen sitten tilanne oli kuitenkin vielä hyvin toisenlainen.

3. PERINTEINEN PERUSOIKEUSKÄSITYS

3.1. Käsitteiden pääpiirteet

Heikki Karapuu esitti vuonna 1986 ilmestyneessä artikkelissaan osuvan ja tiiviin kuvauksen pitkään vallinneen, mutta tuolloin jo väistymässä olleen suo-

¹⁰ Ks. esim. *Koskinen* LM 1998, 979. Ks. myös eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus v. 1999 (46), jossa todetaan, että ”Perus- ja ihmisoikeudet ’läpäisevät’ koko laillisuusvalvonnan kentän. Lähes kaikissa oikeusasiamiehen kannanotoissa voidaan erottaa perus- ja ihmisoikeusnäkökulma.”

malaisen perusoikeusparadigman keskeisistä elementeistä. Tälle vapausoikeusajatteluun pohjautuvalle paradigmatte oli Karapuun mukaan ominaista, että perusoikeuksien katsottiin velvoittavan valtiota ja erityisesti lainsäätäjää lähinnä *passiivisuuteen*. Perusoikeudet toteutuivat sitä täydellisemmin mitä vähemmän yksilöiden vapauksia rajoittavia normeja valtion toimesta asetettiin. Paradigmaan kuului Karapuun mukaan myös ajatus siitä, että perusoikeudet koskivat *vain valtion ja kansalaisen välistä suhdetta*, mutta eivät sen sijaan yksityisten toimijoiden keskinäisiä suhteita. Suhteessa valtioon kansalaisten perusoikeudet eivät kuitenkaan nauttineet ehdotonta suojaa, vaan niitä oli mahdollista rajoittaa monin tavoin tavallisella lailla. Erityisen olennainen piirre perinteisessä paradigmatte oli se, että *poikkeuslakimenettelyä* käyttäen perusoikeuksista oli mahdollista poiketa miten pitkälle tahansa.¹¹

Perinteisen paradigman keskeisiin piirteisiin kuului myös se, että perusoikeuksille annettiin oikeudellista merkitystä lähes yksinomaan lakien säätämistoiminnan yhteydessä, mutta ei juurikaan muussa oikeudellisessa toiminnassa.¹² Lisäksi ongelmana oli se, että lainsäädäntövaiheen perusoikeuskontrollissa ei ensisijaisena pyrkimyksenä ollut niinkään perusoikeuksien kunnioittaminen mahdollisimman täysimääräisesti ja perusoikeusrajoitusten minimoiminen, vaan päähuomion kohteena oli oikean säätämisyjärjestyksen noudattaminen. Kansalaisten perusoikeuksien sivuuttamista lainsäädännöllä ei pidetty sinänsä ongelmallisena tai poikkeuksellisenä asiana, kunhan lain säätämisessä vain noudatettiin vaikeutettua säätämisyjärjestystä.¹³ Tähän liittyen perusoikeusproblematiikka tyypistyi pitkälti lainsäätäjän toimivaltaa ja lakien oikeata säätämisyjärjestystä koskeviksi kysymyksiksi. Perustuslakivaliokunnan toiminnassa päämielenkiinto kohdistui siihen, millaisia perusoikeusrajoituksia voitiin toteuttaa tavallisella lailla ja missä tilanteissa puolestaan oli turvauduttava vaikeutettuun säätämisyjärjestykseen. Kun kiinnostuksen kohteena olivat lainsäätäjän toimivallan rajoja ja lainsäätämisyjärjestyksen valitsemista koskevat muodolliset kysymykset, jäivät yksilöiden perusoikeuksien suojaamiseen ja toteuttamiseen liittyvät sisällölliset ja menettelylliset kysymykset taka-alalle.¹⁴

Jokseenkin tyystin oikeudellisen mielenkiinnon ulkopuolelle jäivät muun muassa kysymykset siitä, minkälaisia vaatimuksia perusoikeudet asettavat lakien soveltamistoiminnalle. Kun tarkastelukulma ei ulottunut lakien säätämisvaihetta pidemmälle, ei myöskään muodostunut käsitystä siitä, miten perusoikeudet tulisi ottaa huomioon viranomaisten ja tuomioistuinten toiminnassa.¹⁵ Pe-

¹¹ Karapuu 1986, 72–73. Ks. myös Karapuu 1999, 74–78 sekä esim. Hidén JFT 1978, 415–420 ja Viljanen 1988a, 274 ja Viljanen 1990, 249.

¹² Ks. esim. Hidén 1971, 19–20.

¹³ Ks. esim. Pohjolainen 1980, 269 ss.

¹⁴ Hidén 1974, 335–336, Hidén JFT 1978, 418, Scheinin 1991, 290–291 ja Karapuu 1999, 75–77.

¹⁵ Oikeustieteen piirissä sen sijaan mm. Hidén korosti, että perusoikeussäännöksiin tulisi suhtautua sitovina oikeusnormeina myös viranomaistoiminnassa (Hidén 1971, 19–25).

rusoikeuksia ei siis nähty sellaisina aidosti yksilöille kuuluvina oikeuksina, joihin nämä olisivat käytännössä voineet vedota ja saada niille tehokasta oikeussuojaa. Edes tulkinta-argumentteina ei perusoikeuksiin oikeudellisissa käytännöissä juurikaan tukeuduttu.¹⁶ Ilmeisesti kielto tutkia lakien perustulainmukaisuutta koettiin niin vahvasti velvoittavana ja laaja-alaisena, ettei yksilöiden perusoikeuksien suojaamiseen liittyviin kysymyksiin tohdittu lakien soveltamistoiminnan yhteydessä paneutua.

Paradigmalle oli siis ominaista, että lainsäätäjät nähtiin paitsi perusoikeuksien pääasiallisena uhkaajana myös niiden lähes ainoana ja riittävänä suojaajana. Kun lait olivat tulleet säädetyiksi, ei perusoikeussäännöksiin enää katsottu tarpeelliseksi tai mahdolliseksi tukeutua niitä sovellettaessa. Käytännön oikeuselämässä perusoikeussäännöksiä ei siis mielletty ainakaan samalla tavalla tehokkaina oikeusnormeina kuin niitä tavallisten lakien säännöksiä, joihin yksilöt voivat perustaa tehokkaita oikeudellisia vaateita.¹⁷ Niinpä perusoikeudet jäivät oikeudellisissa käytännöissä etäisiksi ja sitovuudeltaan epämääräisiksi normeiksi, joiden toteuttamiseksi yksilöillä ei ollut käytettävissään varteenotettavia oikeussuojakeinoja.

Lisäksi on huomattava, että kun perusoikeuksien katsottiin lainsäädäntötilanteessa velvoittavan valtiota lähinnä passiivisuuteen ja koskevan pääasiassa vain valtion ja kansalaisen välisiä vertikaalisuhteita, ei yksityisten välisiä horisontaalisuhteita pidetty perusoikeuksien kannalta relevantteina. Perinteisen perusoikeusdoktriinin näkökulmasta yksityisten toimijoiden ei siis nähty muodostavan toistensa perusoikeuksien toteutumiselle sellaista uhkaa, jota vastaan valtiolla olisi ollut velvollisuus kansalaisia suojata.¹⁸

3.2. Doktriinin taustaideologiasta

Edellä esitetty antaa aiheen pohtia, minkälaiseen *yhteiskunta- ja ihmiskäsitykseen*¹⁹ perusoikeuksien tulkintatoiminta perustui. Tässä suhteessa doktriinin taustalla voidaan nähdä viitteitä sellaisesta menneisyyteen palautuvasta ajattavasta, jossa kansalaiset miellettiin pikemminkin valtion alamaisina kuin sellaisina itsenäisinä subjekteina, joille aidosti kuuluu tiettyjä perusoikeuksia, joita julkisen vallan tulee kunnioittaa. Perusoikeusdoktriini ei ollut toisin sanoen ainakaan selkeästi irtautunut siitä Merikosken alunperin 1930-luvulla esittämästä ja klassiseksi muodostuneesta perusoikeusmääritelmästä, jonka

¹⁶ Ks. *Hidén JFT* 1978, 418–419 ja *Jyränki* 1999, 100.

¹⁷ *Hidén JFT* 1978, 419. Ks. myös *KM* 1974:27, 107–108.

¹⁸ Ks. esim. *Jyränki LM* 1968, 980 ja *Viljanen* 1988a, 274 ja 277–278.

¹⁹ Kysymyksellä perusoikeusjärjestelmän taustalla olevasta ihmiskäsityksestä on tärkeä asema erityisesti saksalaisessa perusoikeusdoktriinissa. Ks. esim. *Kommers* 1997, 244 ja *Sachs* 1999, 97.

mukaan perusoikeudet ovat ”erityisen pysyvyyden omaavia julkisoikeudellisia normeja, joilla valtio itseään eräissä suhteissa rajoittaen luo valtansa alaiselle yksilölle valtion asioihinpuuttumisvallan ulkopuolelle jäävän vapauspiirin”. Kun perusoikeudet näin ollen olivat valtion tahdosta alamaisille suotuja, ei myöskään niistä poikkeamista poikkeuslailla pidetty erityisen ongelmallisena asiana.²⁰

Perusoikeustulkintojen taustalla olevaan ihmiskäsitykseen liittyi myös tiettyä atomistisuutta siinä mielessä, että lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta arvioitaessa yksilöitä ei tarkasteltu niinkään yhteiskunnan jäseninä ja moninaisten sosiaalisten suhteiden osapuolina, vaan pikemminkin näistä suhteista ja ympäristöstään eristettyinä ja irrallisina toimijoina. Niinpä perusoikeusrajoituksen sallittavuutta arvioitiin perustuslakivaliokunnan käytännössä yleensä vain sääntelyn välittömäksi kohteeksi joutuvien toimijoiden näkökulmasta kiinnittä-mättä sanottavaa huomiota muiden relevanttien henkilötahojen oikeusasemaan ja perusoikeuksiin. Tarkastelutapa oli siis eräällä tavalla pistemäinen ja kontekstistaan irrotettu. Siinä ei kokonaisvaltaisesti otettu huomioon kaikkia tilan-teen kannalta relevantteja näkökohtia ja henkilötahoja.

Näkökulmaa voi pitää myös idealisoituna siinä mielessä, että erilaisille so-siaalisille rooleille ja sääntelyn piirissä olevien henkilöiden tosiasialliselle ase-malle ei annettu tulkintatoiminnassa sanottavaa merkitystä, vaan perusoikeus-tarkastelut kohdistettiin vahvasti abstrahoituihin oikeussuhteisiin ja oikeusase-miin. Kun arvioitiin esimerkiksi jonkin sopimussuhteita sääntelevän lakiehdo-tuksen perustuslainmukaisuutta, ei tässä arvioinnissa annettu olennaista merki-tystä sille, minkälaisessa asemassa suhteen osapuolet olivat todellisuudessa suhteessa toisiinsa. Sen sijaan pitäydyttiin tarkastelemaan vain muodollisia ja abstrahoituja oikeusasemia.²¹

Myöskään lainsäätäjän roolissa tapahtuneille muutoksille ei perusoikeuksien tulkintakäytännössä ilmeisesti annettu sanottavaa painoarvoa. Eri tyyppisiä lakiehdotuksia tarkasteltiin jokseenkin yhtenäisen kaavan mukaan riippumatta siitä, minkälaisessa roolissa lainsäätäjä kulloinkin toimi. Niinpä lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta arvioitaessa ei tehty selkeää eroa esimerkiksi siinä suhteessa, asetettiinko perusoikeusrajoitus ensisijaisesti julkisen edun vuoksi, vai oliko uuden sääntelyn tarkoituksena järjestää ja organisoida yksityisten välisiä sosiaalisia ja taloudellisia suhteita ja kenties turvata eri osapuolten

²⁰ Ks. Merikoski LM 1932, 109 ja Merikoski – Vilkkonen 1982, 25. Vastaava alamaisajattelu heijastui myös valtiosääntöisissä käsityksissä kansansuvereenisuudesta. Kansansuvereniteetti-pe-riaate ymmärrettiin nimittäin pitkään niin, että valtiovalta kuului kansalle lähinnä jonkinlaisena fiktiivisenä kollektiivisubjektina, mutta yksittäisillä kansalaisilla ei nähty olevan suoranaista osuutta tämän vallan käyttöön. Tämä käsitys ilmenee esimerkiksi seuraavasta lainauksesta pitkään käytössä olleesta valtiosääntöoikeuden oppikirjasta (*Hermanson–Kaira* 1965, 11): ”HM 2 §:ssä sanotaan: valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle. Tämä ei kuitenkaan tiedä sitä, että itse valtiovalta olisi jotakin yhteiskunnan yksityisille jäsenille kuuluvaa.”

²¹ Ks. ns. abstraktioperiaatteesta Pöyhönen 2000, 40–49.

perusoikeuksien toteutumisesta. Myös jälkimmäistä tilannetta saatettiin arvioida valtion tunkeutumisena yksityishenkilöiden vapaapiiriin, eikä punninnassa annettu ainakaan täysipainoista merkitystä sille seikalle, oliko tietyn toimijaryhmän vapauksien rajoittamisen perusteena pyrkimys suojata muiden yksityisten toimijoiden perusoikeuksia.

Perusoikeusdoktriinista ei niin ollen saatu sanottavasti tukea esimerkiksi sellaiselle sopimussuhteita sääntelevälle lainsäädännölle, jonka tavoitteena oli tosiasiallisen sopimustasapainon turvaaminen ja oikeussuhteiden heikompien osapuolien suojeleminen.²² Niinpä esimerkiksi huoneenvuokrasuhteiden sääntelyä (PeVL 3/1960 vp ja 5/1969 vp) koskevia lakiehdotuksia tarkasteltiin perusoikeusnäkökulmasta pääasiassa vain siltä kannalta, merkisivätkö ne lailla tapahtuvaa perustuslainvastaista puuttumista aiemmin solmittujen sopimusten pysyvyyteen. Sen sijaan ehdotuksia käsiteltäessä ei pohdittu kysymystä siitä, missä määrin tämänkaltaisten lainsäädäntöhankkeiden taustalla oli pyrkimystä aktiivisin toimin huolehtia yksilöiden perusoikeuksien suojaamisesta sopimustasapainoa edesauttavia normeja asettamalla.²³

Perusoikeuksien tulkintadoktriinin taustalla oleva käsitys ihmisestä, yhteiskunnan sosiaalisista suhteista ja valtion tehtävistä ei siis ollut hallitusmuodon säätämisen jälkeen muuttunut ainakaan siinä määrin kuin yhteiskunnallinen kehitys ja yleisissä käsitystavoissa tapahtuneet muutokset olisivat edellyttäneet. Ongelmaksi muodostui erityisesti se, ettei perinteisen oikeusvaltiollisen ajatus-tavan varaan rakentuvan ja maatalousyhteiskunnan oloja vastaavan perusoikeusdoktriinin pohjalta kyetty kunnolla saamaan otetta ja vastaamaan erilaisiin hyvinvointiyhteiskunnassa esiin nouseviin oikeudellisiin haasteisiin.

3.3. Doktriinin sisällöstä

Perinteiseen suomalaiseen perusoikeuksien soveltamiskäytäntöön liittyi eräitä yksipuolisia ja epätasapainoisia piirteitä. Kaikkiin perusoikeuksiin ei ensinnäkään suhtauduttu yhtä suurella vakavuudella, vaan doktriini korosti erityisesti vapausoikeuksien merkitystä muiden perusoikeuksien kustannuksella. Doktriinin vapausoikeuskorostus oli siinä mielessä ymmärrettävissä, että hallitusmuotoon alunperin kirjatusta perusoikeussäännöksistä sangen merkittävä osa oli niin sanottuja klassisia vapausoikeuksia. Esimerkiksi taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia luetteloon sisältyi niukasti.

²² Ks. esim. *Wilhelmsson* 1987, 29–30.

²³ Sen sijaan esimerkiksi huoneenvuokralainsäädäntöä koskevassa myöhemmässä käytännössä perustuslakivaliokunta on korostanut, että sopimussuhteiden pysyvyyttä suojaamalla pyritään suojaamaan sekä vuokranantajien että vuokralaisten sopimussuhteesta johtuvia varallisuusarvoisia etuja (PeVL 28/1994 vp).

Olisi kuitenkin yksinkertaistavaa selittää doktriinin vapausoikeuskeskeisyyttä yksistään sillä tekijällä, että suuri osa perusoikeussäännöksistä oli tyypiltään klassisia kansalaisvapauksia, sisältyihän hallitusmuodon perusoikeuslukuun kuitenkin myös muun muassa yhdenvertaisuutta ja poliittista osallistumista turvaavia säännöksiä. Kuitenkin esimerkiksi HM 5 §:n yhdenvertaisuussäännöstä sovellettiin perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnassa melko harvoin, ja silloinkin säännöksen tulkinnoissa oli Hidénin mukaan ”happilevuutta ja kertakäyttöisyyden leimaa enemmän kuin perusoikeustulkinnossa yleensä”.²⁴

Vapausoikeuksien osaltakin perusoikeusdoktriinin näkökulma oli sangen kapea-alainen. Se keskittyi lähes yksinomaan niin sanotun negatiivisen vapauden suojaamiseen. Keskeisenä ideana oli, että valtion tuli jättää kansalaisille tietty vapauspiiri, jonka sisäpuolelle ei tavallisella lailla tunkeuduta. Sen sijaan kysymykset siitä, kuinka laajasti ja täysimääräisesti yksilöt voivat todellisuudessa käyttää esimerkiksi sananvapauttaan tai liikkumisvapauttaan, jäivät jokseenkin tyystin perusoikeusdoktriinin tarjoaman horisontin ulkopuolelle. Perusoikeuksien ei katsottu velvoittavan julkista valtaa aktiivisin toimin huolehtimaan siitä, että kansalaisilla oli myös tosiasiallisesti mahdollisuus käyttää perustuslain turvaamia vapauksiaan.²⁵ Kaikkinensa perinteistä suomalaista perusoikeusdoktriinia voi siis luonnehtia varsin kapea-alaiseksi ja ohueksi.²⁶

3.4. Omaisuudensuojan erityisasema perusoikeusjärjestelmässä

Tämän tutkimuksen näkökulmasta perinteisen suomalaisen perusoikeusdoktriinin merkittävimpiin erityispiirteisiin kuului omaisuudensuojan ylikorostunut asema.²⁷ Tältä osin kysymys ei ollut mistään lievistä epätasapainosta eri perusoikeuksien välillä, vaan omaisuudensuoja dominoi hyvin vahvasti koko perusoikeusjärjestelmän toimintaa. Tämä omaisuudensuojan dominoiva asema heijastui monin tavoin perusoikeusjärjestelmän kehitykseen. Muita perusoikeuksia koskeville opeille ei esimerkiksi jäänyt kunnolla tilaa kehittyä, kun omaisuudensuojakysymykset hallitsivat tulkintakäytäntöä.

Omaisuudensuojan korostunut asema tuli esiin niin tulkintakäytännössä kuin oikeuskirjallisuudessaakin.²⁸ Perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännössä val-

²⁴ Hidén 1975, 45. Toisaalta yhdenvertaisuus on ollut perusoikeuksista erityisasemassa siinä mielessä, että sen soveltamisen painopiste ei ollut yhtä vahvasti lainsäädäntövaiheessa kuin muiden perusoikeuksien, vaan sen katsottiin muita perusoikeuksia selvemmin sitovan myös hallinto- ja lainkäyttötoimintaa (Ks. Hidén 1975, 25–27).

²⁵ Viljanen 1990, 252.

²⁶ Karapuu on kuvannut tilannetta käsitteellä suppea perusoikeusnäkemys, ks. Karapuu 1999, 75–77.

²⁷ Ks. esim. Hidén LM 1975, 441–447, Kastari Poliitiikka 1981, 57–58 ja Jyränki 1994, 184–186.

²⁸ Ks. kirjallisuudesta esim. Kastari 1972, 55–126 ja Riepula 1973, 13–132 ja 180–212.

taosa perusoikeuksiin liittyvistä ratkaisuksista koski nimenomaan omaisuuden-suojasäännöksen tulkintaa.²⁹ Myös kaikista poikkeuslaeista ylivoimaisesti suurin osa merkitsi poikkeamista juuri omaisuudensuojasäännöksen asettamista vaatimuksista.³⁰ Pitkään jatkunut ja runsaslukuinen omaisuudensuojasäännöksen soveltamiskäytäntö muodosti tietyssä mielessä itseään ruokkivan, suhteellisen omalakisesti kehittyvän ja jatkuvasti laajenevan osa-alueen perusoikeusjärjestelmän sisälle. Yhtenä selityksenä tälle tilanteelle oli se, että pitkäaikaiseen soveltamiskokemukseen ja laajaan ennakkotapausaineistoon pohjautuen oikeudellisten ongelmien tunnistaminen ja ratkaiseminen sujuivat omaisuudensuojan kohdalla huomattavasti rutiininomaisemmin kuin muiden perusoikeuksien kohdalla.

Toisaalta on korostettava, että 1970-luvulta alkaen monet valtiosääntötutkijat suhtautuivat varsin kriittisesti omaisuudensuojan ylikorostuneeseen asemaan ja esittivät toistuvasti kannanottoja tasapainoisemmin toimivan perusoikeusjärjestelmän puolesta.³¹ Esimerkiksi *Kastari* kuvasi tilannetta niin, että omaisuuden perustuslainsuoja oli voitu pitää ”pöhöttyneessä laajuudessaan” poikkeuslakijärjestelmän avulla.³² *Hidén* puolestaan korosti, ettei hallitusmuoto sinänsä suojaa omaisuutta sen paremmin kuin muitakaan perusoikeuksia.³³

Oikeustieteen piirissä esitetystä voimistuvasta kriitistä huolimatta omaisuudensuoja kuitenkin säilytti perustuslakivaliokunnan käytännössä yliveritaisen asemansa muiden perusoikeuksien joukossa hyvin sitkeästi. Vielä 1990-luvun kynnykselläkin omaisuudensuojasäännöstä koskevat tulkintaratkaisut olivat muihin perusoikeuksiin verrattuna varsin hallitsevassa asemassa perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännössä. Vaikka paine omaisuudensuojan ylikorostunutta asemaa vastaan siis olikin melkoinen, ei se vielä riittänyt tradition voiman ja pitkäaikaisen tulkintakäytännön murtamiseen eikä järjestelmän tasapainottamiseen. Vasta perusoikeusuudistuksen jälkeen tilanne on olennaisesti tasapainottunut.

²⁹ Ks. esim. *Rieppula* 1973, 166–168 ja *Hidén* LM 1975, 442.

³⁰ Esimerkiksi vuosina 1950–1973 säädetyistä vajaasta kolmestasadasta poikkeuslaista oli *Hidénin* mukaan noin 80 % katsottu omaisuuden perustuslainsuojan vastaisiksi (*Hidén* LM 1975, 443–446, ks. myös *Kultalahti–Pohjolainen* 1975, 73 ss.). Hyvin korkeana omaisuudensuojapoikkeusten osuus säilyi myös 1980-luvulla säädettyjen poikkeuslakien kohdalla (*Kultalahti* 1990, 203–205).

³¹ Ks. kriittisistä kannanotoista esim. *Hidén* JFT 1978, 418, *Jyränki* Oikeus 1978, 66 ja 74, *Merikoski* 1975, 85–89, *Pohjolainen* 1980, 273–275, *Kastari* Poliitiikka 1981, 57–62, *Saraviita* Poliitiikka 1981, 70–71 ja *Karapuu* 1983, passim.

³² *Kastari* Poliitiikka 1981, 58.

³³ *Hidén* LM 1975, 448.

3.5. Perinteisen omaisuudensuojadoktriinin sisällöstä

Ylikorostunut asema suhteessa muihin perusoikeuksiin ei ollut ainoa ongelmallinen piirre perinteisessä omaisuudensuojasäännöksen soveltamiskäytännössä, vaan ongelmia liittyi myös niihin tapoihin ja sisältöihin, joita tämän säännöksen tulkintaan liittyi.³⁴ Kun suomalainen perusoikeusdoktriini merkittävältä osiltaan oli samastettavissa omaisuudensuojadoktriinin kanssa, on luonnollista, että edellä käsitellyt perusoikeusdoktriinin yleiset ongelmat koskivat myös ja erityisesti juuri omaisuudensuojaa.

Siten omaisuudensuojankin toteutumista arvioitiin pääasiassa vain lainsäädäntövaiheessa ja tällöinkin ensisijaisesti säättämisympäristönäkökulmasta. Suoja oli myös siinä mielessä negatiivista, että omaisuutta suojattiin lähinnä lainsäädännöllä toteutettavia puuttumisia vastaan. Lainsäätäjän ei sen sijaan edellytetty ryhtyvän aktiivisiin toimiin yksilöiden varallisuus oikeuksien suojaamiseksi muilta tahoilta tulevia loukkauksia ja uhkatekijöitä vastaan. Myös atomistinen ihmiskäsitys ja pistemäinen lähestymistapa tulivat selkeästi esiin omaisuudensuojaa koskevista tulkintatilanteista.

Eräänlainen tyyppiasetus omaisuudensuojasäännöstä tulkittaessa oli sellainen, jossa arvioitiin, loukkasiko tiettyyn lakiehdotukseen sisältyvä rajoitus- tai sääntelytoimenpide omistajan oikeutta omaisuutensa *normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttämiseen*.³⁵ Tyypillistä oli myös se, että kyseistä toimenpidettä tarkasteltiin pääasiassa vain sen omistajatahon näkökulmasta, johon ehdotettu toimenpide välittömästi kohdistui, jolloin muiden kyseisessä tulkintatilanteessa relevanttien henkilötahojen oikeusasemaa koskevat kysymykset rajautuivat tarkastelun ulkopuolelle. Käytettäessä normaalin, kohtuullisen ja järkevän omaisuudenkäytön kriteeriä tällaisella omistajakeskeisellä tavalla, ei myöskään sille tarkoitukselle, jonka vuoksi omaisuuden käyttöä ehdotettiin rajoitettavaksi, voitu punninnassa antaa aina riittävästi merkitystä.

Suhtautumisessa varallisuus oikeuksia koskevaan lainsäädäntöön oli omaisuudensuojadoktriinissa muutoinkin tiettyä epäjohdonmukaisuutta. Sinänsä tunnustettiin yleisenä lähtökohtana ajatus siitä, ettei omaisuudensuoja voi olla luonteeltaan ehdotonta, vaan että omistajan oikeusasemaa on tavallisella lailla mahdollista monin perustein rajoittaa. Samoin hyväksyttiin ajatus siitä, että varallisuus oikeudellinen järjestelmä ei voi toimia ilman jonkinlaista varallisuussuhteiden osapuolten oikeusasemaa määrittävää ja täsmentävää lainsäädäntöä.

³⁴ Tässä tutkimuksessa näitä omaisuudensuojadoktriinin sisällöllisiä ulottuvuuksia ei ole tarpeen esitellä yksityiskohtaisesti, vaan tältä osin voidaan viitata siihen laajaan tutkimuskirjallisuuteen, joka tätä aihepiiriä koskettelee (ks. edellä s. 9–10).

³⁵ Ks. Kaira LM 1946, 169. Ks. myös esim. Merikoski LM 1947, 208, Hidén LM 1971, 115 ja Kultalahti 1990, 40–41.

däntöä.³⁶ Toisaalta tulkintatoiminnan eräänlaisena piilevänä taustaoletuksena kuitenkin näyttäisi väikkyneen jonkinlainen ideaalinen kuva omistajan luontaisesta ja rajattomasta vapaudesta.³⁷ Tästä näkökulmasta lainsäätäjän toimenpiteet näyttäytyivät lähtökohtaisesti torjuttavina ja vieraina tunkeutumisina yksityiselle kuuluvalla reviirille. Omistajan mahdollisimman laaja vapaus oli ajatuksellisesti ikään kuin luonnollinen pääsääntö, johon nähden vapautta kaventavat sääntelyt muodostivat poikkeuksen riippumatta siitä, oliko kysymys yleisen edun vai toisten yksilöiden oikeuksien toteuttamisen vuoksi välttämättömästä sääntelystä. Tämä lähestymistapa oli luonnollisesti yhteydessä siihen atomistiseen näkökulmaan, jossa erilaiset sosiaaliset suhteet leikattiin tarkastelujen ulkopuolelle arvioitaessa, rajoittiko jokin uusi säädösehdotus omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttämiseen.

Näiden varsin yleisen tason kysymysten ohella omaisuudensuojasäännöksen perinteisestä tulkintakäytännöstä olisi mahdollista nostaa esille monia sellaisia erityisteemoja, joihin liittyi ongelmallisia piirteitä. Tässä yhteydessä tyydyn viittaamaan näistä teemoista vain kahteen.

Taannehtivuuskieltodoktriini

Yksi perinteisen omaisuudensuojadoktriinin epäjohdonmukaisuuksista liittyi siihen, että sopimussuhteita suojattiin selvästi tiukemmin kuin muita varallisuusoikeuksia. Yksityisten henkilöiden välisten sopimusten katsottiin nauttivan jokseenkin ehdotonta suojaa lainsäätäjän toimia vastaan, kun sen sijaan muunlaisen omaisuuden osalta lähtökohtana oli suojan suhteellisuus. Sopimuksille annettu ehdoton suoja perustui perustuslakivaliokunnan soveltamaan taannehtivuuskieltodoktriiniin, jota voi pitää jäänteinä 1900-luvun alkupuolella voimissaan olleesta saavutettujen oikeuksien opista.³⁸ Omaisuudensuojaan perustuvan taannehtivuuskiellon katsottiin edellyttävän, että tavallisella lailla ei ollut eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta lupa puuttua yksityisten välisiin sopimussuhteisiin jommankumman sopimuspuolen vahingoksi. Ainoastaan sopimussuhteiden vähäinen selventäminen ja täydentäminen oli sallittua, mutta sopimuksen olennaiseen sisältöön puuttuvaa lainsäädäntöä pidettiin perustuslainvastaisena (esim. PeVL 3/1960 vp, 5/1969 vp ja 10/1973 vp).

Pakkolunastusdoktriini

Myös pakkolunastusta koskevan erityissäännöksen ja omaisuudensuojan yleislausekkeen välisen rajanvedon osalta perinteiseen doktriiniin liittyi joitakin ongelmallisia piirteitä. Doktriinin päälinja oli sinänsä ongelmaton ja selkeä. Pakkolunastussäännöstä sovellettiin pääsääntöisesti sellaisissa pak-

³⁶ Ks. esim. PeVL 2/1964 vp, 2/1967 vp ja 5/1968 vp. Ks. myös esim. Merikoski LM 1947, 206–209.

³⁷ Ks. Majamaa 1981, 58–61, Klami LM 1994, 443 ja Määttä 1999, 504–506.

³⁸ Ks. esim. Kastari 1972, 104–105 ja Jyränki 1989, 491 ss.

kolunastustilanteissa, joissa oli kysymys omaisuuden siirtämisestä pakolla oikeussubjektilta toiselle. Muunlaisia omaisuuteen puuttuvia toimia puolestaan arvioitiin omaisuudensuojan yleislausekkeen pohjalta. Kuitenkin joitakin poikkeamia tältä päälinjalta esiintyi. Joissakin ratkaisuissa pakkolunastussäännöksen erityisvaatimukset yleisestä tarpeesta ja täydestä korvauksesta ulotettiin nimittäin myös sellaisiin tilanteisiin, joissa oli kysymys pikemminkin omaisuuden käytön rajoittamisesta kuin omaisuuden pakkolunastuksesta. Selkeimpinä esimerkkeinä ratkaisuista, joissa pakkolunastussäännöstä sovellettiin rajoitustyypisissä tilanteissa, voidaan pitää perustuslakivaliokunnan koskiensuojelulausuntoja (Ks. PeVL 18/1982 vp, 8/1986 vp, 4/1990 vp ja 21/1993 vp).³⁹

3.6. Miksi perusoikeusdoktriinin kehitys hiipui?

Edellä olevassa esityksessä on kiinnitetty huomiota lähinnä perinteisessä perusoikeus- ja omaisuudensuojadoktriinissa ilmenneisiin ongelmiin. Tällaisen tarkastelutavan tarkoituksena on tehdä näkyväksi, millaisia muutostarpeita perusoikeuksien perinteisiin tulkintatapoihin ja niiden lähtökohtiin liittyi, sekä näin tarjota taustaa doktriinin myöhempien kehityspiirteiden ymmärtämiseksi. Esityksellä ei suinkaan haluta väittää, että perinteinen doktriini olisi ollut kaikissa suhteissa ongelmallinen ja ajastaan jälkeen jäänyt. Perinteisestä oikeusvaltiollisesta näkökulmasta tarkasteltuna voisi pikemminkin sanoa, että doktriini rakentui edelleen monissa suhteissa varsin kestäväälle pohjalle. Ongelmana oli kuitenkin, kuten edellä on esitetty, ettei tätä perusvireeltään oikeusvaltiollista doktriinia ja sen taustaoletuksia ollut riittävässä määrin päivitetty yleisen hyvinvointivaltiollisen kehityksen edellyttämään suuntaan.

Perusoikeusdoktriinin ongelmien ja hitaan kehityksen taustalta ei ole mahdollista osoittaa mitään yksittäistä syytä. Kysymys oli pikemminkin monien erilaisten tekijöiden summasta, jotka yhdessä myötävaikuttivat siihen, ettei perusoikeuksien tulkintakäytäntö Suomessa uusiutunut samaan tahtiin muun yhteiskunta- ja oikeuskehityksen sekä kansainvälisen perus- ja ihmisoikeusajattelun kanssa. Vaikka valtiosääntöoikeustieteen piirissä arvioitiinkin varsin kriittisesti perinteisen doktriiniin epätasapainoisia piirteitä, kesti varsin pitkään ennen kuin tämä kritiikki ulotti vaikutuksensa konkreettisen perustuslaintulkintatoiminnan tasolle. Kenties ajatus *tulkintalinjan jatkuvuuden* ylläpitämisen tärkeydestä oli iskostunut niin vahvasti täkäläiseen valtiosääntökulttuuriin, ettei laaja-alainen ja perusteltu kritiikkikään riittänyt kerran omaksuttuja tulkintatapoja murtamaan.

³⁹ Ks. näihin ratkaisuihin liittyvästä kritiikistä *Länsineva* 1994, 84–87 ja *Länsineva* 1999, 493–495. Ks. näistä ratkaisuista lähemmin jäljempänä s. 211–216.

3.6.1. Sitoutuminen ennakkopäätöksiin

Yhtenä tulkintakehitystä jähmettäneenä tekijänä voidaan viitata siihen, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnassa sen omalla aiemmallalla tulkintakäytännöllä on ollut sangen vahva normatiivis-argumentatiivinen asema. Vaikka valiokunnan tulkinta-asennetta ei voikaan luonnehtia niin, että se olisi suhtautunut aiempiin ratkaisuihinsa ehdottoman sitovina oikeuslähteinä, niin joka tapauksessa se pyrki uusissa ratkaisutilanteissa varsin tarkasti seuraamaan aiempia tulkintalinjojaan ja oli jokseenkin haluton ainakaan julki-lausutusti poikkeamaan aiemmin omaksumistaan tulkinnoista.⁴⁰

3.6.2. Poikkeuslakimahdollisuus

Myös poikkeuslakimahdollisuus myötävaikutti siihen, että perinteisissä tulkinnallisissa lähtökohdissa oli mahdollista pysyttäytyä tulkintaympäristön muutoksista huolimatta. Jäykänkään tulkintalinjan seuraaminen ei nimittäin käytännössä johtanut vakaviin yhteiskuntapoliittisiin ongelmiin, koska välttämättöminä pidetyt lainsäädäntöratkaisut oli mahdollista joka tapauksessa toteuttaa poikkeuslakimenettelyyn turvautumalla. Tätä mahdollisuutta käytettiinkin runsaasti esimerkiksi toisen maailmansodan jälkeisiä talouden säännöstelytoimia toteutettaessa. Poikkeuslakimahdollisuus siis tietyllä tavalla toi järjestelmään sitä välttämätöntä joustavuutta, joka perusoikeuksien tulkintalinjasta muuten puuttui⁴¹

3.6.3. Ulkoisten paineiden puute

Ilmeisesti myöskään muut oikeuden ulkopuolelta tulevat yhteiskunnalliset paineet eivät Suomessa muodostuneet niin voimakkaiksi, että ne olisivat pakottaneet arvioimaan perinteistä perusoikeusdoktriinia ja sen taustaoletuksia olen- naisesti uudelta pohjalta. Tässä suhteessa kehitys Suomessa poikkesi merkittävästi esimerkiksi Saksan ja Yhdysvaltojen kehityksestä, joiden kummankin perusoikeushistoriaan liittyy hyvin merkittäviä käännteitä viimeksi kuluneen vuosisadan aikana.

Saksassa perusoikeusjärjestelmä oli rakennettava kokonaan uudelta pohjalta natsikauden laajamittaisten ihmisoikeusloukkausten jälkeen. Holokaustin jälkeisessä tilanteessa perinteiset formalistiset ja positivistiset perusoikeus- opit olivat menettäneet legitimitettinsä ja järjestelmä oli rakennettava perus- teitaan myöten uudelta pohjalta. Uuden perustuslain (v. 1949) mukaisessa

⁴⁰ Ks. Riepula 1973, 326–327, Hidén, Poliitiikka 1983, 382–385 ja Jyränki Poliitiikka 1983, 398.

⁴¹ Ks. esim. Jyränki, Poliitiikka 1983, 395, Jyränki LM 1996, 746 ja Hidén 1992, 40.

järjestelmässä muun muassa ihmisarvon loukkaamattomuus ja jokaiselle yksilölle kuuluvat yhtäläiset ja luovuttamattomat oikeudet korotettiin valtiotasäntöisen järjestelmän keskeisiksi kulmakiviksi. Myös ne lähtökohdat, joiden varassa tätä järjestelmää käytännössä sovelletaan, poikkeavat ratkaisevalla tavalla Weimarin perustuslain aikaisesta ajattelusta.⁴²

Myöskään Yhdysvalloissa perusoikeuksien tulkintalinjat eivät ole kehittyneet tasaisesti ja katkoksetta, vaan niissä on tapahtunut monia merkittäviä käännteitä. Esimerkiksi yhdenvertaisuus- ja rotukysymysten osalta korkeimman oikeuden tulkintalinjassa tapahtui varsin jyrkkä käänнос 1950-luvulla.⁴³ Suomalaisesta näkökulmasta erityisen mielenkiintoisena voidaan pitää Yhdysvalloissa 1930-luvulla tapahtunutta käännettä omaisuudensuojatulkinnossa. Liittovaltion korkein oikeus oli 1800-luvun lopulta asti noudattanut sangen tiukasti tulkintalinjaa, jonka mukaan perustuslaki rajoitti merkittävästi julkisen vallan mahdollisuuksia puuttua yksityiseen taloudelliseen toimintaan esimerkiksi minimipalkkoja tai enimmäistyöaikoja sääntelemällä. Tähän ns. *laissez faire* -ideologiaan perustuvaan tulkintalinjaan nojautuen korkein oikeus julistikin perustuslain vastaiseksi monia työ- ja sosiaalioikeudellisia lakeja. Erityisesti 1930-luvun lamavuosina tuomioistuimen tulkinnat joutuivat usein törmäyskurssille lainsäädäntöelinten kanssa. Vuonna 1937 tilanne kärjistyi valtiosäntöisen kriisin asteelle ja voimakkaan ulkoisen painostuksen alaisena korkein oikeus lopulta muutti tulkintalinjaansa. Siitä pitäen perustuslain ei ole tulkittu merkittävästi rajoittavan lainsäätäjän toimivaltaa säännellä yhteiskunnan taloudellisia suhteita.⁴⁴

Sen sijaan Suomen perusoikeuskehityksestä ei vuoden 1919 hallitusmuodon voimassaoloaikana ole löydetävissä vastaavia jyrkkiä linjanmuutoksia ennen 1990-luvulla alkanutta murroskautta. Esimerkiksi toisen maailmansodan jälkeen täkäläisessä perusoikeusdoktriinissa ei tapahtunut perustavanlaatuisia irtiottoja aiemmista linjauksista. Merkittäviä katkoksia ei ole nähtävissä sen paremmin opillisen jatkumon kuin eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännönkään tasolla. Perustuslaintulkinnassa on pikemminkin vältelty olennaisia käännteitä ja tulkinnalliset muutoksetkin on yleensä pyritty tekemään mahdollisimman huomaamattomasti ja loivasti.⁴⁵ Tämä ei merkitse sitä, etteikö tulkinnossa vuosikymmenten mittaan olisi monia muutoksia ja tarkistuksia tapahtunut, mutta tulkintatoiminnan selkeänä perusvireenä oli kuitenkin jatkuvuuden ylläpitäminen.

⁴² Ks. esim. Günther 1999, 124–126 ja Starck 1995, 68–69.

⁴³ Ks. esim. Currie 1990, 377 ss. ja Neuborne 1996, 119–123.

⁴⁴ Ks. esim. Currie 1990, 208 ss., J. W. Ely 1992, 119 ss. Ks. myös Länsineva 1993, 73–75 ja Länsineva 1998, 212–213.

⁴⁵ Jyränki korosti vuonna 1968 tarvetta pitää perustuslaintulkinnat jatkuvasti ajantasaisina, jotta perustuslaki voisi säilyttää vahvan vaikutuksensa poliittisessa järjestelmässä. Hänen mukaansa tulkinnan muutokset tulisi toteuttaa mieluiten loivasti kaartaen (Jyränki LM 1968, 983–986).

3.6.4. Tulkitsijoina poliitikot

Tärkeä merkitys asiassa lienee myös sillä suomalaisen järjestelmän erityispiirteellä, että perustuslakien tulkinnasta päättäminen on meillä ollut pääasiassa poliitikkojen eikä esimerkiksi oikeuslaitoksen tehtävänä. Keskeisin perustuslakeja tulkitseva toimielinhän on pitkään ollut eduskunnan perustuslakivaliokunta. Vaikka perustuslakivaliokunta kuuleekin päätöksenteossaan oikeudellisia asiantuntijoita, tekevät siellä päätöksiä viime kädessä kansanedustajat.⁴⁶

Tulkintalinjan joustavan kehityksen ja ajantasaisena pitämisen näkökulmasta ei tällainen järjestelmä ole aina toiminut optimaalisella tavalla. Ainakin ajoittain siitä näyttäisi nimittäin muodostuneen pikemminkin tulkintalinjojen kehitystä jarruttava kuin sitä edistävä tekijä. Erityisesti 1970- ja 1980-luvuilla perustuslakivaliokunnan perusoikeustulkinnat kehittyivät monissa kysymyksissä jähmeämmin kuin mihin valtiosääntöoikeustieteen piirissä olisi ollut valmiuksia. Yhtenä ilmeisenä syynä tulkintakäytännön jähmettymiseen tuona aikana oli se, että poliittista näyttämöä muutoinkin hallinneet voimakkaat ideologiset kiistat ja vastakkainasettelut pääsivät tuolloin keskimääräistä voimakkaammin tunkeutumaan sisään myös valiokunnan perustuslaintulkintatoimintaan. Käsitystä perusoikeustulkintojen tietynlaisesta ylipolitisoitumisesta 1970- ja 1980-luvuilla tukee muun muassa se, että valiokunnan tulkintaratkaisut syntyivät tuolloin usein äänestyksen tuloksena ja tulkintaerimielisyydet seurailivat monissa asioissa oikeisto-vasemmisto jakolinjaa.⁴⁷ Erityisesti omaisuuden suojaäännöksen tulkintaan liittyvissä kysymyksissä poliittis-ideologiset vastakkainasettelut nousivat perustuslakivaliokunnan toiminnassa vahvasti esiin. Monet valiokunnan kiperimmistä omaisuuden suojaatulkintoista 1970- ja 1980-luvuilla syntyivätkin varsin erimielisissä oloissa ja vähemmistöön jääneet edustajat liittivät lausuntoihin usein eriäviä mielipiteitään.⁴⁸

Valiokunnan omaisuuden suojaatulkintojen poliittis-ideologisista kytkennöistä saa hyvän kuvan esimerkiksi valiokunnan puheenjohtajana vuosina 1977–1983 toimineen *Erkki Pystysen* teoksesta *Omaisuuden suoja Suomessa* (1983). Pystysen käy kirjassaan läpi melko seikkaperäisesti useiden noihin aikoihin valiokunnassa esillä olleiden, lähinnä kiinteistöjen käyttöä ja vaih-

⁴⁶ Ks. perustuslakivaliokunnasta perusoikeuksien tulkitsijana esim. *Riepula* 1973, passim., *Jyränki Oikeus* 1984, 293–297, *Länsineva* 1991, 273 ss. ja *Saraviita* 1999, 29–71.

⁴⁷ Tämä ilmenee hyvin tarkastelemalla valiokunnan lausuntoja ja niihin liitettyjä eriäviä mielipiteitä 1970- ja 1980-lukujen valtiopäiviltä. Joinakin valtiopäivinä lähes puoleen valiokunnan antamista lausunnoista liittyy yksi tai useampia eriäviä mielipiteitä (esim. 1970 vp, 1972 vp, 1973 vp, 1981 vp, 1986 vp ja 1987 vp.)

⁴⁸ Ks. esim. PeVL 3/1975 vp (etuostolainsäädäntö), 4/1977 vp (maanhankintalainsäädäntö), 1/1981 vp (perintökaari), 3/1981 vp ja 6/1981 vp (maa-aineslainsäädäntö), 5/1981 vp (kalastuslainsäädäntö), 18/1982 vp (Ounasjoen erityissuojelulaki), 6/1983 vp (rakennussuojelulaki) ja 17/1985 vp (ydinenergialaki). Ks. myös PeVM 14/1977 vp (lunastuslainsäädäntö).

dantaa koskeneiden lainsäädäntöhankkeiden käsittelyvaiheita. Kirjasta välittyy lukijalle sangen selkeä kuva siitä, että näiden aikana laajaa julkista mielenkiintoa herättäneiden lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä syntyneiden omaisuudensuojasäännöistä koskevien tulkintaerimielisyyksien taustalla oli vahvoja poliittis-ideologisia näkökohtia. Pystyn näkemyksen mukaan poliittisia vaikuttimia oli lähinnä joustavampia omaisuudensuojatulkintoja puoltaneiden ja enimmäkseen vasemmistopuolueita edustaneiden valiokunnan jäsenten kannanottojen taustalla. Ei kuitenkaan ole uskottavaa ajatella, että perinteisenkään tulkintalinjan säilyttämistä puoltaneet valiokunnan jäsenet, joihin Pystynenkin kokoomuspuolueen edustajana lukeutui, olisivat kyseisissä tulkintatilanteissa olleet valmiit sulkemaan ideologiset lähtökohdansa tulkintatoiminnan ulkopuolelle ja muodostamaan tulkintakannanottojaan puhtaasti juridisin perustein. Pikemminkin vaikuttaa ilmeiseltä, että myös perinteisen linjan tiukan puolustamisen taustalla oli poliittisia vaikuttimia.

Edellä sanotun perusteella ei ole syytä tehdä sellaista johtopäätöstä, että poliitikot olisivat perustuslain tulkitsijoina välttämättä juristeja konservatiivisempia tai muutoinkaan alttiimpia poliittisille vaikuttimille. Myöskään ei voida varmuudella tietää, olisiko jokin toisenlainen perusoikeuksien valvontajärjestelmä tuottanut silloisissa oloissa dynaamisempia perusoikeustulkintoja. Kuitenkin 1970- ja 1980-lukujen kokemus osoittaa, että sopivissa olosuhteissa poliittiset näkökohdat voivat poliitikkovetoisessa järjestelmässä saada tulkintatoiminnasta varsin vahvan otteen. Tämä puolestaan voi vaikeuttaa tulkintalinjan tarpeellista kehittämistä ja ajantasaisena pitämistä.

3.7. Aikakauden tilinpäätös

Valtiosääntöoikeustieteen puolella omaisuudensuojakeskustelu ei ollut perusviireltään samassa mitassa poliittisesti latautunutta kuin perustuslakivaliokunnan toiminnassa. Valtaosa valtiosääntöoikeustutkijoista puolsi ainakin oikeuskirjallisuuden⁴⁹ perusteella arvioituna omaisuudensuojatulkintojen jonkinasteista nykyaikaistamista ja tšekäläisen tulkintadoktriinin lähentämistä esimerkiksi läntisessä Euroopassa vallinneiden käsitystapojen kanssa.⁵⁰ Tosin on todettava, että täysin tuntemattomia eivät oikeustieteenkään piirissä olleet sellaiset puheenvuorot, joissa omaisuudensuojan tulkintalinjan vähäistenkin tarkistusten katsottiin avaavan tietä esimerkiksi yksityisomistuksen sosialisoinnille ja merkit-

⁴⁹ Oma kiintoisa kysymyksensä olisi selvittää, olivatko valtiosääntöoppineiden kirjallisuudessa esittämät kannat linjassa sen kanssa, miten samat henkilöt perustuslakivaliokunnan asiantuntijoina toimivat.

⁵⁰ Ks. esim. *Hidén* JFT 1978, 418, *Jyräki* Oikeus 1978, 66 ja 74, *Pohjolainen* 1980, 273–275, *Kastari* Poliitiikka 1981, 57–62, *Saraviita* Poliitiikka 1981, 70–71, *Karapuu* 1983, passim. sekä myöhemmin *Kultalahti* 1990, 337 ss.

sevän siirtymistä kohti sosialististen valtioiden omaisuudensuojakulttuuria.⁵¹ Voidaan kuitenkin perustellusti väittää, ettei tämänsuuntainen ajattelu edustanut oikeustieteessä valtavirtaa.

Poliittinen ilmapiiri, joka vaikutti muun muassa perustuslakivaliokunnan toiminnassa, ei kuitenkaan ollut vielä tulkintalinjan muuttamiselle kypsä. Niinpä perusoikeuksien tulkintalinjaa ei ollut mahdollista riittävässä määrin uudistaa, joten tulkintadoktriini jäi jälkeen yhteiskunnallisesta kehityksestä.⁵² Tämä oli myös yksi tärkeä osatekijä, jonka vuoksi perusoikeudet pysyivät pitkään varsin marginaalisena ilmiönä suomalaisessa oikeuselämässä. Vanhahtava perusoikeusdoktriini ei kyennyt tarjoamaan sen paremmin käytännön oikeudellisen ratkaisutoiminnan kuin oikeustieteellisen ajattelunkaan tarpeisiin sellaisia välineitä tai näkökulmia, joiden vuoksi oikeusyhteisö olisi kokenut perusoikeuksia hyödyllisenä tai kiinnostavia potentiaaleja sisältävänä juridiikan alueena.⁵³

Hyvällä syyllä voidaan myös pohtia, kykenikö perinteinen järjestelmä vastaamaan kansalaisten todellisiin perusoikeussuojan tarpeisiin. Yleispätevän vastauksen antaminen tällaiseen kysymykseen on luonnollisesti vaikeata, sillä jotkin kansalaisryhmät saattoivat olla tyytyväisiä järjestelmän toimintaan kun taas toisten ryhmien suojantarpeita järjestelmä palveli heikommin. On esimerkiksi esitetty, että perusoikeudet yhdistettynä poikkeuslakijärjestelmään suojasivat kyllä maanomistajien ja taloudellisesti hyvässä asemassa olevien ryhmien etuja sängen kohtuullisesti⁵⁴, mutta kyseenalaisempaa on, millaista suojaa ne tarjosivat heikoimmassa asemassa oleville kansalaisryhmille ja erilaisille vähemmistöille. Perusoikeusjärjestelmä toimi käytännössä myös oikeudellisen status quon säilyttämisen puolesta ja suhtautui lähtökohtaisen torjuvasti oikeusjärjestykseen tehtäviin muutoksiin.⁵⁵ Järjestelmä ei siten tarjonnut sanottavaa tukea sellaisillekaan lainsäädännöllisille muutoksille, joiden tarkoituksena oli edesauttaa ja tasapainottaa eri ihmisryhmien perusoikeuksien toteutumista. Myös joidenkin tärkeiden yleisten etujen, kuten esimerkiksi erilaisten ympäristöön liittyvien tavoitteiden toteuttamisen näkökulmasta perusoikeusjärjestelmän toimintaan liittyi merkittäviä ongelmia.

Vaikka tarpeet perusoikeusjärjestelmän muuttamiseen olivat siis melkoiset, eivät yritykset perusoikeusjärjestelmän sen paremmin kuin valtiosäännön kokonaisuudistuksenkaan toteuttamiseksi tuottaneet tulosta 1970- ja 1980-lukujen aikana. Poliittiset erimielisyydet uudistuksen sisällöstä ja toteuttamistavoista olivat liian voimakkaat.⁵⁶ Näin poliittisen yhteisymmärryksen puute, joka

⁵¹ Ks. esim. Hyvönen DL 1991, 499–505 ja DL 1992, 459.

⁵² Ks. lähemmin esim. Lämsineva 1993, 80–84.

⁵³ Viljanen 2002, 28.

⁵⁴ Ks. Pohjolainen 1980, 230 ss.

⁵⁵ Ks. esim. Jyränki LM 1996, 747.

⁵⁶ Ks. esim. Tarasti, Poliitiikka 1983, 312–315 ja Jyränki LM 1996, 747–748.

liittyi erityisesti omaisuudensuojakysymyksiin, vaikeutti pitkään tarpeellisten muutosten tekemistä niin perustuslain tekstin kuin sen tulkinnankin tasolla. Liioittelematta voinee sanoa, että suomalainen perusoikeusjärjestelmä oli ajautumassa kohti eräänlaista poliittista umpikujaa.⁵⁷

4. MURROSVAIHE

4.1. Suomen liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen

Tie ulos umpikujasta alkoi lopulta avautua Suomen kansainvälisessä asemassa ja maamme hallituksen kansainvälisepoliittisissa linjauksissa tapahtuneiden muutosten vauhdittamana 1980-loppupuolelta alkaen. Erityisen tärkeänä askeleena tässä suhteessa voi pitää sitä prosessia, jonka tuloksena Suomi liittyi Euroopan neuvostoon ja sen ihmisoikeussopimusjärjestelmään.

Liittymisprosessi tähän järjestelmään käynnistyi Suomen hallituksen aloitteesta vuonna 1988 ja vuonna 1990 Euroopan ihmisoikeussopimus⁵⁸ lisäpöytäkirjoineen saatettiin Suomessa voimaan.⁵⁹ Ennen sopimuksen ratifiointia Suomen kansalliseen lainsäädäntöön tehtiin lukuisia sopimuksen edellyttämiä muutoksia.⁶⁰ Liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen oli pitkälti valtion ulkopoliittisen johdon toimesta toteutettu projekti.

Oikeustieteen piirissä sopimukseen liittymiseen ei suhtauduttu ainakaan varauksettoman yksituumaisesti, vaan asiasta käytiin varsin vilkasta oikeuspoliittista keskustelua. Tässä keskustelussa esitettiin monia kriittisiä näkökohtia Euroopan ihmisoikeussopimusjärjestelmän suhteen. Sopimukseen liittymisen katsottiin voivan muun muassa kaventaa Suomen valtiollista suvereniteettia ja yhteiskuntapoliittista liikkumavaraa sekä ylipäänsäkin murentavan kansallista demokratiaamme siirtäessään kansainvälisille valvontaelimille päätösvaltaa sen suhteen, täyttääkö kotimainen lainsäädäntömme ihmisoikeussopimuksen mukaiset vaatimukset vai ei. Samoin liittymisen arveltiin voivan siirtää vallanjaollista painopistettä kansanvaltaisesti valitulta lainsäädäntöelimeltä riippumattomien tuomarien suuntaan.⁶¹ Problemaattisena oman oikeuskulttuurimme näkökulmasta pidettiin myös sitä, että Euroopan ihmisoikeussopimusjärjestelmässä ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöllä on varsin vahva sopimusmääräysten tulkintaa ohjaava normatiivinen merkitys.⁶²

Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimusjärjestelmän katsottiin voivan vi-
nouttaa perusoikeuskäsitystämme tarjoamalla yksilöille lähinnä negatiivista

⁵⁷ Jyränki LM 1996, 748

⁵⁸ Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, SopS 18–19/1990.

⁵⁹ Ks. sopimukseen liittymisvaiheista Pellonpää 2000, 5–7, 53 ss. ja Jyränki 1991, 153.

⁶⁰ Pellonpää 2000, 53. Ks. myös Pellonpää Lavo 21/1988.

⁶¹ Ks. esim. Tala Oikeus 1987, 284–286 ja Jyränki 1991, 157–158, 173–174.

⁶² Ks. Tähti 1990, 125–126 ja Tähti DL 1991, passim. ja Jyränki 1991, 168–169.

suojaa julkisen vallan toimia vastaan ja korostamalla vahvasti eräitä prosessuaalisia oikeuksia.⁶³ Myös eurooppalaisen ja YK:n yleismaailmallisten ihmisoikeusjärjestelmien välisiin suhteisiin katsottiin liittyvän ongelmia.⁶⁴

Toisaalta keskustelussa esitettiin myös toisen suuntaisia kannanottoja. Monissa kirjoituksissa muun muassa korostettiin, että saavutettaviin etuihin nähden Euroopan ihmisoikeussopimuksesta johtuvia suvereenisuusrajoituksia ja vallansiirtoja ei voida pitää erityisen merkittävinä.⁶⁵ Myöskään sopimuksen myötä mahdollisesti voimistuvaa tuomarisoitumiskehitystä eivät kaikki keskustelijat pitäneet vakavana uhkana oikeusjärjestelmämme tulevan kehityksen kannalta.⁶⁶

Liittymisprosessi Euroopan ihmisoikeussopimusjärjestelmään vietiin siis läpi vilkkaan oikeuspoliittisen keskustelun saattelemana varsin ripeässä aikataulussa. Kaikkinensa on arvioitu, että tähän prosessiin liittyen maamme perus- ja ihmisoikeuskulttuurissa käynnistyi varsin merkittävä murrosvaihe. Ehkä on liioiteltua puhua oikeuskulttuurissa tapahtuneesta verettömästä vallankumouksesta⁶⁷, mutta joka tapauksessa varsin perustavanlaatuisen muutoksen käynnistymisestä oli kysymys.⁶⁸ Muutoksen ulkonaisena merkinä voi pitää muun muassa sitä, että ihmisoikeussopimukseen aiemmin varsin pidättyvästi suhtautuneet tuomioistuimet alkoivat enenevässä määrin nojautua Euroopan ihmisoikeussopimuksen samoin kuin eräiden muidenkin ihmisoikeussopimusten määräyksiin ratkaisutoiminnassaan.⁶⁹ Myös yleisten lainvalvojien toiminnassa ihmisoikeussopimukset saavuttivat nopeasti tärkeän aseman.⁷⁰

Euroopan ihmisoikeussopimuksen käynnistämän murroksen sisällöllinen merkitys suomalaisen oikeuskulttuurin kannalta oli monissa suhteissa merkittävä. Ensinnäkin tämän sopimuksen myötä kävi selväksi, että ihmisoikeudet voidaan nähdä aidosti yksilölle kuuluvina oikeuksina, joiden toteutumista hänen tulee voida tehokkaasti vaatia esimerkiksi viranomaisissa ja tuomioistuimissa. Kysymys ei siis ole vain lainsäädäntötoimintaa ohjaavista ja lakien säätämisyjärjestykseen vaikuttavista periaatteista, vaan yksilölle aidosti kuuluvista oikeuksista, joita muun muassa hallintotoiminnassa ja lainkäytössä on kunnioitettava. Jos yksilön oikeuksia loukataan, hänellä on mahdollisuus kotimaisten oikeussuojakeinojen tultua käytetyiksi vedota kansainvälisiin valvontaelimiin ja viime kädessä saada valtiolta hyvitystä, jos sen katsotaan rikkoneen

⁶³ Tala, Oikeus 1987, 285.

⁶⁴ Ks. Scheinin, Oikeus 1987, 412 ja Jyränki 1991, 157–158.

⁶⁵ Ks. esim. Lehtimaja Oikeus 1987, 281–283 ja Lehtimaja Oikeus 1988, 162–166, Scheinin Oikeus 1987, 407–408 ja Joutsamo Oikeus 1988, 143–149.

⁶⁶ Joutsamo 1988, 149 ja Scheinin Oikeus 1987, 407–408.

⁶⁷ Lehtimaja LM 1999, 897.

⁶⁸ Ks. esim. Niemi 2000, 207–216.

⁶⁹ Ks. Scheinin 1991, erit. 224 ss., Lehtimaja LM 1999, 897–898 ja Saarni 1999, erit. 27–28 ja 81–82.

⁷⁰ Lehtimaja LM 1999, 897–899.

sopimuksesta johtuvia velvoitteitaan. Myös ihmisoikeusystävällisen laintulkinnan malli, jota muun muassa eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeVL 2/1990 vp) sopimuksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä suositti, vakiinnutti kohtalaisen nopeasti asemansa lakien soveltamistoiminnassa.

Muutosta valtiosääntöajattelun kannalta merkitsi myös se, että ihmisoikeussopimusten asettamista keskeisistä vaatimuksista ei ollut mahdollista poikkeuslaillakaan tehdä poikkeuksia. Kotimaisten perusoikeuksien osalta oli perinteisesti katsottu, että poikkeuslailla oli mahdollista tehdä näistä oikeuksista miten pitkälle meneviä poikkeuksia tahansa. Viimeistään nyt oli selvää, että ihmisoikeussopimukset asettivat sellaisia ehdottomia rajoja, joita lainsäätäjät ei voineet edes perustuslainsäätämisjärjestystä käyttäen ylittää.⁷¹

Myös siinä suhteessa Euroopan ihmisoikeussopimuksella oli tärkeä tasapainottava merkitys, että se auttoi suuntamaan huomiota myös muihin yksilön oikeuksiin kuin omaisuudensuojaan. Kuten eräät järjestelmän kriitikot huomauttivat, on sinänsä totta, että Euroopan ihmisoikeussopimusjärjestelmä painottaa melko vahvasti tiettyjä vapausoikeuksia ja prosessuaalisia oikeuksia eikä se siinä mielessä kata täydellisesti perus- ja ihmisoikeusproblematiikan koko kenttää. Kuitenkin verrattuna kotimaiseen perusoikeussäännösten soveltamistraditioon, jossa korostui vahvasti omaisuudensuojan asema, Euroopan ihmisoikeussopimus merkitsi mahdollisuutta näkökulman avartamiseen. Se nosti uudella tavalla esiin kysymykset esimerkiksi vapaudenriistojen edellytyksistä ja erilaisista oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijöistä ja loi sitä kautta edellytyksiä aiempaa monipuolisemmalle tavalle lähestyä yksilöiden perustavanlaatuisia oikeuksia oikeudellisten käytäntöjen tasolla. Järjestelmän ydinpäämäärä ei välttämättä ole vain esimerkiksi maanomistajien aseman suojaaminen lainsäädännöllisiltä muutoksilta, vaan yksilöiden oikeuksien suojaamiseen liittyy myös muita olennaisia näkökohtia. Lisäksi omaisuudensuojan sisäisten painotusten suhteen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntö osoitti, että kysymys ei ole vain omistajien aseman suojaamisesta lainsäädännöllisiltä muutoksilta ja erilaisten korvausten maksamisesta, vaan yhtä tärkeitä on kiinnittää huomiota muun muassa omistajien yhdenvertaiseen kohteluun ja oikeusturvaan liittyviin vaatimuksiin.⁷²

⁷¹ Ks. esim. KM 1992:3, 72–73, HE 309/1993 vp, 27 ja Scheinin 1991, 296–299. Tämä lähtökoh-
ta oli todettu jo perustuslakivaliokunnan lausunnossa 12/1982 vp.

⁷² Ks. esim. *Länsineva* LM 1993, 319–320.

4.2. Perusoikeusuudistus

4.2.1. Uudistuksen tavoitteet ja lähtökohdat

Liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen ei ollut suinkaan ainoa perusoikeuskulttuurisen murroksen merkeistä maassamme 1980- ja 1990-lukujen taitteessa. Vuonna 1989 nimittäin asetettiin myös perusoikeuskomitea valmistelemaan hallitusmuodon perusoikeussäännösten kokonaisuudistusta.⁷³

Komitealle asetettiin monia tavoitteita, joita sen tuli uudistustyössään pyrkiä toteuttamaan. Näihin komitean toimeksiannossa asetettuihin tavoitteisiin kuului ensinnäkin se, että perusoikeudet tuli turvata kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville henkilöille. Komitean tuli myös täsmentää ja laajentaa perustuslain sisältämiä vapausoikeussäännöksiä ihmisoikeussopimuksissa viitotetulla tavalla sekä sisällyttää ehdotukseen säännökset tärkeimmistä taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista. Samoin sen tuli harkita mahdollisuuksia niin sanottujen kollektiivisten perusoikeuksien ottamisesta perustuslakiin. Ehdotusta laadittaessa tuli pyrkiä myös siihen, että perusoikeudet olisivat mahdollisimman laajasti tuomioistuimissa ja viranomaisissa sovellettavaa oikeutta. Lisäksi komitean edellytettiin harkitsevan, miten ihmisoikeussopimusten asemaa voitaisiin vahvistaa Suomen oikeusjärjestelmässä.⁷⁴

Perusoikeuskomitea sai työnsä valmiiksi vuonna 1992, ja erinäisten väli vaiheiden jälkeen hallitusmuodon perusoikeussäännöksiä koskeva uudistushanke vietiin eduskuntakäsittelyyn hallituksen lakiesityksellä vuonna 1993.⁷⁵

Hallituksen esityksen mukaan uudistuksen tärkeimpänä tavoitteena oli ”yksilön oikeuksien perustuslaintasaisen turvan laajentaminen ja vahvistaminen”. Uudistuksella pyrittiin myös ”määrittämään yksilön ja julkisen vallan suhteet sekä suomalaisen yhteiskunnan perustavanlaatuiset arvot nykytilaa ja näköpiirissä olevaa tulevaisuutta silmälläpitäen”(HE 309/1993 vp, 15). Samoin hallitus korosti, että esityksen tavoitteena oli lisätä tosiasiallista tasa-arvoa yhteiskunnassa ja parantaa ihmisten vaikutusmahdollisuuksia itseään ja elinympäristöään koskevissa asioissa.

⁷³ Valtioneuvosto asetti perusoikeuskomitean 21.9.1989 valmistelemaan kotimaisten perusoikeussäännösten uudistamista.

⁷⁴ Ks. KM 1992:3, 2 ja 11.

⁷⁵ Perusoikeuskomitea luovutti mietintönsä valtioneuvostolle 10.2.1992 (komiteanmietintö 1992:3). Lausuntokierroksen jälkeen uudistuksen valmistelua jatkoi oikeusministeriön asettama työryhmä (Perusoikeustyöryhmä 1992), jonka mietintö valmistui 19.2.1993. Saman vuoden joulukuussa hallitus antoi eduskunnalle esityksen perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993). Uudistetut hallitusmuodon perusoikeussäännökset tulivat voimaan 1.8.1995 (L 969/1995).

Kaikkinensa voitaneen siis todeta, että perusoikeusuudistuksella pyrittiin etsimään ratkaisuja varsin moniin niistä ongelmista, joita suomalaisen perusoikeustraditioon liittyi. Entistä perusoikeusperinnettä ei kuitenkaan ollut tar koitus kokonaan hylätä, vaan ajatuksena oli pikemminkin pyrkiä täydentämään ja nykyaikaistamaan perusoikeusjärjestelmää siten, että se kykenisi entistä pa remmin vastaamaan ihmisten todellisiin suojan tarpeisiin ja muihin nykypäivän haasteisiin (ks. HE 309/1993 vp, 5). Voidaan myös sanoa, että uudistuksessa oli suurelta osin kysymys muutoinkin jo käynnissä olevien muutosprosessien tuke misesta ja vauhdittamisesta eikä niinkään täysin uudenlaisten näkökohtien tuo misesta perusoikeuskeskustelun kohteeksi.

Perusoikeusluettelon laajentaminen

Perusoikeusuudistuksessa täydennettiin ja täsmennettiin yksilöllisiä vapaus oikeuksia koskevia perustuslain säännöksiä monissa suhteissa. Järjestelmän tasapainottamiseksi hallitusmuodon aiemmin vapausoikeuspainotteista perus oikeusluetteloa kuitenkin samalla lavennettiin merkittävästi lisäämällä siihen säännöksiä muun muassa sosiaaliturvasta, oikeusturvasta ja hyvästä hallinnos ta, ympäristöstä sekä vähemmistöjen kulttuurisista oikeuksista. Myös perustus lain yhdenvertaisuutta koskevaa sääntelyä täsmennettiin.

Uudistuksella pyrittiin näin luomaan edellytyksiä perusoikeusjärjestelmän kehittymiselle suuntaan, jossa yksilöiden vapautta, turvallisuutta, yhdenvertai suutta ja osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia korostavat ulottuvuudet oli sivat aiempaa tasapainoisemmassa suhteessa keskenään. Tausta-ajatuksena pe rusoikeuksia uudistettaessa oli, että mahdollisimman laajan vapauden turvaa minen yksilöille ei voi olla yksinomainen perusarvo nyky-yhteiskunnassa. Yhtä tärkeätä ihmisten välisen kestävän yhteiselon kannalta on myös tosiasiallisen yhdenvertaisuuden lisääminen, ihmisarvoisen elämän perusedellytysten sekä riittävien osallistumismahdollisuuksien takaaminen jokaiselle yksilölle. Myös kään ympäristö- ja kulttuuriarvoja ei tässä kokonaistarkastelussa voitu si vuuttaa.

Uudistuksen ihmis- ja yhteiskuntakäsitys

Perusoikeusuudistuksen taustalla oleva ihmis- ja yhteiskuntakäsitys poikkesi olennaisesti siitä oikeusideologisesta tausta-ajattelusta, jonka varaan perinteinen perusoikeuksien tulkintatraditio oli rakentunut.⁷⁶ Klassisten oikeusvaltiol listen lähtökohtien ohella perusoikeusuudistuksessa korostuivat selkeästi hy vinvointiyhteiskunnalliset painotukset. Tämä näkyi erityisesti siinä, että va pausoikeuksien ja oikeusturvan kehittämisen ohella keskeisenä pyrkimyksenä

⁷⁶ Karapuun (1999, 78) mukaan perusoikeusuudistuksessa ”omaksuttiin suppean perusoikeus näkemyksen sijasta jokseenkin laaja perusoikeusnäkemys”.

uudistuksessa oli yksilöiden perusoikeusturvan laajentaminen taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien suuntaan sekä ihmisten tosiasiallisen tasa-arvon lisääminen (ks. KM 1992:3, 46 ja HE 309/1993 vp, 5).

Perinteiseen perusoikeuskäsitykseen verrattuna perusoikeusuudistuksen näkökulma oli myös selkeästi *yksilökeskeisempi*. Yksityinen ihminen haluttiin nostaa aiemmasta syrjäisestä roolistaan valtiosääntöisen järjestelmän keskipisteeseen. *Ihmisyksilöitä* ei enää tarkasteltu kansana tai valtion alamaisina vaan *itsessään arvokkaina ja keskenään tasa-arvoisina perusoikeuksien subjekteina*. Tämä näkökulman muutos tuli esiin muun muassa hallitusmuodon uudistetussa 1 §:ssä, joka asetti valtiosäännön keskeisimmiksi tehtäviksi ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeuksien turvaamisen sekä oikeudenmukaisuuden edistämisen yhteiskunnassa. Myös uudistuksen esitöissä korostettiin voimakkaasti tarvetta laajentaa ja vahvistaa yksilön oikeuksien perustuslaintasoista turvaa ja luoda perustuslaillisia edellytyksiä ihmisten mahdollisuuksille vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskeviin asioihin. Samassa yhteydessä korostettiin, että perusoikeussäännökset asettavat yhtäältä julkiselle vallalle tehtäviä ja toisaalta rajoittavat julkisen vallan käyttöä yksilöiden oikeuksien hyväksi (HE 309/1993 vp, 15). Yksilöiden aseman kannalta keskeisenä pidettiin myös sitä, että he voivat tehokkaasti vedota perusoikeuksiinsa ja vaatia niiden toteuttamista tuomioistuimissa ja viranomaisissa.

Toisaalta aiemman atomistisen lähestymistavan sijasta uudistuksen taustalta heijastui selvästi *sosiaalisempi* näkemys ihmisistä yhteiskunnan ja erilaisten sosiaalisten ryhmien ja verkostojen jäsenenä. Vaikka useimpien perusoikeuksien haltijana onkin yksittäinen yksilö, korostettiin uudistuksen esitöissä kuitenkin sitä, ettei kaikkia perusoikeuksia ole mahdollista palauttaa puhtaasti yksilöllisiksi oikeuksiksi. Esimerkiksi sananvapaus, yhdistymisvapaus ja kokoontumisvapaus voivat toteutua täysimääräisesti vain yhteisössä (KM 1992:3, 110 ja HE 309/1993 vp, 25). Uudistuksen esitöissä nousi esiin myös se näkökulma, että käytännön soveltamistilanteissa eri henkilötahojen perusoikeudet voivat joutua jännitteiseen suhteeseen keskenään, jolloin soveltamistoiminnan päämääränä ei voi olla vain yhden tahon perusoikeuden mahdollisimman täysimääräinen toteuttaminen. Sen sijaan pyrkimyksenä tulee olla kyseisessä tilanteessa relevanttien perusoikeuksien yhtäaikainen toteutuminen samalla kuitenkin yksittäiseen oikeuteen kohdistuvat puuttumiset minimoiden (KM 1992:3, 228).

Perusoikeusuudistuksessa omaksuttu näkökulma poikkesi myös siinä suhteessa perinteisestä doktriinista, että perusoikeuksien *tosiasialliseen toteutumiseen* kiinnitettiin aiempaa enemmän huomiota. Perinteinen doktriinihan tyytyi paljolti suojaamaan vain abstrakteja ja muodollisia oikeusasemia, eikä sen pohjalta siten ollut mahdollista saada kunnollista otetta perusoikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen liittyvistä ongelmista. Uudistuksen tavoitteissa sitä vastoin korostettiin esimerkiksi tarvetta edistää yksilöiden tosiasiallista tasa-arvoa ja lisätä heidän todellisia vaikutusmahdollisuuksiaan. Samoin pidettiin

tärkeänä, että jokaiselle voidaan taata sellainen oikeusturva, joka on myös käytännössä toimiva ja tehokas. Myös julkiselle vallalle asetetulla yleisellä velvollisuudella turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (HM 16 a §, sittemmin PL 22 §) haluttiin korostaa pyrkimystä perusoikeuksien aineellisen toteutumisen takaamiseen muodollisen perusoikeusturvan rinnalla (HE 309/1993 vp, 75).

Vertikaalinen ja horisontaalinen ulottuvuus

Perusoikeusuudistuksessa siis yhdisteltiin sekä perinteisiä että tuoreempia lähestymistapoja pyrittäessä luomaan puitteita ja edellytyksiä tämän päivän oloissa toimintakykyiselle ja yksilöiden suojan tarpeita vastaavalle perusoikeusjärjestelmälle. Siten esimerkiksi siitä perinteisestä lähtökohdasta, että perusoikeuksien keskeisenä tehtävänä on suojata yksilöitä erilaisia julkisen vallan toimia vastaan, ei perusoikeusuudistuksen yhteydessä ollut tarkoitus luopua, vaan sitä pidettiin edelleen järjestelmän keskeisenä ulottuvuutena. Uudistuksen esitöissä korostettiin myös painokkaasti, että valtion ohella perusoikeudet sitovat muun muassa kuntia, kuntayhtymiä, kansaneläkelaitosta ja kaikkia muitakin sellaisia yhdyskuntia, jotka käyttävät yksityisiin kohdistuvaa julkista valtaa. Samoin korostettiin sitä, että perusoikeudet on otettava huomioon kaikenlaatuisen julkisen vallan käytön kohdalla. Perusoikeudet sitovat niin ollen esimerkiksi lainsäädäntö-, toimeenpano-, hallinto-, lainkäyttö- ja budjettivallan käyttöä (KM 1992:3, 111–129, HE 309/1993 vp, 25–29).

Toisaalta uudistusta valmisteltaessa tuotiin esille se näkökulma, että yhteiskunnan keskeisinä perusarvoina perusoikeuksilla tulee olla merkitystä myös yksityisten keskinäisissä suhteissa. Tämä merkitsi sen tunnustamista, että yksilöt tarvitsevat perusoikeuksilleen suojaa myös muilta kuin julkisen vallan taholta tulevia loukkauksia ja uhkia vastaan. Toisaalta uudistuksen esitöissä huomautettiin, että yleensä perusoikeuksien vaikutus yksityisten välisiin suhteisiin välittyy perusoikeuksia konkretisoivan tavallisen lainsäädännön kautta. Kuitenkin ainakin osa perusoikeuksista on sellaisia, että niillä voi olla myös välittömiä sovellutuksia yksityisten välisissä suhteissa. Esimerkiksi syrjintäkielto, yksityiselämän, kunnian ja kotirauhan suoja sekä kielto erottaa ketään työstä ilman lakiin perustuvaa syytä ovat sellaisia perusoikeuksia, jotka välittömästi velvoittavat yksityisiäkin toimijoita (KM 1992:3, 129–132, HE 309/1993 vp, 25 ja 29).

Julkisen vallan velvoitteet

Edellä sanotusta puolestaan seuraa, ettei julkisen vallan velvollisuuksien perusoikeuksien suhteen voida katsoa rajoittuvan ainoastaan siihen, että se passiivisena pysyen pidättäytyy itse puuttumasta yksilöiden perusoikeuksiin. Uudistuksen esitöiden mukaan tämä on toki edelleen yksi keskeinen julkiseen valtaan kohdistuva velvollisuus, mutta sen lisäksi julkisen vallan on aktiivisin toimin

suojattava yksilöiden perusoikeuksia muiltakin tahoilta tulevia loukkauksia ja uhkatekijöitä vastaan. Tämä edellyttää muun muassa, että pidetään jatkuvasti voimassa ja kehitetään sellaista lainsäädäntöä, jonka avulla voidaan taata yksilöiden perusoikeuksille riittävän tehokas suoja eri tahoilta tulevia puuttumisia ja rajoituksia vastaan (KM 1992:3, 117–119 ja HE 309/1993 vp, 26, PeVM 25/1994 vp, 3). On myös huomattava, ettei pelkkä lainsäädäntö riitä tämän velvollisuuden täyttämiseen, vaan lisäksi julkisen vallan on huolehdittava muun muassa riittävän toimintakykyisen oikeussuojakoneiston ylläpitämisestä. Samoin valtion on huolehdittava esimerkiksi siitä, että kunnilla on myös tosiasiaa riittävät edellytykset selviytyä niistä tehtävistään, joita niille on yksilöiden perusoikeuksien toteuttamisen osalta uskottu (PeVM 25/1994 vp, 3).

Perusoikeusuudistuksen esitöissä julkisen vallan perusoikeuksiin liittyvät velvoitteet nähtiin siis perinteistä käsitystä monitahoisempana kysymyksenä. Ainakin ne ulottuvuudet, joista *Heikki Karapuu* on käyttänyt nimityksiä perusoikeuksien kunnioittamis-, suojaamis- ja toteuttamisvelvollisuus⁷⁷, voidaan selvästi erottaa uudistuksen esitöissä, vaikkei juuri näitä termejä uudistuksen esitöissä sellaisenaan käytettykään. Perusoikeuksien *kunnioittamisvelvollisuus* tarkoittaa Karapuun mukaan julkisen vallan velvollisuutta pidättäytyä itse puuttumasta perusoikeuksiin. Perusoikeuksien *suojaamisvelvollisuudella* puolestaan tarkoitetaan velvollisuutta suojata yksilöiden perusoikeuksia toisten yksityisten toimijoiden tahoilta tulevia rajoittamispyrkimyksiä vastaan. Perusoikeuksien *toteuttamisvelvollisuus* tarkoittaa julkiseen valtaan kohdistuvaa velvollisuutta aktiivisin toimin luoda edellytyksiä ja poistaa esteitä perusoikeuksien käytännön toteutumisen tieltä. Perustuslain 22 §:n mukainen perusoikeuksien *turvaamisvelvollisuus* voitaneen puolestaan ymmärtää sekä suojaamisvelvollisuuteen että toteuttamisvelvollisuuteen viittaavana yhteisnimityksenä.⁷⁸

Aineellinen suoja

Uudistuksen esitöiden mukaan tärkeätä oli myös jatkaa lainsäädäntövaiheen perusoikeuskontrollin kehittämistä muodollisesta valvonnasta aineellisempaan suuntaan. Perusoikeuskomitean mukaan säätämisyjärjestystä koskevien valintojen ohella on tärkeätä huolehtia siitä, etteivät säädettävät lait rajoita yksilöiden perusoikeuksia enempää kuin on välttämätöntä. Tässä yhteydessä komitea myös ehdotti, että perusoikeuksien kohdalla luovuttaisiin kokonaan mahdollisuudesta poikkeuslakien säätämiseen normaaliolojen vallitessa (KM 1992:3, 116, 158, 401–404). Asian jatkovalmistelussa poikkeuslakijärjestelmästä luo-

⁷⁷ Ks. *Karapuu* 1999, 82–83.

⁷⁸ *Karapuu* 1999, 83. Ks. erilaisista velvoitteista lähemmin *Alexy* 1986, 171 ss. ja *Viljanen* 1994, 52–53.

pumista ei kuitenkaan pidetty tässä vaiheessa tarpeellisenä. Samassa yhteydessä kuitenkin korostettiin, että perusoikeussäännökset pyrittiin uudistuksen yhteydessä kirjoittamaan mahdollisimman pitkälle niin, ettei laajamittaista poikkeuslakien säätämistarvetta enää olisi (LaVO 2/1993, 46–47, HE 309/1993 vp, 30).⁷⁹

Perusoikeuksien rajoittaminen

Myös kysymykset perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksistä olivat näkyvästi esillä perusoikeusuudistusta valmisteltaessa. Perusoikeuskomitea ehdotti, että erinäisten perusoikeuskohtaisten rajoituslausekkeiden ohella perustuslain tekstiin olisi kirjattu yleinen perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä koskeva säännös (KM 1992:3, 378–389). Uudistuksen jatkovalmistelussa tästä ajatuksesta kuitenkin luovuttiin ja asia päätettiin jättää perusoikeuksien yleisten opien ja oikeuskäytännön varassa ratkaistavaksi (ks. PeVM 25/1994 vp, 4).

Uudistuksen valmistelussa käytiin kuitenkin melko laajasti läpi niitä vaatimuksia, joita muun muassa aiemmassa lainsäädäntökäytännössä oli perusoikeuksien rajoittamiselle asetettu (KM 1992:3, 138–141, LaVO 2/1993, 44–47 ja HE 309/1993 vp, 27–31). Selkein kokoava katsaus perusoikeuksien rajoittamista koskevista yleisistä vaatimuksista esitettiin uudistusehdotuksesta annetussa perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 25/1994 vp, 5). Tässä myöhemmän tulkintakäytännön kannalta varsin keskeiseksi muodostuneessa mietinnön jaksossa perustuslakivaliokunta esitti seuraavanlaisen kokoavan luettelon perusoikeuksien rajoittamista koskevista yleisistä vaatimuksista:

- ”– Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Tähän liittyy kielto delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle säädöstasolle.
- Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.
- Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä. Rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Hyväksyttävyyden arvioinnissa merkitystä voi olla esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavanlaista oikeutta koskevilla määräyksillä, ainakin siltä osin kuin niihin sisältyy tyhjentävä luettelo ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista. Perusoikeussäännöksiä on perusteltua tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita.

⁷⁹ Perustuslain kokonaisuudistuksen (731/1999) yhteydessäkään poikkeuslain käyttömahdollisuudesta ei luovuttu, mutta sitä rajoitettiin aiemmasta. Ks. lähemmin *Viljanen LM 1999*, 961 ss.

- Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.
- Rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.
- Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä.
- Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Perusoikeusuudistus lähentää entisestään Suomen perusoikeusjärjestelmää sisällöllisesti kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tämän vuoksi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinnallinen harmonisointi on aiempaakin tärkeämpää.”⁸⁰

Tämän luettelon osalta on syytä todeta, ettei perustuslakivaliokunta pyrkinyt esittämään tyhjentävää ja kaiken kattavaa listausta perusoikeuksien rajoittamisen sallittavuuden arviointikriteereistä, vaan kysymys oli pikemminkin esimerkkiluettelosta, johon oli pyritty kokoamaan näistä kriteereistä keskeisimmät.⁸¹ Kyseiset rajoitusedellytykset eivät myöskään ole ainakaan kaikilta osin toisistaan selkeästi erillisiä arviointikriteerejä, vaan niiden välillä on monia liityntöjä ja päällekkäisyyksiä, minkä vuoksi niitä on tarkasteltava myös kokonaisuutena.⁸² Tavoitteena ei myöskään ole, että kyseisiä kriteerejä tulisi soveltaa täysin yhdenmukaisella tavalla kaikkien perusoikeuksien kohdalla.

Osa perusoikeussäännöksistä kirjoitettiin myös sillä tavoin ehdottomiksi kielloiksi (esim. kuolemanrangaistuksen ja kidutuksen kiello sekä taannehtivan rikoslain kiello), ettei niiden rajoittamista tavallisella lailla pidetty lähtökohtaisesti mahdollisena (PeVM 25/1994 vp, 4–5). Joihinkin perusoikeussäännöksiin puolestaan liitettiin erityinen rajoituslauseke, jossa täsmennettiin juuri kyseistä perusoikeutta koskevia rajoitusedellytyksiä (esim. kotirauhan turva ja luottamuksellisen viestin salaisuus, PL 10.3 §).

Perusoikeussuojan laajentaminen

Yhtenä uudistuksen tärkeimmistä tavoitteista oli laajentaa perusoikeuksien sovellettavuutta lainkäytössä ja hallintotoiminnassa. Ainoastaan lainsäädäntövai-

⁸⁰ Näiden yleisten rajoitusedellytysten sisältöä ei ole tarpeen tässä kohden laajemmin esitellä, vaan tältä osin voidaan viitata *Veli-Pekka Viljanen* perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä koskevaan tuoreeseen tutkimukseen (Viljanen 2001, ks. myös Viljanen 1999, 157–186). Perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä koskeviin teemoihin palataan kuitenkin monissa tämän tutkimuksen myöhemmissä jaksoissa.

⁸¹ Viljanen 2001, 38.

⁸² Ks. Viljanen 2001, 61–63.

heeseen rajoittuvaa perusoikeuskontrollia ei pidetty yksilöiden perusoikeussuojan kannalta riittävänä, vaan heille tuli taata myös mahdollisuus tehokkaasti vedota perusoikeuksiinsa viranomaisissa ja tuomioistuimissa. Jo pitkään oli katsottu, että perusoikeussäännökset ovat sinänsä osa sitä oikeusjärjestystä, joka sitoo viranomaisten ja tuomioistuinten toimintaa. Kuitenkin perusoikeussäännöksiin tukeutuminen esimerkiksi lainkäytössä oli perinteisesti ollut varsin vähäistä. Toimeksiantonsa mukaisesti perusoikeuskomitea pyrki hahmottelemaan mahdollisuuksia perusoikeuksien merkityksen vahvistamiseksi. Komitean käsityksen mukaan muun muassa perusoikeussäännösten kirjoittaminen aiempaa täsmällisempään muotoon sekä perus- ja ihmisoikeusjärjestelmien lähentäminen toisiinsa ovat tekijöitä, jotka vahvistavat mahdollisuuksia perusoikeuksien välittömään soveltamiseen (KM 1992:3, 124–129, HE 309/1993 vp, 15).

4.2.2. Uudistuksen yleistä arviointia

Kokonaisuutena ottaen perusoikeusuudistusta voidaan siis pitää varsin merkittävänä askeleena suomalaisen perusoikeuskäsityksen kehityksen näkökulmasta. Luonnollisesti uudistuksen keskeisin merkitys liittyy siihen, että perusoikeussäännöstö uudistettiin sangen perinpohjaisesti. Uudistuksen merkitys ei kuitenkaan rajoittunut ainoastaan säädöstekstin tasoihin muutoksiin, vaan lisäksi sillä oli varsin tärkeä merkitys oikeusideologisessa katsannossa. Tästä näkökulmasta perusoikeusuudistus merkitsi varsin selvää ja tietoisista irtautumista monista perinteisen perusoikeusdoktriinin yksipuolisista painotuksista ja vanhentuneista taustaoletuksista. Toisaalta, kuten edellä on käynyt ilmi, kysymys ei ollut kokonaan uusien ja aiemmin tuntemattomien ideoiden ja näkökulmien tuomisesta perusoikeuskeskusteluun, vaan pikemminkin siitä, että perinteisen perusoikeusajattelun vanhentuneita ainesosia ja tausta-oletuksia pyrittiin korvaamaan ja täydentämään nykyajan oikeusajattelun kanssa paremmin yhteensopivilla aineksilla.

Tärkeätä uudistuksessa oli muun muassa se, että traditionaalista oikeusvaltiollista perusoikeusnäkökulmaa täydennettiin hyvinvointiyhteiskunnallisella aineksella. Perusoikeusuudistus merkitsi siten eräänlaista päätepestettä negatiivista vapautta ylikorostaneelle perusoikeusajattelulle. Samoin uudistuksessa korostettiin aiempaa voimakkaammin menettelylliseen perusoikeussuojaan liittyviä näkökohtia aineellisten kysymysten rinnalla. Lisäksi uudistuksessa tuotiin perusoikeusjärjestelmään mukaan selkeä ekologinen aspekti.⁸³

Monista edistysaskelista huolimatta on huomattava, että perusoikeusuudistuksessa oli kysymys myös reaalisesta poliittisesta prosessista. Siten on luonnollista, että uudistuksen yhteydessä jouduttiin muun muassa poliittisista ja

⁸³ Viljanen 1999, 91–95.

kansantaloudellisista syistä tekemään joitakin sellaisia kompromisseja, jotka eivät olleet uudistuksen oikeusideologisten lähtökohtien ja kokonaistavoitteiden kannalta välttämättä täysin ongelmattomia. Tällaisiin kompromisseihin lukeutui muun muassa se, ettei poikkeuslakijärjestelmästä perusoikeuksien osalta luovuttu, vaikka siitä luopumisen tueksi olikin esitetty varsin painavia perusteita. Samoin esimerkiksi sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia sekä ympäristöä koskevien perustuslain säännösten sanamuotoja jouduttiin taloudellisten ja poliittisten paineiden vuoksi väljentämään siitä, mitä uudistustyön kuluessa oli kaavailtu.

4.2.3. Omaisuudensuoja perusoikeusuudistuksessa

Poliittisluonteisia syitä saattoi olla myös sen ratkaisun taustalla, että omaisuudensuojadoktriiniin liittyviä ongelmia käsiteltiin perusoikeusuudistuksen valmistelun yhteydessä vain hyvin rajoitettusti. Hivenen karrikoiden tilannetta voidaan kuvata niin, että omaisuudensuojaan liittyvät ongelmat lakaistiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä maton alle. Myöskään omaisuudensuojasäännöksen tekstiin ei uudistuksessa tehty sanottavia muutoksia.

Näkyvin muutos uudistetussa säännöstekstissä liittyy siihen, että omaisuus erotettiin omaksi säännökseksi aikaisemmasta yhteydestään hengen, kunnan ja henkilökohtaisen vapauden kanssa. Uutta säännöksessä oli myös se, että suoja koskee nyt jokaista eikä vain Suomen kansalaisia. Lisäksi omaisuudensuojan yleislausekkeesta (PL 15.1 §) poistettiin siihen aiemmin sisältynyt lakiviittaus. Säännöksen aiemman muotoilun mukaanhan jokainen Suomen kansalainen oli ”lain mukaan turvattu” omaisuuden puolesta, kun taas uudistuksen jälkeen jokaisen omaisuus on turvattu sellaisenaan ilman mitään lisämääreitä. Pakkolunastuslauseketta (PL 15.2 §) ei uudistuksen yhteydessä muutettu lainkaan. (Säännöksen sisältöön palataan jäljempänä s. 168 ss.)

Edellä sanottu ei tarkoita sitä, etteikö perusoikeusuudistuksen valmisteluasiakirjoissa olisi lainkaan käsitelty omaisuudensuojasäännöstä ja sen tulkintaa. Lyhyt omaisuudensuojajakso sisältyy niin perusoikeuskomitean (s. 219–229), vuoden 1992 perusoikeustyöryhmän (s. 94–97) kuin hallituksen esityksenkin (s. 62–63) perusteluihin. Näissä tiiviisti kirjoitetuissa jaksoissa kuitenkin lähinnä vain kuvattiin omaisuudensuojasäännöksen aiempaa tulkintakäytäntöä ja korostettiin, ettei omaisuudensuojasäännökseen tehtävillä vähäisillä sanonnallisilla muutoksilla tavoiteltu olennaisia muutoksia tähän käytäntöön. Esimerkiksi lakiviittauksen poistamisella omaisuudensuojan yleislausekkeesta ei siten pyritty muuttamaan omaisuudensuojasäännöksen tulkintalinjaa aiempaa ehdottomampaan suuntaan. Hallituksen esityksessä todettiin asiasta mm. seuraavaa (s. 62):

”Omaisuu­denuojuan osalta ei ole olemassa vastaavaa tarvetta niin yksityis­kohtaiseen sääntelyyn kuin eräiden muiden perusoikeuksien kohdalla, koska omaisuudensuojasta Suomessa on poikkeuksellisen laaja tulkintakäytäntö. Huolimatta ehdotetun säännöksen vähäisistä sanonnallisista eroista nykyiseen säännökseen verrattuna tarkoituksena on säilyttää nykyinen tulkintakäytäntö. Nykyisen hallitusmuodon 6 §:n tulkinnat tarjoavat siten perustan myös 12 §:n tulkinnalle.”

Lähes yhtä pidättyvästi omaisuudensuojateemoja lähestyttiin myös perusoikeuskomitean mietinnössä. Siinäkin oli keskeisenä ajatuksena, että hallitusmuodon 6 §:ää koskeva laaja tulkintakäytäntö tarjoaa perusoikeusuudistuksen jälkeenkin luontevan lähtökohdan omaisuudensuojasäännöksen tulkinnalle (s. 227–228). Toisaalta komitea nosti varovasti esille myös joitakin omaisuudensuojasäännöksen tulkintaan liittyviä dynaamisia näkökohtia.

Komitea kiinnitti huomiota ensinnäkin siihen, että omaisuudensuojalla oli ollut pitkään erityisasema perusoikeuksien joukossa ja että poikkeuslaeista valtaosa oli liittynyt juuri omaisuudensuojaan. Komitean mukaan omaisuudensuojasäännöksenkin tulkintakäytännössä tulisi jatkossa pyrkiä irtautumaan aiemmasta säätämisyjärjestyskeskeisestä lähestymistavasta ja siirtää painopistettä omaisuuden aineellisen turvaamisen suuntaan, jolloin olennaisista olisi saattaa lakiehdotukset sisällöllisesti vastaamaan omaisuudensuojasäännöksen asettamia vaatimuksia (s. 219 ja 229).

Samoin komitea korosti sitä, että perusoikeussäännökset muodostavat yhdessä kokonaisuuden ja käytännössä voi siten syntyä tilanteita, joissa omaisuudensuoja ja jokin muu perusoikeus joutuvat keskenään kollision. Yleisellä tasolla ei komitean mukaan kuitenkaan ollut mahdollista määritellä, kumpi perusoikeuksista tällöin väistyy, vaan oikeuksien painoarvo jää punnittavaksi tilannekohtaisesti (s. 228). Tässä komitea siis viittasi implisiittisesti siihen mahdollisuuteen, että joissakin tilanteissa omaisuudensuoja voi joutua väistymään jonkin toisen perusoikeuksien tieltä, vaikka tulkinnan lähtökohtana tuleekin olla molempien perusoikeuksien yhtäaikainen toteutuminen mahdollisimman täysimääräisesti.

Kokonaisuutena ottaen perusoikeusuudistuksen yhteydessä siis noudatettiin omaisuudensuoja-asioissa varsin pidättyvää ja varovaista linjaa. Uudenlaisia näkökulmia ja tulkintavaihtoehtoja nostettiin esiin vain rajoitetusti. Tällaisen varovaisen linjan noudattaminen saattoi sinänsä olla perusteltu toimintalinja. Olihan omaisuudensuojatematiikka osoittautunut varsin kiistanalaiseksi kysymykseksi perustuslain aiempien uudistushankkeiden yhteydessä. Lisäksi omaisuudensuojasäännöstä koskevat tulkintakiistat eduskunnan perustuslakivaliokunnassa olivat hyvin tiedossa.

Toisaalta tästä valinnasta oli seurauksena se, että vaikeimmat omaisuuden suojateemat jäivät uudistuksen yhteydessä suureksi osaksi käsittelemättä. Säännöksen esitöistä ei siten löydy juurikaan apua pohdittaessa, miten omaisuuden suojasäännöstä tulisi tulkita osana uudistettua perusoikeusjärjestelmää. Uudis-

tuksen esitöissähän tyydytään tältä osin lähinnä vain toteamaan, että omaisuudensuojatulkinnossa on tarkoitus jatkaa jokseenkin entiseltä pohjalta. Aiempi omaisuudensuojadoktriini ei kuitenkaan välttämättä ole sovitettavissa yhteen perusoikeusuudistuksen muiden keskeisten tavoitteiden kanssa.

Omaisuudensuojasäännöksen esityömateriaalin pohjalta varsin avoimeksi jää esimerkiksi kysymys siitä, miten perinteinen omaisuudensuojalinja olisi sovitettavissa yhteen poikkeuslakien käytön vähentämistavoitteen kanssa. Samoin myöhemmän tulkintakäytännön ratkaistavaksi jätettiin kysymys siitä, mikä on omaisuudensuojan kohdalla sovellettujen perinteisten rajoitus-kriteerien ja perusoikeusuudistuksen yhteydessä tärkeälle sijalle nostettujen perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten keskinäissuhde. Myöskään sen suhteen uudistuksen esitöistä ei saa sanottavasti osviittaa, millaisista lähtökohdista uuden ympäristöperusoikeuden ja omaisuudensuojan välisiä kolli-siotilanteita tulisi lähestyä. Samoin avoimeksi jää kysymys siitä, miten omaisuudensuojasäännöstä tulisi soveltaa esimerkiksi tuomioistuinten toiminnassa. Tämänkaltaisiin kysymyksiin ei nimittäin löydy ratkaisuja siitä aiemmas-ta omaisuudensuojan tulkintakäytännöstä, joka hallituksen esityksen mu-kaan kuitenkin oli tarkoitus säilyttää uudistuksen jälkeenkin.

Edellä sanotun perusteella voidaan tehdä se johtopäätös, ettei omaisuudensuojasäännöstä tulkittaessa ole syytä antaa erityistä painoarvoa esimerkiksi sellai-sille yksittäisille esityölausumille, joiden mukaan omaisuudensuojan tulkinta-käytäntö oli tarkoitus säilyttää ennallaan. Sen sijaan uudistuksen esitöitä on syytä tarkastella laajemmasta näkökulmasta. Tällöin käy ilmeiseksi, ettei uudis-tuksen tarkoituksena suinkaan ollut omaisuudensuojatulkintojen jähmettämi-nen vallitsevaan tilanteen tasalle, vaan myös siltä osin tie jäi avoimeksi tulkin-tojen dynaamiselle kehittämiselle.⁸⁴ Tämä tehtävä jäi paljolti uudistuksen jäl-keisen tulkintakäytännön varaan. Mitenkään tyhjän päälle tulkitsijoita ei kui-tenkaan jätetty, sillä uudistuksen yleiset lähtökohdat ja tavoitteet tarjoavat koh-talaisen selkeät suuntaviivat myös omaisuudensuojatulkintojen kehittämiselle aiemman tulkintakäytännön pohjalta ponnistaen.

Lopuksi on syytä kiinnittää huomiota myös siihen näkökulmaan, ettei omaisuudensuoja-asioissa omaksuttu minimalistinen linja ollut yksinomaan pakon sanelema ratkaisu, vaan sen taustalla saattoi olla myös tietoisia pyrkimyksiä tasapainottaa perusoikeusjärjestelmää ja murtaa sen perinteistä omaisuuden-suojakeskeisyyttä. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaisuudensuojalle ei toisin sanoen haluttu antaa mitään erityisasemaa, vaan sitä tarkasteltiin jok-seenkin samassa laajuudessa kuin muitakin perusoikeuksia. Perusoikeusuudis-tuksen voi siis tässä mielessä nähdä heijastavan pyrkimystä ottaa etäisyyttä perinteisen perusoikeusjärjestelmän omaisuudensuojakeskeisyyteen. Uudistuk-

⁸⁴ Ks. Kuusiniemi 1998, 31–32 ja Viljanen 2001, 154–156.

sen ideana toisin sanoen oli, että perusoikeusjärjestelmä on kokonaisuus, jossa kaikki osat ovat tärkeitä eikä omaisuudensuojalle tule tässä suhteessa antaa erityisasemaa.

4.3. Perustuslain kokonaisuudistus

Perusoikeusjärjestelmän kehityksen kannalta tärkeänä askeleena voidaan pitää myös vuoden 2000 maaliskuussa voimaan tullutta perustuslakiuudistusta, jossa aiemmin voimassa olleet neljä erillistä perustuslakia korvattiin yhdellä yhtenäisellä Suomen perustuslailla (11.6.1999/731). Tässä uudistuksessa pyrkimyksenä ei ollut valtiosääntönormiston perusteellinen muuttaminen, vaan uudistuksen tavoitteena oli lähinnä tämän normiston ajanmukaistaminen ja yhtenäistäminen. Esimerkiksi perustuslain perusoikeuslukuun ei tuossa yhteydessä tehty sanottavia muutoksia. Silti voidaan sanoa, että perusoikeusuudistus muovasi eräissä merkittävässä suhteissa myös perusoikeusjärjestelmää ja sen normatiivista tulkintaympäristöä.

Uuteen perustuslakiin sisällytettiin ensinnäkin joitakin yksilöiden asemaa entisestään korostavia ja perusoikeussuojaa vahvistavia säännöksiä. Tämä ilmenee jo valtiojärjestyksen peruseriaatteita koskevasta perustuslain 1 luvusta, joka uudistetussa muodossaan korostaa muun muassa yksilöiden oikeuksien ja osallistumismahdollisuuksien merkitystä kansanvaltaisen yhteiskuntajärjestyksen perustana.⁸⁵

Myös esimerkiksi normihierarkiaa ja säädösvalan delegointia rajoittavalla uudella PL 80.1 §:n säännöksellä on läheinen yhteys perusoikeusjärjestelmän kanssa. Merkityksellinen säännös tässä suhteessa on myös perustuslain 124 §, jonka mukaan julkisten toimintojen yksityistämisen on sallittu vain sillä edellytyksellä, ettei järjestelyllä vaaranneta yksilön perusoikeuksia. Yksilöiden perusoikeussuojaa vahvistavaa merkitystä on lisäksi perustuslain 73 §:llä, jonka tarkoituksena oli rajoittaa poikkeuslakien käyttöä (HE 1/1998 vp, 124–125).

Perustuslakiuudistuksella on merkitystä myös perusoikeuksien toteutumisen valvonnan näkökulmasta. Tältäkin osin on todettava, ettei uudistuksella pyritty muuttamaan valvontajärjestelmän perusteita, vaan kysymys oli pikemminkin järjestelmän eräänlaisesta hienosäädöstä. Kuten jo perusoikeusuudistuksen yh-

⁸⁵ Tässä voidaan viitata muun muassa uuteen PL 2.2 §:n säännökseen, jonka mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Säännöksen taustalla on ajatus kansalaisyhteiskunnan vapaan toiminnan ja ihmisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamisesta ja kehittämisestä yhteiskuntaelämän eri aloilla (HE 1/1998 vp, 73–74).

teydessä oli korostettu, uudenkin perustuslain lähtökohtana on, että perusoikeuksien toteutumista valvotaan sekä oikeusnormeja säädettäessä että niitä sovellettaessa. Tässä tarkoituksessa perustuslaki asettaa kaikille julkisen vallan toimielimille yleisen velvollisuuden turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §). Lisäksi perustuslaissa asetetaan perusoikeuksien toteutumisen valvontaan liittyviä erityistehtäviä muun muassa eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (74 §), eduskunnan oikeusasiamiehelle (109 §), valtioneuvoston oikeuskanslerille (108 §) sekä tuomioistuimille ja viranomaisille (106–107 §).

Olennaisin muutos perusoikeuksien soveltamisen kannalta liittyy perustuslain etusijaa koskevaan 106 §:n säännökseen. Sen mukaan tuomioistuimen on annettava perustuslain säännökselle etusija, jos lain säännöksen soveltaminen olisi sen käsiteltävänä olevassa asiassa ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Tällä säännöksellä haluttiin edelleen vahvistaa sitä lähtökohtaa, että perusoikeudet ja muutkin perustuslain säännökset ovat tuomioistuinten toiminnassa sovellettavaa oikeutta. Säännöksen tausta-ajatuksiin kuuluu se, että tuomioistuinten tulee jatkossakin pyrkiä muun muassa perusoikeusmyönteisen laintulkinnan keinoin soveltamaan lakeja niin, ettei ratkaisun lopputulos yksittäistapauksessa johda ristiriitaan perustuslain kanssa. Kuitenkin niissä tilanteissa, joissa tällaista ristiriitaa ei voida muutoin välttää, on tuomioistuimen jätettävä kyseinen ristiriidan aiheuttava lainsäädännös soveltamatta kyseisessä tapauksessa ja annettava perustuslain säännökselle etusija ratkaisun perusteena (HE 1/1998 vp, 162–164 ja PeVM 10/1998 vp, 30–32).⁸⁶

5. PERUSOIKEUSKULTTUURIN MURROSVAIHE OIKEUSELÄMÄSSÄ

5.1. Perusoikeuksien tulkintadoktriinin kehityslinjoja perusoikeusuudistuksen jälkeisessä lainsäädäntökäytännössä

Perusoikeusuudistuksen jälkeen perusoikeuksien tulkintadoktriinin kehitys on ollut varsin ripeää. Merkittäviä askeleita on otettu jokseenkin kaikilla niillä perusoikeusdoktriinin osa-alueilla, joihin uudistuksella pyrittiinkin vaikuttamaan. Lakien säätämisvaiheen perusoikeusvalvonnassa on jatkettu etenemistä muodollisesta kontrollista aineellisen kontrollin suuntaan. *Veli-Pekka Viljasen* mukaan tästä kehityssuunnasta oli nähtävissä merkkejä jo ennen perusoikeusuudistusta, mutta uudistuksen jälkeen suunta on käynyt entistäkin selvemmäk-

⁸⁶ Ks. PL 106 §:ää koskevasta keskustelusta esim. *Scheinin* LM 1998, 1127 ss., *Lavapuro* 1998, 87 ss., *Karapuu* LM 1999, 872–877, *Jyränki* 2000, 265–270 ja *Mäenpää* 2000, 187–189.

si. Pelkän säätämisyjärjestyksen valinnan sijasta perustuslakivaliokunnan kontrollitoiminnassa pyritään nykyisin siihen, ettei perusoikeussäännösten kanssa ristiriidassa olevia lakeja lainkaan säädettäisi ja ettei perusoikeuksia muutoinkaan rajoitettaisi lainsäädännöllä enempää kuin on välttämätöntä. Valiokunta ei siis lausunnoissaan enää tyydy vain toteamaan lakiehdotuksen mahdollisia ristiriitoja perustuslain kanssa, vaan edellyttää lakiehdotusta muutettavaksi siten, että tällaiset ristiriidat tulevat eliminoiduiksi ja perusoikeusrajoitukset pysyvät muutenkin minimissään.⁸⁷

Viljasen mukaan lainsäädäntövaiheen perusoikeuskontrolli on myös intensiteetiltään ja kattavuudeltaan tehostunut merkittävästi uudistuksen jälkeisenä kautena. Ensinnäkin perustuslakivaliokunnan tutkinnan piiriin tulee vuositasaan nykyisin huomattavasti runsaammin lakiehdotuksia kuin uudistusta edeltävänä kautena. Lisäksi valiokunta päätyy näissä lausunnoistaan varsin usein sille kannalle, että lakiehdotukseen on tehtävä sisällöllisiä muutoksia perusoikeuksista johtuvien vaatimusten vuoksi. Jos lakiehdotusta ei korjaamallakaan saada perusoikeusvaatimusten kannalta tyydyttävään kuntoon, on sen säätämisestä yleensä luovuttava.⁸⁸

Perusoikeuksien soveltamistoiminnassa lainsäädäntövaiheessa on muutoinkin nähtävissä aiempaa systemaattisempia ja erittelevämpiä piirteitä. Tärkeä merkitys tässä suhteessa on Viljasen mukaan ollut erityisesti sillä seikalla, että perusoikeusuudistuksen yhteydessä korostetut perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset on otettu uudistuksen jälkeen varsin aktiiviseen ja systemaattiseen käyttöön arvioitaessa erilaisten lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnassa.⁸⁹ Yleisten rajoitusedellytysten testi on osoittautunut varsin käyttökelpoiseksi tavaksi arvioida lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta erityisesti sellaisissa tulkinta-asetelmissa, jotka voidaan jäsentää jonkin vapausoikeuden rajoitustilanteeksi. Kyseinen testi on esimerkiksi pitkälti korvannut ne erityiset kriteerit, joiden perusteella esimerkiksi omaisuus- ja yhdenvertaisuusarviointeihin voi liittyä sellaisia julkiseen vallan positiiivisia toimintavelvoitteita koskevia juridisia ongelmanasetteluja, joiden jäsentämiseen rajoitustesti ei sellaisenaan tarjoa riittäviä välineitä.⁹⁰

Edellä kuvattujen kehityspiirteiden myötä myös poikkeuslakeihin turvautuminen on vähentynyt olennaisesti uudistuksen jälkeisenä kautena. Kun poik-

⁸⁷ Viljanen 2001, 7–9 ja 354–356 ja Tuori 1999, 668.

⁸⁸ Viljanen LM 1999, 965–968 ja Viljanen 2001, 4–5 ja 354–355.

⁸⁹ Viljanen 2001, 7.

⁹⁰ Ks. Viljanen 2001, 360–361.

keuslakeja vielä 1970- luvulla ja 1980-luvun alkupuolellakin säädettiin varsin rutiininomaisesti useita kymmeniä vuosittain, on niihin vuoden 1995 jälkeisenä kautena turvauduttu enää vain muutamia kertoja vuosittain.⁹¹ Vaikkei poikkeuslakimahdollisuudesta perustuslain tekstimuutosten yhteydessä siis luovuttukaan, suhtaudutaan tämän mahdollisuuden käyttöön nykyisessä lainsäädäntökäytännössä sangen pidättyvästi. Tulkinnessa lähdetään nykyisin ajatuksesta, jonka mukaan poikkeuslakien käyttöä tulee välttää puhtaasti kansallisissa yhteyksissä.⁹² Tämä lähtökohta ilmenee selkeästi muun muassa perustuslakiuudistuksen esitöistä, joissa korostettiin, ettei poikkeuslakimenettelyyn tulisi turvautua muutoin kuin erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä. Jos poikkeuslain käyttö jossakin erityistilanteessa osoittautuu aivan välttämättömäksi, on tällainen poikkeus pyrittävä pitämään sekä asiallisesti että ajallisesti niin suppeana kuin mahdollista (HE 1/1998 vp, 124–125 ja PeVM 10/1998 vp, 22–23). Torjuvaa suhtautumista poikkeuslakien käyttöön haluttiin korostaa myös sillä, että uuden perustuslain 73 §:ssä, joka koskee perustuslain säätämisyjärjestystä, puhutaan nykyisin ”rajatusta poikkeuksesta perustuslakiin”.⁹³

5.1.1. Omaisuudensuoja vs. muut perusoikeudet

Perusoikeusuudistuksen jälkeen myös eri perusoikeuksia koskeva soveltamiskäytäntö on tasapainottunut ja monipuolistunut merkittävästi aiempaan tilanteeseen verrattuna. Omaisuudensuojan voimakkaasti ylikorostunut asema on uudistuksen jälkeisenä kautena vähitellen murtunut. Tällöin myös muiden perusoikeuksien tulkinnoille on jäänyt aiempaa runsaammin tilaa kehittyä perustuslakivaliokunnan käytännössä. Nykytilannetta voineekin kuvata niin, etteivät omaisuudensuojateemat enää hallitse perusoikeustulkintojen näyttämöä, vaan jokseenkin koko perusoikeusluettelo on aktiivisessa käytössä perustuslakivaliokunnan tulkintatoiminnassa.⁹⁴ Vapausoikeussäännösten ohella myös TSS-oikeuksia, ympäristöä, yhdenvertaisuutta sekä oikeusturvaa koskevia perusoikeussäännöksiä sovelletaan valiokunnan käytännössä varsin säännöllisesti.

Vaikka omaisuudensuoja onkin näin menettänyt aiemman hallitsevan asemansa perusoikeusjärjestelmän keskipisteenä, ei siitä kuitenkaan ole muodostunut mitään toisen luokan perusoikeutta. Pikemminkin on perusteltua sanoa, että omaisuudensuoja on nyttemmin yksi perusoikeus muiden joukossa, ei sen enempää mutta ei myöskään vähempää.

⁹¹ Ks. uuden perustuslain seurantaraportti I, 2001, 18–20.

⁹² Viljanen LM 1999, 961–972 ja Viljanen 2001, 7–9, 282 ja 350.

⁹³ Ks. myös Tuori 1999, 668–669.

⁹⁴ Ks. myös Viljanen 2001, 5.

Edelleenkin omaisuudensuojasäännös on yksi perustuslakivaliokunnan kaikkien useimmin soveltamista perusoikeussäännöksistä.⁹⁵ Tämä ei kuitenkaan merkitse siitä, että omaisuudensuojaa pidettäisiin muita perusoikeuksia tärkeämpänä perusoikeutena. Pikemminkin selittävänä tekijänä voidaan viitata siihen, että merkittävä osa kaikesta lainsäätäjän tuottamasta säädösmateriaalista koskettaa tavalla tai toisella varallisuuteen liittyviä kysymyksiä ja tulee tästä syystä tavanomaista useammin perustuslain omaisuudensuojasäännöksen soveltamisalueelle. Siten on varsin luonnollista, ettei esimerkiksi uskonnonvapauteen, sananvapauteen tai liikkumisvapauteen liittyviin tulkintakysymyksiin törmätä arkipäivän lainsäädäntötyössä niin usein kuin omaisuudensuojakysymyksiin.

Toisaalta esimerkiksi yhdenvertaisuuteen (PL 6 §) ja oikeusturvaan (PL 21 §) liittyvät kysymykset ovat omaisuudensuojan tavoin sellaisia yleisluonteisia teemoja, joihin lainsäädäntötilanteissa kohdataan varsin usein. Melko yleisesti perustuslakivaliokunnan käytännössä sovellettuja perusoikeussäännöksiä ovat myös esimerkiksi henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta (PL 7 §), yksityiselämää, kotirauhaa ja luottamuksellisen viestin salaisuutta (PL 10 §) sekä sosiaalisia perusoikeuksia (PL 19 §) koskevat säännökset.

On myös huomattava, että perusoikeusuudistuksesta on toistaiseksi kulunut melko lyhyt aika, joten kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä eri perusoikeuksien painoarvosta ja merkityksestä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta ei ole syytä tehdä. Asiat ovat tässä suhteessa siinä määrin liiketilassa, että ennusteisiin liittyy monia epävarmuustekijöitä. Lisäksi on korostettava sitä seikkaa, ettei eri perusoikeuksien painoarvo suinkaan riipu yksinomaan siitä, kuinka usein kutakin säännöstä sovelletaan, vaan olennainen merkitys on myös sillä, miten kyseistä perusoikeutta käytännössä sovelletaan.

5.1.2. Poliittinen vs. juridinen aines

Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen jälkeisessä toiminnassa voidaan kiinnittää huomiota myös siihen seikkaan, että perusoikeuksia koskevat näkyvät poliittiset kiistat ja erimielisyydet näyttävät jääneen selvästi aiempaa vähäisemmiksi. Tätä osoittaa muun muassa se, että kirjalliset eriävät mielipiteet ovat käyneet melko harvinaisiksi perustuslakivaliokunnan nykyisessä perusoikeuksien soveltamiskäytännössä. Yhtenä syynä tähän saattaa olla se, että valiokunnan työmäärä on lisääntyneiden lausuntopyyntöjen myötä kasvanut siinä

⁹⁵ Tosin omaisuudensuojaratkaisujen osuus perusoikeusratkaisuista näyttäisi perusoikeusuudistuksen jälkeen vuosi vuodelta vähentyneen. Tämän vähentymisen havaitsee selvästi tarkastelemalla perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytäntöä yhtäältä vuoden 1998 valtiopäiviä edeltävältä ja toisaalta sen jälkeiseltä kaudelta.

määrin, ettei poliittiseen kädenvääntöön ole kenties jäänyt aikaa entiseen tapaan. Lisäksi on mahdollista ajatella, että muun muassa yleisten rajoitusedellytysten testin systemaattinen käyttö on osaltaan muuttanut perustuslakivaliokunnan tulkintatoimintaa aiempaa erittelevämpään ja siten myös juridisempaan suuntaan, mikä puolestaan on ollut omiaan lieventämään tulkintatoimintaan liittyvää poliittista elementtiä.

Silti lienee perusteetonta olettaa, että poliittiset ulottuvuudet olisivat jääneet valiokunnan tulkintatoiminnasta kokonaan syrjään. Perusoikeusuudistuksen jälkeenkin perustuslakivaliokunnassa on nimittäin toisinaan ollut nähtävissä merkkejä poliittisten vastakkainasettelujen esiinnoususta erityisesti joissakin maanomistuksen suojaan liittyvissä asioissa.

Tähän viittaa muun muassa se, että ne harvat valiokunnan perusoikeuksia koskevat lausunnot, joihin eriäviä mielipiteitä ylipäänsä on uudistuksen jälkeisenä kautena liitetty, ovat tyypillisesti koskeneet nimenomaan kiinteään omaisuuteen liittyviä kysymyksiä.⁹⁶ Tällaisia tulkintaerimielisyyksiä on valiokunnassa noussut esiin muun muassa arvioitaessa viehekalastusoikeuden laajentamisen (PeVL 8/1996 vp), luonnonsuojelulainsäädännön (21/1996 vp), metsälain (22/1996 vp) sekä maa-aineslain muutoksen (2/1997 vp) perustuslainmukaisuutta. Erimielisyyksien kohteena näissä yhteyksissä on ollut etenkin kysymys siitä, miten perustuslain ympäristövastuuta ja omaisuudensuojaa koskevat säännökset tulisi tulkintatilanteissa sovittaa yhteen.

Muunlaisissa perusoikeus- ja omaisuudensuoja-asioissa ei yhtä selkeitä poliittisia vastakkainasetteluja ole yleensä noussut esiin. Esimerkiksi elinkeinotoimintaa eri tavoin sääntelevien lakiehdotusten käsittelyn yhteydessä ei valiokunnan piirissä näyttäisi olleen merkittäviä erimielisyyksiä omaisuudensuojatulkintojen suhteen. Lisäksi on huomattava, että eräisiin myöhempiin kalastuslakia (PeVL 10/2001 vp) ja maa-aineslakia (PeVL 5/2000 vp) koskeneisiin lausuntoihin ei enää eriäviä mielipiteitä liitetty. Kenties tämä ennakoi sitä, että maanomistusasioissakin poliittiset vastakkainasettelut ovat perustuslakivaliokunnassa vähitellen laimenemaan päin.

Luonnollisestikaan mahdollisista poliittisista ja muista tulkintaerimielisyyksistä tai niiden puuttumisesta ei voida tehdä päätelmiä yksinomaan lausuntoihin liitettyjen eriävien mielipiteiden perusteella. Ei esimerkiksi ole poissuljettua, että tulkintaerimielisyydet häivytetään pois näkyvistä jättämällä erimielisyyden kohteena olleet kysymykset kokonaan pois valiokunnan lausunnoista tai kirjoittamalla niitä koskevat lausumat siinä määrin väljään muotoon, että yksimielisyys voidaan saavuttaa.

⁹⁶ Toinen merkittävä asiaryhmä, jonka tiimoilta eriäviä mielipiteitä valiokunnan lausunnoissa esiintyy koskee EY-asioita ja erityisesti talous- ja rahaliittoa (ks. esim. PeVL 18/1997 vp ja 8/1998 vp).

5.2. Perusoikeudet lainkäytössä ja hallinnossa

5.2.1. Perusoikeusjuridiikasta normaalijuridiikkaa

Myös siltä osin perusoikeusuudistuksen yhteydessä asetetut tavoitteet⁹⁷ ovat alkaneet toteutua, että perusoikeussäännöksiin tukeudutaan nykyisin kohtalaiten yleisesti muun muassa tuomioistuinten ja lainvalvojien toiminnassa. Nämä elimet ovat siis toiminnassaan pyrkineet ottamaan vakavasti perustuslain 22 §:n julkiselle vallalle asettaman velvollisuuden turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeusjuridiikasta on siten vähitellen tullut merkittävä osa niin sanottua normaalijuridiikan arsenaalia. Perusoikeusargumentteihin tukeutumista esimerkiksi yksittäisen oikeusjutun yhteydessä ei siten nykyoloissa enää mielletä astumisena normaalin juridisen kehyksen ulkopuolelle. Päinvastoin, perusoikeusargumentteihin tukeutuminen on merkittävästi yleistynyt ja voi tulla kysymykseen mitä erilaisimpien oikeusjuttujen yhteydessä. Esimerkiksi ylimpien tuomioistuinten viime vuosien ratkaisukäytännön tarkastelu osoittaa, että perusoikeuspohjaisiin argumentteihin tukeudutaan varsin yleisesti ja hyvin monenlaisissa asiayhteyksissä.⁹⁸

Tuomioistuinikäytännöstä havaitaan, että perusoikeuksien vaikutustavat yksittäisten oikeudellisten ratkaisutilanteiden yhteydessä voivat olla varsin monenmuotoisia. Ensinnäkin perusoikeuksia sovelletaan hyvin monenlaisten prosessien yhteydessä niin yleisen lainkäytön, hallintolainkäytön kuin erilaisten erityisprosessienkin puolella. Yleisten tuomioistuinten kohdalla perusoikeuspohjaisiin vaatimuksiin, argumentaatioon ja ratkaisuihin voi törmätä esimerkiksi rikosasioiden, perheoikeudellisten asioiden, vahingonkorvausasioiden, konkurssi-asioiden, velkajärjestelyasioiden ja sopimusriitojen yhteydessä. Hallintolainkäytön puolella perusoikeusteemoja on noussut esiin esimerkiksi elinkeino- ja ympäristölupia, sosiaalietuuksia ja -palveluja, verotusta, ulkomaalaisasioita sekä asiakirjajulkaisuutta koskevien muutoksenhakuasioiden käsittelyn yhteydessä. Samoin perusoikeuskysymyksiä voidaan kohdata esimerkiksi vakuutus oikeudessa, työtuomioistuimissa, markkinatuomioistuimissa sekä välimiesmenettelyissä.

Ylimpien tuomioistuinten käytännön pohjalta on todettavissa myös se, että jokseenkin kaikki perustuslain perusoikeusluetteloon sisältyvät säännökset voi-

⁹⁷ Ks. erit. PeVM 25/1994 vp, 3–4 ja HE 309/1993 vp, 28–29.

⁹⁸ Lisäksi on ilmeistä, etteivät tuomioistuinten ratkaisujen kirjoitetut perustelut anna täysin kattavaa kuvaa siitä, miten usein ja millä eri tavoilla perusoikeusargumentteihin käytännön lainkäyttötöinnässä todellisuudessa tukeudutaan. Oikeuskäytäntöön sisältyy mitä todennäköisimmin kosolti sellaisia ratkaisuja, joiden yhteydessä perusoikeusnäkökohdat ovat olleet jossain päätöksenteon vaiheessa esillä, mutta syystä tai toisesta näitä näkökohtia ei ole katsottu aiheelliseksi kirjata päätöksen perusteluihin.

vat nykyisin tulla sovellettavaksi niiden ratkaisutoiminnassa. Tässäkin suhteessa kehitys on viime vuosien aikana ollut ripeää. Suomen liittyttyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen nousivat tuomioistuinkäytännössä aluksi esille muun muassa vapaudenmenetyksiä (EIS 5 art.) ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiä sekä rikoksesta syytetyn oikeuksia (EIS 6 art.) koskevat teemat. Toki myös monia muita Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja KP-sopimuksen artikloita sovellettiin ja sovelletaan edelleen tuomioistuimissa. Perusoikeusuudistuksen jälkeen perus- ja ihmisoikeuksia koskeva ratkaisukäytäntö on edelleen laajentunut ja monipuolistunut.

5.2.2. Suora soveltaminen vs. tulkintavaikutus

Myös ne tavat, joilla perusoikeusargumentteihin voidaan lainkäytössä tukeutua ja miten perusoikeudet voivat erilaisissa ratkaisutilanteissa vaikuttaa, ovat hyvin moninaisia. Luonnollisesti se, millaisen vaikutuksen perusoikeudet jossain yksittäisessä ratkaisutilanteessa saavat, riippuu merkittävästi muun muassa kyseisen ratkaisutilanteen luonteesta sekä siitä, mistä perusoikeudesta tai perusoikeuksista kulloinkin on kysymys. Erot eri perusoikeuksien välillä voivat olla tässä suhteessa merkittäviä.

Osa perusoikeussäännöksistä on kirjoitettu sillä tavoin täsmälliseen muotoon, että niihin tukeutuminen suoraan itsenäisinä ratkaisuperusteina konkreettisissa päätöksentekotilanteissa ei tuottane merkittäviä ongelmia.

Esimerkkeinä suoraan sovellettavissa olevista perusoikeussäännöksistä voidaan viitata ensinnäkin eräisiin sellaisiin perusoikeusluvun säännöksiin, jotka on kirjoitettu selkeiden kieltonormien muotoon. Tuomioistuinkäytännössä tällä tavoin sovelletuista perusoikeussäännöksistä voidaan viitata esimerkiksi perustuslain 18.3 §:ään, jonka mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä.⁹⁹ Samoin tuomioistuinkäytännössä on tukeuduttu ratkaisuperusteena perustuslain 8 §:n säännökseen, jonka mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi¹⁰⁰, samoin kuin perustuslain 7.3 §:n säännökseen, jonka mukaan kenenkään henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua ilman laissa säädettyä perustetta¹⁰¹.

Suoraan sovellettavissa olevin kieltojen ryhmään kuuluvat myös esimerkiksi perustuslain 6.2 §:n syrjäntäkieltosäännös, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää syytä asettaa eri asemaan tiettyjen henkilöön liittyvien syiden perustella sekä perustuslain 9.3 §:n säännös, jossa muun ohella säädetään, että Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan eikä karkottaa

⁹⁹ Esim. KHO 1997:128.

¹⁰⁰ Esim. KKO 1998:159.

¹⁰¹ Esim. KKO 1999:50.

maasta. Myös kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kieltö perustuslain 7.2 §:ssä kuuluu ehdottomiin kieltöihin.¹⁰²

Kieltojen ryhmää lähellä on myös perustuslain 15.2 §:n säännös, jonka mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen ja täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Vaikka säännös kirjoitusasunsa puolesta onkin muotoiltu lain-säättäjään kohdistuvaksi lakivaraukseksi, voidaan siitä vastakohtaispäätelyn perusteella johtaa myös kieltö, jonka mukaan keneltäkään ei saa pakkolunastaa omaisuutta, elleivät yleisen tarpeen ja täyden korvauksen edellytykset täyty.¹⁰³ Tällaisen selkeän kiellon suoralle soveltamiselle lainkäytössä ei liene merkittäviä periaatteellisia esteitä.

Ehdottomien kieltojen ohella myös monet muut perusoikeussäännökset on kirjoitettu siinä määrin selkeästi yksilöllisen oikeuden perustavaan muotoon, että niihin voidaan perustaa tehokkaita oikeudellisia vaateita ja niitä on mahdollista käyttää itsenäisinä ratkaisuperusteina käytännön lainsoveltamistilanteissa.

Esimerkiksi perustuslain 21.1 §:ää, joka takaa jokaiselle oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi, on sovellettu tällä tavoin tuomioistuinikäytännössä.¹⁰⁴ Yksilöllisen oikeuden muotoon on kirjoitettu myös perustuslain 19.1 §:n säännös, joka takaa oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Samoin perustuslain 14.1 ja 14.2 §:n säännökset äänioikeudesta valtiollisissa ja kunnallisissa vaaleissa ovat muotoilultaan siinä määrin täsmällisiä, ettei niiden suoraan soveltaminen tuottaisi tässä suhteessa ongelmia.

Toisaalta osa perusoikeussäännöksistä on muotoiltu siinä määrin avoimemmin, ettei edellä kuvatun kaltainen suora soveltaminen lainkäytössä niiden kohdalla välttämättä tule kysymykseen. Tämän seikan ei kuitenkaan tarvitse merkitä sitä, että nämä perusoikeussäännökset olisivat lainsoveltamistoiminnan kannalta jotenkin merkityksettömpiä kuin edellä kuvatut täsmällisemmin formuloidut säännökset. Tällaistenkin perusoikeuksien vaikutus lainsoveltamistilanteissa ilmenee yleensä niin sanottuna tulkintavaikutuksena.

Varsin avoimia muotoilultaan ovat muun muassa ne moneen perusoikeussäännökseen sisältyvät yleislausekkeet, joissa ainoastaan todetaan kyseisen perusoikeuden olevan turvattu. Esimerkkinä tällaisista yleislausekkeista voidaan viitata vaikkapa perustuslain 6.1 §:n yleiseen yhdenvertaisuussäännökseen, perustuslain 11.1 §:n uskonnon ja omatunnonvapauden turvaavaan

¹⁰² Perusoikeuslukuun sisältyvistä ehdottomista kielloista ks. lähemmin *Viljanen* 2001, 56–58.

¹⁰³ *Viljanen* 2001, 241

¹⁰⁴ Esim. KKO 1998:122.

säännökseen sekä perustuslain 15.1 §:n omaisuudensuojan yleissäännökseen.

Ehkä selkeimmän esimerkin perusoikeussäännöksistä, joiden osalta suora soveltaminen ei tyypillisesti voine tulla kysymykseen, tarjoavat eräät julkiseen valtaan kohdistuvat turvaamis- ja edistämismittaukset. Esimerkkeinä voidaan mainita perustuslain 18.2 §:ssä julkiselle vallalle asetettu velvollisuus edistää työllisyyttä ja turvata jokaiselle oikeus työhön sekä perustuslain 19.4 §:n mukainen velvollisuus edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Samaan ryhmään kuuluvat myös esimerkiksi perustuslain 20.2 §:n säännös, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon sekä perustuslain 16.2 §:n säännös, joka koskee julkisen vallan velvollisuutta turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada muuta kuin perusopetusta.

Lienee selvää, että yksittäisen oikeusjutun yhteydessä pelkästään tämänkaltaisiin melko avoimiin toimeksiantoihin ja edistämismittauksiin ei yleensä ole mahdollista perustaa tehokkaista oikeudellisia vaateita tai tukeutua niihin päätöksenteossa yksinomaisina ratkaisuperusteina. Tästä huolimatta tällaistenkin perusoikeussäännösten tulkintavaikutus voi yksittäistapauksissa olla hyvinkin merkittävää käsillä olevan oikeusongelman ratkaisun kannalta.¹⁰⁵ Tässä mielessä onkin perusteltua sanoa, ettei perusoikeuksien suoran soveltamisen ja tulkintavaikutuksen erottamisella toisistaan ole käytännössä välttämättä kovin olennaista merkitystä. Sekä suoran soveltamisen että tulkintavaikutuksen tilanteissa perusoikeuksien merkitys yksittäisen oikeusjutun lopputuloksen kannalta voi olla ratkaiseva.

Edellä sanottu osoittaa jossain määrin suhteelliseksi soveltamistoiminnan kannalta myös sen seikan merkitykseen, millaiseen kirjoitusasuun tietty perusoikeussäännös on perustuslain tekstissä muotoiltu. Selvää luonnollisesti on, että täsmällisen kiellon tai oikeuden muotoon kirjoitettuun säännökseen on helpompi oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa tukeutua kuin väljemmin muotoiltuihin säännöksiin. Silti myös avoimemmin muotoillut yleislausekkeet ja sanamuotonsa mukaan ensi sijassa lainsäätäjään kohdistuvat säännökset voivat saada tärkeän merkityksen yksittäisen oikeusjutun ratkaisemisen kannalta. Perusoikeussäännösten erilaisten sanamuotojen merkitystä ei siis voida ratkaisutoiminnassa sivuuttaa, mutta toisaalta on syytä olla varovainen siinä suhteessa, ettei näiden sanamuotojen välisiä eroja korosteta liiaksi.

Viime vuosina kertynyt perusoikeuksia koskeva oikeuskäytäntö osoittaa selvästi sen, että perusoikeussäännösten vaikutus- ja käyttötavat konkreettisesti oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa ovat olennaisella tavalla riippuvaisia siitä, minkälaisessa ratkaisutilanteessa kyseisiä säännöksiä kulloinkin sovelletaan.

¹⁰⁵ Viljanen 1999, 141.

Seuraavassa tarkastellaan lähemmin, millaisissa ratkaisutilanteissa ja miten perusoikeuksia on tähänastisessa ratkaisukäytännössä sovellettu.

5.2.3. Perusoikeusrajoitukset

Selkeimmän perusoikeustapausten ryhmän tuomioistuinkäytännössä näyttävät muodostavan sellaiset tuomioistuinratkaisut, joissa arvioinnin kohteena on ollut jokin julkisen vallan perusoikeuteen kohdistama rajoitustoimi. Tätä ryhmää edustavan tapausaineiston tarkastelun pohjalta voidaan todeta, ettei perusoikeuksien yleisillä rajoitusedellytyksillä ole lainkäyttötoiminnassa ainakaan toistaiseksi ollut aivan yhtä keskeistä asemaa kuin lainsäädäntövaiheen perusoikeuskontrollissa. Tuomioistuimet eivät nimittäin ainakaan julkilausuttujen ratkaisuperustelujensa valossa näytä toistaiseksi tukeutuneen perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten testiin erityisen systemaattisella tavalla arvioidessaan erilaisia perusoikeusrajoituksia. Tämä ei ole sinänsä yllättävää sitä taustaa vasten, että perusoikeusuudistuksen esitöiden valossa yleiset rajoitusedellytykset liittyvät erityisesti lainsäädäntövaiheen perusoikeusharkintaan.¹⁰⁶ Toisaalta tuomioistuinkäytännössä on kuitenkin nähtävissä selviä merkkejä siitä, että yleisten rajoitusedellytysten merkitys on vahvistumassa myös lakien soveltamistoiminnan tasolla. Monia yleiseen rajoitustestiin liittyvistä kriteereistä on nimittäin hyödynnetty tuomioistuinten ratkaisujen perusteluissa. Varsin harvinaisia ovat kuitenkin vielä sellaiset ratkaisut, joissa tuomioistuin olisi arvioinut jotakin tiettyä rajoitusta kohta kohdalta kaikkien rajoitusedellytysten kannalta.¹⁰⁷ Sen sijaan selvästi tyypillisempiä ovat sellaiset ratkaisut, joissa on kiinnitetty huomiota lähinnä johonkin yksittäiseen rajoitusedellytykseen. Erityisesti lailla säätämisen vaatimus, suhteellisuusvaatimus ja oikeusturvavaatimus ovat olleet oikeuskäytännössä usein esillä, mutta myös muilla yleisillä rajoitusedellytyksillä näyttäisi olevan merkitystä lainkäytön kannalta.

Lailla säätämisen vaatimus

Edellä on jo viitattu sellaisiin oikeustapauksiin, joissa on perusoikeussäännöksen nojalla katsottu, ettei yksilöä saa esimerkiksi rangaista, erottaa työstä eikä hänen henkilökohtaiseen koskemattomuuteensa saa puuttua ilman lain tasoisen ja riittävän täsmällisen toimivaltasäännöksen tukea. Näissä tapauksissa oli kysymys sellaisten perusoikeussäännösten soveltamisesta, joissa kielto puuttua perusoikeuteen ilman lakitasoisen normin tukea ilmenee suoraan kyseisen perusoikeussäännöksen sanamuodosta. Kuitenkin vaatimus perusoikeusrajoitus-

¹⁰⁶ Ks. *Viljanen* 2001, 351–353.

¹⁰⁷ Keskimääräistä perusteellisemmin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten testiä on hyödynnetty esimerkiksi Rovaniemen hovioikeuden ratkaisuissa 11.6.2001, R 99/665 sekä 28.6.2002, R 02/86. Ks. lähemmin jäljempänä s. 263–268.

ten lakitasoisuudesta koskee muitakin oikeuden muotoon kirjoitettuja perusoikeuksia.¹⁰⁸

Esimerkkinä oikeuskäytännöstä voidaan viitata korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun, jossa katsottiin, ettei kunnanvaltuuston työjärjestyksen tasoisella normilla ollut sallittua rajoittaa valtuuston jäsenen puhevapautta. Näin siksi, ettei kuntalaissa tuolloin ollut säännöstä, joka olisi antanut valtuustolle toimivallan puuttua kyseisellä tavalla perusoikeutena turvattuun sananvapauden käyttöön.¹⁰⁹

Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus

Myös perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksella näyttäisi olleen oikeuskäytännössä merkitystä. Tältä osin esimerkkinä voidaan viitata korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun¹¹⁰, jossa katsottiin muun ohella, ettei viranomainen voinut myöntää kaivoslain mukaisia valtausoikeuksia sillä tavoin avoimina, että valtauksista aiheutuvat haitalliset vaikutukset poronhoidolle jäisivät myöhempien neuvottelujen varaan. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan sellaisen hallintopäätöksen, joka saattoi aiheuttaa merkittäviä rajoituksia saamelaisten perustuslain 17.3 §:ssä turvattuun oikeuteen ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan, tuli olla niin täsmällinen, että tällaisen perusoikeusrajoituksen laajuus ja laatu oli siitä ennakolta riittävän yksiselitteisesti pääteltävissä. Tästä voidaan vetää se johtopäätös, että paitsi perusoikeutta rajoittavan lain myös sellaisen yksittäisen hallintopäätöksen, jolla toimeenpannaan lakiin perustuva perusoikeusrajoitus, tulee täyttää täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus.

Hyväksyttävä rajoitusperuste

Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvalla hyväksyttävän rajoitusperusteen vaatimuksella on läheinen yhteys hallinto-oikeudellisen tarkoitussidonnaisuuden periaatteen kanssa. Molemmissa vaatimuksissahan on kysymys sen arvioimisesta, millaisten tarkoituserien toteuttamiseksi julkisen vallan organit ovat oikeutettuja puuttumaan yksityishenkilöiden oikeusasemaan. Hallinto-oikeudellisen tarkoitussidonnaisuuden vaatimuksen on katsottu edellyttävän, etteivät viranomaiset käytä toimivaltuuksiaan puuttua yksityisten oikeusasemaan muiden kuin sellaisten tarkoituserien saavuttamiseksi, joiden vuoksi lainsäätäjät on kyseiset valtuudet niille myöntänyt. Viranomaisvaltuuksien käyttämistä muiden kuin tällaisten lainsäätäjän osoittamien tarkoituserien saavuttamiseksi, kutsutaan hallinto-oikeudellisessa doktriinissa harkintavallan väärinkäytöksi, joka muodostaa hallintopäätöksen kumoamisperusteen.¹¹¹ Sel-

¹⁰⁸ Ks. Viljanen 2001, 88–101.

¹⁰⁹ Ks. KHO 2000:10. Sittenmin asia on lainsäädäntömuutoksella 1.2.2002/81 ratkaistu. Ks. myös HE 46/2001 vp.

¹¹⁰ KHO 1999:14.

¹¹¹ Ks. esim. Merikoski 1958, 58–59, Konstari 1979, passim. ja Laakso 1990, 235 ss.

vitettäessä yksittäistapauksittain, onko tietty viranomainen syyllistynyt harkintavallan väärinkäyttöön vai ei, arvioidaan tarkastelun kohteena olevaa viranomaistoimenpidettä varsin tyypillisesti sen lainsäädännön tarkoituksien valossa, jotka erityisesti koskevat kyseisen viranomaisen toimintaa.

Perusoikeusjärjestelmään kytkeytyvä hyväksyttävän rajoitusperusteen vaatimus korostaa tarvetta laventaa näkökulmaa yksittäisen lain tai lainsäädäntölohkon perspektiiviä laajemmalle. Jotta viranomainen voisi legitimiä puuttua johonkin yksityishenkilölle kuuluvaan perusoikeuspositioon, ei riitä, että kyseinen toimenpide palvelee tietyn lakitasoisen säännöksen osoittamia tarkoituksia, vaan näiden tarkoituksien tulee olla hyväksyttäviä myös koko perusoikeusjärjestelmän kannalta. Siten muodostettaessa käsitystä siitä, minkä tarkoituksien toteuttamiseksi viranomaisella on toimivalta puuttua yksilön perusoikeuksiin, on kulloinkin käsillä olevan lain säännösten ohella kiinnitettävä huomiota myös perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen.¹¹² Jo lakien säätämisen vaiheessa tulee pyrkiä huolehtimaan siitä, ettei viranomaisvaltuuksia yksilöiden perusoikeuksien rajoittamiseen perusteta muista kuin perustuslain kannalta hyväksyttävistä syistä. Kuitenkin myös näitä valtuuksia käytettäessä on vielä tapauskohtaisesti selvitettävä, onko juuri siinä tilanteessa käsillä sellaisia sekä lain että perustuslain kannalta hyväksyttäviä syitä, jotka oikeuttavat toimeenpanemaan kyseisen konkreettisen rajoitustoimen.¹¹³ Perustuslainmukaisen laintulkinnan keinoin voidaan jossakin käytännön ratkaisutilanteessa päätyä esimerkiksi siihen, ettei käsillä ole hyväksyttäviä perusteita käyttää lain sinänsä sallimaa perusoikeuden rajoitustoimivaltaa ainakaan koko laajuudessaan. Varsin poikkeuksellisia lienevät kuitenkin sellaiset tilanteet, joissa jonkin lain soveltaminen ei tulisi lainkaan kysymykseen perustuslain 106 §:n perusteella siksi, että lain taustalla ei olisi perustuslain kannalta hyväksyttäviä rajoitusperusteita.

Esimerkkinä oikeuskäytännöstä, jossa on tukeuduttu perusoikeusperusteen lain rajoitustoimivaltasäännöksen tulkinnassa, voidaan viitata korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen, jonka mukaan alkoholijuomien anniskelulupahakemusta ei voitu hylätä sillä perusteella, ettei alueella lupaviranomaisen arvion mukaan ollut tarvetta uudelle anniskelupaikalle.¹¹⁴ Tuomioistuimien perusteli ratkaisuaan muun muassa sillä, että kun anniskelulupajärjestelmä merkitsee olennaista rajoitusta hallitusmuodon 15.1 §:n (PL 18.1 §) mukaan jokaiselle kuuluvaan oikeuteen hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla, on anniskelulupaa koskevia alkoholilain säännöksiä tulkittava perusoikeusmyönteisesti siten, että ”elinkeino- ja yrittämisen vapautta rajoitetaan mahdollisimman vähän ja vain alkoholilain 1 §:ssä säädettyssä tarkoi-

¹¹² Ks. Koillinen Oikeus 2001, 500.

¹¹³ Ks. Viljanen 2001, 128–129.

¹¹⁴ KHO 1997:57.

tuksessa”. Kun kysymys siis oli merkittävästä perusoikeuteen kohdistuvasta rajoituksesta, oli KHO:n mukaan erityisen tärkeää, että laissa ilmaistuja rajoitusvaltuuksia tulkittiin sallittujen tarkoituksien osalta suppeasti.

Suhteellisuusvaatimus

Myös suhteellisuusvaatimus on jo perinteisesti kuulunut niihin yleisiin hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin, joiden pohjalta hallintopäätösten laillisuutta hallintolainkäytössä arvioidaan. Kysymys on tällöin erityisesti sen arvioinnista, ovatko julkisen vallan yksityishenkilöiden asemaan puuttuvat toimet mitoitettu oikein. Ovatko viranomaisen käyttämät keinot toisin sanoen oikeassa suhteessa niiden tarkoituksien kanssa, joita toimenpiteellä tavoitellaan?¹¹⁵ Yksilöiden perusoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten yhteydessä suhteellisuusperiaatteen merkitys korostuu erityisesti. Niinpä esimerkiksi yksilön henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, kotirauhaan, kokoontumisvapauteen tai elinkeinovapauteen ei ole yksittäistapauksessa luvallista puuttua laajemmin kuin on välttämätöntä käsillä olevan lain ja perustuslain kannalta hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi. Lain abstraktisti suomia toimivaltuuksia puuttua johonkin perusoikeuteen ei ole luvallista käyttää yhtään laajemmin kuin käsillä olevassa konkreettisessa tilanteessa on välttämätöntä.

Korkeimman hallinto-oikeuden käytännöstä voidaan esimerkkinä viitata ulkomaalaisasioissa omaksuttuun ratkaisulinjaan, jonka mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan turvaamaa yksilön oikeutta nauttia perhe-elämäänsä ei yksittäistapauksissa ole lupa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä.¹¹⁶ Myös omaisuudensuojan osalta KHO on tukeutunut suhteellisuusvaatimukseen katsoessaan, että autoverolain sanamuodon mukainen tulkinta olisi eräässä yksittäistapauksessa johtanut tilanteeseen, jossa verovelvollisen toiminta ja siihen liittyvä veroseuraamus eivät olisi olleet kohtuullisessa suhteessa keskenään.¹¹⁷

Oikeusturvavaatimus

Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvalla oikeusturvavaatimuksella on luonnollisesti tärkeä asema lainkäyttötoiminnassa. Tässä vaatimuksessa on kysymys paitsi yhdestä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten testin elementistä myös sekä perustuslaissa että ihmisoikeussopimuksissa turvatusta keskeisestä yksilön oikeudesta, johon liittyy runsaasti yksityiskohtaista oikeuskäytäntöä niin kansainvälisesti kuin kotimaassakin.

¹¹⁵ Ks. esim. *Laakso* 1990, 214–216 ja *Mäenpää* 2000, 198–199.

¹¹⁶ KHO 1997:111.

¹¹⁷ Ks. KHO 11.9.2000 T 2237. Ks. ratkaisusta lähemmin *Viljanen* 2001, 226 ja *Riekkinen* 2001, 200–208.

Kotimaisesta oikeuskäytännöstä voidaan viitata esimerkkinä korkeimman oikeuden ratkaisuun¹¹⁸, jossa katsottiin, että yhdistyslain ja urheilujärjestön sääntöihin sisältyvistä kannerajoituksista huolimatta huippu-urheilijalla oli oikeus saada tuomioistuimessa asiallisesti tutkittavaksi hänelle asetetun neljän vuoden pituisen kilpailukiellon perusteena ollut kysymys siitä, oliko hän syyllistynyt dopingin käyttöön. Keskeisenä perusteena sille, etteivät kannerajoitukset tulleet sovellettaviksi tässä tilanteessa, oli muun muassa se, että järjestön päätökseen liittyi sellaisia urheilijan ammatillista uraa ja taloudellista asemaa koskevia merkittäviä tosiasiallisia vaikutuksia, jotka eivät yleensä ole tyypillisiä aatteellisten yhdistysten toiminnassa. Kysymys syyllistymisestä dopingiin kosketi korkeimman oikeuden mukaan myös olennaisella tavalla urheilijan kunniaa, joka kuuluu perustuslain yksilölle turvaamiin perusoikeuksiin. Päätökseen liitetyn esittelijän mietinnön mukaan urheilijan oikeussuojan tarvetta voitiin perustella myös sillä näkökohdalla, että valtakunnalliset ja kansainväliset urheilujärjestöt ovat käytännössä määräävässä asemassa edustamiensa urheilulajien kilpailutoiminnan järjestämisessä. Urheilijalla on siten oikeussuojan tarvetta muun muassa sen kysymyksen osalta, ettei järjestö aseta häntä perusteettomasti eri asemaan muiden urheilijoiden kanssa päättäessään kilpailujen osanotto-oikeuksia koskevista säännöistä ja niiden soveltamisesta. Kilpailukiellon merkittävät vaikutukset yksilön perusoikeuksien (tässä tapauksessa ainakin yksilön vapaus hankkia toimeentulonsa, omaisuudensuoja, kunnian suoja ja yhdenvertaisen kohtelun vaatimus) kannalta muodostivat siis tapauksessa keskeisen perusteen sille, että hänellä katsottiin olevan oikeus saada dopingin käyttöön perustuva kilpailukieltopäätös tuomioistuimessa tutkittavaksi yhdistyslain tulkinnassa tavanomaisesti noudatettujen periaatteiden ja järjestön sääntöjen estämättä.

Yksilön omaisuuteen liittyvänä ja samansuuntaista tulkintatapaa ilmentävänä voidaan pitää myös korkeimman oikeuden ratkaisua, jossa oli kysymys takavarikon kumoamista koskevan vaatimuksen tutkimisesta.¹¹⁹ Alemmista oikeusasteista poiketen korkein oikeus katsoi perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeusturvasäännöksistä johdettavissa olevien oikeusturvavaatimusten edellyttävän, että kysymys takavarikon kumoamisesta tuli kyseisessä tilanteessa voida saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi, vaikkei kysymys ollutkaan sellaisesta tilanteesta, jota pakkokeinolain asianomaisessa säännöksessä tarkoitettiin.

Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus

Tämä vaatimus velvoittaa lainkäyttäjää sekä muita lakien soveltajia huolehtimaan siitä, etteivät ne päätöksenteossaan loukkaa ihmisoikeussopimusten asettamia aineellisia tai menettelyllisiä vaatimuksia. Tämä velvollisuus on kiinnitettävissä muun ohella perustuslain 22 §:ään, joka asettaa kaikkien julkisten elinten velvollisuudeksi turvata sekä perusoikeuksien että ihmisoikeuksien toteutuminen. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaaminen ovat siis sillä

¹¹⁸ Ks. KKO 1998:12.

¹¹⁹ KKO 1998:148

tavoin rinnakkaisia tehtäviä, että lakeja on sovellettava sekä perusoikeus- että ihmisoikeusmyönteisellä tavalla.

Tuomioistuinten käytännössä ihmisoikeusmääräysten soveltaminen onkin ollut varsin yleistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisen jälkeisenä kautena. Osaltaan tämä on ollut yhteydessä siihen, että tuomioistuinten tottumus kotimaisten perusoikeuksien soveltamiseen oli aluksi vähäisempää. Vielä perusoikeusuudistuksen aikoihin ihmisoikeussopimusmääräyksiin nojautuminen oli tuomioistuimissa yleisempää kuin kotimaisiin perusoikeussäännöksiin tukeutuminen. Nytemmin tilanne on tässä suhteessa tasoittunut ja jatkossa on oletettavaa, että kotimaisten perusoikeuksien merkitys tulee korostumaan entisestään lainkäytössä ja hallinnossa. Silti edelleen esiintyy yleisesti ratkaisuja, joissa perusoikeussäännöksen rinnalla viitataan ikään kuin tavan vuoksi tai pedagogisista syistä myös vastaavaan ihmisoikeusmääräykseen. Tällainen viittaaminen ei kuitenkaan ole oikeudellisesti välttämätöntä ainakaan sellaisissa tilanteissa, joissa se ei tuo ratkaisuun mitään merkityksellisiä lisänäkökohtia.¹²⁰ Oikeuskirjallisuudessa onkin esitetty kantoja, joiden mukaan kotimaisissa soveltamisyhteyksissä olisi perusteltua tukeutua ensisijaisesti kotimaisiin perusoikeussäännöksiin ja viitata ihmisoikeussopimusmääräyksiin vain, jos niillä on jotakin olennaista merkitystä asian ratkaisun kannalta. Perusteluna tämän suuntaisille kannanotoille on viitattu muun muassa siihen, että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräykset ja niiden soveltamiskäytännöt edustavat tyyppillisesti eräänlaista yksilön oikeuksien suojan kansainvälistä minimitasoa. Kotimaisten perusoikeussäännösten puitteissa yksilöiden perusoikeuksia on mahdollista suojata pidemmällekin.¹²¹ Kulloinkin ratkaistavana olevasta tapauksesta kuitenkin riippuu, mitkä määräykset ovat juuri sen ratkaisemisen kannalta relevantteja.

Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus

Verrattuna edellä tarkasteltuihin perusoikeuksien yleisiin rajoituskriteereihin on jossain määrin hankalampi arvioida kysymystä siitä, millainen merkitys perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksella on lainsoveltamistoiminnan näkökulmasta. Kysymyksessä on nimittäin eräissä suhteissa muista rajoitusedellytyksistä poikkeava kriteeri, josta esimerkiksi *Viljanen* on todennut, että ”ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksella ei normaaleissa perusoikeuksien rajoitusten arviointitilanteissa välttämättä ole useinkaan itenäistä merkitystä, sillä perusoikeuden ydinalueeseen puuttuvat rajoitukset lienevät poikkeuksesta ainakin suhteellisuusvaatimuksen ja useimmissa tapauksissa myös ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimuksen vastaisia”.¹²²

¹²⁰ *Jonkka* LM 1998, 1256–1257.

¹²¹ Ks. esim. *Jonkka* LM 1998, 1256–1257 ja *Viljanen* 2001, 284–285.

¹²² *Viljanen* 2001, 248–249.

Kysymyksessä on siis eräällä tavalla epäitsenäisempi kriteeri muihin rajoitus-edellytyksiin verrattuna.

Perusoikeuksien ydinalueen määrittämiseen liittyy myös muita ongelmallisia kysymyksiä. Ydinalueen piiriä ei ensinnäkään ole mahdollista määritellä perusoikeuksien yleisten oppien tasolla, vaan asiaa on tarkasteltava perusoikeuskohtaisesti. Tällöin taas käy ilmeiseksi, että eri perusoikeuksien välillä saattaa olla merkittäviäkin eroja siinä suhteessa, kuinka selkeästi niiden ydinalue on mahdollista määritellä. Esimerkiksi henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden kohdalla ydinalueen määrittely ei välttämättä tuota ylipääsemättömiä ongelmia, mutta sen sijaan esimerkiksi omaisuudensuojan tai elinkeinovapauden ehdottomasti suojatun ydinalueen määrittely voi olla vaikeampaa.¹²³ Varauksella on suhtauduttava ainakin sellaiseen ajatukseen, että näiden perusoikeuksien ydinalue voitaisiin määritellä abstraktilla tasolla esimerkiksi luettelemalla tyhjentävästi ja kattavasti ne osatekijät, jotka aina ja kaikissa oloissa kuuluvat kyseisen perusoikeuden koskemattomaan ytimeen.

Konkreettisen ratkaisutilanteen tasolla saattaa sen sijaan olla jossakin määrin helpompi arvioida, merkitseekö tarkastelun kohteena oleva rajoitus juuri siinä tilanteessa kiellettyä puuttumista tarkasteltavana olevan perusoikeuden ytimeen. Tässä mielessä voidaan siis sanoa, että perusoikeuksien ydinalueen määrittely on enemmän tai vähemmän sidoksissa kulloisenkin harkintatilanteen kokonaisuuteen ja erityisesti siihen, kuinka painavalla perusteella kyseiseen perusoikeuteen puututaan.¹²⁴ Näin ollen kysymys perusoikeuden ydinalueesta-kaan ei ole yleensä täysin absoluuttisesti ratkaistavissa oleva asia vaan edellyttää tukeutumista suhteellisuusperiaatteeseen. Tätä ajatusta seuraten oikeuden ydinalueeseen kuuluviksi voitaisiin lukea lähinnä sellaiset painoarvoltaan hyvin tärkeät yksilön edut, joita painavampia vastaperusteita ei normaalioloissa pidetä mahdollisina.¹²⁵

Edellä olevan valossa ei olekaan yllättävää, ettei tähän kriteeriin ole kotimaisessa tuomioistuinkäytännössä havaitakseni tukeuduttu. Toisaalta on kuitenkin korostettava, että vaikka ydinaluekriteerin soveltaminen ei käytännössä olekaan aina yksinkertaista tai tule erityisen usein kysymykseen, on kyseisellä vaatimuksella kuitenkin tärkeä periaatteellinen merkitys perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten joukossa. Kyseinen kriteeri nimittäin korostaa ajatusta siitä, etteivät perusoikeudet yleensä tarjoa samantasoista suojaa läpi koko soveltuvuusalueensa, vaan tämän suojan intensiteetti on riippuvainen siitä, kuinka lähelle suoja-alueen keskiötä kulloinenkin rajoitustoimi kohdistuu. Julkisen vallan rajoituskompetenssia voitaneen pitää lähtökohtaisesti sitä laajempana, mitä kauemmas perusoikeuden ytimestä rajoitus kohdistuu. Vastaavasti tämä

¹²³ Viljanen 2001, 230 ja 240.

¹²⁴ Ks. Manninen LM 1995, 595–597, Lämsineva 1999, 505–506 ja Viljanen 2001, 237–248.

¹²⁵ Alexy 1986, 267–272.

kompetenssi kapenee perusoikeuden ydintä lähestyttäessä. Jossain kohdin tulee vastaan raja, jonka jälkeen rajoituksen voidaan katsoa kohdistuvan sillä tavoin perusoikeuden ytimeen, ettei sitä enää voida pitää perustuslainmukaisena toimenä. Tämän rajan ylittämisen jälkeen voidaan sanoa, että kyseisen perusoikeus on tarkasteltavana olevassa tilanteessa käynyt tyhjäksi tai merkityksettömäksi.¹²⁶

Yhdenvertaisuusvaatimus rajoitustestiä täydentävänä kriteerinä

Yhtenä lainkäytön ja hallinnon kannalta tärkeänä yleisenä kriteerinä, joka ei suoraan sisälly perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten luetteloon, voidaan pitää yhdenvertaisuusvaatimusta. Arvioitaessa erilaisten perusoikeusrajoitusten perustuslainmukaisuutta on yhdenvertaisuusvaatimuksella varsin samankaltainen merkitys ja funktio kuin yleisillä rajoitusedellytyksilläkin. Kysymyksessähän on edellytys, jolla on merkitystä jokseenkin kaikenlaisissa perusoikeuksiin liittyvissä harkintatilanteissa. Yhdenvertaisuusvaatimusta voidaan siten hyvällä syyllä tarkastella samankaltaisena yleisenä rajoitusedellytyksenä kuin esimerkiksi oikeusturvavaatimusta tai suhteellisuusvaatimustakin. Samoin kuin oikeusturvasta on huolehdittava aina kun yksilön perusoikeuksiin puututaan, on näissä tilanteissa huolehdittava myös siitä, ettei toimenpiteellä aseteta yksilöitä perusteettomasti eri asemaan keskenään. Yksilöiden perusoikeuksia ei toisin sanoen ole luvallista rajoittaa tavalla, joka perusteettomasti syrjisi tai suosisi joitakin henkilöitä muihin vastaavassa asemassa oleviin henkilöihin verrattuna. Perusoikeusrajoitus, joka läpäisee kaikki muut yleiset rajoitusedellytykset, voi olla perustuslainvastainen siksi, että se loukkaa yhdenvertaisuusvaatimusta.

Oikeuskäytännössä yhdenvertaisuusvaatimuksella on jo pitkään ollut tärkeä merkitys. Siihen tukeudutaan päätösten perusteluissa varsin yleisesti niin yleisissä tuomioistuimissa kuin hallintolainkäytössäkin. Esimerkiksi korkeimman oikeuden käytännöstä on löydettävissä runsaasti sellaisia ratkaisuja, joissa on kiinnitetty huomiota muun muassa velkojen ja perillisten yhdenvertaiseen kohteluun liittyviin kysymyksiin. Korkeimman hallinto-oikeuden viime aikaisessa käytännössä yhdenvertaisuusnäkökohdille on puolestaan annettu oikeudellista merkitystä esimerkiksi vammaispalveluihin, liikenne- ja rakennuslupiin sekä verotukseen liittyvien ratkaisujen yhteydessä. Läheskään kaikissa näissä tapauksissa yhdenvertaisuusvaatimus ei ole selkeästi liittynyt jonkin (muun) perusoikeuden rajoituksen arviointiin, mutta myös sen suuntaisia ratkaisuja oikeuskäytännöstä on löydettävissä. Tällaisesta ratkaisusta oli kysymys esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä, jossa arvioitiin sekä hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojan

¹²⁶ Ks. Manninen 1999, 409 ja Viljanen 2001, 229–250.

että 5 §:n yhdenvertaisuusvaatimuksen kannalta kysymystä siitä, oliko optiotodistusten myyntivoittoa sallittua verottaa pääomatulon sijasta ansiotulona taannehtivasti vaikuttavan verolain säännöksen perusteella.¹²⁷

5.2.4. Muunlaisia soveltamistilanteita

Yhdenvertaisuusvaatimukselle yleisenä oikeudenmukaisuusperiaatteena on tunnusomaista, ettei se koske ainoastaan perusoikeuksien rajoitustilanteita, vaan sillä tärkeä merkitys myös esimerkiksi sellaisissa ratkaisutilanteissa, joissa arvioidaan, onko julkinen valta täyttänyt perusoikeuksia koskevan aktiivisen suojaamis- tai toteuttamisvelvollisuutensa. Esimerkiksi erilaisten sosiaalietujen ja -palvelujen jaossa on kunnioitettava yhdenvertaisuusvaatimusta. Tässä mielessä yhdenvertaisuusperiaatteen käyttöala on siis varsin laaja.

Kaikki perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset sen sijaan eivät välttämättä sellaisenaan sovellu esimerkiksi taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien kohdalla tyypillisten harkintatilanteiden analyysin välineeksi.¹²⁸ Ylipäänsä yleisten rajoitusedellytysten testin käyttökelpoisuus voi olla rajallinen arvioitaessa kysymyksiä siitä, onko julkinen valta ryhtynyt sellaisiin riittäviin aktiivisiin toimenpiteisiin, joita jonkin perusoikeuden toteuttaminen edellyttää. Tällaiset positiiviset ulottuvuudet eivät ole ominaisia ainoastaan TSS-oikeuksille, vaan myös vapausoikeudet voivat edellyttää julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä. Tuomioistuimilla ja lainvalvojilla puolestaan on tärkeä rooli sen valvomisessa, että julkinen valta täyttää tällaiset aktiiviset toimintavelvoitteensa.

Perusoikeuksien positiiviset ulottuvuudet oikeuskäytännön valossa

Oikeuskäytännöstä löytyy kohtalaisen runsaasti sellaisia tapauksia, joissa on arvioitu kysymystä siitä, onko julkinen valta täyttänyt perusoikeuden toteuttamiseen liittyvät velvoitteensa. Melko tyypillisiä näyttäisivät olevan varsinkin sellaiset ratkaisut, joissa perusoikeuksista on haettu tulkinnallista tukea siihen, miten jotakin tavallisen lain säännöksiin perustuvaa julkiseen valtaan kohdistuvaa velvoitetta tulee yksittäistapauksessa tulkita.

Korkein hallinto-oikeus on esimerkiksi hallitusmuodon 13.1 §:n (PL 16.1 §) maksutonta perusopetusta koskevaan säännökseen sekä peruskoululain opetuksen järjestämisvelvollisuutta koskevaan yleissäännökseen tukeutuen katsonut, ettei kunta voinut tiettyihin määrärahojen käyttöä koskeviin yleisperiaatteisiin nojautumalla ja oppilaan yksilöllistä tarvetta selvittämättä hylätä hakemusta koulunkäyntiavustajan saamiseksi, vaikka peruskoululaissa ei ol-

¹²⁷ KHO 1998:53.

¹²⁸ Ks. Viljanen 2001, 360–361.

lutkaan nimenomaista säännöstä oppilaan oikeudesta henkilökohtaiseen avustajaan.¹²⁹ Samoin kunta ei korkeimman hallinto-oikeuden mukaan voinut yleisten periaatelinjaustensa perusteella olla myöntämättä henkilölle sitä määrää ortopedisiä jalkineita, jota hänen yksilöllinen lääkinällisen kuntoutuksen tarpeensa edellytti. Tässä ratkaisussa sovellettujen tavallisten lakien ja asetusten säännösten tulkinnassa nojaututtiin vahvasti perustuslain 19 ja 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen turvata jokaiselle riittävät terveyspalvelut. Myös perustuslain 5 §:n syrjintäkiellolla oli merkitystä asian ratkaisussa.¹³⁰

Yleisten tuomioistuinten puolella perusoikeuksien toteuttamisvelvollisuuteen liittyviä kysymyksiä on arvioitu lähinnä vahingonkorvausoikeudellisissa yhteyksissä. Esimerkiksi Helsingin hovioikeus velvoitti päätöksellään¹³¹ kunnan korvaamaan yksityishenkilölle sellainen vahinko, jonka se oli aiheuttanut laiminlyömällä lasten päivähoidosta annetun lain mukaisen velvollisuutensa järjestää lapselle päivähoitopaikka. Päivähoitolain säännösten ohella hovioikeus vetosi ratkaisunsa tueksi myös hallitusmuodon 15 a §:n 3 momenttiin (PL 19.3 §), jonka mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Hovioikeuden mukaan kantajan oli päivähoitolain ja mainitun hallitusmuodon säännöksen nojalla täytynyt voida luottaa siihen, että kunta järjestää kyseisen päivähoitopaikan. Korkein oikeus sen sijaan ratkaisi asian yksinomaan päivähoitolain säännösten perusteella.¹³² Toisena esimerkkinä tämänkaltaisesta vahingonkorvausoikeudellisesta asiasta voidaan viitata päätökseen,¹³³ jossa kunta veloitettiin suorittamaan pitkäaikaistyöttömälle vahingonkorvausta sillä perusteella, ettei se ollut täyttänyt työllisyyslain mukaista velvollisuuttaan järjestää pitkäaikaistyöttömänä olleelle työnhakijalle työntekomahdollisuutta. Korkein oikeus perusti tässäkin asiassa päätöksensä yksinomaan työllisyyslain säännöksiin, mutta käräjäoikeus sen sijaan tukeutui omassa ratkaisussaan myös hallitusmuodon 6.2 §:n (592/1972) säännökseen, jonka mukaan valtiovallan asiana oli tarvittaessa järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä.

Perusoikeuskollisiot ja horisontaalisuhteet

Oikeuskäytännössä kohdataan varsin yleisesti myös useamman perusoikeuden välisiä kollisioasetelmia. Viitataan tässä kollisiotilanteilla lähinnä sellaisiin asetelmiin, joissa on vastakkain eri henkilötahojen perusoikeuspositioita, eikä voida yksiselitteisesti sanoa, että jotakin niistä oltaisiin erityisesti rajoittamassa, vaan keskeisenä kysymyksenä on harkinta ristikkäisten perusoikeusnäkökohtien välillä.

¹²⁹ KHO 2000:13.

¹³⁰ KHO 2000:63.

¹³¹ Helsingin HO 28.10.1999, S 98/225.

¹³² KKO 2001:93.

¹³³ KKO 1997:141.

Yhtenä esimerkkinä tällaisesta kollisiotyypisistä ratkaisusta voidaan viitata korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun¹³⁴, jossa punnittiin vastakkain asiakirjajulkaisuuteen ja yksityiselämän suojaan liittyviä näkökohtia. Ratkaisun yksityiskohtiin menemättä voidaan todeta, että useita perusoikeussäännöksiä ja tavallisen lain säännöksiä yhdessä lukemalla korkein hallinto-oikeus päätyi harkinnassaan lääninoikeuden kannasta poiketen ratkaisuun, jonka mukaan julkisuusnäkökohta sai tässä tapauksessa väistyä yksityisyyden suojan tieltä.

Toisaalta tuomioistuinten perustelutavalle näyttää toistaiseksi olleen tyypillistä se, ettei ratkaisuissa aina lausuta julki ainakaan kaikkia niitä perusoikeusnäkökohtia, joita tietyssä harkintatilanteessa punnitaan vastakkain. Joissakin tapauksissa on kuitenkin mahdollista yrittää jälkikäteen rekonstruoida, millaisia perusoikeuspositioita tietyssä ratkaisutilanteessa on otettu huomioon.

Esimerkkinä tällaisesta ratkaisusta viitataan Vaasan hovioikeuden päätökseen, jossa oli muun ohella kysymys franchise- sopimukseen sisältyvän välityslausekkeen sovitellusta.¹³⁵ Hovioikeus katsoi asiassa, että välityslausekkeen soveltamista oli kyseisessä tilanteessa pidettävä kohtuuttomana, koska ammatitautidin vuoksi maksukyvyttömäksi tullut sopijapuoli menettäisi tällöin hallitusmuodon 16 §:ään ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen perustuvan oikeutensa saada riita-asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tärkeänä perusteena ratkaisun taustalla oli se, ettei välimiesmenettelyssä ollut mahdollisuutta saada maksutonta oikeudenkäyntiä. Hovioikeus nojautui tässä ratkaisussaan nimenomaisesti perusoikeuksiin vain oikeusturvavaatimuksen osalta. Kuitenkin päätöksen perustelujen valossa voidaan päätellä, että kyseistä oikeusturvanäkökohtaa punnittiin ratkaisussa sitä perustuslain omaisuuden suoja säännökseen kiinnittyvää periaatetta vastaan, jonka mukaan välityslausekkeen samoin kuin muidenkin sopimusehtojen pysyvyyttä tulee lähtökohdaisesti kunnioittaa. Painavat oikeusturvasyynä kuitenkin oikeuttivat tässä tapauksessa poikkeamisen tästä sopimusten pysyvyyden periaatteesta.

5.2.5. *Perusoikeuksien merkityksestä hallinnossa*

Edellä on tarkasteltu perusoikeuksien merkitystä pääasiassa lainkäyttötoiminnan kannalta, mutta perusoikeudet on otettava huomioon myös kaikessa viranomaistoiminnassa. Itsestään selvää lienee, että yksilöiden perusoikeuksien kunnioittamisella on tärkeä merkitys vaikkapa sellaisessa ympäristö-, sosiaali-, terveys-, poliisi-, sotilas-, vero-, syyttäjä- ja ulosottoviranomaisten toiminnassa, jolla on välittömiä vaikutuksia yksilöiden oikeusasemaan. Yksilöiden perusoikeuksia on toisin sanoen kunnioitettava sekä erilaisia etuja jaettaessa että rajoituksia ja velvollisuuksia asetettaessa. Tällaisissa asiayhteyksissä perus-

¹³⁴ KHO 1998:13.

¹³⁵ Vaasan HO 1.12.1999, S 98/463.

oikeudet sitovat viranomaisten toimivaltuuksien käyttöä sekä varsinaisten hallintopäätösten että niin sanotun tosiasiallisen toiminnan osalta. Perusoikeuksien merkityksen kasvua tämänkaltaisen viranomaistoiminnan näkökulmasta ilmentää selkeästi muun muassa se, että niin hallintolainkäytössä kuin yleisten lainvalvojienkin toiminnassa viranomaisten päätöksiä ja toimenpiteitä arvioidaan nykyisin varsin yleisesti perusoikeusperspektiivistä.

Yksityishenkilöiden asemaan konkreettisesti vaikuttavan hallintotoiminnan ohella perusoikeudet tulee ottaa huomioon myös muunlaisessa viranomaistoiminnassa. Siten viranomaisten tulee kunnioittaa perusoikeuksia esimerkiksi erilaisessa suunnitteluun, ohjaukseen ja resurssien jakoon liittyvässä päätöksenteossään. Kun viranomaiset eri hallinnonaloilla tekevät erilaisia policy-tyyppisiä linjauksiaan, muodostavat perusoikeudet yhden tärkeän kiinnekohdan, johon nämä linjaukset tulee suhteuttaa. Tässä yhteydessä on korostettava erityisesti sitä, ettei huolehtiminen vain jostakin yksittäisestä perusoikeudesta riitä, vaan kunkin hallinnonhaaran toiminta-policyt on sovittava yhteen *koko perusoikeusjärjestelmän kanssa*. Siten erityisviranomaiset eivät ole oikeutettuja edistämään vain joitakin oman erityissektorinsa kannalta keskeisimpiä perusoikeusintressejä, vaan niiden velvollisuutena on turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §) kokonaisuutena. Vaikka siis esimerkiksi kuluttaja-, patentti- tai tietosuojaviranomaisten velvollisuutena onkin huolehtia erityisesti omien hallinnonalojensa tavoitteiden saavuttamisesta, ne eivät kuitenkaan voi toiminnassaan sivuuttaa sellaisiakaan perusoikeusnäkökohtia, jotka kenties vaikuttavat vastakkaiseen suuntaan näiden tavoitteiden kanssa. Niiden on tasapainotettava toimintapolitiikkansa yhteensopivaksi koko perusoikeusjärjestelmän kanssa.

Perusoikeusjärjestelmän kokonaisuus muodostaa tärkeän normatiivisen kiinnekohdan myös viranomaisten valvontatoiminnalle. Kun viranomaiset valvovat alaistensa viranomaisten taikka niiden yksityisten organisaatioiden toimintaa, joiden valvontavaltaa niille on uskottu, muodostaa perusoikeuksien toteutumisen valvonta keskeisen osan tätä valvontatehtävää. Tämä merkitsee sitä, että esimerkiksi alkoholi- tai tupakkaviranomaiset eivät voi arvioida valvottaviensa toimintaa liian yksipuolisesti vain tupakoinnin tai alkoholinkäytön haittojen torjumisen näkökulmasta, vaan niiden tulee ottaa huomioon myös esimerkiksi elinkeinovapauden, yksityisyydensuojan ja yrittäjien yhdenvertaisen kohtelun vaatimukset. Vastaavasti tietosuojan toteutumista valvovat elimet eivät ole oikeutettuja maksimoimaan tietoturvallisuutta ja yksityisyyden suojaa, vaan myös julkisuusperiaate tulee ottaa huomioon niiden valvontatoiminnassa.

5.3. Lopuksi

Edellä on käytetty melko laajasti tilaa sen osoittamiseksi, että perusoikeudet ovat varsin nopeassa tahdissa ja laajalla rintamalla tunkeutumassa sisään ja ottamassa paikkaansa juridisessa argumentaatioissa suomalaisen oikeuselämän eri alueilla. On ilmeistä, että perusoikeusjuridiikan tulolle on ollut olemassa vahva sosiaalinen tilaus oikeuskulttuurissamme, sillä ilman tällaista tilausta kuvatus kaltainen murros tuskin olisi ollut mahdollinen. Joihinkin lisähuomautuksiin on kuitenkin tältä osin vielä aihetta.

Ensinnäkin on korostettava sitä seikkaa, ettei perusoikeuksien esiinmarssi ole todellisuudessa ollut mikään vääjäämättömän johdonmukaisesti ja ilman ongelmia edennyt prosessi. Esimerkiksi oikeustieteen piirissä ei vallitse mitenkään yksituumaista käsitystä siitä, miten edellä kuvattuun perusoikeusmurrokseen tulisi suhtautua tai mikä sen merkitys oikeuselämän kokonaisuuden kannalta on. Kuten edellä on esitetty, varsin monet tutkijat oikeustieteen eri aloilla ovat valmiit tunnustamaan perusoikeusjuridiikalle tärkeän roolin oikeutemme kehittämisessä, mutta myös kriittisiä puheenvuoroja aiheesta on käytetty.¹³⁶

Myöskään perusoikeuksien soveltamiskäytännöt eivät ole kehittyneet ongelmitta, vaan niiden osalta olisi mahdollista nostaa esiin monenlaisia kritiikille alttiita tulkinta- ja argumentaatiotapoja. Lainsäädäntövaiheen perusoikeustulkintojen yhteydessä esiin nousseista ongelmista voidaan esimerkkinä viitata vaikkapa siihen keskusteluun, jonka *Kaarlo Tuori* viritti turvallisuutta koskevan perusoikeuden tiimoilta. Tuorin kritiikin ydin oli siinä, että lainsäädäntökäytännössä oli ilmennyt taipumusta käyttää perustuslain 7 §:ään kiinnittyvää turvallisuusargumenttia varsin erittelemättömällä tavalla perustelemaan pitkällekin meneviä rajoituksia muihin perusoikeuksiin.¹³⁷ Myös *Viljanen* on tältä osin korostanut, ettei perusoikeuden suojaamistarkoitus yksinään ole riittävä peruste oikeuttamaan perusoikeusrajoituksia. Hyväksyttävän rajoitusedellytyksen ohella perusoikeusrajoituksen on läpäistävä myös kaikki muut yleisten rajoitusedellytysten vaatimukset.¹³⁸

Lainkäytön puolella, jossa perusoikeuksien soveltamisperinne on vielä varsin nuorta, on tulkinnoissa luonnollisesti esiintynyt vielä enemmän haparointia ja kritiikille alttiita piirteitä kuin lainsäädäntövaiheen tulkinnoissa. Varsinkin välittömästi perusoikeusuudistuksen jälkeen tuomioistuimet olivat usein epätoivoisia siitä, millä tavoin perusoikeuksia tulisi oikeudellisessa harkinnassa hyödyntää. Vähitellen, muun muassa oikeustieteen ja oikeuskäytäntöjen välisen dialogin tuloksena, käytännöt kuitenkin kehittyivät suuntaan, jossa perus-

¹³⁶ Ks. perusoikeuksiin kriittisesti suhtautuvista puheenvuoroista esim. *Husa* 1999, 273 ss. ja *Aarnio* Oikeus 2000, 414–415.

¹³⁷ Ks. *Tuori* LM 1999, 920–931.

¹³⁸ Ks. *Viljanen* 2001, 159 ss. Ks. myös *Lavapuro* LM 2000, 412–418.

oikeusargumentteja voidaan käyttää tavalla, joka pikemminkin edistää kuin haittaa ratkaisujen ennakoitavuutta ja kontrolloitavuutta. On nimittäin tärkeätä huomata, että tarve tukeutua perusoikeusargumentaatioon lainkäytössä nousee ylipäänsä esille lähinnä sellaisissa asioissa, jotka ovat valmiiksi jonkinlaisia kiperiä tapauksia. Rutiinitapauksethan voidaan yleensä ratkaista helposti taval- lisen lainsäädännön normien pohjalta. Näin ollen perusoikeusliityntäisiin oi- keusjuttuihin usein kytkeytyvä moniselitteisyys ja tulkinnanvaraisuus ei ole ensi sijassa perusoikeusnäkökohdista kumpuavaa, vaan kysymys on alunperin- kin moniulotteisista harkintatilanteista. Tällöin riittävän erittelevä ja huolelli- seen argumentointiin perustuva perusoikeusjuridiikka on omiaan edistämään mahdollisuuksia ratkaista tällaisia kiperiä tapauksia paitsi ennakoitavalla myös oikeudenmukaisella ja juridisesti kontrolloitavalla tavalla.

IV Näkökulmia perusoikeuksien yleisiin oppeihin

1. JAKSON TAVOITTEET

Tämän jakson tarkoituksena on hahmotella ja perustella sellaisia perusoikeuksien yleisiä oppeja koskevia lähtökohtia ja näkökulmia, joilla on olennaista merkitystä pyrittäessä jäsentämään erilaisiin varallisuussuhteisiin liittyviä oikeudellisia ongelmia perusoikeusnäkökulmasta ja ratkaisemaan niitä asianmukaisella tavalla. Jakson taustalla on näkemys siitä, ettei perusoikeuksia voida mielekkäällä tavalla hyödyntää oikeudellisen ratkaisutoiminnan tai oikeustutkimuksen eri lohkoilla, ellei tähän toimintaan osallisilla ole riittävän jäsentynyttä taustakäsitystä siitä, mistä perusoikeuksissa on kysymys ja miten perusoikeusjärjestelmä toimii. Kotimaisen juridiikan perinteinen sääntöhakuinen tarkastelukulma ei ainakaan sellaisenaan tarjoa käyttökelpoista pohjaa rationaaliselle ja asianmukaiselle perusoikeusharkinnalle. Siksi on tarpeen pyrkiä luonnostelemaan näkemystä siitä, millaisten taustalähtökohtien ja suuntaviivojen pohjalta kestävä ja johdonmukaisen perusoikeusjuridiikan harjoittaminen on mahdollista.

Toisaalta on syytä korostaa, että perusoikeuksien yleisten oppien tematiikka on varsin laaja ja moniulotteinen kokonaisuus. Tarkoituksenani ei ole tässä yhteydessä esittää kaiken kattavaa hahmotelmaa näistä opeista, vaan pyrin tuomaan esille lähinnä joitakin täydentäviä näkökulmia ja painotuksia siihen varsin vilkkaaseen keskusteluun, joka perusoikeuksista ja niiden yleisistä opeista on parhaillaan käynnissä maassamme. Saadakseen riittävän kokonaisvaltaisen kuvan perusoikeuksien yleisiä oppeja koskevien käsitysten nykyvaiheesta, lukijan on siis tarpeen perehtyä myös muuhun tätä aihepiiriä käsittelevään ajankohtaiseen kirjallisuuteen.¹

Seuraava esitys etenee niin, että siinä tarkastellaan aluksi eräitä perusoikeusnormien tulkintaan ja soveltamiseen liittyviä yleisiä taustanäkökohtia, kuten kysymyksiä perusoikeuksien kaksinaisluonteesta oikeussääntöinä ja oikeusperiaatteina. Jakson jälkiosassa puolestaan analysoidaan niiden kontekstien merkitystä, joissa perusoikeusnormeja sovelletaan. Tällainen lähestymistapa,

¹ Perusoikeuksien yleisiä oppeja on käsitelty varsin runsaasti tuoreessa kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa. Tästä laajasta keskustelusta viittaan tässä yhteydessä erityisesti *Veli-Pekka Viljasen* (2001), *Heikki Karapuun* (1999), *Mikael Hidénin* (1999) ja *Juha Pöyhösen* (2000) kirjoituksiin.

joka ottaa huomioon myös soveltamiskontekstien merkityksen, on perusteltu erityisesti siitä syystä, että perusoikeusnormien konkreettiset soveltamistavat ovat olennaisella tavalla riippuvaisia siitä, millaisista harkintatilanteista on kysymys. Kulloisenkin ratkaisutilanteen erityispiirteet voivat toisin sanoen merkittävästikin muovata ja modifioida niitä yleisiä lähtökohtia, joiden pohjalta perusoikeuskysymyksiä kyseisessä tilanteessa jäsennetään. Käytännön ratkaisutoiminnan tasolla sovellettavia oikeusnormeja ja kulloistakin soveltamistilannetta koskevat näkökohdat luonnollisesti kietoutuvat harkinnassa monivivahteisella tavalla toisiinsa. Tällaisessa yleisen tason esityksessä näitä asioita koskevat tarkastelut on kuitenkin systemaattisista syistä perusteltua pitää ainakin osittain erillään toisistaan. Lisäksi on huomattava, että yleispiirteisessä tarkastelussa erilaisten käytännön soveltamiskontekstien osalta on tyydyttävä esittelemään lähinnä joitakin sellaisia tyypillisiä piirteitä, joiden suhteen erilaiset ratkaisutilanteet poikkeavat toisistaan perusoikeuksien soveltamisen näkökulmasta merkityksellisellä tavalla.

Yhtenä keskeisenä ajatuksena tässä osiossa on avata perusoikeuskysymyksiä sekä julkis- että yksityisoikeuden näkökulmista ja tuoda esille näitä näkökulmia yhdistäviä ja erottavia piirteitä. Kun varallisuussuhteet ovat sellainen ongelmakenttä, jolla on liityntöjä niin yksityis- kuin julkisoikeudenkin suuntiin, on myös näitä asioita koskeva perusoikeusnäkökulma pyrittävä virittämään tavalla, joka ottaa riittävästi huomioon niin yksityis- kuin julkisoikeudellisetkin ulottuvuudet

2. PERUSOIKEUKSIEN KAKSINAISLUONTEESTA²

2.1. Oikeussäännöt ja oikeusperiaatteet

Oikeussääntöjä ja oikeusperiaatteita koskevalla jaottelulla on tärkeä merkitys perusoikeusjuridiikan kannalta. Perusoikeuksia koskevassa harkinnassa on nimittäin tärkeätä kyetä hahmottamaan, kumman perusoikeusulottuvuuden kanssa kulloinkin ollaan tekemisissä. Yleisemmällä tasolla säännöt – periaatteet – erotte-lua voidaan hyödyntää myös erilaisten perusoikeusnäkökulmien tyypittelyssä. Voidaan puhua sääntö- tai periaatehakuisesta perusoikeusnäkökulmasta.

Keskustelu oikeussääntöjen ja oikeusperiaatteiden väliseen jaotteluun liittyvistä kysymyksistä on jatkunut kotimaisessa oikeustieteessä jo varsin pitkään ja

² Otsikossa tarkoitettu kaksinaisluonne viittaa erityisesti saksalaisessa perusoikeusdoktriinissa korostettuun ajatukseen perusoikeuksien kaksinaisluonteesta (Doppelcharakter), joka liittyy siihen, että perusoikeudet ymmärretään yhtäältä yksilöllisinä (subjektiivisinä) oikeuksina ja toisaalta objektiivisinä yleisinä oikeusperiaatteina (ks. esim. *Hesse* 1995, 134–137 ja *Michalowski – Woods* 1999, 78). Toisaalta on korostettava, ettei perusoikeuksien merkitys suinkaan tyhjene vain näihin kahteen ulottuvuuteen.

jaottelun perusteita on esitelty muun muassa monissa oikeudellisissa yleisesityksissä. Siten tätä jaottelua voitaneen pitää siinä määrin yleisesti tunnettuna asiana kotimaisen oikeusyhteisön piirissä, ettei jaottelun peruslähtökohtien laajaan esittelyyn ole tässä yhteydessä tarvetta. Oikeussäännöillä tarkoitetaan yleensä sellaisia ehdottoman kaksijakoisella tavalla toimivia normeja, joita joko sovelletaan tai ei sovelleta. Periaatteisiin sen sijaan ei liity tällaista ehdottomuutta, vaan ne ovat optimointikäskyjä ja niitä sovellettaessa painoulottuvuudella on tärkeä merkitys. Sääntöjen välisissä konflikteissa vain toinen niistä voi olla pätevä, mutta periaatteiden väliset konfliktit sen sijaan ratkaistaan punnitsemalla niiden painoarvoja vastakkain kyseisessä tilanteessa ilman, että kumpikaan periaatteista menettää pätevyytään.³

Martin Scheininin mukaan perusoikeuksiin liittyy tyypillisesti sekä oikeussääntöjen että oikeusperiaatteiden luonteisia ulottuvuuksia. Esimerkiksi yksittäinen perusoikeussäännös voidaan nähdä sekä oikeussäännön tai -sääntöjen ilmauksena että myös kiinnekohtana jollekin tai joillekin yleisemmille oikeusperiaatteille. Lisäksi on selvää, etteivät kaikki perusoikeuksiin liittyvät säännöt ja periaatteet ole palautettavissa vain joihinkin yksittäisiin perustuslain tai ihmisoikeussopimusten määräyksiin, vaan tällaiset säännöt ja periaatteet voivat rakentua myös useampien perusoikeussäännösten varaan.⁴ Scheininin mukaan on tärkeätä myös huomata, että sääntöjen ja periaatteiden välinen jaottelu koskee yksittäisessä ratkaisutilanteessa sovellettavia konkreettisia normeja eikä siis esimerkiksi niiden kielellisiä ilmaisuja säädösteksteissä. Yksittäiseen oikeudelliseen ratkaisuun voi hänen mukaansa sisältyä useita eri vaiheita, joista osassa perusoikeusnormeja sovelletaan joko–tai -tyyppisinä sääntöinä ja toisissa taas punnintoja edellyttävinä periaatteina. Perusoikeusnormien merkitys oikeudellisen ratkaisutilanteen eri vaiheissa ilmenee siis joko sääntövaikutuksena tai periaatevaikutuksena. Kumpaakaan näistä vaikutustavoista ei voida perusoikeuksiin tukeutuvassa ratkaisutoiminnassa sivuuttaa.⁵

Myös saksalaisessa perusoikeusdoktriinissa korostetaan perusoikeuksien kaksinaisluonnetta siinä mielessä, että niissä yhdistyy sekä yksilöllisen oikeuden että yleisen oikeusperiaatteen luonteisia elementtejä.⁶ Saksalaisessa kirjallisuudessa puhutaan tätä tarkoittaen perusoikeuksien subjektiivisesta ja objektiivisesta ulottuvuudesta. Perusoikeussäännökset voidaan nähdä paitsi tiettyjen yksilölle kuuluvien oikeuksien ilmauksina myös valtiosääntöisinä kiinnekohti-

³ Ks. lähinnä *Dworkinin* (1977) ja *Alexyn* (1986) ajatusten pohjalta ponnistavasta kotimaisesta oikeussääntöjä ja oikeusperiaatteita koskevasta keskustelusta esim. *Pöyhönen* 1988, 37 ss., *Aarnio* Oikeus 1989, 112–122, *Tolonen* 1989, 337–384, *Scheinin* 1991, 29–39, *Tuori* 1990, 3–7 ja *Tuori* 2000, 150–151. Ks. myös esim. *Bruun–Mäenpää–Tuori* 1995, 39–40, *Tolonen* 2000, 59–69 ja *Miettinen* 2001, 67 ss.

⁴ *Scheinin* 1991, 32–35.

⁵ *Scheinin* 1991, 32–39.

⁶ Ks. edellä s. 92 av. 2.

na sellaisille yleisemmille oikeusperiaatteille tai oikeusinstituutioille, joiden soveltamisala ei ole samalla tavalla tiukasti rajattu kuin kyseisten perusoikeuksien sääntöulottuvuuden osalta on asianlaita. Niinpä perusoikeussäännöksiin kiinnittyvien oikeusperiaatteiden normatiivinen merkitys ulottuu kaikkialle oikeusjärjestykseen. Yksilöllisen oikeuden ulottuvuus on saksalaisen käsityksen mukaan siinä mielessä ensisijainen, että jos nämä perusoikeuksien kaksi eri ulottuvuutta joutuvat keskenään ristiriitaan, on etusija tällöin annettava perusoikeuden yksilölliselle ulottuvuudelle. Se seikka, että jokin yleinen periaate joutuu tällöin yksittäistapauksessa väistymään yksilöllisen oikeuden tieltä, ei luonnollisestikaan tee kyseistä periaatetta yleisesti merkityksettömäksi.⁷

2.2. Perusoikeudet tavoitteina

Perusoikeuksien normatiivinen merkitys ei tyhjene vain sääntö- ja periaateulottuvuuksiinsa. Esimerkiksi *Lars D. Eriksson* on korostanut, että perusoikeusjärjestelmään liittyy muun oikeusjärjestyksen tavoin myös olennaisia tavoite- tai policy-tyyppisiä ulottuvuuksia.⁸ Erikssonin mukaan muun muassa perustuslain 18.2 §:n mukainen työllisyyden edistämisvelvollisuus, 19.3 §:n mukainen riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamisvelvollisuus sekä 20.1 §:ssä säädetty ympäristövastuu ovat hyviä esimerkkejä perusoikeussäännöksistä, joiden kohdalla tällaisella tavoitteellisella ulottuvuudella on keskeinen merkitys. Nähdäkseni ei ole estettä myöskään ajatella, että esimerkiksi yhdenvertaisuusvaatimukseen, oikeudenmukaista menettelyä koskeviin vaatimuksiin sekä joihinkin vapausoikeuksiin voi liittyä sellaisia tavoitteellisia elementtejä, jotka velvoittavat julkisen vallan orgaaneja etsimään toiminnassaan jatkuvasti keinoja, joilla erilaisia esteitä näiden tavoitteiden toteutumisen tieltä voidaan eliminoida. Erikssonin mukaan tällaisesta perusoikeuksiin liittyvästä tavoitteellisuudesta ei pidä tehdä sellaista johtopäätöstä, että ne olisivat normatiivisuudeltaan jotenkin ohjelmallisia taikka ohjeellisia. Kun kysymys on perustuslaissa asetetuista tavoitteista, tulee niin lainsäädännössä, lainkäytössä kuin hallinnossakin pyrkiä löytämään tehokkaita keinoja niiden toteuttamiseksi.⁹

⁷ Ks. esim. *Alexy* 1986, 122–125, *Hesse* 1995, 134–139, *Starck* 1995, 63–64 ja *Sachs* 1999, 87–94.

⁸ Tämä on yhteydessä siihen esimerkiksi *Dworkinilta* (1977, 22) tuttuun tarkastelumalliin, jossa oikeusperiaatteet laajassa merkityksessä jakaantuvat sellaisiin varsinaisiin oikeusperiaatteisiin, jotka kytkeytyvät moraaliin ja oikeudenmukaisuuteen, sekä toisaalta yhteisöllisiin tavoitteisiin (policies, goals). Ks. myös *Tolonen* 1989, 340–341 ja *Tuori* 1990, 4–5.

⁹ *Eriksson* 2001, 142–146.

2.3. Sääntö- ja periaatehakuinen näkökulma perusoikeuksiin

Jos edellä kuvattu ajatus perusoikeuksien kaksinaisluonteesta otetaan vakavasti, on tällä luonnollisesti merkitystä myös siltä kannalta, millaisesta näkökulmasta perusoikeuskysymyksiä tulisi oikeustieteessä ja oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa tarkastella. Tätä näkökulmaa muodostettaessa ei tulisi sivuuttaa sen paremmin perusoikeuksien sääntö- kuin periaateulottuvuuttakaan, vaan kummallekin näistä ulottuvuuksista tulisi antaa riittävästi painoarvoa. Sekä oikeudellisessa tutkimuksessa että ratkaisutoiminnassa on toisin sanoen pyrittävä välttämään sellaisia lähestymistapoja, jotka olisivat liian yksipuolisesti joko sääntö- tai periaatehakuisia.¹⁰

Toisaalta se seikka, millaiset perusoikeuskysymykset kulloinkin ovat tarkastelun keskiössä, voi ainakin jossakin määrin vaikuttaa siihen, mihin painopiste sääntö- ja periaateorientoituneiden lähestymistapojen välillä asettuu. Esimerkiksi tässä tutkimuksessa perusoikeuksien periaateulottuvuudella on jossakin määrin keskeisempi asema kuin sääntöulottuvuudella. Tällaista periaatepainotusta voidaan perustella sillä seikalla, että varallisuussuhteisiin liittyvät kiperimmät perusoikeusongelmat ovat varsin tyypillisesti sellaisia, joissa periaatepunnintojen merkitys on keskeinen. Voidaan myös sanoa, että periaateulottuuteen liittyy tämän työn kohteena olevan aihepiirin näkökulmasta sääntöulottuvuutta moniulotteisempia näköaloja. Tämä ei merkitse sitä, etteikö perusoikeuksien sääntövaikutuksellakin olisi tärkeä merkitys ainakin osassa varallisuussuhteita koskevaa oikeudellista päätöksentekoa. Esimerkiksi omaisuuden suojan tai elinkeinovapauden sääntöulottuvuudet voivat aktualisoitua varsin herkästi arvioitaessa sellaisia julkisen vallan yksipuolisia toimenpiteitä, joilla yksilöiltä otetaan omaisuutta, peritään heiltä takaisin myönnettyjä etuja, peruutetaan voimassa olevia toimilupia tai asetetaan muita merkittäviä velvoitteita.¹¹ Sen sijaan tilanteissa, joissa on sovittava yhteen monenlaisia yksityisiä ja julkisia etuja, on periaatepunninnan merkitys keskeinen. Voidaankin sanoa, että perusoikeuksien sääntö- ja periaatevaikutusten välinen suhde riippuu muun muassa siitä, minkä perusoikeuden kanssa kulloinkin ollaan tekemisissä ja millaisesta päätöksentekotilanteesta on kysymys.

Kyseistä painopiste-eroa sääntö- ja periaateorientoituneiden lähestymistapojen välillä voi havainnollistaa myös tarkastelemalla rinnakkain esimerkiksi omaisuuden suojan yleissäännöksen (PL 15.1 §) tyypillisiä soveltamistilanteita ja toisaalta tilanteita, jotka liittyvät vaikkapa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen (PL 8 §), kidutuskiellon (PL 7.2 §) tai kotirauhansuojasään-

¹⁰ Ks. sääntö- ja periaatehakuista lähestymistavasta yleisesti esim. Rytter 2000, 129 ss. ja Pöyhönen 1988, 57–64.

¹¹ Ks. esim. Koillinen Oikeus 2001, 500–505.

nöksen (PL 10.1 ja 10.3 §) soveltamiseen. Jo kyseisten perusoikeussäännösten sanamuotojen perusteella on helppo päätellä, että jälkimmäisissä tilanteissa perusoikeusnormien sääntöulottuvuus voi aktualisoitua varsin herkästi ja on siten myös näitä asioita koskevan päätöksenteon kannalta keskeisessä roolissa. Sen sijaan kun varsin avoimeksi jätetyn omaisuudensuojan yleislausekkeen puitteissa arvioidaan vaikkapa sopimussuhteiden osapuolten oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevien tai kiinteistöjen käyttöä rajoittavien toimenpiteiden perustuslainmukaisuutta, on ilmeistä, että punninta erisuuntaisten periaatteiden välillä nousee tiukkoja sääntöjä keskeisempään rooliin.

Tanskalainen *Jens Elo Rytter* on luonnehtinut sääntö- ja periaateorientoituneiden perusoikeuskäsitysten eroja seuraavasti: sääntöorientoituneessa lähestymistavassa säännösten sanamuodoilla ja säädösten esityömateriaalilla on keskeinen asema oikeudellisen tulkintatoiminnan lähteenä. Vastaavasti esimerkiksi kirjoittamattomien normien sekä kansainväliseen ja ulkomaiseen oikeuteen perustuvien näkökohtien merkitys on tämän käsityksen mukaan tulkinnessa vähäinen. Sen sijaan periaateorientoituneessa lähestymistavassa, jonka kannattajiin Rytterkin lukeutuu, kaikkein keskeisimpänä tehtävänä pidetään kirjoitetujen perusoikeussäännösten taustalla olevien yleisten normatiivisten periaatteiden selvittämistä. Tässä lähestymistavassa perusoikeuksia ei tarkastella valmiina ja ennalta tunnettuina sääntöinä, vaan sisällöltään avoimina ja elävinä periaatteina, jotka on jatkuvasti realisoitava uudelleen muuttuvien olojen ja kulloisenkin tulkintatilanteen asettamien vaatimusten edellyttämällä tavalla. Toki säädösteksteillä ja niiden esityömateriaalilla on tällöinkin merkitystä pyrittäessä pääsemään perille perusoikeuksien ja niiden taustaperiaatteiden sisällöstä, mutta ne eivät yksinään määritä mielekkäiden perustuslaintulkintojen sisältöjä ja rajoja. Niiden lisäksi esimerkiksi kirjoittamattomilla normeilla, samoin kuin toisista oikeusjärjestyksistä peräisin olevilla argumenteilla, voi olla tärkeä merkitys perusoikeusperiaatteiden sisältöä täsmennettäessä. Rytterin mukaan kirjoitetut perusoikeussäännökset voidaankin nähdä lähinnä enemmän tai vähemmän onnistuneina yrityksinä eksplikoida niitä periaatteita, joita perusoikeusjärjestelmän taustalla on. Sääntö- ja periaateorientoituneet lähestymistavat eroavat Rytterin mukaan myös perimmäisten tausta-arvojen suhteen toisistaan. Sääntöorientoituneessa lähestymistavassa keskeisenä arvopäämääränä on päätöksenteon ennakoitavuuden varmistaminen, kun taas periaateorientoituneessa lähestymistavassa suurin painoarvo annetaan oikeudenmukaisuusnäkökohdille.¹²

Rytterin näkemyksiä arvioitaessa on syytä huomata, että Tanskan perustuslailla on ikää jo lähes 50 vuotta¹³ ja että sen perusoikeusluettelo on huomattavasti suppeampi kuin vastaava luettelo esimerkiksi Suomen perustuslaissa.

¹² Rytter 2000, 129–133.

¹³ Tanskan voimassa oleva perustuslaki on hyväksytty 5.6.1953.

Tätä taustaa vasten ei ole vaikea ymmärtää, miksi Rytter korostaa vahvasti muun muassa kirjoittamattomien perusoikeuksien merkitystä perustuslakitekstin kustannuksella. Sen sijaan tuoreemmalle perustuslaille ja sen esitöille saatetaan antaa jossakin määrin enemmän argumentatiivista painoarvoa, vaikka periaatehakuisen lähestymistavan lähtökohdat sinänsä hyväksyttäisiinkin. Silti Suomessakin on syytä korostaa, ettei tuorekaan perustuslakiteksti esitöineen voi antaa tyhjentävää ja kattavaa kuvaa kaikista niistä periaatteista, joita perusoikeusjärjestelmän taustalla on.

Periaatehakuisen lähestymistavan omaksuminen on siis omiaan ainakin jossakin määrin suhteellistuttamaan säädöstekstin merkitystä perusoikeusharkintaa määrittävänä tekijänä. Tällöin ei ole erityisen ongelmallista hyväksyä esimerkiksi ajatusta siitä, että perusoikeusjärjestelmään voi sisältyä sellaisiakin periaatteita, joita ei voida perustuslain tekstistä suoraan lukea. Esimerkiksi niinkään keskeisellä oikeusperiaatteella kuin suhteellisuusperiaatteella ei ole selkeää kiinnekohtaa Suomen perustuslain tekstissä. Harvassa lienevät silti ne tulkitsijat, jotka olisivat valmiit kiistämään suhteellisuusperiaatteen normatiivisen merkityksen ja keskeisen aseman perusoikeusjärjestelmässämme. Samoin voidaan viitata esimerkiksi omaisuudensuojan yleislausekkeen ja monien muidenkin perusoikeussäännösten ympärille syntyneeseen tulkintakäytäntöön, jossa on täsmentynyt monia sellaisia periaatteita, joita ei voida perustuslain tekstistä suoraan lukea (ks. jakso V.9.1.).

Periaatehakuinen lähestymistapa mahdollistaa Rytterin mukaan sääntöhaakuista näkökulmaa paremmin avoimuuden ja dynaamisuuden toteutumisen perusoikeusharkinnassa. Kun perusoikeudet ymmärretään perustavanlaatuisina, mutta samalla kuitenkin jossakin määrin avoimina periaatteina, jää niiden tulkinnalle riittävästi tilaa muovautua ja kehittyä kulloisenkin tulkintatilanteen sekä yhteiskunta- ja oikeuskehityksen edellyttämällä tavalla. Vain riittävän dynaaminen tulkintadoktriini mahdollistaa sen, ettei normien ja todellisuuden välille muodostu ajan myötä liian jyrkkää kuilua. Tulkinnan dynaamisuus on siten yksi edellytys sille, että perusoikeudet voivat jatkuvasti säilyttää normatiivisen voimansa perustavanlaatuisina ja tehokkaina oikeusnormeina.¹⁴

Edellä olevaan liittyen myöskään perusoikeussäännösten syntyhistorialle ja esityömateriaalille ei tulisi antaa tulkinnassa sellaista roolia, joka rajoittaisi liiaksi dynaamisen perustuslaintulkinnan mahdollisuuksia. Jotta perusoikeustulkinnat voidaan siis jatkuvasti pitää muun yhteiskunta- ja oikeuskehityksen tasalla, ei historiallisen perustuslainsäätäjän näkemyksille sen paremmin kuin muutoinkaan menneen ajan perusoikeuskulttuurille tule antaa tulkintatoiminnassa liian suurta painoarvoa.¹⁵ Tältäkin osin tuoreiden ja iäkkäiden perustusla-

¹⁴ Rytter 2000, 153–158.

¹⁵ Rytter 2000, 153–156 ja 176. Ks. historiallisen perustuslainsäätäjän tahtoon tai historialliseen perusoikeuskulttuuriin perustuvan tulkinnallisen lähestymistavan ongelmista yleisemmin esim. Dworkin 1986, 359 ss. ja Michelman 1995, 243–250.

kien välillä saattaa olla jonkinasteisia eroja siinä suhteessa, millainen painoarvo esimerkiksi esityömateriaalille on tulkinnassa perusteltua antaa. Hiljattain säädetyn perustuslain esitöiden ja sitä ympäröivän yhteiskunnallisen ja oikeudellisen tilanteen välillä ei välttämättä vallitse yhtä syvää kuilua kuin niissä tilanteissa, joissa yleinen oikeuskulttuurinen ilmasto ja ajattelutavat ovat etäännyneet merkittävästi iäkkään perustuslain edustamasta taustaideologiasta. Kuitenkin tuoreidenkin perustuslakien tulkinnassa on syytä varoa liian suoraviivaista tai yksipuolista sitoutumista esityölausumiin. Esityöt, sen paremmin kuin perustuslain tekstikään, eivät anna kattavaa kuvaa kaikista perusoikeusjärjestelmän olennaisista aineksista tai järjestelmän toiminnasta erilaisissa toimintaympäristöissä ja ratkaisutilanteissa. Esityömateriaaliin voi myös sisältyä aineksia, jotka eivät ole sisäisesti johdonmukaisia keskenään, joten esitöitäkin on tarpeen lähestyä riittävän kriittisestä ja kokonaisvaltaisesta näkökulmasta. Kuitenkin esityöt voivat osaltaan tarjota arvokasta valaistusta perustuslain taustalla olevien periaatteiden sisällöstä, mutta on pidettävä mielessä, että ne ovat vain yksi perusoikeustulkinnan lähteistä.

2.4. Periaateulottuvuuden merkityksestä perusoikeusjuridiikalle

Edellä tarkasteltuja sääntö- ja periaatehakuisia lähestymistapoja perusoikeuksiin ei tule nähdä ikään kuin toisilleen vastakkaisina tai vaihtoehtoisina tulkintamalleina vaan pikemminkin toisiaan täydentävinä näkökulmina, jotka olisi pyrittävä yhdistämään luontevaksi ja keskenään yhteensopivaksi kokonaisuudeksi. Periaateulottuvuuden sisällyttäminen täysipainoiseksi osaksi perusoikeusnäkökulmaa ei siis merkitse sääntönäkökulman hylkäämistä vaan pikemminkin sen avartamista. On myös huomattava, ettei perusoikeuksiin liittyvää tavoitteellista elementtiä sovi tässä yhteydessä sivuuttaa.

Kun perusoikeuksia tarkastellaan sääntöorientoituneesta näkökulmasta yksilöllisen oikeuden perustavina normeina, muodostuu keskeiseksi tehtäväksi määritellä mahdollisimman täsmällisesti muun muassa se, ketkä ovat tietyn perusoikeuden subjekteja, mitä oikeushyviä kyseinen normi suojaa, keitä se velvoittaa ja millaisia toimenpiteitä vastaan kyseinen oikeus on suojattu.¹⁶ Kuten tunnettua, kotimaisen oikeuden vastaus näihin kysymyksiin noudattaa erityisesti vapausoikeuksien osalta kaavaa, jonka mukaan suojattuja ovat tietyt yksilöille kuuluvat oikeudet tietynlaisia julkisen vallan toimenpiteitä vastaan. Tämänkaltaiset teemat ovat luonnollisesti olennaisen tärkeitä, eikä niiden merkitystä ole syytä vähätellä minkään perusoikeuden kohdalla. Varsin yleisesti hyväksyttynä oikeusvaltiollisena lähtökohtanahan voidaan pitää ajatusta, jonka

¹⁶ Ks. esim. *Scheinin* 1991, 35.

mukaan perusoikeuksien keskeisenä tehtävänä on suojata yksilöitä ja heidän perusoikeuksiaan nimenomaan julkiselta taholta tulevia puuttumisia vastaan (HE 309/1993 vp, 25–28).¹⁷

Kuitenkin sääntöorientoituneen lähestymistavan täydentäminen periaate- ja tavoiteulottuvuudet huomioonottavalla näkökulmalla auttaa havaitsemaan, että edellä mainittujen kysymysten ohella vapausoikeusluonteistenkin perusoikeuksien tulkintaan liittyy monia muitakin tärkeitä ulottuvuuksia. Esimerkiksi kysymykset näiden oikeuksien merkityksestä muissakin relaatioissa, kuin vain julkisen vallan ja yksityisten välillä, kuuluvat eittämättä sellaisiin ulottuvuuksiin, jotka avautuvat nimenomaan perusoikeuksien periaateluonteiden tunnistamisen kautta. Sääntöulottuvuudessaanhan perusoikeuksien ajatellaan sitovan erityisesti julkisen vallan ja yksityisten välisissä suhteissa, mutta kun niitä tarkastellaan yleisten oikeusperiaatteiden luonteisina normeina, käy ilmeiseksi, että niiden merkitys voi ulottua myös erilaisten yksityisten toimijoiden välisiin horisontaalisiin suhteisiin. Periaateulottuvuudessaan perusoikeudet voivat siis saada merkitystä paitsi julkisoikeudellisissa oikeussuhteissa myös arvioitaessa erilaisia yksityisoikeudellisia relaatioita.

Toinen tämän tutkimuksen aihepiirin kannalta keskeinen tematiikka, johon perusoikeuksien periaateulottuvuus avaa uusia näkökulmia, liittyy siihen, keitä pidetään perusoikeuksien subjekteina. Perinteinen sääntöorientoitunut kotimainen doktriini on korostanut sitä lähtökohtaa, että perusoikeudet suojaavat välittömästi luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä ainoastaan luonnollisten henkilöiden välityksellä. Tulkintakäytännössä tähän lähtökohta-ajatukseen ei ole kuitenkaan suhtauduttu kovin puhdasoppisella tavalla. Periaatenaikokulma auttaa jäsentämään tätäkin kysymystä uudella ja aiempaa johdonmukaisemmallalla tavalla.

2.5. Perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus ja horisontaalisuhteet

2.5.1. Turvaamisvelvollisuus

Periaateulottuvuuden näkökulmasta voidaan tarkastella muun muassa sitä nykyisessä perusoikeusdoktriinissa yleisesti korostettua lähtökohtaa, jonka mukaan ei ole riittävää, että julkinen valta ainoastaan kunnioittaa yksilöiden perusoikeuksia olemalla itse niihin puuttumatta. Lisäksi julkisella vallalla on velvollisuus aktiivisin toimin suojella (suojaamisvelvollisuus) yksilöiden perusoikeuksia muidenkin kuin itsensä taholta tulevia puuttumisia ja loukkauksia vastaan.¹⁸ Samoin katsotaan, että julkiseen valtaan kohdistuu velvollisuus huo-

¹⁷ Ks. esim. Rytter 2000, 207 ja Viljanen 2001, 180.

¹⁸ Ks. esim. Murswiek/Sachs 1999, 163–166, Rytter 2000, 209 ss. ja Viljanen 1990, 249 ss.

lehtia perusoikeuksien toteutumisesta (toteuttamisvelvollisuus) myös tosiasias-
sa esimerkiksi poistamalla niiden toteutumista rajoittavia tekijöitä ja esteitä
sekä luomalla institutionaalisia, taloudellisia ja muita edellytyksiä perusoi-
keuksien toteutumiselle.¹⁹

Suomen perustuslaissa kyseinen ajatus julkisen vallan positiivisista toiminta-
velvoitteista perus- ja ihmisoikeuksien suhteen on ilmaistu ytimekkäästi sen
22 §:ssä: ”Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien
toteutuminen.” Hallituksen esityksessä (309/1993 vp, 75) tämän säännöksen
osalta todettiin mm. seuraavaa: ”Usein perusoikeuksien tosiasiallinen toteu-
tuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä, esimerkiksi yksi-
lön perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasial-
listen edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle.” Turvaamis-
velvollisuudessa siis yhdistyvät julkisen vallan velvollisuus suojella yksilön
perusoikeuksia toisia yksityisiä vastaan sekä huolehtia perusoikeuksien tosi-
asiallisen toteutumisen edellytyksistä.

Turvaamisvelvollisuutta voidaan perustella muun muassa sillä, etteivät perusoi-
keuksien taustalla olevat perustavanlaatuiset periaatteet voisi toteutua riittävän
kattavalla ja johdonmukaisella tavalla, mikäli niiden katsottaisiin ainoastaan
rajoittavan julkisen vallan toimintaa. Nykyaikaisessa yhteiskunnassa näiden
periaatteiden toteutumista voivat toiminnallaan uhata viranomaisten ohella
myös erilaiset yksityiset valtakeskittymät ja instituutiot, joten yksilöillä on
selkeä tarve saada julkiselta vallalta turvaa niitäkin vastaan.

Perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus kohdistuu julkiseen valtaan kokonai-
suudessaan. Se velvoittaa niin ollen esimerkiksi lainsäätövallan ja budjettival-
lan käyttöä (HE 309/1993 vp, 28), mutta on otettava huomioon myös tuomiois-
tuinten ja viranomaisten toiminnassa.²⁰ Lainsäätäjä on kuitenkin perusoikeuk-
sien turvaamisvelvollisuuden osalta avainasemassa²¹ siinä mielessä, että tämän
velvollisuuden toteuttaminen edellyttää varsin usein jonkin muun toimijatahon
vapauksien rajoittamista. Oikeusvaltiollisten peruslähtökohtien samoin kuin
perusoikeuksien rajoitusoppienkin mukaan tällainen yksityishenkilöiden oi-
keuksien ja vapauksien rajoittamistoimivalta kuuluu pääsääntöisesti juuri lain-
säätäjälle.

Kun turvaamisvelvollisuuden nähdään kytkeytyvän perusoikeuksien periaa-
teulottuvuuteen, on helposti ymmärrettävissä, ettei sen sisältöä voida täsmälli-
sesti määritellä esimerkiksi perusoikeuksien yleisten oppien tasolla. Kyseisen
velvollisuuden sisältö riippuu olennaisesti esimerkiksi siitä, mistä perusoikeu-
desta on kysymys sekä millaisessa toimintaympäristössä ja ratkaisutilanteessa
asiaa kulloinkin arvioidaan. Esimerkiksi lainsäätämistilanteessa kyseisestä vel-

¹⁹ Ks. esim. *Karapuu* 1999, 82–83.

²⁰ Ks. *Karapuu* 1999, 82.

²¹ Ks. *Viljanen* 1999, 141.

vollisuudesta ei ainakaan pääsääntöisesti voitane johtaa joitakin täysin yksityiskohtaisia vaatimuksia sen suhteen, miten lainsäätäjän tulee perusoikeuksia konkreettisesti suojella. Lainsäätäjälle jää toisin sanoen yleensä kohtalaisen laajasti valtaa harkita, miten se täyttää velvollisuutensa suojella ja turvata yksilöiden perusoikeuksia erilaisia ulkopuolisia häiriö- ja uhkatekijöitä vastaan.²²

Perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden avoimuuden ja joustavuuden perusteella ei ole kuitenkaan syytä tehdä sellaista johtopäätöstä, että kyseinen velvollisuus olisi normatiivisesti heikko tai ohjeellinen suhteessa lainsäätäjään. Päinvastoin valtiovallan tulee jatkuvasti seurata yhteiskunnallista kehitystä ja huolehtia siitä, etteivät yksilöt millään merkittävällä elämänalueella jää liian suojattomiksi ulkopuolisilta tahoilta uhkaavia perusoikeusloukkauksia vastaan. Valtion on niin ollen ylläpidettävä ja kehitettävä lainsäädäntöä, joka riittävän tehokkaasti turvaa yksilöiden keskeisten perusoikeuksien toteutumisen erilaisia ulkopuolisia uhkatekijöitä vastaan.

Kaikilta osin nykyisiä lainsäätämismenettelyjä liittyviä menettelykäytäntöjä ei nähdäkseni voida pitää optimaalisina perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden tehokkaan toteuttamisen kannalta. Perusoikeuksien valvontamekanismi lainsäädäntövaiheessa on nimittäin viritetty ehkäisemään lähinnä perusoikeuksien negatiivisiin ulottuvuuksiin kohdistuvia liiallisia rajoituksia. Sen sijaan järjestelmä on hampaattomampi valvomaan sitä, täyttääkö julkinen valta positiiviset velvoitteensa turvata yksilöiden perusoikeuksien toteutuminen. Ei kuitenkaan ole riittävää huolehtia vain siitä, että sellaiset lait jätetään säätämättä, jotka rajoittavat liiaksi joidenkin yksilöiden tai ryhmien perusoikeuksia. Sen lisäksi olisi pyrittävä varmistamaan, ettei yksilöiden perusoikeuksien toteutuminen vaarannu esimerkiksi riittämättömän tai vanhentuneen lainsäädännön vuoksi. Lainsäätäjä joutuukin siten jatkuvasti etsimään tasapainoa soveliaan sääntelytason suhteen. Perusoikeuksien näkökulmasta sekä yli- että alisääntelyyn liittyy ongelmia.

Muun muassa lainvalmisteluprosessia olisikin aiheellista kehittää siihen suuntaan, että kaikkien lainsäädäntöhankkeiden valmistelun yhteydessä pyritäisiin mahdollisimman kokonaisvaltaisesti arvioimaan niiden positiivisia ja negatiivisia perusoikeusvaikutuksia. Esimerkiksi hallituksen esitysten laatimista koskeva ohjeistusta saattaisi olla aiheellista tässä suhteessa täydentää. Nykyisin näissä ohjeissa (VNP 12.11.1992) edellytetään, että esityksiin on sisällytettävä arviot muun muassa esitysten taloudellisista vaikutuksista, organisaatio- ja henkilöstövaikutuksista, ympäristövaikutuksista sekä vaikutuksista eri kansalaisryhmien asemaan.²³ Esitysten vaikutusten arviointia eri kansalaisryhmien aseman kannalta olisi mahdollista laajentaa liittämällä siihen nimenomainen velvoite esitysten perusoikeusvaikutusten selvittämiseen.

²² Viljanen 1999, 141 ja Rytter 2000, 206–209.

²³ Ks. lähemmin lakien vaikutusten arviointia koskevasta ohjeistuksesta *Tala* 2001, 43–48.

On myös huomattava, ettei pelkästään lainsäädännön kirjaimesta huolehtiminen riitä perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden toteuttamiseksi, vaan lisäksi tarvitaan riittäviä aineellisia ja muita edellytyksiä lainsäädännön tehokkaaseen toimeenpanoon. Niinpä esimerkiksi erilaisten julkisten resurssien kohdentamisesta ja käytöstä päätettäessä on huolehdittava siitä, että lainsäädännön edellyttämään, perusoikeuksien suojaamisen ja toteuttamisen kannalta välttämättömään toimintaan on käytettävissä riittävästi taloudellisia ja muita resursseja. Erilaisten julkisten resurssien riittävyydestä eivät ole riippuvaisia ainoastaan TSS-oikeudet ja niiden toteutuminen, vaan monia vapausoikeuksiaakaan ei voida turvata ulkopuolisia häiriöitä ja uhkia vastaan ilman riittäviä resursseja.²⁴

Esimerkiksi valtion talousarvion laatimisprosessia olisi tarpeellista kehittää siihen suuntaan, että esityksen perusoikeusvaikutukset tulisivat päätöksenteossa täysipainoisesti huomioonotetuiksi. Budjetin laatijoilla tulisi olla käytössään riittävän täsmälliset tiedot muun muassa niistä perusoikeusongelmista, joita lainvalvojien ja tuomioistuinten toiminnassa on noussut esiin. Usein näiden ongelmien taustalla on ainakin yhtenä tekijänä taloudellisten resurssien niukkuus. Toki perusoikeuksien suojaamisen ja toteuttamisen tavoitteet asettavat taloudellisten resurssien ohella vaatimuksia myös esimerkiksi henkilöstön pätevyydelle, normiohjauksen laadulle, valvontajärjestelyjen toimivuudelle sekä yleiselle toimintakulttuurille hallinnossa ja lainkäytössä.

Tuomioistuinten ja viranomaisten toiminnassa perusoikeusperiaatteet vaikuttavat laintulkintaperiaatteina, jotka on otettava huomioon niin julkis- kuin yksityisoikeudellisiakin oikeusnormeja sovellettaessa. Julkisoikeudellisissa yhteyksissä nämä periaatteet voivat saada tärkeän merkityksen esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa lainsäädäntö näyttäisi jättävän viranomaisille laajasti harkintavaltaa. Perusoikeusperiaatteet saattavat tällöin merkittävästikin rajoittaa viranomaisten liikkumatilaa, sillä laajaakaan harkintavaltaa ei ole lupa käyttää näiden periaatteiden vastaisesti.²⁵ Harkintavaltaa ei toisin sanoen saa käyttää esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaatteen taikka vapausoikeuksien ilmaisemien perustavanlaatuisten periaatteiden vastaisesti. Niinpä työttömyysturvaan sekä muihin sosiaalisiin etuihin liittyvässä päätöksenteossa tulee asianomaisen substanssinormiston ohella noudattaa yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta sekä kunnioittaa muun muassa yksilöiden itsemääräämisoikeuden, yksityiselämän suojan, ammatinvalinnan vapauden ja omaisuudensuojan periaatteita.

²⁴ Ks. *Hidén* 1999, 20–21, *Viljanen* 1999, 143–144.

²⁵ Ks. esim. *Länsineva* 1998, 268 ss. sekä *Koillinen Oikeus* 2001, 502–505.

2.5.2. Perusoikeuksien merkityksestä horisontaalisissa suhteissa

Kysymykset perusoikeuksien turvaamisvelvollisuudesta ja perusoikeuksien merkityksestä horisontaalisuhteissa kietoutuvat kiinteästi toisiinsa.²⁶ Perusoikeusajattelussa lähdettiin aiemmin varsin yleisesti siitä, että perusoikeudet suojaavat yksilöitä, mutta velvoittavat ainoastaan julkisen vallan toimijoita. Siten yksityisten subjektien ei katsottu voivan olla perusoikeuksien velvoittamia tahoja.²⁷ Kanta perustuu siihen ajatukseen, että perusoikeuksien suojaajajärjestelmä kääntyisi yksilöiden oikeuksia suojaavaa perusideansa vastaan, jos perusoikeudet velvoittaisivat suoraan yksilöitä. Sittenkin tätä lähtökohtaa on ainakin pehmennetty myöntymällä ajatukseen perusoikeuksien niin sanotusta välillisestä horisontaalivaikutuksesta. Välillisellä horisontaalivaikutuksella tarkoitetaan yleensä sitä, että perusoikeuksien ensisijaisesti velvoittamana tahona pidetään edelleen julkista valtaa, jolloin perusoikeudet vaikuttavat yksityisten välisiin suhteisiin lähinnä alemman lainsäädännön soveltamista ohjaavina tulkintaperiaatteina. Välillisestä horisontaalivaikutuksesta on kysymys esimerkiksi tilanteessa, jossa tuomioistuimella on velvollisuus yksityisten välisessä riita-asiaassa soveltaa asiaa koskevia yksityisoikeudellisia normeja perusoikeusmyönteisellä tavalla.²⁸

Sen sijaan ajatukseen perusoikeuksien sellaisesta välittömästä horisontaalivaikutuksesta, jossa perusoikeusnormit velvoittaisivat suoraan yksityisiä oikeussubjekteja ilman muun lainsäädännön ja välitystä, suhtaudutaan yleensä torjuvammin.²⁹ Joitakin perusoikeuskohtaisia poikkeuksia tästä yleisestä lähtökohdasta tosin on. Esimerkiksi PL 18.3 §:n säännöksen, jonka mukaan ketään ei saa erottaa työstä ilman lakiin perustuvaa syytä, katsotaan velvoittavan suoraan työsuhteen osapuolia myös ilman julkisen vallan välitystä.³⁰

On kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, ettei välillistä ja välitöntä horisontaalivaikutusta ole käytännössä välttämättä helppo pitää toisistaan erillään. Ensinnäkin oikeusjuttujen osapuolten näkökulmasta ei liene kovin suurta merkitystä sillä seikalla, katsotaanko perusoikeusvelvoitteen kohdistuvan ensi sijassa tuomioistuimeen vai suoraan jutun yksityisiin osapuoliin. Jos esimerkiksi yksityisoikeudellista riita-asiaa ratkaisevan tuomioistuimen katsotaan perusoikeusperusteella olevan velvollinen tekemään asiassa tietynlaisen ratkaisun, ei asian lopputulos osapuolten näkökulmasta poikkea merkittävästi siitä, että nor-

²⁶ Ks. esim. *Viljanen* 1988, 276. Ks. saksalaisen doktriinin osalta esim. *Sachs* 1999, 88–90 ja *Michalowski – Woods* 1999, 73–74 sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen osalta *Clapham* 1992, 178 ss. ja *Jacobs & White* 2002, 38–39.

²⁷ Ks. *Viljanen* 1988, 274–276, *Viljanen* 1999, 153 ja *Hidén* 1999, 21.

²⁸ *Viljanen* 1988, 275–276 ja *Viljanen* 1999, 154–155.

²⁹ Ks. esim. *Hidén* 1999, 21, *Saraviita* 1998, 86–87, *Jyränki* 2000, 288–289 ja *Viljanen* 1999, 154–155.

³⁰ Ks. HE 309/1993 vp, 69 ja *Karapuu* 1999, 586–587.

matiivisen velvoitteen katsottaisiin olevan voimassa suoraan osapuolten välillä. Jos ”velvoitettu” osapuoli ei vapaaehtoisesti ilman oikeudenkäyntiä suostu toimimaan perusoikeuden edellyttämällä tavalla, on vastapuolella mahdollisuus viedä asia tuomioistuimeen, jonka velvollisuutena taas on määrätä kyseinen osapuoli täyttämään ”velvollisuutensa” vastapuoltaan kohtaan.

Rajankäyntiin välillisen ja välittömän horisontaalivaikutuksen välillä liittyy suhteellisia piirteitä myös siltä osin, että saattaa olla vaikeata määrittää, milloin tavallisen lain perusoikeusmyönteinen tulkinta päättyy ja mistä perusoikeusnormin itsenäinen vaikutus alkaa. Erityisesti sovellettaessa avoimesti muotoiltua lainsäädäntöä, ei aina voida yksiselitteisesti määritellä, perustuuko tuomioistuimen ratkaisu esimerkiksi riita-asiassa yksityisoikeudellisesta normistosta perusoikeusmyönteisen tulkinnan avulla johdettuun normiin vai pikemminkin perusoikeussäännöksestä suoraan johdettuun normiin. *Rytterin* mukaan esimerkiksi Saksan perustuslain sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä on esiintynyt ratkaisuja, joissa yksityistä subjektia velvoittava normi on johdettu pikemminkin suoraan perusoikeussäännöksestä kuin jostakin alemmanasteisesta säädöksestä, vaikkei ajatusta välittömästä horisontaalivaikutuksesta näissä järjestelmissä yleisesti tunnustetakaan.³¹

Varsinkin indispositiivisissa asioissa perusoikeuksien on *Rytterin* mukaan katsottu voivan velvoittaa yksityisiä toimijoita jokseenkin suoraan ilman muun lainsäädännön välitystä. Sen sijaan dispositiivisissa asioissa on noudatettu tässä suhteessa pidättyvämpää linjaa ja pyritty kunnioittaman osapuolten sopimusvapautta. Tällaiset suhtautumistapojen erot ovat *Rytterin* mukaan yhteydessä siihen, kuinka tasavertaisesta oikeussuhteesta kulloinkin on kysymys. Verrattain tasavertaisten oikeussuhteiden osapuolilla ei lähtökohtaisesti katsota olevan sellaisia suojantarpeita toisiaan vastaan, että tällaisissa tilanteissa olisi perusteita poiketa yksityisautonomian ja sopimusvapauden lähtökohdista asettamalla suhteen osapuolille merkittäviä perusoikeuksiin perustuvia velvoitteita. Sen sijaan silloin kun oikeussuhteeseen liittyy merkittäviä rakenteellisia erivertaisuuksia, on perusoikeusvelvoitteiden katsottu voivan sitoa jokseenkin suoraan osapuolten välillä.³²

Myös kotimaisessa kirjallisuudessa on korostettu sitä, että perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden ja horisontaalivaikutuksen intensiteetin kannalta on merkitystä sillä, millainen suojantarve oikeussuhteen osapuolilla kulloisessakin tilanteessa ja toimintaympäristössä suhteessa toisiinsa on. Yleisenä lähtökohtana on pidetty sitä, että keskenään tasavertaisessa asemassa olevat toimijat eivät yleensä tarvitse julkisen vallan vahvaa suojelua, vaan voivat sopia lähtökohtaisesti vapaasti keskinäisistä suhteistaan. Sen sijaan julkisen vallan turvaamisvel-

³¹ *Rytter* 2000, 210–216.

³² *Rytter* 2000, 211–212 ja 219–227.

vollisuus ja sitä kautta myös perusoikeuksien horisontaalivaikutus saavat merkitystä sellaisissa oikeussuhteissa, joiden osapuolet eivät ole keskenään tasavertaisia, vaan joissa jokin osapuoli on olennaisesti heikommassa asemassa suhteessa muihin osapuoliin. Tällaisia erivertaisia voivat olla esimerkiksi työnantajan ja työntekijän välinen suhde taikka yksilön suhde esimerkiksi pankkiin tai joukkojärjestykseen.³³ Scheinin on viitannut myös siihen, ettei olisi PL 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon mukaista antaa oikeusjärjestykseen perustuvaa suojaa sellaisille sopimusehdoille, jotka ovat syrjintäkiellon vastaisia. Siksi syrjivät ehdot tulee oikeustoimilain perusoikeusmyönteisen tulkinnan perusteella katsoa mitättömiksi.³⁴

Yhdenvertaisuusperiaatteella näyttää siis olevan varsin tärkeä merkitys harmittaessa sitä, kuinka merkittävän roolin perusoikeudet saavat yksityisoikeudellisten oikeussuhteiden arvioinnissa. Keskenään aidosti tasavertaiset yksityisoikeudellisen oikeussuhteen osapuolet eivät yleensä muodosta vakavaa uhkaa toistensa perusoikeuksille. Sen sijaan esimerkiksi erilaiset taloudelliset valta-keskittymät voivat uhata niiden kanssa asioivien yksilöiden perusoikeuksia, joten on perusteltua, että julkisen vallan suojelevollisuus korostuu tällaisten suhteiden kohdalla. Oikeussuhteen erivertaisen piirteiden voimistuessa voimistuu siis myös julkisen vallan velvollisuus suojella heikommassa asemassa olevien osapuolten perusoikeuksia vahvempien osapuolten vallankäyttömahdollisuuksia vastaan. Liian uskallettua ei ole myöskään väittää, että epäsymmetrisissä oikeussuhteissa vahvemmalla osapuolella saattaa olla velvollisuus kunnioittaa heikompien vastapuolensa perusoikeuksia pidemmällekin kuin mihin tavallinen lainsäädäntö sen nimenomaisesti velvoittaa. Jos ne nimittäin eivät näin menettele, voi tuomioistuimella olla asiasta nostetun riidan yhteydessä normatiivinen velvollisuus suojata kyseisen heikomman osapuolen perusoikeuksia vahvemman osapuolen vallan väärinkäyttöä vastaan. Julkisen vallan turvaamisvelvollisuushan ei kohdistu vain lainsäätäjään vaan julkisen valtaan kokonaisuudessaan.

2.6. Oikeushenkilöiden perusoikeussuoja

Ajatus perusoikeuksien kaksinaisluonteesta sääntö- ja periaateulottuvuuksiin avaa kiinnostavia näkökulmia myös siihen teemaan, keitä perusoikeudet suojaavat. Tältä osin suomalaisessa perusoikeusajattelussa on vakiintuneesti lähdetty siitä, että perusoikeussäännökset suojaavat ensisijaisesti ihmisyksilöitä. Tämä ajatus ilmenee selkeästi esimerkiksi perustuslain 6.1 §:n säännöksestä,

³³ Ks. *Viljanen* 1999, 155 ja *Jyräki* 2000, 289.

³⁴ *Scheinin* 1999, 259.

jonka mukaan ”ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä”. Monissa muissa perusoikeussäännöksissä puolestaan todetaan kyseisten perusoikeuksien kuuluvan ”jokaiselle” tai ilmaistaan kielto kohdella ”ketään” tietyllä tavalla. Nämäkin muotoilut viittaavat siihen, että perusoikeuksien subjekteina on pidettävä nimenomaan luonnollisia henkilöitä. Yleisesti hyväksyttynä ja riidattomana tulkinnallisena lähtökohtana pidetäänkin niin ollen sitä, että perusoikeuksien keskeisenä tarkoituksena on suojata yksilöitä ja heidän perusoikeuksiaan. Tärkeätä on tässä yhteydessä korostaa myös sitä, että perusoikeudet kuuluvat *yhtäläisesti jokaiselle yksilölle*. Ne eivät siis ole riippuvaisia sellaisista erityis-tekijöistä kuin esimerkiksi henkilön kansalaisuus, ikä, sukupuoli tai oikeustoimikelpoisuus.³⁵

Sen sijaan käsitykset siitä, koskeeko perusoikeussuoja yksinomaan luonnollisia henkilöitä vai voiko se ulottua myös oikeushenkilöihin, eivät ole aivan yhtä yksiselitteisiä ja vakiintuneita. Esimerkiksi perusoikeusuudistuksen esitöiden kannanotot tästä teemasta ovat ainakin jossakin määrin tulkinnanvaraisia. Samoin perusoikeusuudistuksen jälkeisessä oikeuskirjallisuudessa³⁶ on nähtävissä jonkin asteisia painotuseroja sen suhteen, miten oikeushenkilöiden perusoikeussuojaan liittyviä kysymyksiä tulisi lähestyä. Toki joistakin asiaan liittyvistä lähtökohdista vallitsee myös varsin yksituumaisia näkemyksiä. Tällaisena yleisesti hyväksyttynä lähtökohtana voidaan sekä perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, 23) että oikeuskirjallisuuden valossa pitää esimerkiksi sitä käsitystä, että julkisyhteisöjen katsotaan jäävän perusoikeussuojan ulkopuolelle. Siten muun muassa valtiota ja sen laitoksia sekä kuntia ja muita julkisoikeudellisia yhteisöjä ei vallitsevan käsityksen mukaan pidetä perusoikeuksien subjekteina.³⁷

2.6.1. Välillisen suojan oppi

Myös yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden perusoikeussuojaa koskevat näkemykset vaikuttavat ensi katsomalta melko yhdensuuntaisilta. Asiaa koskevat näkemykset on varsin yleisesti tapana kiinnittää niin sanottuun välillisen puut-

³⁵ On tosin huomattava, että eräät perusoikeussäännökset poikkeavat jossakin määrin tästä peruslähtökohdasta. Esimerkiksi vaalioikeuksia koskeva säännös perustuslain 14 §:ssä sisältää eräitä kansalaisuuteen liittyviä erotteluita. Perustuslain 17.3 §:ssä perusoikeussuojan subjektina puolestaan ovat yksilöiden sijasta eräät ryhmät. Ks. HE 309/1993 vp, 21–25. Ks. myös *Viljanen* 1999, 111 ja *Hidén* 1999, 10–14.

³⁶ Tässä yhteydessä sivuutetaan se näkökohta, että myös perusoikeusuudistusta edeltäneessä oikeuskirjallisuudessa kysymys oikeushenkilöiden perusoikeussuojasta ja erityisesti niiden omaisuutta koskevasta suojasta oli varsin runsaasti käsitelty ja osin kiistanalainenkin teema (ks. esim. *Merikoski* LM 1947, 210–229 *Kastari* 1972, 72–80, *Rieppula* 1973, 184–189 ja *Hidén* 1971, 49–54).

³⁷ Ks. esim. *Saraviita* 1998, 84, *Hidén* 1999, 16, *Viljanen* 1999, 120 sekä *Jyränki* 2000, 285.

tumisen tai välillisen perusoikeussuojan oppiin. Kyseisen opin mukaan oikeushenkilöt eivät sellaisenaan nauti perusoikeussuojaa, vaan ne saavat suojaa ainoastaan niiden taustalla olevien yksilöiden välityksellä. Vain sellaiset puuttumiset oikeushenkilöiden asemaan ovat perusoikeuksien kannalta merkityksellisiä, jotka samalla merkitsevät puuttumista oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden oikeuksiin.³⁸ Esimerkiksi perusoikeusuudistuksen esitöissä todettiin välillisen suojan ajatuksen saavuttaneen varsin vakiintuneen aseman uudistusta edeltäneessä tulkintakäytännössä (KM 1992:3, 104–105 ja HE 309/1993 vp, 23).³⁹ Myös uudistuksen jälkeisessä oikeuskirjallisuudessa kyseiseen oppiin viitataan yleisesti.⁴⁰

2.6.2. *Oppi ja käytäntö*

Toisaalta monet seikat viittaavat siihen suuntaan, ettei kyseinen välillisen suojan oppi välttämättä ole aivan niin yksiselitteinen ja adekvaatti lähtökohta kuin viittausten yleisyyden ja perusoikeusuudistuksen esityölausumien perusteella voisi olettaa. Ainakaan kyseistä teoriaa ei käytännössä sovelleta täysin kirjaimellisella ja ehdottomalla tavalla niin, että oikeushenkilöihin kohdistettavia lainsäädäntötoimia arvioitaisiin perusoikeuksien kannalta ainoastaan sellaisissa tilanteissa, joissa tiedetään, että kyseisten toimenpiteiden vaikutukset ulottuvat oikeushenkilöiden taustalla olevien yksilöiden oikeuksiin. Esimerkiksi *Mikaël Hidén* on kiinnittänyt huomiota siihen seikkaan, että varsinkin ennen perusoikeusuudistusta omaisuuden perustuslainsuojaa koskevaa säännöstä sovellettiin varsin usein oikeushenkilöihin ilman, että olisi ensin täsmällisesti selvitetty, miten käsillä oleva lakiehdotus todella tulisi vaikuttamaan oikeushenkilöiden taustalla olevien yksilöiden asemaan. Tällaisesta *Hidénin* automaattiseksi luonnehtimasta soveltamistavasta johtuen oikeushenkilöiden nauttima välillinen perusoikeussuoja ei välttämättä poikennut olennaisesti siitä, että niiden olisi tunnustettu kuuluvan perusoikeussuojan piiriin välittömästi.⁴¹

Perusoikeusuudistuksen jälkeenkään tilanne ei ole tässä suhteessa olennaisesti muuttunut. Edelleenkin perustuslakivaliokunta näyttää olevan valmis soveltamaan perusoikeussäännöksiä oikeushenkilöiden kohdalla jokseenkin välittömästi selvittämättä ensin sitä esikysymystä, miten ehdotus mahdollisesti vaikuttaa oikeushenkilön taustalla olevien yksilöiden asemaan. Esimerkkinä tällaisesta jokseenkin välitöntä suojaa oikeushenkilöille antavasta soveltamiskäytännöstä voidaan viitata vaikkapa perustuslakivaliokunnan telemarkkina- (PeVL

³⁸ Ks. *Hidén* LM 1996, 759–760, *Hidén* 1999, 14–16 ja *Viljanen* 1999, 117–119.

³⁹ Ks. myös *Viljanen* 1999, 118.

⁴⁰ Edellä mainittujen lähteiden lisäksi ks. esim. *Saraviita* 1998, 84 ja *Jyränki* 2000, 285.

⁴¹ *Hidén* 1999, 15.

47/1996 vp, 34/2000 vp ja 5/2001 vp), sähkömarkkina- (33/1998 vp) ja maa-kaasumarkkinalainsäädäntöä (4/2000 vp) koskeviin lausuntoihin. Näissä lausunnoissaan valiokunta arvioi lakiehdotuksia muun muassa perustuslain omaisuudensuoja- ja elinkeinovapaussäännösten kannalta, vaikka ainakin osassa tapauksista oli selvää, että ehdotetut sääntelyt kohdistuivat varsin suuriin yrityksiin ja että niiden vaikutukset yhtiöiden taustalla olevien luonnollisten henkilöiden oikeuksiin olivat sangen etäisiä. Samanlaista jokseenkin välittömän soveltamisen linjaa edustaa myös esimerkiksi valiokunnan pankkilainsäädäntöä koskevasta lakiehdotuksesta antama lausunto (PeVL 53/2001 vp).

2.6.3. *Irtautuminen välillisen suojan opista*

Tällaista lainsäädäntökäytännössä omaksuttua ja vähintäänkin puolivälittömäksi luonnehdittavissa olevaa soveltamistapaa ei nähdäkseni ole syytä kritisoida erityisen voimakkaasti. Lakien säätämisvaiheessa on nimittäin monasti hankalaa täsmällisesti arvioida, miten tietty lainsäädännöllinen toimenpide tulisi konkreettisesti vaikuttamaan erilaisten oikeushenkilöiden taustalla olevien yksilöiden asemaan.

Yksittäisen lakiehdotuksen kohteena saattaa olla hyvin monentyyppisiä oikeushenkilöitä. Kun jotakin toimialaa ryhdytään lailla sääntelemään, ei tässä sääntelyssä yleensä tehdä merkittäviä eroja esimerkiksi pienten ja suurten yritysten välillä. Niinpä tietty lakiehdotus saattaa koskea muodollisesti samalla tavalla esimerkiksi pieniä perheyriityksiä sekä kansainvälisiä pörssiyrityksiä. On selvää, että tällaisen lain tosiasialliset vaikutukset yksilöiden asemaan riippuvat olennaisella tavalla siitä, millaisesta yhtiöstä on kysymys. Lainsäädäntövaiheen perusoikeuskontrollissa tällaisille yksilötasolle ulottuvien vaikutusten välisille eroille ei kuitenkaan voida yleensä antaa kovin suurta merkitystä perusoikeussäännösten soveltuvuuden näkökulmasta. Jos on edes jotakuinkin todennäköistä, että lakiehdotuksella voi joissakin sen tyypillisissä soveltamistilanteissa olla merkittäviä yksilötasollekin ulottuvia vaikutuksia, on varsin luontevaa ja perusteltua tällöin arvioida toimenpiteen soveltuvuutta kulloinkin kysymykseen tulevien perusoikeuksien kannalta. Selvästi arveluttavampaa olisi jättää perusoikeusarviointi tulkinnanvaraisissa tilanteissa tekemättä sen formaalin kriteerin perusteella, että lakiehdotus kohdistuu oikeushenkilöihin eikä luonnollisiin henkilöihin.

Eri asia on, ettei oikeushenkilöille annettavan perusoikeussuojan tarvitse kaikissa tilanteissa olla yhtä tehokasta tai tiukkaa kuin luonnollisten henkilöiden kohdalla. Tältä osin perustuslakivaliokunnan eräissä viimeaikaisissa ratkaisuisa oikeushenkilöiden perusoikeussuojaa onkin pyritty arvioimaan tietynlaisen liukuvan asteikon pohjalta eikä tiukasti kategorisoimalla. Esimerkiksi omaisuudensuojan osalta valiokunta on todennut, että ”mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja vastaavasti mitä vähäisempiä ja välillisempiä ovat toimenpitei-

den vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin voivat oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet olla ristiriidassa” omaisuuden perustuslainsuojan kanssa (PeVL 45/1996 vp, ks myös PeVL 17/1997 vp). Linja onkin muotoutumassa siihen suuntaan, ettei omaisuuden suojan soveltuvuutta oikeushenkilöiden kohdalla sinänsä kiistettä, mutta suojan tason kannalta annetaan merkitystä sille, millaisesta oikeushenkilöstä on kysymys ja miten lakiehdotuksen vaikutukset yltävät luonnollisiin henkilöihin asti. Sitä mukaa kun toimenpiteen etäisyys luonnollisista henkilöistä ja heidän oikeuksistaan kasvaa, sitä laajemmaksi julkisen vallan sääntelykompetenssi tilanteessa muodostuu.

Käsitystä siitä, että oikeushenkilöiden perusoikeussuoja olisi luonteeltaan vain välillistä, horjuttavat osaltaan myös ne muun muassa perusoikeusuudistuksen esitöissä esitetyt näkemykset, joiden mukaan osa perusoikeuksista on luonteeltaan sellaisia, ”ettei oikeushenkilöiden jättäminen niitä koskevan suojan ulkopuolelle olisi perusoikeussäännöksen tarkoituksen toteutumisen kannalta perusteltua”. Esimerkiksi hallinnon ja lainkäytön oikeusturvatakeita sekä koontumisvapautta koskevat perusoikeussäännökset ovat hallituksen esityksen mukaan sellaisia, ettei olisi hyväksyttävää jättää oikeushenkilöitä kyseisten säännösten soveltamisalan ulkopuolelle (HE 309/1993 vp, 23). Viljasen mukaan tällaista käsitystä voidaan perustella muun muassa sillä, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet perustuslaissa voidaan ymmärtää paitsi yksilöille nimenomaisesti turvattuina oikeuksina myös yleisempänä suojana kyseisille instituutioille. Siksi olisi perustuslain 21 §:n vastaista poiketa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeista oikeushenkilöidenkään kohdalla.⁴²

Sama ajatus on nähdäkseni ilmaistavissa myös niin, että perusoikeudet voidaan ymmärtää paitsi yksilöllisinä oikeuksina myös koko oikeusjärjestyksen läpäisevinä perustavanlaatuisina yleisinä oikeusperiaatteina. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna on selvää, että sellaisilla perustuslakiin kiinnittyvillä keskeisillä oikeusvaltioperiaatteilla kuin yhdenvertaisuudella, lainalaisuudella, oikeusturvalla ja vapausoikeuksiin liittyvillä yksityishenkilöiden toimintavapautta ja autonomiaa korostavilla ideoilla on tärkeä merkitys myös yksityisten oikeushenkilöiden oikeusaseman perustana. Näitä periaatteita tulee oikeushenkilöidenkin kohdalla kunnioittaa mahdollisimman suurella määrällä kuitenkin yksilöiden perusoikeuksia vaarantamatta. Vaikka oikeushenkilöitä ei siis sellaisenaan välttämättä pidettäisikään perusoikeussäännösten varsinaisina subjekteina, ei kyseisiä perusoikeusjärjestelmään kiinnittyviä keskeisiä oikeusperiaatteita ole lupa oikeushenkilöidenkään kohdalla sivuuttaa. Tästä näkökulmasta käy siten ilmeiseksi, ettei välillisen suojan oppi anna aivan oikeata kuvaa siitä,

⁴² Viljanen 1999, 118.

miten perusoikeusjärjestelmä oikeushenkilöiden osalta toimii. Esimerkiksi yksityisten oikeushenkilöiden sopimuksiin perustuvien oikeuksien voidaan katsoa kuuluvan perustuslainsuojan piiriin riippumatta siitä, loukkaako kyseisiin oikeuksiin puuttuminen oikeushenkilön taustalla olevia luonnollisia henkilöitä vai ei. Samoin esimerkiksi joidenkin yhtiöiden tai yhdistysten syrjivä kohtelu ilman painavaa perustetta olisi perustuslainvastaista, vaikkei toimenpite merkitsisikään suoranaisesti kenenkään yksilön syrjimistä.

Edellä tarkastellusta näkökulmasta voidaan hyvin yhtyä esimerkiksi *Ilkka Saraviidan* näkemyksiin siitä, että prosessuaalisten perusoikeuksien ohella esimerkiksi kokoontumis- ja yhdistymisvapautta (PL 13 §) sekä luottamuksellisen viestin salaisuutta (PL 10.2 §) koskevia perusoikeussäännöksiä voidaan soveltaa oikeushenkilöidenkin kohdalla. Samoin Saraviita esittää, että taiteen, tieteen ja ylimmän opetuksen vapaudella (PL 16.3 §) sekä ympäristövastuuta koskevalla perusoikeussäännöksellä (PL 20 §) voi olla välitöntä merkitystä oikeushenkilöiden kannalta.⁴³ Nähdäkseni tähän perusoikeusperiaatteiden luetteloon, jota on lähtökohtaisesti noudatettava myös oikeushenkilöiden kohdalla, on syytä lisätä muun muassa vaatimukset yhdenvertaisesta kohtelusta ja syrjinnän kiellosta. Samoin siihen voitaneen perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännönkin valossa sisällyttää niin omaisuudensuoja kuin elinkeinovapauskin. Samoin uskonnonvapauslainsäädännöllä (PL 11 §) voi olla merkitystä arvioitaessa eräiden oikeushenkilöihin kohdistettavien toimenpiteiden perustuslainmukaisuutta.⁴⁴ Perusoikeusjärjestelmän kannalta ei siis olisi hyväksyttävää kohdella oikeushenkilöitä syrjivästi, riistää niiltä omaisuutta taikka sulkea ne elinkeinovapauden tai uskonnonvapauden ulkopuolelle.

Toisaalta osa perusoikeussäännöksistä on sellaisia, että niiden suoja koskee korostetusti vain yksilöitä.

Esimerkiksi sellaisia sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia kuin oikeutta maksuttomaan perusopetukseen (PL 16.1 §), välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PL 19.1 §) sekä asuntoon (19.4 §) tuskin voidaan sellaisenaan ulottaa oikeushenkilöihin.⁴⁵ Myöskään esimerkiksi oikeutta elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (PL 7.1 §) tuskin voidaan sellaisenaan tunnustaa oikeushenkilöille kuuluviksi oikeuksiksi. Samoin ajatus ihmisarvon loukkaamattomuudesta sekä kuolemanrangaistuksen ja kidutuksen kiellosta (PL 1.2 ja 7.2 §) vaikuttaa vieraalta oikeushenkilöistä puhuttaessa. Myöskään äänioikeutta ei voida ulottaa

⁴³ *Saraviita* 1998, 84. Myös *Viljanen* (1999, 118) on katsonut, että yhdistymisvapautta koskeva perusoikeussäännös turvaa paitsi yksilöiden oikeuksia myös yhdistysautonomiata välittömästi. Ks. myös HE 309/1993 vp, 60.

⁴⁴ Ks. *Scheinin* 1999, 366–367. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on tältä osin katsonut lausunnossaan 57/2001 vp, että PL 11 §:ssä turvattuun uskonnolliseen yhdistymisvapauteen sisältyy myös uskonnollisen yhdiskunnan tietynasteinen sisäinen autonomia.

⁴⁵ Ks. myös *Saraviita* 1998, 85.

oikeushenkilöihin. Tässä mielessä voidaan siis sanoa, että on kunkin perusoikeuden osalta erikseen arvioitava, missä määrin sitä voidaan soveltaa oikeushenkilöiden kohdalla. Toisaalta liian formaaleja kategorisointeja on syytä tässäkin suhteessa välttää. Ei esimerkiksi ole poissuljettua, että sosiaalisia oikeuksia koskevat perusoikeussäännökset saisivat merkitystä arvioitaessa johonkin pienyritykseen kohdistettavan toimenpiteen lainmukaisuutta yksittäisessä tapauksessa.

2.6.4. *Hidénin kriittinen kanta ja sen arviointia*

Mikael Hidén on suhtautunut jossain määrin kriittisesti sellaiseen lähestymistapaan, jonka mukaan oikeushenkilöille on mahdollista antaa perusoikeussuojaa välittömämminkin perustein kuin perinteinen lähestymistapa edellyttäisi. Hänen mukaansa jatkossa olisi perusteltua pitää kiinni välillisen suojan doktriinista ja vieläpä sellaisessa ”raitistuneessa muodossa”, jossa esimerkiksi ”oikeushenkilön omaisuuden puuttuminen on perusoikeussäännöksen vastaista jos ja vain jos siitä aiheutuu luonnollisen henkilön taloudellisen edun konkreettista ja riittävän merkittävää kaventumista”. Tämän *Hidénin* näkemyksen taustalla on pyrkimys korostaa sitä lähtökohtaa, että perusoikeuksien ensisijaisena tarkoituksena on suojata ihmisyyksiä. Perusoikeussuojan kiistäminen oikeushenkilöiltä ei *Hidénin* mukaan merkitse sitä, että niiltä evättäisiin oikeussuoja kokonaisuudessaan. ”Perustuslaki ei turvaa eikä sen tarvitse turvata kaikkea sitä, minkä oikeusjärjestys turvaa tai sen pitäisi turvata.”⁴⁶

Hidénin kanta ei nähdäkseni ole täysin ongelmaton. Siihen nimittäin näyttäisi sisältyvän se lähtökohta-ajatus, että perustuslain näkökulmasta on irrelevanttia, millaista oikeussuojaa oikeushenkilöille lainsäädännöllä annetaan vai annetaanko sitä ylipäänsä tilanteissa, joissa oikeushenkilön yksilöliityntöjä ei voida riittävän selkeästi todentaa. Samoin tästä näkemyksestä saattaisi seurata, ettei perusoikeusjärjestelmän suunnasta olisi saatavissa tulkinta-apua sellaisissa käytännön tilanteissa, joissa esimerkiksi tuomioistuimet joutuvat soveltamaan tavallisten lakien mahdollisesti avoimia säännöksiä oikeushenkilöiden kohdalla.

Voidaan perustellusti kysyä, olisiko tällainen lähestymistapa parhaalla mahdollisella tavalla sovitettavissa yhteen perustuslakiin kiinnittyvän oikeusvaltioajatuksen kanssa. Eikö olisi sittenkin perustellumpaa tunnustaa avoimesti se mahdollisuus, että useimmilla perusoikeuksilla voi olla välittömästäkin merkitystä oikeushenkilöiden kohdalla? Tällaisen lähestymistavan omaksuminen ei nimittäin sellaisenaan vaaranna sitä peruslähtökohtaa, että perusoikeusjärjestelmän ensisijaisena tehtävänä on suojata yksilöitä. Viimeaikainen lainsäädäntökäytäntöhän osoittaa, ettei oikeushenkilöille annettavan suojan tarvitse olla yhtä vahvaa kuin yksilöiden perusoikeuksille taattava suoja, vaan että suojan

⁴⁶ *Hidén* 1999, 15–16. Ks. myös *Hidén* LM 1996, 760.

taso ja intensiteetti voidaan määrittää kulloistenkin yksilöliityntöjen vahvuuden ja muiden asiaan vaikuttavien seikkojen perusteella. Niinpä esimerkiksi sellaisissa punninta-asetelmissa, joissa vastakkain ovat yksilön ja oikeushenkilön perusoikeuspositiot, voidaan jälkimmäisten painoarvoa määritettäessä kiinnittää huomiota siihen, kuinka selkeä yksilöliityntä kyseisten perusoikeuspositioiden taustalla on. Jos tämä liityntä on etäinen, voitaneen yksilön perusoikeuspositiota lähtökohtaisesti pitää vahvempana. Jotta jokin yksilöliitynnältään etäinen perusoikeuspositio voitaisiin asettaa yksilöliitynnältään vahvan perusoikeusposition edelle, pitää ensin mainitun tueksi voida osoittaa joitakin muita painavia perusteita.

Yksilöliitynnän kiinteydelle voidaan antaa merkitystä myös sellaisissa tilanteissa, joissa vastakkain ovat erilaisten oikeushenkilöiden perusoikeusintressit. Perustellusti saatetaan esimerkiksi katsoa, että perusoikeusintressit kansainvälisen pörssiyhtiön kohdalla ovat heikompia kuin sellaisen pienyrityksen kohdalla, jossa yrittäjän ja hänen perheensä toimeentulo ja kenties asuminenkin ovat jokseenkin välittömästi kytköksissä yhtiön toimintaan.

Erilaiset pörssiyhtiön toimintaan kohdistettavat rajoitustoimet ovat merkityksellisiä lähinnä osakkeenomistajien yhtiöön sijoittamiin varoihin liittyvän omaisuudensuojan kannalta. Sen sijaan pienen perheyriyksen kohdalla kysymys saattaa olla useasta perusoikeudesta samalla kertaa. Kysymykseen voi omaisuudensuojan ohella tulla esimerkiksi perustuslain 18 §:ssä turvattu vapaaus hankkia toimeentulonsa tietyllä elinkeinolla luettuna yhdessä esimerkiksi perustuslain 19 §:n kanssa, jonka tarkoituksena on turvata muun muassa ihmisten toimeentulo ja asuminen tilanteissa, joissa he eivät itse kykenisi näistä tarpeistaan huolehtimaan. Tämänkaltaisilla perusteilla voidaan jossakin käytännön tilanteessa päätyä siihen, että pienyrittäjän perusoikeusintressien takaaminen oikeuttaa rajoittamaan suuryrityksen toimintavapautta tietyllä tavalla.

Edellä kuvatut esimerkit osoittavat, että yksilöiden perusoikeussuojasta on mahdollista huolehtia ilman, että oikeushenkilöt lähtökohtaisesti rajattaisiin perusoikeuksien soveltamisalan ulkopuolelle. Pyrkimys oikeushenkilöiden sulkemiseksi esimerkiksi omaisuuden perustuslainsuojan piiriin ulkopuolelle oli kenties perusteltua aikana, jolloin kyseistä säännöstä sovellettiin ainakin joiltakin osin varsin ehdottomalla tavalla kaikissa niissä tilanteissa, joissa säännöksen soveltamiskynnys vain oli lauennut. Nykydoktriinissa lähtökohtana on sen sijaan ajatus perusoikeussuojan suhteellisuudesta ja siitä, että suojan taso voi vaihdella riippuen siitä, millaisen subjektin oikeuksista on kysymys ja kuinka läheisesti toimenpide koskettaa yksilöitä. Tällaisessa asetelmassa oikeushenkilöiden perusoikeussuojan tunnustaminen ei vaaranna yksilöiden perusoikeussuojaa, vaan päinvastoin mahdollistaa yksilöiden perusoikeuksien tehokkaan suojaamisen kulloinkin esiin tulevien harkintatilanteiden kannalta soveliaalla tavalla jättämättä kuitenkaan oikeushenkilöitäkään perusoikeuksien suojajärjestelmän ulkopuolelle.

2.6.5. Oikeushenkilöt ja yleisten rajoitusedellytysten testi

Kun lähtökohdaksi omaksutaan ajatus, jonka mukaan oikeushenkilötkään eivät lähtökohtaisesti jää perusoikeussuojan ulkopuolelle, on niihin kohdistuvia perusoikeusrajoituksia tällöin arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten pohjalta. Kuinka tiukasti rajoitustestiä näissä yhteyksissä tulee soveltaa, riippuu edellä esitetyin tavoin ainakin osittain siitä, kuinka läheisiä yksilöliityntöjä oikeushenkilöön kohdistettavilla rajoituksilla kulloisessakin ratkaisutilanteessa on. Jos nämä liitynnät ovat etäisiä, ei rajoitustestiä välttämättä ole tarpeen soveltaa aivan yhtä tiukasti kuin yksilöiden ja sellaisten oikeushenkilöiden kohdalla, joihin kohdistettavien rajoitusten vaikutukset ulottuvat jokseenkin välittömästi niiden taustalla olevien yksilöiden asemaan. Siten on mahdollista, että ainakin joidenkin rajoitusedellytysten osalta suojan taso asettuu oikeushenkilöiden kohdalla matalammaksi kuin yksilöihin kohdistettavien perusoikeusrajoitusten suhteen.

Kaikissa tapauksissa lähtökohtana on kuitenkin pidettävä sitä, ettei yksityisten oikeushenkilöidenkään oikeuksia ole lupa rajoittaa julkisen intressin nimissä ilman lain tukea. Tätä *lailla säätämisen vaatimusta* täydentää myös perustuslain 80.1 §, jonka toiseen virkkeeseen sisältyy vaatimus siitä, että lailla on ”säädetty yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista”. Vaikka säännös sanamuotonsa mukaan koskeekin vain yksilöitä, ei myöskään yksityisiä oikeushenkilöitä ole perusteltua rajata tyystin säännöksen velvoittavuuden ulkopuolelle. Säännöksen taustalla vaikuttava oikeusvaltiollisen lakivarauksen periaate⁴⁷ nimittäin edellyttää, ettei yksityisten oikeushenkilöidenkään oikeusaseman perusteista säädetä lakia alemmalla hierarkiatasolla. Siten lainsäädäntövallan delegoimista koskevia rajoituksia on noudatettava oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn kohdalla yhtä tiukasti kuin yksilöidenkin oikeusasemaan vaikuttavan sääntelyn kohdalla.

Myös vaatimusta sääntelyn *täsmällisyydestä* on luonnollisesti noudatettava oikeushenkilöihinkin kohdistuvien perusoikeusrajoitusten kohdalla. Hallinnon lainalaisuuden vaatimuksen näkökulmasta olisi vaikea perustella esimerkiksi sellaista lähtökohtaa, että oikeushenkilöiden oikeuksiin olisi mahdollista kajota merkittävästi väljempien säännösten perusteella kuin yksilöidenkään oikeuksiin. Niinpä oikeushenkilöidenkin osalta edellytetään, että lakitasoisin säännöksin määritellään, millä edellytyksillä ja miten viranomaiset voivat ryhtyä niiden perusoikeuksia rajoittaviin toimiin.⁴⁸

Myöskään *oikeusturvavaatimuksen* osalta ei yksilöiden ja oikeushenkilöiden välillä liene merkittäviä eroja. Luonnollisesti eräät vapauden riistoon liittyvät

⁴⁷ Ks. Tuori 1983, 494–497 ja Viljanen 2001, 68–69.

⁴⁸ Ks. esim. PeVL 53/2001, jossa perustuslakivaliokunta edellytti, että laissa säädetään riittävän täsmällisesti siitä, millä edellytyksillä Rahoitustarkastus voi käyttää toimivaltaansa kieltää esimerkiksi pankkien sulautuminen ja jakautuminen. Sääntelyn täsmällisyysvaatimusta korostetaan myös esimerkiksi valiokunnan maakaasumarkkinalakia (PeVL 4/2000 vp) sekä telemarkkinalakia (PeVL 34 /2000 vp) koskevissa lausunnoissa.

vaatimukset eivät voi tulla sovellettaviksi oikeushenkilöiden kohdalla, mutta muutoin oikeushenkilöiden käytettävissä tulee olla tehokkaat oikeussuojakeinot kaikissa sellaisissa tilanteissa, joissa tehdään niiden oikeusasemaan keskeisesti vaikuttavia ratkaisuja. Samoin muita oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon vaatimuksia on sovellettava oikeushenkilöidenkin kohdalla.

Selvää myös on, ettei oikeushenkilöidenkään perusoikeuksia ole lupa rajoittaa ilman *hyväksyttävää rajoitusperustetta*. Kuitenkin tämän rajoitusedellytyksen kohdalla voi olla merkitystä sillä seikalla, kuinka vahvoja liityntöjä rajoituksella on sen kohteena olevan oikeushenkilön taustalla olevien yksilöiden kannalta. Jos nämä liitynnät ovat etäisiä, voi hyväksyttävän rajoitusperusteen vaatimus täyttyä helpommin kuin päinvastaisessa tilanteessa. Tämä koskee paitsi niitä tilanteita, joissa rajoitusperusteena on jokin julkinen etu myös ja erityisesti tilanteita, joissa rajoitusperuste liittyy yksityisten etujen toteuttamiseen. Kuten edellä on todettu, sellaiset perusoikeuspositiot, joiden merkitys yksilölle on välitön ja tärkeä, oikeuttavat monasti sellaisten perusoikeusintressien syrjäyttämisen, joiden yksilöliitynnät ovat etäisempiä.

Vastaavalla tavalla yksilöliitynnän vahvuudella voi olla merkitystä arvioitaessa sitä, onko rajoitus sopusoinnussa *suhteellisuusvaatimuksen* kanssa. Yleisenä lähtökohtana voitaneen pitää sitä, että tietyn perusoikeusposition painoarvo punninnassa lisääntyy sitä koskevan yksilöliitynnän voimistuessa ja vastaavasti yksilöliitynnän heikentyessä kyseisen perusoikeusposition painoarvo punninnassa vähenee. Siten jonkin yksilön aseman kannalta hyvin olennaisen perusoikeusposition kohdalla edellytetään, että siihen kohdistuva rajoitus on aivan välttämätön tietyn painavan ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja ettei tämän tavoitteen saavuttamiseksi ole käytettävissä sellaisia vaihtoehtoisia keinoja, jotka rajoittaisivat perusoikeutta lievemmin.⁴⁹ Sen sijaan sellaisten rajoitusten oikeasuhtaisuutta, jotka kohdistuvat esimerkiksi johonkin yhteiskunnalliselta merkitykseltään huomattavaan yritystoiminnan lohkoon ja joiden vaikutukset yritysten taustalla olevien luonnollisten henkilöiden aseman kannalta eivät ole välittömiä, voidaan arvioida jossakin määrin väljemmissä puitteissa. Rajoitusta saatetaan tällöin pitää suhteellisuusvaatimuksen mukaisena, jos rajoitustoimien voidaan riittävällä todennäköisyydellä olettaa edistävän sen tavoitteena olevaa yhteiskunnallisesti tärkeää tavoitetta, eikä rajoituksen vaikutuksia voida sen kohteena olevien yritysten näkökulmasta pitää kohtuuttoman raskaina.⁵⁰ Suhteellisuusarviointiin vaikuttaa olennaisesti myös

⁴⁹ Ks. Viljanen 2001, 210–220.

⁵⁰ Ks. tältä osin perustuslakivaliokunnan postipalvelulaista (PeVL 28/2000 vp), telemarkkina-laista (PeVL 34/2000 vp) sekä maakaasumarkkina-laista (PeVL 4/2000 vp) antamia lausuntoja, joissa korostetaan sitä, etteivät varallisuusmassaltaan tai markkinavoimaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin kohdistuvat perusoikeusrajoitukset saa olla näiden yritysten kannalta kohtuuttoman raskaita.

se, kuinka painava punnus kulloinkin on perusoikeusintressiä vastassa.

Yksilöliittynnän vahvuudella on tärkeä merkitys myös perusoikeuden *ydinalueen* koskemattomuuden vaatimuksen kannalta.⁵¹ Tältä osin voitaneen eräänlaisena yleisenä lähtökohtana pitää sitä, ettei perusoikeusrajoitus, joka vain etäisesti koskettaa yksilöiden asemaa, yleensä voine merkitä sellaista kiellettyä puuttumista perusoikeuden ydinalueeseen, joka merkitsisi kyseisen oikeuden sisällön kovertamista tyhjäksi. Vastaavasti yksilöliittynnän vahvistuessa kasvaa myös todennäköisyys siitä, että rajoitustoimenpide voi muodostua ongelmalliseksi perusoikeuden ydinalueen suojaamisen kannalta.

Myös vaatimuksella rajoitusten *ihmisoikeussopimusten mukaisuudesta* voi olla merkitystä arvioitaessa, ovatko oikeushenkilöiden asemaan kohdistettavat rajoitukset perustuslainmukaisia. Tämän kriteerin mukaan sellaiset perusoikeusrajoitukset ovat perustuslainvastaisia, jotka ovat ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.⁵² Tässä suhteessa erityisen tärkeänä kansainvälisenä velvoitteena voidaan pitää Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja sen lisäpöytäkirjoihin sisältyviä määräyksiä. Vaikka useimmat kyseisen sopimuksen artikloista onkin omien perusoikeussäännöstemme tavoin kirjoitettu ensisijaisesti yksilöiden oikeuksien suojaksi, katsotaan sopimusta koskevassa tulkintakäytännössä yleisesti, että sopimuksessa tarkoitetut oikeudet suojaavat soveltuvin osin myös oikeushenkilöitä.⁵³

Tämä on osaltaan yhteydessä siihen, että sopimuksen 34 artiklan mukaan ns. yksilövalitusoikeus on luonnollisten henkilöiden ohella sellaisten kansalaisjärjestöjen (*non-governmental organisation*) ja ryhmien (*group of individuals*) käytettävissä, jotka katsovat jonkin sopimusvaltion loukanneen heidän sopimuksessa ja sen lisäpöytäkirjoissa turvattuja oikeuksiaan. Tällaisina sopimuksen tarkoittamina ei-valtiollisina organisaatioina pidetään muun muassa erilaisia yksityisiä oikeushenkilöitä kuten esimerkiksi osakeyhtiöitä ja yhdistyksiä.⁵⁴

Kysymykset siitä, miltä osin sopimuksen mukainen suoja ulottuu oikeushenkilöihin, ratkaistaan sopimusmääräyskohtaisella tulkinnalla. Selkein tilanne tässä suhteessa on sopimuksen ensimmäiseen lisäpöytäkirjaan sisältyvän omaisuus- ja elämänsuoja-artiklan kohdalla, joka jo sanamuotonsakin⁵⁵ mukaan suojaa sekä luonnollisia henkilöitä että oikeushenkilöitä, mutta eräät muutkin sopimusartiklat voivat soveltua oikeushenkilöiden kohdalla.

Kotimaisesta näkökulmasta edellä oleva merkitsee, että oikeushenkilöillekin

⁵¹ Ks. ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksesta *Viljanen* 2001, 229–250.

⁵² *Viljanen* 2001, 265–266.

⁵³ *Pellonpää* 2000, 13.

⁵⁴ Ks. esim. *Pellonpää* 2000, 100–106 ja *Åhman* 2000, 147–148.

⁵⁵ Artiklan ensimmäinen virke kuuluu suomennetussa muodossaan seuraavasti: ”Jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan”.

on taattava niin lakeja säädettäessä kuin sovellettaessakin ainakin sen tasoinen suoja, jota Euroopan ihmisoikeussopimuksen vakiintuneessa tulkintakäytännössä edellytetään. Vaikka siis olisi selvää, ettei jokin yksityisen oikeushenkilön asemaan kohdistuva toimenpide tulisikaan merkittävästi vaikuttamaan kenenkään sen taustalla olevan yksilön asemaan, on kyseiselle oikeushenkilölle kuitenkin taattava se oikeuksien taso, jonka ihmisoikeussopimus oikeushenkilöille välittömästi turvaa. Tämäkin seikka tarjoaa yhden perustelun sille näkökannalle, ettei meillä enää ole mahdollista pitää kiinni ajatuksesta, jonka mukaan oikeushenkilöt saavat perusoikeussuojaa ainoastaan yksilöiden välityksellä. Perusoikeuksien rajoitusedellytysten kautta käy selväksi, että kotimaiset perusoikeudet ja Suomea sitovat ihmisoikeusvelvoitteet ovat osa samaa valtiosääntöistä kokonaisuutta.⁵⁶ Kotimaiset perusoikeudet ja kansainväliset ihmisoikeusmääräykset tulevat usein sovellettavaksi samanaikaisesti ja rinnakkain, joten niiden tulkinnessa ei ole mahdollista ainakaan yksityisten vahingoksi omaksua olennaisesti toisistaan poikkeavia lähestymistapoja.

2.6.6. Yhteenveto

Yksityisten oikeushenkilöiden perusoikeussuojan osalta voidaan siis kokoavasti tiivistää seuraavia näkökohtia: perusoikeuksien ensisijaisena tehtävänä on suojata ihmisyksilöitä. Tästä ei kuitenkaan voida tehdä sellaista johtopäätöstä, että yksityiset oikeushenkilöt jäisivät tyystin perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien soveltamisalan ulkopuolelle ja kuuluisivat suojan piiriin ainoastaan yksilöliittynään välityksellä. Pikemminkin lähtökohtana voitaneen nykyisin pitää sitä, että oikeushenkilötkin nauttivat välittömästi ainakin jonkinasteista perusoikeusperiaatteiden suojaa. Tosin perusoikeuskohtaiset erot ovat tässä suhteessa merkittäviä. Osa perusoikeuksista ja ihmisoikeuksista on sillä tavoin yksilösidonnaisia, ettei niillä yleensä voine olla välitöntä merkitystä oikeushenkilöiden kannalta. Kuitenkin monet perusoikeudet ovat sellaisia, että ne suojaavat oikeushenkilöitäkin, vaikkei tämä suoja välttämättä olekaan yhtä tehokasta kuin yksilöiden kohdalla.

3. PERUSOIKEUSJÄRJESTELMÄN KOKONAISUUS

Yksi perusoikeusjuridiikan harjoittamista koskeva keskeinen vaatimus on, ettei perusoikeuksiin liittyviä kysymyksiä tule tarkastella liian kapea-alaisesta ja yksipuolisesta näkökulmasta. Sen sijaan tarkastelukulman tulee olla riittävän

⁵⁶ Toki perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien yhteyksiä ja ajatusta ihmisoikeuksien valtiosääntöisyydestä tukevat myös monet muut näkökohdat (ks. esim. *Viljanen* LM 1996, 806–813).

kokonaisvaltainen ja tasapainoinen. Tämän vaatimuksen taustalla on käsitys siitä, että paitsi koko oikeusjärjestys niin myös valtiosääntö ja perusoikeusjärjestelmä sen osana voidaan oikeudellisen ratkaisutoiminnan näkökulmasta nähdä yhtenäisenä kokonaisuutena. Yksittäisiä perusoikeussäännöksiä ei siten tule tulkita irrallaan tästä kokonaisuudesta, vaan niitä on tarkasteltava valtiosäännön ja perusoikeusjärjestelmän muodostamaa taustaa vasten. Kullakin perusoikeudella on oma tärkeä roolinsa ja tehtävänsä osana tätä kokonaisjärjestelmää. Lisäksi perusoikeudet ovat monin tavoin riippuvuussuhteessa keskenään. Niille on tulkintatoiminnassa pyrittävä antamaan sellainen sisältö, joka on mielekäs ja koherentti perusoikeusjärjestelmän ja valtiosäännön kokonaisuuden kannalta. Pysin seuraavassa perustelemaan näitä vaatimuksia.

3.1. Habermasin oikeuksien järjestelmä

Ajatusta valtiosäännön ja perusoikeusjärjestelmän yhtenäisyydestä voidaan lähestyä niin oikeuden pinnan kuin myös sen pinnanalaisten tasojen näkökulmasta.⁵⁷ Viimeksi mainitusta näkökulmasta asiaa lähestyy esimerkiksi *Jürgen Habermas* oikeuksien järjestelmää koskevassa rekonstruktiossaan.⁵⁸ Habermasin rekonstruktiossa on *Tuorin* mukaan kysymys hankkeesta, jossa pyritään hahmottamaan modernin oikeuden normatiivista syvärakennetta. Habermasin hahmotelmat eivät siis suoraan kytkeydy jonkin tai joidenkin tiettyjen valtiosääntöjen positiivisiin perusoikeusnormeihin, vaan hän pyrkii yleisellä tasolla tiivistämään länsimaisten valtiosääntöjen ja niiden perusoikeusjärjestelmien keskeisiä normatiivisia tausta-ideoita.⁵⁹

Habermasin luonnostelema *oikeuksien järjestelmä* koostuu sellaisista perustavanlaatuisista oikeuksista, jotka yhteiskunnan jäsenten on yhtäläisesti ja vastavuoroisesti tunnustettava toinen toisilleen, mikäli he haluavat legitimiä säännellä yhteiseloaan positiiviseen oikeuteen tukeutuen. Alkuperäisen idean tasolla kysymys on siis yhteisön jäsenten keskinäisiin suhteisiin liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista. Oikeuksien järjestelmä on Habermasin mukaan muotoiltava sillä tavoin tasapainoisesti, että se takaa kaikille yhteisön jäsenille sekä *yksityisen* että *julkisen autonomian*. Legitiimi positiivinen oikeus ja sen demokraattinen asettaminen ei ole mahdollista muutoin kuin sellaisessa yhteisössä, jonka jäsenten yhtäläiset oikeudet niin yksityiseen kuin julkiseen-

⁵⁷ Viitataan tässä *Tuorin* hahmottelemaan ajatukseen oikeudesta monitasoisena ilmiönä. Ks. edellä s. 14, av 6.

⁵⁸ Ks. *Habermas* 1996, erit. s. 118–131.

⁵⁹ *Tuori* 2000, s. 99–106 ja 210–211. *Habermasin* rekonstruktion kovin laajaan selostamiseen ei tässä yhteydessä ole tarvetta, sillä Tuori on esitellyt suomen kielellä Habermasin Faktizitet und Geltung -teoksen keskeisiä ajatuksia varsin seikkaperäisesti (ks. Tuori 2000, 89 ss).

kin autonomiaan ovat turvatut. Habermasin keskeisenä ajatuksena on, että demokratia ja perusoikeudet edellyttävät toinen toisiaan eivätkä ne siten ole toistensa lähtökohtaisia rajoituksia.⁶⁰

Habermasin mukaan oikeuksien järjestelmässä voidaan erottaa viidentyyppiä perusoikeuksia, jotka kuitenkin ovat kiinteässä riippuvuussuhteessa keskenään. Ensimmäisen ryhmän muodostavat sellaiset oikeudet, joiden tehtävänä on taata kaikille oikeusyhteisön jäsenille suurin mahdollinen määrä yhtäläisiä toimintavapauksia. Tätä tarkoitusperää palvelevat esimerkiksi sellaiset eri maiden perustuslakien säännökset, jotka koskevat oikeutta ihmisarvoon, elämään, henkilökohtaiseen vapauteen sekä ruumiillisen koskemattomuuden, kotirauhan ja omaisuuden suojaan. Ensimmäisen ryhmän oikeuksista on kysymys myös esimerkiksi liikkumisvapautta ja ammatinvalinnan vapautta määrittävissä perusoikeuksissa. Habermasin mukaan on olennaista korostaa, että tällaiset vapaudet kuuluvat yhtäläisesti kaikille yhteisön jäsenille.⁶¹

Järjestelmän toiseen ryhmään kuuluvat sellaiset oikeudet, jotka sääntelävät oikeusyhteisöön kuulumista. Tämän ryhmän oikeuksista on kysymys esimerkiksi kansalaisuutta ja turvapaikkaa koskevista normeista. Järjestelmän kolmannen ryhmän puolestaan muodostavat sellaiset oikeusturvaan liittyvät oikeudet, joiden tarkoituksena on taata yhteisön jäsenille tehokkaat oikeuskeinot vaatia heille kuuluvien vapauksien ja oikeuksien toteuttamista. Oikeuksien toinen ja kolmas ryhmä liittyvät kiinteästi ensimmäisen ryhmän oikeuksiin. Yhdessä nämä oikeudet takaavat Habermasin mukaan yhteisön jäsenille sellaisen *yksityisautonomian*, jonka puitteissa he voivat vapaasti toimia ja päättää asioistaan ilman velvollisuutta perustella toimiaan julkisesti.⁶²

Järjestelmän neljännen ryhmän muodostavat sellaiset oikeudet, joiden tarkoituksena on taata yhteisön jäsenten *julkinen autonomia*. Näillä Habermas tarkoittaa oikeuksia, jotka turvaavat jokaiselle yhtäläiset mahdollisuudet osallistua niihin mielipiteen- ja tahdonmuodostusprosesseihin, joita demokraattinen ja legitiimi oikeusnormien asettaminen edellyttää. Tämän kaltaisia tarkoitusperiä palvelevat esimerkiksi sananvapautta, mielipiteenvapautta, uskonnonvapautta, yhdistymis- ja kokoontumisvapautta sekä vaalioikeuksia koskevat perusoikeudet eri maiden perustuslaeissa.⁶³ Jotta yhteisön jäsenillä olisi yhtäläiset mahdollisuudet käyttää näitä oikeuksiaan, tulee heidän yksityisen autonomiansa olla riittävän tehokkaasti turvattu. Toisaalta juuri julkisista autonomiaansa käyttämällä yhteisön jäsenet osallistuvat niihin tahdonmuodostusprosesseihin, joissa täsmällisemmin määritellään kullekin yhtäläisesti kuuluvan yksityisautonomian rajat. Yksityisautonomiaa määrittävien oikeuksien sisältöä ei nimittäin Habermasin mukaan ole ennalta missään määritelty ja vahvistettu, vaan niitä on jatkuvasti konkretisoitava ja täsmennettävä positiivisen oikeuden avulla. Tällä tavoin yksityinen ja julkinen autonomia ovat vastavuoroisessa riippuvuussuhteessa toistensa kanssa. Vain jul-

⁶⁰ Habermas 1996, 118–119.

⁶¹ Habermas 1996, 120–126.

⁶² Habermas 1996, 122–125

⁶³ Habermas 1996, 126–130.

kista autonomiaansa käyttämällä yhteisön jäsenet voivat saavuttaa aseman, jossa he voivat mieltää itsensä paitsi oikeuden kohteina myös sen asettajina.⁶⁴

Viidenteen ryhmään puolestaan kuuluvat oikeudet, joiden tarkoituksena on taata yhteisön jäsenille sellaiset sosiaaliset ja ekologiset elinolosuhteet, että heillä myös tosiasiallisesti olisi yhtäläiset mahdollisuudet hyödyntää neljän ensimmäisen ryhmän perusoikeuksiaan. Tämän ryhmän oikeuksiin liittyvät esimerkiksi perustuslakeihin kirjatut säännökset taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista sekä ympäristöstä.

Habermasin mukaan viidennen ryhmän oikeuksien justifioiminen on eräässä mielessä suhteellisempi kysymys kuin perusoikeuksien muiden ryhmien osalta. Tämän ryhmän oikeuksien kohdalla keskeinen problematiikka liittyy oikean tasapainon määrittämiseen oikeudellisen ja tosiasiallisen yhdenvertaisuuden välille. Yhtäältä on selvää, ettei pelkästään oikeudellisen vapauden turvaaminen riitä takaamaan nyky-yhteiskunnalle tyypillisissä monimutkaisissa sosiaalisissa asetelmissa kaikille yhteisön jäsenille tosiasiallisesti yhtäläisiä mahdollisuuksia käyttää ryhmiin 1–4 kuuluvia oikeuksiaan. Siksi tarvitaan erilaisia julkisen vallan toimenpiteitä muokkaamaan olosuhteita sellaisiksi, että yhteisön jäsenen yhtäläinen mahdollisuus julkisen ja yksityisen autonomiansa käyttämiseen myös tosiasiallisesti toteutuisi. Yhtäläisten vapauksien toteuttamiseksi on välttämätöntä ryhtyä toimiin esimerkiksi erilaisissa sosiaalisissa suhteissa esiintyvien erivertaisuuksien eliminoimiseksi tai vähentämiseksi.⁶⁵

Toisaalta tällaisia tarkoituspäriä palveleviin hyvinvointivaltiollisiin sääntelyihin ja järjestelyihin liittyy elimellisesti vaara siitä, että näillä toimenpiteillä paitsi luodaan edellytyksiä yksilöiden yhtäläisten vapauksien toteutumiselle samalla myös kavennetaan yksilöiden autonomiaa. Esimerkiksi käyttäessään erilaisia hyvinvointivaltion palveluja ja etuuksia yksilö saattaa joutua luopumaan osasta yksityisyyttään, itsemääräämisoikeuttaan tai riippumattomuuttaan. Voidaan siis puhua eräänlaisesta *dilemmasta oikeudellisen ja tosiasiallisen yhdenvertaisuuden välillä*. Yhtäältä on pyrittävä torjumaan oikeudelliseen vapauteen liittyvää tosiasiallista syrjintää ja toisaalta taas varottava lankeamasta hyvinvointivaltiolliseen paternalismiin. Tähän dilemmaan ei Habermasin mukaan ole olemassa mitään valmista ja yleispätevää vastausta, vaan siihenkin on kussakin yhteisössä pyrittävä löytämään ratkaisut diskursiivisesti. Julkista autonomiaansa käyttäen yhteisön jäsenten on siis erilaisissa diskursiivisissa menettelyissä ratkaistava, mihin oikeudellisen ja tosiasiallisen yhdenvertaisuuden välinen rajalinja on kulloinkin vallitsevissa olosuhteissa vedettävä.⁶⁶

Tämän esityksen kannalta näissä Habermasin hahmotelmissa on olennaista kiinnittää huomiota erityisesti siihen, että perusoikeudet voidaan jo taustaideoi-

⁶⁴ Habermas 1996, erit. 397, 408–409 ja 416–417.

⁶⁵ Habermas 1996, 123 ja 401 ss. Ks. myös Tuori 2000, 104–105.

⁶⁶ Habermas 1996, 409 ss. Ks. myös Tuori 2000, 132–135.

densa tasolla nähdä kokonaisuuden muodostavana järjestelmänä. Tämän järjestelmän eri elementit ovat monin tavoin vuorovaikutus- ja riippuvuussuhteissa keskenään. Esimerkiksi yhteisön jäsenten yksityistä ja julkista autonomiaa tulee tarkastella paitsi oman itseisarvonsa kannalta myös toistensa olennaisina edellytyksinä. Toisaalta järjestelmän eri elementtien välisiin suhteisiin liittyy monenlaisia jännitteitä. Niinpä esimerkiksi oikeudellisen ja tosiasiallisen yhdenvertaisuuden välisten jännitteiden ja yhteyksien tunnistaminen on olennaisen tärkeää perusoikeusjärjestelmän kokonaisvaltaisen ymmärtämisen kannalta. Vain sitä kautta on mahdollista hakea soveliaasta tasapainoa esimerkiksi vapausoikeuksien ja TSS-oikeuksien sekä julkisen vallan negatiivisten ja positiivisten toimintavelvoitteiden välille.

Tärkeätä on myös huomata, ettei Habermas rekonstruktiossaan pyri valaisemaan ainoastaan perusoikeusjärjestelmän sisäisiä kytkentöjä ja jännitteitä, vaan hän tarkastelee perusoikeusjärjestelmää kiinteässä yhteydessä muiden keskeisten valtiosääntöisten lähtökohtien kanssa.⁶⁷ Habermasin mallissa oikeuksien järjestelmän taustaideat kytkeytyvät elimellisesti yhteen kansansuvereenisuuden, demokratian, legitiimin oikeuden asettamisen ja oikeusvaltion ideoiden kanssa. Habermasin ajatuskulkuihin yhtyen Tuori on tiivistänyt asian niin, että ”perusoikeudet edellyttävät demokratiaa ja demokratia perusoikeuksia”. Siten perusoikeuksien turvaaminen ei lähtökohtaisesti merkitse demokratian kaventamista.⁶⁸

3.2. Perusoikeusjärjestelmä ja uusi varallisuusoikeus

Kotimaisessa oikeustieteessä *Juha Pöyhönen* on lähestynyt perusoikeuksia Habermasin tavoin varsin kokonaisvaltaisesta ja abstraktista näkökulmasta. Pöyhösenkin perusoikeustarkastelujen keskeisenä kohteena on nimenomaan perusoikeusjärjestelmä, jolla hän viittaa eri perusoikeuksien välisestä jatkuvasta vuorovaikutuksesta muodostuvaan kokonaisuuteen.⁶⁹ Pöyhösen lähestymistavalle on tunnusomaista se, ettei hän tarkasteluissaan keskity niinkään tiettyihin yksittäisiin voimassa oleviin perusoikeussäännöksiin ja niiden konkreettisiin tulkintakysymyksiin, vaan hän pyrkii Habermasin tavoin hahmottelemaan lä-

⁶⁷ Habermas ei luonnollisestikaan ole ainoa merkittävä yhteiskuntafilosofi, joka tarkastelee perusoikeuksia kokonaisvaltaisena järjestelmänä ja pitää perusoikeuksien yhtäläisen kunnioittamisen vaatimusta olennaisena edellytyksenä oikeudellisen ja poliittisen toiminnan legitiimisyyden kannalta. Tässä voitaisiin viitata myös esimerkiksi niihin ajatuskulkuihin, joita *Ronald Dworkin* on esitellyt teoksessaan *Law's Empire* (1986) tai *John Rawls* teoksessaan *Political Liberalism* (1993).

⁶⁸ Tuori 2000, 252–253.

⁶⁹ Pöyhönen 2000, XIV.

hinnä niitä normatiivisia taustaideoita ja abstrakteja oikeusperiaatteita, joiden varaan perusoikeusjärjestelmä ja sen sisäiset vuorovaikutussuhteet rakentuvat. Habermasin ajatusten vaikutusta on nähtävissä myös sen Pöyhösen omaksuman näkökulman taustalla, että hän tarkastelee perusoikeuksien merkitystä ensi sijassa horisontaalisten eikä vertikaalisten suhteiden kannalta.⁷⁰

Pöyhösen näkökulma perusoikeuksiin on luonnollisesti kiinteässä yhteydessä niihin yleisiin lähtökohtiin ja tavoitteisiin, joita hänen on uuden varallisuus-oikeuden projektiinsa liittyy. Tuossa projektissa Pöyhönen pyrkii löytämään ja muotoilemaan sellaisia yhteisiä ajatuksellisia ulottuvuuksia, joiden varaan olisi mahdollista rakentaa varallisuus-oikeuden keskeiset osa-alueet toisiinsa yhdistävät ja ajan tasalla olevat yleiset opit. Erityisesti Pöyhösen tavoitteena on omistusta, sopimusta ja vahingonkorvausta koskevien yleisten oppien yhteensovittaminen ja ajantasaistaminen. Yhteisten yleisten oppien kehittäminen näiden varallisuus-oikeuden osa-alueiden välille on Pöyhösen mukaan tarpeen muun muassa siitä syystä, että käytännön oikeudelliset ongelmatilanteet koskettavat usein samanaikaisesti niin omistusta, sopimusta kuin vahingonkorvaustakin. Tällaisia ongelmia ei niin ollen ole mahdollista jäsentää ja asianmukaisesti ratkaista toisistaan eriytyneiden oikeudellisten oppirakennelmien tarjoamalta pohjalta.⁷¹

Perinteisiin varallisuus-oikeudellisiin oppeihin liittyy Pöyhösen mukaan eräitä sellaisia piirteitä ja taustaoletuksia, joiden vuoksi ne ovat ajan myötä menettäneet ongelmanratkaisuvoimaansa. Tällaisiin piirteisiin kuuluu muun muassa sitoutuminen niin sanotun abstraktioperiaatteen mukaiseen oletukseen sellaisista puhtaista oikeudellisista suhteista, joilla ei ole yhteyksiä taloudelliseen syntyperustaansa ja muuhun sosiaaliseen kehykseensä. Tästä syystä oikeudellisia ongelmatilanteita hahmotetaan perinteisessä doktriinissa tiettyjen vakiona pysyvien juridisten luokittelujen ja jäsennyselementtien pohjalta kiinnittämättä sanottavaa huomiota kunkin tilanteen erityisiin piirteisiin. Pöyhösen mukaan tällainen tilanteesta erillistävä tarkastelutapa ”irrottaa kunkin toimijan ja hänen oikeussuhteensa kulloisestakin sosiaalisen vuorovaikutuksen kompleksista”. Perinteiseen lähestymistapaan liittyviä erityisiä ongelmia ovat Pöyhösen mukaan siis erillistävyys (atomistisuus) ja yksilöllistävyys (individualisoivuus).⁷²

Vastauksena näihin ongelmiin Pöyhönen pyrkii hahmottelemaan lähestymistapaa, joka olisi riittävän herkkä kulloisenkin toimintaympäristön ja ratkaisutilanteen erityispiirteille (kontekstuaalinen) sekä antaisi riittävästi painoarvoa varallisuus-oikeudellisten toimijoiden välisille muuttuville vastavuoroisuussuh-

⁷⁰ Ks. Pöyhönen 2000, 69–73.

⁷¹ Ks. Pöyhönen 2000, 10–19.

⁷² Pöyhönen 2000, 51–52.

teille. Oikeudellisen jäsenyyksen painopistettä olisi siten siirrettävä abstrakteja luokitteluja ja sovellettavan normin valintaa korostavasta näkökulmasta normien soveltamistilanteiden ongelmien jäsentämiseen.⁷³

Erityisen merkittävänä ongelmana perinteisessä varallisuus oikeudellisessa doktriinissa Pöyhönen pitää sitä, että tuo ajattelu nojautuu varsin yksipuolisella tavalla yksilön vapautta ja yksityisautonomiata korostavien lähtökohtien varaan. Vapaus on hänen mukaansa kuitenkin nyttemmin menettänyt asemansa yhteiskunnan keskeisenä perusarvona, eikä se siten sovellu myöskään varallisuus oikeudellisen ajattelun yksinomaiseksi lähtökohdaksi. Varallisuus oikeuden yleisiin oppeihin onkin Pöyhösen mukaan välttämätöntä sisällyttää myös ne muut länsimaisen oikeuden keskeiset arvo- ja tavoitelähtökohdat, joita erityisesti perusoikeusjärjestelmät ilmentävät. Varallisuus oikeuden keskeisten taustaperiaatteiden joukkoa on siten laajennettava niin, että vapauden ja yksityisautonomian rinnalle nostetaan muun muassa yhdenvertaisuuteen, taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin sekä ympäristöön ja kollektiivisiin perusoikeuksiin liittyvät normatiiviset periaatteet. Varallisuus oikeudellinen järjestelmä onkin Pöyhösen mukaan viritettävä tukemaan ja edistämään kaikkien perusoikeusjärjestelmään kiinnittyvien arvojen ja tavoitteiden toteutumista eikä ainoastaan vapauden.⁷⁴

Keskeistä Pöyhösen perusoikeuskäsityksessä siis on, että hänkin näkee perusoikeudet kokonaisuuden muodostavana järjestelmänä. Tämä järjestelmä muodostaa normatiivisen perustan kaikkialla oikeusjärjestyksessä. Perusoikeusjärjestelmä koostuu perustavanlaatuisista normeista, jotka ovat keskenään riippuvuussuhteessa. Juuri näiden keskinäisten suhteidensa varassa perusoikeuksista muodostuu Pöyhösen mukaan järjestelmä. Perusoikeusjärjestelmään sisältyvien normien tärkeys onkin hänen mukaansa kiinteästi yhteydessä niiden suhteeseen muihin perusoikeusnormeihin. Perusoikeuksia ei siten tule tarkastella toisistaan erillisinä sektoreina, jotka kukin täsmentyisivät omien ydinalueidensa ympärille.⁷⁵ Pöyhösen mukaan perusoikeudet ovat myös lähtökohtaisesti yhtä tärkeitä keskenään. Esimerkiksi vapaus oikeuksia ei ole perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden näkökulmasta perusteltua pitää TSS-oikeuksia tai kollektiivisia oikeuksia tärkeämpinä. Muutoinkaan erottelu eri sukupolvien perusoikeuksiin ei muodosta perusoikeuksien keskinäistä tärkeysjärjestystä.⁷⁶

Pöyhösen mukaan perusoikeusjärjestelmä kokonaisuutena tarjoaa kriteerit niin varallisuus oikeudellisten kuin muidenkin yhteisöllisten käytäntöjen oikeu-

⁷³ Pöyhönen 2000, 64–69.

⁷⁴ Pöyhönen 2000, 66–71.

⁷⁵ Pöyhönen 2000, 79–81.

⁷⁶ Pöyhönen 2000, 77–78. Ks. myös esim. Viljanen 2001, 141.

denmukaisuuden arvioimiselle.⁷⁷ Erilaisissa varallisuus oikeudellisissa ratkaisutilanteissa on siten olennaista kiinnittää huomiota kaikkien tilanteessa mukana olevien intressitahojen kaikkiin relevantteihin perusoikeusintresseihin. Perusoikeusnäkökulmasta ei siis riitä, että esimerkiksi jotakin sopimus- tai vahingonkorvaukseen liittyvää ongelmatilannetta harkitaan vain jonkin yksittäisen osapuolen toimintavapauden näkökulmasta, vaan kaikkien osapuolten kaikki perusoikeuspositiot on otettava tilannetta jäsenettäessä täysipainoisesti huomioon. Yksilöllisiä toimintavapauksia korostavien perusoikeusluttuvuuksien ohella huomiota tulee siis kiinnittää myös niihin sosiaalisiin, kulttuurisiin ja ekologisiin perusoikeuskytkentöihin, jotka kulloisessakin ratkaisutilanteessa aktualisoituvat.

Näin ymmärrettynä perusoikeusjärjestelmän juurruttaminen osaksi varallisuus oikeuden yleisiä oppeja vaikuttaa Pöyhösen mukaan erityisesti siihen tapaan, jolla oikeudellisia ongelmatilanteita jäsenetään. Perusoikeuspohjainen tilanteen jäsenitys auttaa esimerkiksi oikeusriitojen asianosaisia suuntamaan argumentaationsa juuri kyseisen ratkaisutilanteen kannalta olennaisimpiin oikeudellisiin näkökohtiin. Samoin se ohjaa ja tarjoaa kiinne kohtia tuomareiden ja muiden päätöksentekijöiden juridiselle harkinnalle. Se myös siirtää juridisen harkinnan painopistettä varallisuus oikeudellisissa asioissa luokittelevasta ”joko-tai” -tyyppisestä lähestymistavasta tilanneherkän punninnan ja kokonais harkinnan suuntaan. Sen sijaan valmiita ratkaisuja monimutkaisiin varallisuus oikeudellisiin ongelmatilanteisiin on perusoikeusjärjestelmän suunnasta Pöyhösen mukaan turha hakea.⁷⁸

3.3. Valtiosäännön yhtenäisyys ja systemaattinen perustuslain tulkinta

Ajatuksella valtiosäännön ja perusoikeusjärjestelmän yhtenäisyydestä ja niiden tulkinnan systemaattisesta luonteesta on tärkeä asema myös valtiosääntöoikeudellisessa doktriinissa. Esimerkiksi saksalaisessa valtiosääntödoktriinissa korostetaan painokkaasti ajatusta valtiosäännön yhtenäisyydestä (*Einheit der Verfassung*). Sikä läisen doktriinin mukaan perustuslakia ei tule ymmärtää kokoelmana toisistaan irrallisia oikeusnormeja ja periaatteita, vaan kysymys on loogis-teleologisessa mielessä johdonmukaisesta kokonaisuudesta. Tähän liittyen systemaattisen tulkinnan vaatimuksella on tärkeä merkitys perustuslain säännösten tulkinnassa. Perustuslain yksittäisiä normeja on tulkittava perustuslain kokonaisjärjestelmän muodostamassa kehyksessä sillä tavoin tasapainoisesti,

⁷⁷ Pöyhönen 2000, 69 ja 87.

⁷⁸ Pöyhönen 2000, 134–140.

ettei näillä tulkinnoilla vaaranneta muiden perustuslain suojaamien arvojen toteutumista. Siten esimerkiksi vahvasti yksilöllisiä vapauksia painottavaa perusoikeussäännöstöä tulee tulkita tavalla, joka on sovitettavissa yhteen muun muassa niin sanotun sosiaalivaltiolisuuden periaatteen kanssa.⁷⁹

Edellä sanotun perusteella ei pidä tehdä sellaista johtopäätöstä, että yksilöiden perusoikeudet olisivat saksalaisessa järjestelmässä jotenkin alisteisessa asemassa suhteessa esimerkiksi erilaisiin valtiosäännöstä ilmeneviin kollektiivisiin ulottuvuuksiin. Päinvastoin perusoikeusjärjestelmällä on Saksan valtiosääntöisessä järjestelmässä varsin keskeinen asema. Perusoikeudet muodostavat olennaisen tärkeän kulmakiven ja osasysteemin perustuslain kokonaisuudessa. Tuon osajärjestelmän normatiivinen sisältö ei kuitenkaan ole luettavissa yksistään perusoikeussäännöksistä, vaan myös muut valtiosääntönormit on otettava huomioon perusoikeussäännöksiä tulkittaessa.

Myös kotimaisessa valtiosääntödoktriinissa korostetaan, että perustuslain säännöksiä tulee tulkita valtiosääntökokonaisuuden muodostamassa systemaattisessa kehyksessä. Esimerkiksi *Jyrängin* mukaan kokonaisvaltaisuus ja systemaattisuus ovat valtiosääntönormien tulkintaa ohjaavia olennaisia lähtökohtia. Valtiosääntöisessä tulkinnassa ei Jyrängin mukaan ole kysymys vain yksittäisten perustuslain säännösten sisällön selvittämisestä eri oikeuslähteiden pohjalta, vaan tulkinnan tulee nousta koko perustuslain pohjalta. Valtiosäännön kokonaisuus ja oikeudenalan yleiset opit tarjoavat sen systemaattisen kehyksen, jonka puitteissa tulkintaongelmat voidaan ja tulee paikantaa. Lisäksi Jyränki korostaa, että tämän valtiosääntöisen kokonaisuuden keskeisiin elementteihin kuuluvat niin valtiolliset laitokset kuin yksilöiden perusoikeudetkin, joten valtiosääntöisiä tulkintakysymyksiä ”ei tulisi katsoa vain perusoikeuslinssien läpi”.⁸⁰ Myös perusoikeussäännöstö voidaan Jyrängin mukaan nähdä kokonaisuutena. Tämä kokonaisuus ei ole sisäisesti ristiriidaton, minkä vuoksi tulkintatilanteissa on aina otettava huomioon perusoikeuksien vaikutus toistensa tulkintaan.⁸¹

Perustuslain kokonaisuuden merkitystä valtiosääntöoikeudellisen tulkintatoiminnan kannalta painottaa myös *Hidén*. Hänen mukaansa perustuslain eri säännöstit ovat saman kokonaisuuden osia ja vuorovaikutussuhteessa keskenään. Siksi myös näiden säännösten tulkintojen on oltava johdonmukaisia suhteessa perustuslain kokonaisuuteen. *Hidén* myös korostaa, että vaikka perusoikeussäännösten asema valtiosäännön kokonaisuudessa onkin merkittävä,¹ ei niiden tulkintaa tule tarkastella muusta perustuslaintulkinnasta erillisenä

⁷⁹ Ks. esim. *Stein* 1989, s.116, *Starck* 1995, 54 ss., *Kommers* 1997, 45–49 ja *Rytter* 2000, 188–189.

⁸⁰ *Jyränki* LM 1998, 1097 ja *Jyränki* 2000, 45.

⁸¹ *Jyränki* 2000, 289.

saarekkeena. Perusoikeudet on hänen mukaansa puolestaan perusteltua nähdä sellaisena saumattomana kokonaisuutena, ”jossa ne kaikki ovat tarpeen ja jossa vapausoikeuksien toteutuminen edellyttää TSS-oikeuksien toteutumista – ja päinvastoin”.⁸²

Myös *Karapuu* korostaa, ettei perustuslain perusoikeussäännöstö koostu toisistaan irrallisista osasista, vaan se muodostaa tulkinnallisen kokonaisuuden. Hänen mukaansa varsin yleisiä ovat sellaiset tilanteet, joissa yksilön oikeusasemaa ei ole mahdollista määrittää vain jonkin yksittäisen perusoikeussäännöksen pohjalta, vaan arviointi edellyttää useiden perusoikeussäännösten yhteisvaikutusten selvittämistä. Tällaista yhteisvaikutusta tapauksittain konstruoidessa saattavat esimerkiksi vapausoikeuksien ja TSS-oikeuksien erilaiset vaikutustavat kombinoitua monin tavoin keskenään.⁸³

Samoin *Viljasen* mukaan yksittäisten perusoikeustulkintojen tulee olla koherentteja eli sisällöllisesti johdonmukaisia perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen nähden. Tästä perusoikeusjärjestelmän sisäisen koherenssin ajatuksesta seuraa se, että perusoikeuksia ei voi tulkita toisistaan irrallaan, vaan on hyväksyttävä ajatus, jonka mukaan perusoikeudet vaikuttavat toistensa tulkintaan.⁸⁴

3.4. Perustuslakiuudistukset ja systemaattinen perustuslaintulkinta

Systemaattisen ja kokonaisvaltaisen perustuslaintulkinnan merkitystä entisestään korostavina näkökohtina voidaan viitata myös 1990-luvulla toteutettuihin perustuslakiuudistuksiin. Sekä perusoikeusuudistuksen että perustuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä pyrittiin edistämään valtiosääntöisen järjestelmämme systemaattisuutta, johdonmukaisuutta ja yhtenäisyyttä. Yhtäältä uudistuksissa korostettiin koko valtiosäännön systemaattista luonnetta ja toisaalta kiinnitettiin huomiota siihen, että myös perusoikeussäännöstö yhtenä tämän valtiosääntökokonaisuuden keskeisenä osa-alueena muodostaa oman sisäisesti johdonmukaisen järjestelmänsä, perusoikeusjärjestelmän.

Systematisointitavoitteet olivat hyvin näkyvästi esillä *perustuslain kokonaisuudistushankkeen* yhteydessä. Asiaa koskevan hallituksen esityksen mukaan

⁸² *Hidén* 1999, 6–8 ja *Hidén* EIF V, 744.

⁸³ *Karapuu* 1999, 82. *Karapuu* käyttää esimerkkinä tilannetta, jossa perustuslaissa taattu oikeus elämään (PL 7.1 §), välttämättömän toimeentulon turva (PL 19.1 §), yksityiselämän ja kotirauhan suoja (PL 10.1 §) sekä julkisen vallan velvollisuus edistää jokaisen oikeutta asuntoon (PL 19.4 §) saattavat yhteisvaikutuksenaan velvoittaa julkista valtaa takaamaan yksilöille sellaisen asumisen tason, joka turvaa paitsi hengen säilymisen myös esimerkiksi tietynasteisen yksityisyyden suojan.

⁸⁴ *Viljanen* 2001, 142.

uudistuksen peruslähdekohtiin kuului pyrkimys selkiyttää ja johdonmukais-
taa Suomen valtiosääntöistä järjestelmää kokoamalla kaikki perustuslainta-
soiset säännökset yhteen yhtenäiseen perustuslakiin, jossa ”vahvistetaan ne
oikeudelliset arvot, joille yhteiskunnan ja oikeusjärjestyksen kehitys raken-
tuu”. Hallituksen esityksen mukaan ”perustuslakien yhtenäistäminen on ra-
kennettavissa seuraavien Suomen valtiosäännön keskeisten perusteiden va-
raan: tasavaltainen valtiomuoto, valtiollinen täysivaltaisuus, ihmisarvon
loukkaamattomuus ja yksilön perusoikeuksien turvaaminen, kansanvaltai-
suuden periaate, valtiollisten perustehtävien erottelu (vallanjako), eduskun-
nan asema ylimpänä valtioelimenä, parlamentarismien periaate, hallitusvallan
jakautuminen tasavallan presidentin ja valtioneuvoston kesken, tuomiois-
tuitten riippumattomuus sekä oikeusvaltion ja hallinnon lainalaisuuden lujit-
taminen”. Samoin uudistuksen perusteluissa korostettiin *perustuslain täydel-
lisyyssperiaatteeseen* liittyen ajatusta, jonka mukaan ”julkisen vallan käyttöä
sekä julkisen vallan ja yksilön välisiä suhteita koskevat valtiolliset ratkaisut
ilmenevät kattavasti perustuslaista”. Lisäksi uudistuksen esitöissä painotet-
tiin perustuslain luonnetta normatiivisesti sitovana ja oikeudellisesti tehok-
kaana asiakirjana, johon ei oteta pelkästään julistuksenomaisia säännöksiä
tai säännöksiä, jotka eivät ole perustuslain keinoin tehokkaasti säänneltävissä
(HE 1/1998 vp, s. 5–6).

Edellä lainatuista lausumista voidaan päätellä, että perustuslakiuudistuksen
tavoitteena oli säätää mahdollisimman yhtenäinen, johdonmukainen ja oikeu-
dellisesti sitova perustuslaki, johon ei sisälly oikeudellisesti tarpeettomia ele-
menttejä. Perustuslaki nähtiin uudistuksessa kokonaisuutena, jonka kaikki osat
ovat tämän kokonaisuuden kannalta tärkeitä. Myös tulkintatoiminnan näkökul-
masta on siten perusteltua korostaa, ettei mitään perustuslain normeista tule
tulkita tavalla, joka tekisi tyhjäksi tai vaarantaisi perustuslain muiden keskeis-
ten periaatteiden toteutumisen.

Systematisointinäkökohdat ja ajatus valtiosäännön yhtenäisyydestä olivat
tärkeällä sijalla myös *perusoikeusuudistusta* valmisteltaessa. Tämä ilmeni
ensinnäkin siten, ettei uudistettavia perusoikeussäännöksiä katsottu aiheelli-
seksi sijoittaa erilliseen perusoikeuslakiin, vaan perustellumpana vaihtoehto-
na pidettiin perusoikeussäännösten kokoamista silloisen hallitusmuodon toi-
seen lukuun. Tällä ratkaisulla haluttiin korostaa valtiosäännön yhtenäisyyttä
ja liittää perusoikeuksien kehittäminen yhteen hallitusmuodon muiden sään-
nösten kanssa. Perusoikeussäännökset pyrittiin myös uudistuksessa kirjoitta-
maan tavalla, ”joka mahdollisimman hyvin sopisi yhteen hallitusmuodon
muiden osien kanssa”. Ajatuksena oli, että perusoikeudet vaikuttavat muiden
valtiosääntönormien tulkintaan ja vastaavasti, että muilla valtiosääntönor-
meilla on vaikutusta perusoikeusnormien tulkintaan (ks. KM 1992:3, s. 95 ja
HE 309/1993 vp, s. 15).

Tärkeätä on myös huomata, että perusoikeuksia tarkasteltiin uudistuksen
esitöissä järjestelmänä, joka muodostaa oman kokonaisuutensa valtiosään-
nön sisällä. Tällaista järjestelmänäkökulmaa ilmensivät uudistuksen esitöissä
esimerkiksi ne jaksot, joissa arvioitiin hallitusmuodon alkuperäistä perusoi-
keussäännöstöä ja siihen liittyviä uudistustarpeita. Hallituksen esityksessä

korostettiin tältä osin muun muassa sitä, että kansainvälisiin ihmisoikeus-sopimuksiin ja eurooppalaiseen valtiosääntökehitykseen verrattuna Suomen perusoikeusjärjestelmä oli jäänyt jälkeen ajastaan. Suomalainen perusoikeusjärjestelmä turvasi hallituksen mukaan lähinnä perinteisiä vapausoikeuksia ja muodollista yhdenvertaisuutta, mutta sen sijaan esimerkiksi TSS-oikeuksiin, osallistumisoikeuksiin, oikeusturvaan sekä ympäristöön liittyvien sääntelyjen osalta järjestelmä oli varsin puutteellinen eikä vastannut nykypäivän vaatimuksia. Siksi perusoikeusjärjestelmää oli täydennettävä lisäämällä perusoikeusluetteloon säännöksiä muun muassa näistä puutteellisesti säännellyistä asioista (HE 309/1993 vp, s. 14–15).

Myös seuraava lainaus hallituksen esityksestä osoittaa, että perusoikeusjärjestelmää pyrittiin uudistuksessa kehittämään varsin kokonaisvaltaisen näkökulman pohjalta: ”Nykyisessä hyvinvointiyhteiskunnassa on perusteltua perinteisen oikeusvaltion saavuttaman vapausoikeuksien tason säilyttämisen ja edelleen kehittämisen ohella laajentaa perusoikeusturvaa sekä tosiasiallisen tasa-arvon että taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien suuntaan. Erityisesti viime mainittujen oikeuksien sääntely hallitusmuodossa on ollut aukollinen. Ihmisten hyvinvointi on yhä selvemmin kytketty myös ympäristöön ja sen kestävykseen. Ympäristönäkökohtienkin tulisi sen vuoksi näkyä perusoikeusnormistossa.” (HE 309/1993 vp, s. 5)

Näistä esityölausumista ilmenee, ettei perusoikeusuudistuksessa ollut kysymys ainoastaan yksittäisten perusoikeussäännösten lisäämisestä perusoikeusluetteloon ja sen aiempien säännösten täsmentämisestä, vaan selkeänä pyrkimyksenä oli kehittää perusoikeusjärjestelmää kokonaisuutena. Uudistuksella pyrittiin määrittelemään mahdollisimman kattavasti ne perustavanlaatuiset arvot ja periaatteet, joiden varassa yksilöiden ja julkisen vallan välisiä suhteita koskevat ratkaisut tulee yhteiskunnassa tehdä. Tarkoituksena oli luoda järjestelmä, jossa esimerkiksi oikeus välttämättömään toimeentuloon, riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin, asuntoon, terveelliseen ympäristöön, hyvään hallintoon, äänestämiseen ja muuhun yhteiskunnalliseen osallistumiseen sekä oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ovat kiinteä osa samaa kokonaisuutta, johon perinteiset vapausoikeudetkin kuuluvat. Pyrkimyksenä oli toisin sanoen kehittää oikeusvaltiollisesti painottunutta perusoikeusjärjestelmää suuntaan, joka on yhteenso-piva nykyaikaisen hyvinvointiyhteiskunnan ja modernin sääntelyvaltion perusteiden kanssa.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä perusoikeusjärjestelmän eri osa-alueita ei myöskään asetettu mihinkään tiettyyn tärkeys- tai etusijajärjestykseen. Uudistus rakentuu pikemminkin sen ajatuksen varaan, että kaikki perusoikeuslukuun sisällytetyt perusoikeudet ovat kokonaisuuden kannalta lähtökohtaisesti yhtä tärkeitä.⁸⁵ Millekään perusoikeudelle tai perusoikeuksien ryhmälle ei aina-kaan julkilausutusti haluttu antaa erikoisasemaa suhteessa muihin perusoikeuk-

⁸⁵ Ks. Viljanen 2001, s. 141.

siin. Tätä kantaa tukee esimerkiksi se hallituksen esityksessä omaksuttu näkemys, jonka mukaan ”nykyinen perusoikeus- ja ihmisoikeusajattelu on vahvasti korostanut perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien jakamattomuutta ja yhtenäisyyttä. Taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutuminen on nähty edellytykseksi muiden oikeuksien toteutumiselle ja päinvastoin.” (HE 309/1993 vp, s. 19)

Myös näkemykseen perus- ja ihmisoikeuksien eri sukupolvien⁸⁶ välisistä jyrkistä eroista suhtauduttiin uudistuksen esitöissä torjuvasti. Ainakin perusoikeuskomitea piti perusoikeuksien sukupolvijakoa ongelmallisena muun muassa siksi, että se saattaa yksipuolistaa käsityksiä eri oikeusryhmien sisällöstä ja aiheettomasti korostaa niiden välisiä eroavuuksia. Kuitenkin yksittäisetkin perusoikeudet voivat komitean mukaan sisältää aineksia perusoikeuksien eri ryhmistä.⁸⁷ Komitean mukaan eri perusoikeusryhmien välisten erojen korostamisen sijasta onkin tärkeämpää pyrkiä esimerkiksi vapausoikeuksien ja TSS-oikeuksien yhteensovittamiseen. Komitean käsitystä kuvaa tiiviisti seuraava lainaus:

”Kaikkien perus- ja ihmisoikeuksien perimmäinen tarkoitus voidaankin nähdä samansuuntaisena. Niillä tavoitellaan ihmisten mahdollisimman laajaa tosiasiallista vapautta ja turvallisuutta.” (KM 1992:3 s. 52–53)

Tästä näkökulmasta ei olisi perusteltua ajatella, että esimerkiksi klassiset vapausoikeudet olisivat perusoikeuksien hierarkiassa lähtökohtaisesti TSS-oikeuksia tai kollektiivisia ulottuvuuksia sisältävien perusoikeuksien yläpuolella. Saattaahan vapausoikeuksiinkin sisältyä TSS-oikeuksille tai kollektiivisille oikeuksille ominaisia ulottuvuuksia, ja päinvastoin.

Toisaalta jonkinlaista painotusta yksilöllisten vapausoikeuksien ja oikeusvaltiollisen perusoikeuskäsityksen suuntaan saatetaan perusoikeusuudistuksen nähdä heijastavan siinä suhteessa, että vapausoikeussäännökset kirjoitettiin selkeämmin yksilöllisen oikeuden tai kiellon muotoon, kun taas monet TSS-oikeuksia sekä ympäristöä koskevat säännökset muotoiltiin julkiseen valtaan

⁸⁶ Perus- ja ihmisoikeuksien eri sukupolvista puhuttaessa viitataan yleensä seuraavaan perusoikeuksien syntyhistoriaan ja kehitysvaiheisiin pohjautuvaan jaotteluun: Ensimmäisen sukupolven perus- ja ihmisoikeuksiin kuuluvat lähinnä niin sanotut klassiset vapausoikeudet, jotka turvaavat yksilön vapauspiiriä julkisen vallan puuttumisia vastaan. Toiseen sukupolveen kuuluvat taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet, joiden toteuttaminen edellyttää tyypillisesti julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä. Kolmannen sukupolven oikeuksina pidetään yhteisöllisiä eli kollektiivisia oikeuksia, joiden subjektina ei ole yksilö, vaan tietty laajempi yhteisö (ks. esim. KM 1992:3, 50–52 ja *Pellonpää* 2000, 23–25). Luontoa ja ympäristöä koskevia perusoikeuksia saatetaan myös tarkastella omana, perusoikeuksien neljäntenä sukupolvena (ks. *Karapuu* 1999, 73).

⁸⁷ Komitean mukaan esimerkiksi kielellisissä perusoikeuksissa on nähtävissä samanaikaisesti vapausoikeuksiin, tasa-arvo-oikeuksiin sekä sivistyksellisiin oikeuksiin liittyviä ulottuvuuksia (KM 1992:3, 52–53).

kohdistuviksi edistämis- ja turvaamisvelvoitteiksi. Niinpä perustuslaissa asetetaan julkisen vallan tehtäväksi esimerkiksi edistää jokaisen oikeutta asuntoon (PL 19.4 §), kun taas kuolemanrangaistuksen ja kidutuksen se kieltää varsin ehdottomalla säännöksellä (PL 7.2 §). Kuitenkin on huomattava, että myös osa sosiaalisista ja sivistyksellisistä perusoikeussäännöksiä on kirjoitettu subjektiivisten yksilöllisten oikeuksien muotoon (esim. PL 16.1 § ja 19.1 §). Toisaalta kaikki vapausoikeussäännöksetkään eivät ole erityisen täsmällisiä muotoilultaan, vaan jättävät ainakin perustuslain tekstin tasolla lainsäätäjälle kosolti harkintavaltaa säätää tarkemmin niiden sisällöstä. Esimerkiksi henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla (PL 10.1 §).

Muutoinkaan niitä eroja, joita eri perusoikeussäännösten kirjoitusasuun liittyy, ei tule ylikorostaa. Tältä osin esimerkiksi Viljanen on korostanut, ettei yksilöllisen oikeuden muotoon kirjoitettuja perusoikeussäännöksiä voida pelkästään sanamuotojensa perusteella asettaa turvaamisvelvollisuuden muotoon laadittuja säännöksiä korkeammalle perusoikeusjärjestelmän sisäisessä arvojärjestyksessä.⁸⁸ Yhtenä taustatekijänä perusoikeussäännösten tekstitason eroihin saattaa olla esimerkiksi se, että niistä asioista, joiden osalta oli mahdollista tukeutua pitkään kotimaiseen ja/tai kansainväliseen perusoikeustraditioon, oli helpompi muotoilla täsmällisiä perusoikeussäännöksiä kuin historialtaan nuorempien perusoikeuksien kohdalla.

Tiettyä varovaisuutta sosiaalisia oikeuksia koskevien perusoikeussäännösten muotoilussa saattaa selittää myös se, että perusoikeusuidistusta valmisteltiin 1990-luvun alkuvuosina muun muassa syvän talouslaman ja korkean työttömyysasteen leimaamissa yhteiskunnallisissa oloissa. Perustuslakiin ei kenties haluttu kirjata sellaisia selkeitä yksilöllisiä oikeuksia asioista, joiden toteuttamismahdollisuuksista muuttuvissa taloudellisissa olosuhteissa ei ollut varmuutta. Siksi osa sosiaalisista oikeuksista kirjoitettiin julkiseen valtaan kohdistuviksi edistämis- ja turvaamisvelvoitteiksi (ks. esim HE 309/1993 vp, s. 19). Kuitenkaan kokonaistilannetta ei tule tulkita niin, että perustuslainsäätäjäksi olisi suhtautunut ympäristönäkökohtiin taikka sosiaalisiin oikeuksiin jotenkin vähäarvoisempina asioina kuin vapausoikeuksiin. Päinvastoin, vaikeissakin kansantaloudellisissa olosuhteissa perustuslakiin sisällytettiin muun muassa varsin laaja kirjo TSS-oikeuksia sekä säännös ympäristövastuusta.

3.5. Jännitteet ja tasapainottamisen merkitys

Edellä on korostettu, että perusoikeudet yhdessä muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden, jonka osat ovat vuorovaikutus- ja riippuvuussuhteessa keskenään. Toisaalta tälle järjestelmälle on ominaista se, että siihen sisältyvät periaatteet

⁸⁸ Viljanen 2001, 158.

voivat joutua myös jännitteisiin suhteisiin keskenään. Näitä jännitteitä voi ilmetä sekä abstraktilla tasolla että konkreettisten tulkintatilanteiden yhteydessä. Esimerkkinä eräänlaisesta abstraktin tason jännitteestä voidaan viitata esimerkiksi siihen, että perusoikeusjärjestelmä velvoittaa julkista valtaa yhtäältä kunnioittamaan yksilöiden toimintavapautta, mutta samalla se asettaa velvollisuuden huolehtia näiden turvallisuudesta.⁸⁹ Myös esimerkiksi omaisuuden suojan ja ympäristöperusoikeuden on todettu olevan tyypillisesti varsin kollisioherkkiä keskenään.⁹⁰ Kuitenkaan nämä perusoikeudet eivät ole mitenkään välttämättömässä tai sovittamattomassa ristiriidassa keskenään, vaan kulloisestakin ratkaisutilanteesta lopulta riippuu, millaisia vastakkainasetteluja näiden perusoikeusperiaatteiden välille käytännössä syntyy. Varsin tyypillinen on esimerkiksi tilanne, jossa on samanaikaisesti pyrittävä suojaamaan joidenkin ihmisten yksityiselämää ja toisaalta turvaamaan sananvapautta ja muita avoimen julkisen keskustelun edellytyksiä.

3.5.1. Tasapaino eri perusoikeuksien ja perusoikeuksien eri ulottuvuuksien välillä

Kaikilla perusoikeuksilla on oma tärkeä tehtävänsä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Kullakin perusoikeudella on toisin sanoen oman itseisarvonsa ohella merkitystä muiden perusoikeuksien toteutumisen edellytyksenä. Pitkällä tähtäimellä perusoikeusjärjestelmän toimivuus edellyttää soveliaan tasapainon ylläpitämistä eri perusoikeuksien ja perusoikeusryhmien välillä. On toisin sanoen pyrittävä huolehtimaan mahdollisimman tasapainoisella tavalla kaikkien perusoikeuksien suojaamisesta ja tulkinnallisesta kehittämisestä. Jos oikeudellisessa toiminnassa annetaan liiaksi painoa jonkin yksittäisen perusoikeuden tai tietyn perusoikeusryhmän suojaamiselle, on vaarana, että perusoikeusjärjestelmän tasapaino järkkyy ja joidenkin muiden perusoikeuksien suoja voi muodostua riittämättömäksi. Suomessa aiemmin vallinnut omaisuuden suoja ylikorostanut tulkintaperinne on yksi esimerkki siitä, miten perusoikeusjärjestelmän sisäisen tasapainon vinoutuminen voi haitata muiden perusoikeuksien ja koko järjestelmän kehitystä. Kaikessa perusoikeusjuridiikassa on niin ollen jatkuvasti tarkkailtava, ettei pääse syntymään sellaisia vääristymiä, joissa jotkin tietyt perusoikeudet pääsisivät liian vahvasti dominoimaan järjestelmää muiden perusoikeuksien suojan kustannuksella.

Lisäksi on korostettava, että tasapainottamista tarvitaan paitsi eri perusoikeuksien välillä myös perusoikeuksiin liittyvien eri ulottuvuuksien välillä. Esimerkiksi yksilöiden negatiivisia vapauksia julkisen vallan puuttumisia vastaan ei tule tulkintatoiminnassa korostaa tavalla, joka veisi pohjan niiltä vaatimuksilta,

⁸⁹ Ks. esim. *Viljanen* 2001, 167–168.

⁹⁰ Ks. esim. *Kuusiniemi* 1998, 18–23 ja *Viljanen* 2001, 138–139.

jotka liittyvät julkisen vallan positiivisten toimintavelvoitteiden täyttämiseen. Perusoikeuksiin liittyvän negatiivisen vapausulottuvuuden hyvin tiukka suojaaminen saattaisi johtaa siihen, ettei julkisen vallan olisi mahdollista täyttää kaikkia perusoikeuksien suojaamiseen ja toteuttamiseen liittyviä positiivisia toimintavelvoitteita, jolloin ajatus kaikille yksilöille yhtäläisesti kuuluvista ja myös tosiasiasa merkityksellisistä perusoikeuksista ei voisi toteutua.

Tällaisiin tasapainottamiskysymyksiin ei luonnollisestikaan ole olemassa yksinkertaisia ja yleispäteviä vastauksia. Selvää esimerkiksi on, että oikean tasapainopisteen määrittäminen eri perusoikeuksien suojaamisen tehokkuuden välille on sellainen keskustelun alainen kysymys, jonka osalta yksimielisyyden saavuttaminen ei ole helppoa. Yksinkertaisia vastauksia ei myöskään voitane antaa siihen, miten perusoikeuksien negatiivisia ja positiivisia ulottuvuuksia tai muodollista ja tosiasiallista yhdenvertaisuutta tulisi painottaa suhteessa toisiinsa. Yleisellä tasolla on tyydyttävä lähinnä vain korostamaan sitä, että perusoikeuskysymyksissä on pyrittävä välttämään liian kapea-alaisia ja yksipuolisia näkökulmia. Esimerkiksi sellainen perusoikeusjuridiikka, jossa kukin tulkitsija tarkoitushakuisesti poimisi perusoikeusjärjestelmästä esille vain joitakin erityisiä tarkoituseriä palvelevia perusoikeuksia taikka painottaisi yksipuolisesti vain joitakin perusoikeuksien ulottuvuuksia, ei olisi kestävällä pohjalla. Tärkeää siten on, että niin lainsäätämisen vaiheessa kuin lakeja sovellettaessakin tulee välttää liian kapea-alaisia näkökulmia perusoikeuskysymyksiin. Myös oikeustieteellisen tutkimuksen osalta on tarpeen korostaa ajatusta siitä, että perusoikeusjärjestelmä on kokonaisuus, josta ei voida mielivaltaisesti irrottaa vain joitakin osasia.

3.5.2. *Tasapaino oikeuden ja politiikan välillä*

Oman pohtimisensa arvoinen on luonnollisesti myös kysymys siitä, kuinka kireälle perusoikeusjuridiikka ylipäätään tulisi vetää. Tietynlaista tasapainoista lähestymistapaa tarvitaan toisin sanoen myös oikeuden ja politiikan välisten suhteiden määrittelyssä. Yhtäältä on tärkeää pitää huolta yksilöiden perusoikeuksien tehokkaasta turvaamisesta. Toisaalta on oltava siinä suhteessa varovainen, ettei liian pitkälle menevillä perusoikeusjuridisoinneilla kavenneta poliittisille päätöksentekijöille kuuluvaa harkintatilaa enempää kuin yksilöiden perusoikeuksien kunnioittaminen ja turvaaminen todella edellyttää. Tällä hetkellä ei nähdäkseen kuitenkaan ole näköpiirissä sellaista tilannetta, jossa liian kireälle vedetty perusoikeuksien tulkintalinja rajoittaisi perusteettoman laajasti yleistä yhteiskuntapoliittista liikkumatilaa.⁹¹ Pikemminkin lienee niin, että

⁹¹ Toki perusoikeusuudistuksen jälkeen tilanne on muuttunut siinä suhteessa olennaisesti, että aiemmin perusoikeudet rajoittivat lainsäätäjän liikkumatilaa vain varsin harvoissa tilanteissa. Muun muassa poikkeuslaki-instrumentti oli otettavissa käyttöön siinä määrin helposti, etteivät perusoikeudet muodostuneet kovin merkittäviksi rajoitteiksi lainsäätäjän toimintavapaudelle.

edelleen on olemassa monia sellaisia merkittäviä yhteiskuntapolitiikan osaluueita, joilla perusoikeuksien merkitystä olisi mahdollista vielä merkittävästikin vahvistaa ilman, että poliittinen liikkumatila liiaksi kaventuisi.

Silti syytä tietynlaiseen varovaisuuteen siinä suhteessa on, ettei perusoikeusjuridiikka vahvistuessaan johda tilanteeseen, jossa oikeus liiaksi kaventaisi politiikan liikkumatilaa. Toisaalta on huomauttava, etteivät perusoikeuksista johtuvat vaatimukset ole suinkaan ainoita tekijöitä, joilla voi olla taipumusta rajoittaa poliittisten päätöksentekijöiden liikkumavaraa esimerkiksi talouspoliittisissa kysymyksissä. Pikemminkin voidaan ajatella niin, että perusoikeusnäkökulman vahvistaminen rikastuttaa ja tasapainottaa omalta osaltaan talouspoliittista keskustelua, jota muutoin saatetaan käydä esimerkiksi niin sanottujen markkinavoimien tai taloudellisten välttämättömyyksien ehdoilla.

Lopuksi voidaan viitata siihen näkökohtaan, että juridisiin argumentteihin tukeutuminen ei ole ollut aiemminkaan suomalaisessa poliittisessa kulttuurissa tuntematon ilmiö. Esimerkiksi *Jyränki* on tarkastellut niin sanottua suomalaista *legalistista perinnettä*, jolle hänen mukaansa oli ominaista poliittisten kysymysten juridisoiminen ja lainsäätäjän liikkumatilan rajoittaminen oikeudellisten näkökohtien perusteella.⁹² Myös perusoikeuskulttuurin vahvistuminen merkinnee vääjäämättä lainsäätäjän toimintavapauden jonkinasteista kaventumista. Kuitenkin perinteisen suomalaisen legalismin ja modernin perusoikeusjuridiikan välillä on nähtävissä joitakin olennaisia eroja. Jyrängin mukaan perinteiseen suomalaiseen legalistiseen valtiosääntökäsitykseen voitiin liittää esimerkiksi sellaiset luonnehdinnat kuin alamaishaltio ja virkavalto.⁹³ Perinteinen legalismi voitiin tässä mielessä siis nähdä eräänlaisena ylhäältä alaspäin suuntautuvana vallankäytön legitimoiminnin välineenä. Sen sijaan perusoikeuksiin liittyy mahdollisuuksia juridiikan käyttämiseen myös alhaalta ylöspäin. Perusoikeusjärjestelmä on toisin sanoen väline, jonka avulla yksilöt ja erilaiset vähemmistöt voivat vaatia kunnioitusta oikeuksilleen sekä kontrolloida julkisen vallan käyttöä ja osallistua yleisiä asioita koskeviin mielipiteen- ja tahdonmuodostusprosesseihin.

4. SOVELTAMISKONTEKSTIEN MERKITYS PERUSOIKEUSHARKINNAN KANNALTA

Seuraavaksi on aiheellista kiinnittää huomiota siihen näkökohtaan, ettei yksi tietentyyppinen perusoikeusnäkökulma välttämättä sovellu samalla tavalla

⁹² Ks. esim. *Jyränki* 1986a 1–13 ja *Jyränki* 1986 b, 8 ss ja *Jyränki* 1989, erit. 15–18 ja 527 ss.

⁹³ Ks. *Jyränki* 1986b, 12–17.

kaikkiin niihin tilanteisiin, joissa perusoikeuksia sovelletaan, vaan näkökulmaa on tarpeen sovittaa ja muokata kulloisenkin harkintatilanteen asettamien vaatimusten mukaan. Aiemmin on jo viitattu siihen seikkaan, että perusoikeusharkinnan näkökulmasta on eri asia arvioida esimerkiksi yksilöihin kohdistettavia julkisen vallan pakkotoimenpiteitä ja toisaalta tilanteita, joissa julkinen valta pyrkii sovittamaan yhteen eri yksityisten tahojen ristikkäisiä perusoikeusintressejä. Seuraavassa pyritään hieman lähemmin jäsentämään, millaisia tyypillisimmät perusoikeuksien soveltamiseen liittyvät harkintatilanteet ovat ja mitä olennaisia piirteitä perusoikeuksien soveltamiseen tällaisissa tyyppitilanteissa liittyy.

4.1. Vertikaaliset ja horisontaaliset tilanteet

Perusoikeuksien soveltamiseen liittyvien harkintatilanteiden tyypittely voidaan aloittaa jakamalla ne kahteen päätyyppiin, nimittäin vertikaalisiin ja horisontaalisiin asetelmiin. *Vertikaalisissa harkintatilanteissa* on kysymys sen arvioimisesta, miten perusoikeudet vaikuttavat julkisen vallan ja yksityisten toimijoiden välisissä suhteissa. *Horisontaalisissa tilanteissa* puolestaan arvioidaan perusoikeuksien merkitystä yksityisten toimijoiden välisissä suhteissa.⁹⁴ Vertikaalisissa asetelmissä mukana on kaksi osapuolta, nimittäin julkinen valta ja se yksityinen taho, jonka perusoikeuksien toteuttamisesta tai rajoittamisesta kulloinkin on kysymys. Horisontaalisissa perusoikeuksiin liittyvissä suhteissa relevantteja osapuolia sen sijaan on tyypillisesti kolme, sillä kuten jo aikaisemmin on käynyt ilmi, kahden yksityisen osapuolen ohella myös julkisella vallalla on jonkinlainen rooli perusoikeuksien realisoimisessa yksityisten välisissä suhteissa.⁹⁵ Horisontaalisissa perusoikeusrelaatioissa on siis julkisen vallan ohella mukana kaksi tai useampia sellaisia yksityisiä osapuolia, jotka voivat olla perusoikeuspositioiden haltijoita.

Toisaalta tällainen sinänsä selväpiirteinen jaottelu vertikaalisiin ja horisontaalisiin harkintatilanteisiin antaa vain osittaisen kuvan todellisuudessa esiintyvien harkintatilanteiden olennaisimmista tyypeistä ja kaipaakin vielä monenlaisia täydennyksiä ja täsmennyksiä. Jaotteluun liittyvää täydennystarvetta perustelee erityisesti se seikka, että sellaiset harkintatilanteet, joihin liittyy samanaikaisesti sekä vertikaalisia että horisontaalisia ulottuvuuksia, ovat varsin yleisiä. Kaikkia perusoikeuksien soveltamiseen liittyviä harkintatilanteita ei siten ole mahdollista kategorisoida joko puhtaasti vertikaaliseksi tai horisonta-

⁹⁴ Julkiselinten välisiin suhteisiin sen sijaan ei ajatella liittyvän perusoikeuksien soveltamista, koska julkista valtaa edustavien toimielinten ei katsota voivan olla perusoikeuksien subjekteja.

⁹⁵ Ks. *Alexy* 1986, 484–493.

lisiksi, vaan ne sijoittuvat pikemminkin jonkinlaiselle liukuvalla asteikolle. Tuon asteikon toisessa päässä ovat puhtaat vertikaaliasetelmat julkisen vallan ja yksityisen toimijan välillä ja toisessa päässä taas yksityisten osapuolten väliset horisontaaliasetelmat, joissa julkisen vallan tehtävänä on vain säännellä ja tasapainottaa näitä yksityisten välisiä suhteita.

Asteikon toiseen päähän sijoittuvien puhtaiden vertikaalisten harkintatilanteiden osalta voidaan lisäksi tehdä jatkoerotteluja sillä perusteella, onko tilanteessa ensisijaisesti kysymys julkiseen valtaan kohdistuvan *negatiivisen* vai *positiivisen* perusoikeusvelvoitteen toteutumisen arvioinnista. Perusoikeuden negatiiviseen ulottuvuuteen liittyvästä arvioinnista on kysymys sellaisissa asetelmissa, joissa pohditaan, onko julkisella vallalla toimivalta jonkin tietyn julkisen edun nimissä rajoittaa jotakin yksilön perusoikeutta tietyllä tavalla. Vastaa- vasti positiivisen perusoikeusvelvoitteen täyttämisen arvioinnista on kysymys esimerkiksi sellaisissa vertikaalisissa asetelmissa, joissa harkitaan, millaisia sosiaali- tai terveystalvveluja yksilöllä on oikeus julkiselta vallalta saada. Kum- mallekin näistä harkintatilanteista on yhteistä se, että niissä on kysymys puh- taista vertikaalisuhteista yksilön ja julkisen vallan välillä eikä niissä siten ole mukana sellaisia muiden yksilöiden välittömiä perusoikeusintressejä, jotka tuli- si ottaa päätösharkinnassa huomioon.

Asteikon toisessa ääripäässä ovat sellaiset tilanteet, joissa julkinen valta ilman omaa (julkista) intressiä toimii yksityisten subjektien välisten perus- oikeussuhteiden sääntelijänä ja järjestelijänä. Näille tilanteille on ominaista se, että niissä on mukana kaksi tai useampia yksityisiä osapuolia, joilla kaikilla voi olla perusoikeuspohjaisia intressejä asiassa. Tällaiset perusoikeuspohjaiset int- ressit voivat jossakin tilanteessa olla samansuuntaisia keskenään, mutta ne voivat myös joutua keskenään ristiriitaan. Jälkimmäisissä asetelmissa julkisen vallan tehtävänä ja velvollisuutena on pyrkiä luomaan ja ylläpitämään optima- lista tasapainoa yksityisten toimijoiden välisissä suhteissa siten, etteivät min- kään tahon perusoikeudet joudu syrjäytetyiksi tai uhatuiksi. Niin kuin edellä on esitetty, tällainen velvollisuus voidaan kiinnittää muun muassa PL 22 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Jul- kisen vallan ei siten ole mahdollista vetäytyä tästä regulaattorin roolistaan ja jättää yksilöitä oman onnensa varassa selvittelemään suhteitaan erilaisten yksi- tyisten valtakeskittymien kanssa. Päinvastoin, julkisella vallalla on perus- oikeusjärjestelmään pohjautuva velvollisuus jatkuvasti seurata ja muun muassa lainsäädännöllisin keinoin reagoida sellaisiin yksityisten välisissä suhteissa ilmeneviin erivertaisuuksiin ja epäsymmetrisiin piirteisiin, jotka ovat vaaraksi jonkin osapuolen perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Julkisen vallan on myös tarjottava yksilöiden käyttöön riittävän tehokkaat oikeussuojakeinot puo- lustaa perusoikeuksiaan niin yksityistä kuin julkistakin vallankäyttöä vastaan.

Riippuen siitä kumpaan päähän edellä kuvattua asteikkoa harkintatilanne sijoittuu, voivat myös harkintaa ohjaavat perusoikeusnäkökulmat poiketa toisis-

taan. Viimeksi kuvatuille regulaatiotilanteillehan on tyypillistä se, että niissä joudutaan sovittamaan yhteen ja tasapainottamaan yksityisten tahojen erisuuntaisia perusoikeuspohjaisia intressejä. Tällaisissa harkintatilanteissa keskeisimmäksi piirteeksi muodostuu väistämättä punninta ja tasapainopisteen hakeminen kahden tai useamman perusoikeusposition välillä. Asteikon toiseen päähän sijoituvissa puhtaissa julkisen vallan käyttötilanteissa sen sijaan on tyypillisesti kysymys joko yksilön perusoikeuden rajoittamisesta taikka julkisen vallan velvollisuudesta aktiivisiin toimin turvata jonkin yksilön perusoikeuden toteutuminen. Näissä tilanteissa perusoikeutta vastassa on jokin julkinen etu, mutta ei muiden yksityisten perusoikeuksia. Tällaisissakin harkintatilanteissa on usein mukana punnintaa, mutta punninta julkisen edun ja yksityisen perusoikeuden välillä ei välttämättä noudata samaa logiikkaa kuin perusoikeuksien välinen punninta.

4.1.1. Yhteys yksityisoikeuden ja julkisoikeuden väliseen jaotteluun

On helppo havaita, että nyt esillä oleva perusoikeuksien soveltamista koskeva harkintatilanteiden tyypittely on läheisessä yhteydessä yksityisoikeuden ja julkisoikeuden välisen jaottelun kanssa. Yksityisoikeudellisesta näkökulmastahan kiinnostavia ovat erityisesti yksityisten väliset horisontaaliset harkintatilanteet ja vastaavasti julkisoikeudellisesta näkökulmasta kiinnostuksen kohteena ovat vertikaaliset harkintatilanteet. Julkisoikeudellisissa tarkasteluissa perusoikeuksien soveltamisen eräänlaisena tyypittilanteena on pidetty vertikaaliasetelmia. Samoin julkisoikeudessa on perinteisesti korostettu, että perusoikeuksien ensisijaisena tehtävänä on suojata yksilöitä julkisen vallan taholta tulevia puuttumisia ja rajoitustoimenpiteitä vastaan. Sen sijaan kun esimerkiksi siviilioikeuden tutkija lähestyy perusoikeuksia, ei ole lainkaan yllättävää, jos hän on taipuvaisempi korostamaan perusoikeuksien merkitystä yksityisten välisissä suhteissa ja valmis pitämään perusoikeuksien väliseen punnintaan liittyviä kysymyksiä perusoikeusjuridiikan olennaisimpana piirteenä.⁹⁶

Toisaalta yksityis- ja julkisoikeuden väliseen rajankäyntiin liittyy monia suhteellisia piirteitä ja kyseiset alueet limittyvät monin tavoin keskenään. Samankaltaisia suhteellisia piirteitä liittyy väistämättä myös nyt tarkasteltavana olevaan harkintatilanteiden tyypittelyyn. Puhtaat vertikaaliasetelmat ja puhtaat yksityisten välisten suhteiden regulaatioasetelmat edustavatkin lähinnä asteikon eräänlaisia ääripäitä. Lisäksi on ilmeistä, että sellaiset puhtaat regulaatio-

⁹⁶ Tällaisesta julkisoikeudellisen ja yksityisoikeudellisen lähestymistavan erilaisuudesta saa havainnollisen kuvan tarkastelemalla rinnakkain esimerkiksi *Kaarlo Tuorin* (LM 1999, 920–931) ja *Juha Pöyhösen* (2000) käsityksiä perusoikeuksista ja niiden olennaisista piirteistä.

asetelmat, joissa ei olisi lainkaan mukana julkisiin etuihin liittyviä näkökohtia, lienevät käytännössä harvinaisia tilanteita. Selväpiirteisiä vertikaaliasetelmia sen sijaan ei ole kovin vaikeata tulkintatodellisuudesta löytää. Varsin tyypillisiä käytännön elämässä lienevät myös sellaiset yhdistelmäasetelmat, joita muodostuu asteikon ääripäiden väliin ja joissa siis säännellään yksityisten välisiä suhteita, mutta joihin liittyy myös erilaisia ja erivahvuisia julkisia intressejä.

Esimerkkinä voidaan viitata vaikkapa sellaiseen tilanteeseen, jossa lainsäätäjä ryhtyy sääntelytoimin järjestämään ja tasapainottamaan vakuutuksenantajien ja vakuutuksenottajien välisiä oikeussuhteita. Sopijapuolten perusoikeuspositioiden sääntelyn ohella näiden toimien taustalla on myös sellaisia yleisempiä yhteiskuntapoliittisia tavoitteita kuin vakuutustoiminnan yleisen vakauden ja jatkuvuuden turvaaminen sekä kuluttajien aseman parantaminen.⁹⁷

Tällaisesta julkisten ja yksityisten etujen ja näkökohtien yhteenkietoutumisesta ei kuitenkaan seuraa, että edellä kuvattu harkintatilanteiden luokittelu menettäisi kokonaan merkityksensä. Edelleen esiintyy sellaisia harkinta-asetelmia, joiden osalta voidaan kohtalaisella selkeydellä sanoa, onko niissä pääpaino vertikaalisten vai horisontaalisten suhteiden arvioinnissa. Mitä määräävämpi merkitys harkintatilanteessa on julkisen vallan ja yksityissfääriin välisellä vertikaaliasetelmalla, sitä vähemmän tilanteessa on käyttöä perusoikeuspositioiden väliselle punninnalle. Vastaavasti mitä vähäisempi rooli julkisilla eduilla on harkintatilanteessa, sitä selvemmin tilannetta voidaan jäsentää perusoikeuksien välisenä punnintana ja optimointina eri yksityisten tahojen välillä. Toisaalta myöskään sellaisia asteikon puoliväliin sijoittuvia tilanteita, joissa julkiset ja yksityiset edut ovat jokseenkin tasavahvoina mukana, ei ole syytä sulkea pois laskuista. Tällöin perusoikeusharkinnassakin on kyettävä yhdistämään rajoitus- ja punnintanäkökulmat luontevasti toisiinsa. Ratkaisujen on siis täytettävä perusoikeusvaatimukset sekä vertikaalisessa että horisontaalisessa ulottuvuudessa. Pelkästään rajoitustestin läpäiseminen vertikaalisessa julkisen vallan ja yksityisen välisessä relaatioissa ei tällöin riitä, vaan lisäksi on arvioitava, millaisia toimenpiteitä julkiselta vallalta edellytetään yksityisten osapuolten perusoikeuspositioiden välisen tasapainon turvaamiseksi.

4.1.2. Perusoikeuksien välinen punninta

Perusoikeuksien välisessä punninnassa on kysymys samaan järjestelmään kuuluvien ja samaa (ylintä) hierarkiatasoa edustavien perustavanlaatuaisten periaat-

⁹⁷ Ks. Häyhä 1996, 109.

teiden ja arvojen yhteensovittamisesta, jolloin vaatimus optimoinnista kulloinkin kysymyksessä olevien perusoikeuspositioiden välillä nousee keskeiseen asemaan. Tarkastelun kohteena olevaan ongelmaan on pyrittävä lähtökohtaisesti löytämään sellainen ratkaisu, joka mahdollisimman hyvin turvaa kyseisessä tilanteessa kilpailevien perusoikeuksien samanaikaisen toteutumisen. Toisaalta tätä optimointi-idea ei tule ymmärtää niin, etteikö jossain konkreettisessa ratkaisutilanteessa olisi mahdollista päätyä sellaiseenkin tulokseen, jossa jonkin tietyn perusoikeusposition suojaaminen oikeuttaa syrjäyttämään muut siinä tilanteessa relevantit perusoikeuspositiot. Viljasen mukaan esimerkiksi perusoikeusjärjestelmään sisältyvien ehdottomien kieltojen kohdalla punninta ei tule kysymykseen.⁹⁸ Punninta- ja optimointinäkökulman käyttökelpoisuus on siis ainakin osittain riippuvainen siitä, millaisia perusoikeuspositioita kulloisessakin harkintatilanteessa on vastakkain. Kuitenkin esimerkiksi yksityisten henkilötahojen erisuuntaisia varallisuuteen ja elinkeinon harjoittamiseen liittyviä positioita säänneltäessä punninta- ja optimointinäkökulma lienee useimmiten soveliaain tapa turvata kaikkien asetelmassa mukana olevien henkilötahojen perusoikeusintressit mahdollisimman suuressa määrin.

Perusoikeuksien välisessä punninnassakin on mahdollista hyödyntää analyttisenä työkaluna perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. Kutakin punninnassa mukana olevaa perusoikeuspositiota ja siihen kohdistuvaa kavennusta on toisin sanoen mahdollista arvioida rajoitusedellytysten kannalta. Kaikkien punninnassa mukana olevien perusoikeuspositioiden osalta on siten pyrittävä varmistamaan, että siihen kohdistuvaan rajoituksen taustalla on hyväksyttävä peruste, että se perustuu riittävän täsmälliseen lakiin sekä täyttää suhteellisuus- ja oikeusturvavaatimuksen eikä merkitse kajoamista kyseisen perusoikeuden ytimeen.

4.1.3. *Perusoikeus vs. julkinen etu*

Perusoikeuksista poiketen julkiset edut eivät välttämättä ole perustuslain näkökulmasta samalla tasolla perusoikeuksien kanssa, jolloin myöskään punnintaa perusoikeuden ja tällaisen julkisen edun välillä ei ohjaa samanlainen optimointi-idea kuin perusoikeuksien välistä punnintaa. Niinpä kun jotakin perusoikeutta esitetään rajoitettavaksi jonkin ei-perustuslaillisen julkisen edun vuoksi, voidaan oikeudellisen arvioinnin ensisijaiseksi lähtökohdaksi ottaa kyseinen perusoikeus ja arvioida, muodostaako kyseinen julkinen etu hyväksyttävän perusteen tämän oikeuden rajoittamiseksi. Jotta rajoitus olisi perustuslainmukainen, on sen läpäistävä myös kaikki muut perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Vastaavasti niissä harkintatilanteissa, joissa arvioidaan, onko jul-

⁹⁸ Ks. Viljanen 2001, s. 12–13, 132–133 ja 136–141.

kinen valta täyttänyt jonkin perusoikeudesta johtuvan positiivisen toimintavaroiteensa, on arvioinnin lähtökohdaksi asetettava kyseisen perusoikeuden toteutuminen. Asiaan liittyvillä julkisilla eduilla voi olla tässä harkinnassa merkitystä, mutta perusoikeuden kanssa samanarvoisina punnuksina niitä ei voida pitää.

Toisaalta on syytä korostaa, etteivät kaikki julkiset intressit tai kollektiiviset hyvät ole perusoikeusjärjestelmän ja valtiosäännön kokonaisuuden näkökulmasta samanarvoisia, vaan joillakin niistä on läheisemmät yhteydet valtiosääntöön ja toisilla taas etäisemmät. Tämä liittyy ensinnäkin siihen, ettei valtiosääntö eikä edes perusoikeusjärjestelmä sen osana rakennu ainoastaan yksilöllisten oikeuksien varaan, vaan ne sisältävät myös kollektiivisesti sävyttyneitä ainesosia.

Hyvän esimerkin tällaisesta ei-yksilöllisestä perusoikeussäännöksestä tarjoaa vaikkapa PL 20.1 §, joka koskee jokaisen vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä. Tämän säännöksen suojan kohteisiin kuuluvat muun muassa luonnon itseisarvo sekä tulevien sukupolvien oikeudet.⁹⁹ Niinpä tähän säännökseen kytkeytyvän yleisen luonnonsuojeluintressin ja jonkin yksilöllisen perusoikeuden välisessä punninnassa on kysymys perusoikeusjärjestelmän sisäisestä punninnasta eli samaan systemaattiseen kokonaisjärjestelmään sisältyvien ja samalla hierarkiatasolla olevien parametrien välisestä punninnasta. Silti ei tämänkään punninnan välttämättä tarvitse noudattaa täsmälleen samaa rakennetta kuin punninta kahden yksilöllisen oikeuden välillä.¹⁰⁰

Erikssonin mukaan kahden perusoikeusperiaatteen välinen punninta on syytä käsitteellisesti ja ajatuksellisesti pitää erillään sellaisesta asetelmasta, jossa vastakkain on perusoikeusperiaate ja jokin kollektiivinen intressi. Tällaisessa tilanteessa olisi hänen mukaansa perustellumpaa punninnan sijasta puhua yhteensovittamisesta (jämkning).¹⁰¹

Muutoinkaan eivät kaikki kollektiiviset hyvät ole perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta keskenään samanarvoisessa asemassa, vaan osaa niistä saatetaan muita helpommin pitää perusoikeuksien hyväksyttävinä rajoitusperusteina. Tämä on yhteydessä erityisesti siihen, kuinka läheinen yhteys tietyllä kollektiivisella hyvällä on perusoikeusjärjestelmän tai sen jonkin osan kanssa. Monissa perusoikeussäännöksissä voidaan nimittäin nähdä yksilöllisen ulottuvuuden ohella myös sellaisia kollektiivisia tai institutionaalisia piirteitä, jotka voivat saada merkitystä varsinkin lainsäädäntövaiheen harkinnassa.

⁹⁹ Ks. esim. *Kumpula* 1998, 157–169, *Vihervuori* 1999, s. 631–637, *Kuusiniemi* 2001a, 180 ja *Määttä* 2001, 305 ss.

¹⁰⁰ Ks. lähemmin *Viljanen* 2001, 150–159 ja 181.

¹⁰¹ *Eriksson* 2001, 147–148.

Esimerkiksi sananvapausperusoikeuden voidaan yksilöllisen oikeuden ohella nähdä turvaavan vapaan tiedonvälityksen ja kaikille avoimen julkisen kansalaiskeskustelun edellytyksiä yhteiskunnassa.¹⁰² Samoin perustuslain 16.3 §:ssä turvattuun tieteen vapauteen liittyy sekä yksilöllisiä että yhteisöllisiä ja institutionaalisia ulottuvuuksia.¹⁰³ Vastaavasti yhdenvertaisuusperusoikeudessa voidaan nähdä sekä yksilöllisiä että kollektiivisia ulottuvuuksia. Niinpä on perusteltua sanoa, että yhdenvertaisuutta edistävät kollektiiviset politiikat ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta sellaisia kvalifioituja yleisiä tavoitteita, jotka voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen rajoittaa jotakin perusoikeutta.

Perusoikeusnäkökulmasta kvalifioituina voidaan pitää myös sellaisia kollektiivisia tavoitteita, joilla on selkeitä liityntöjä vaikkapa yksilöiden hengen, terveyden, yksityisyyden, asumisen, omaisuuden tai ammatinvalinnan vapauden suojaamisen ja toteuttamisen kannalta. Niinpä esimerkiksi liikenneturvallisuuden edistämiseen, väkivalta- ja omaisuusrikosten ehkäisemiseen tai asunto- ja työllisyyspolitiikkaan liittyvät kollektiiviset tavoitteet voivat olla sellaisia julkisia intressejä, joilla on merkitystä myös yksilöiden konkreettisten perusoikeuksien suojaamisen ja toteuttamisen kannalta.

Liian yksinkertaistavaa olisi siten tarkastella esimerkiksi kysymyksiä poliisin resursseista tai toimivaltuuksista yksinomaan sellaisen julkisen pakkovalan käytön näkökulmasta, joka väistämättä ja kokonaisuudessaan on jotain ulkoista ja vastakkaista yksilöiden perusoikeussuojan toteuttamisen kannalta.¹⁰⁴ Ovathan esimerkiksi väkivaltarikosten tai terroritekojen potentiaaliset uhrit niitä yksilöitä, joiden perusoikeuksien suojaamisesta kaikilta tahoilta tulevia loukkauksia vastaan julkisella vallalla on velvollisuus huolehtia. Sitä optimaalisin tilanne perusoikeussuojan näkökulmasta ei suinkaan ole sellainen, jossa poliisin valtuudet ja resurssit olisivat mahdollisimman vähäiset. Sen sijaan asiassa on jatkuvasti etsittävä sopivaa tasapainoa sen suhteen, miten voidaan riittävän tehokkaasti suojata yksilöiden perusoikeuksia toisten yksilöiden häirintää ja loukkauksia vastaan ja toisaalta samalla pitää tästä pyrkimyksestä aiheutuvat yksilöiden vapauteen kohdistuvat rajoitukset mahdollisimman suppeina. Julkisella vallalla on velvollisuus mahdollisimman tasapainoisella tavalla kunnioittaa, suojata ja toteuttaa kaikille yksilöille yhtäläisesti kuuluvia perusoikeuksia.

Toisaalta, kuten muun muassa *Tuori* on korostanut, on varottava liian yksivivaisesti rinnastamasta perusoikeusjärjestelmän kannalta kvalifioitujakaan kollektiivisia intressejä kuten esimerkiksi yleistä turvallisuutta yksilöllisiin perusoikeuksiin ja punnitsemasta niitä ikään kuin samantasoisina punnuksina suo-

¹⁰² Ks. *Manninen* 1999, 388.

¹⁰³ Ks. *Miettinen* 2001, 156–157, 268 ss. ja 292 ss.

¹⁰⁴ Vrt. *Tuori* LM 1999, 921 ja 930.

raan toisiaan vasten.¹⁰⁵ Kun arvioidaan, onko yksilön perusoikeutta sallittua rajoittaa tällaisen kollektiivisen intressin nimissä, ei asiaa voida perustellulla tavalla ratkaista vain punnitsemalla vastakkain kyseistä kollektiivista intressiä ja asianomaista perusoikeutta. Sen sijaan rajoitusta on arvioitava perusoikeuksien yleisen rajoitustestin pohjalta, joka edellyttää, että rajoitus täyttää kaikki yleiset rajoitusedellytykset. Eri asia on, että jotkin kollektiiviset intressit voivat läpäistä tämän testin ja erityisesti siihen sisältyvän rajoitusperusteen hyväksyttävyyden vaatimuksen helpommin kuin jotkin muut kollektiiviset intressit juuri siksi, että ne ovat kiinteässä yhteydessä perusoikeusjärjestelmän kanssa.

Myös sillä seikalla on harkinnassa varsin olennainen merkitys, minkä perusoikeuden rajoittamisesta kulloinkin on kysymys. Vaikka tiettyä kollektiivista tavoitetta pidettäisiinkin jossakin tilanteessa hyväksyttävänä perusteena rajoittaa esimerkiksi omaisuuden käyttöä tai elinkeinon harjoittamista, ei sama tavoite välttämättä oikeuta kajoamaan yksilön ruumiilliseen koskemattomuuteen, yksityiselämään taikka hänen liikkumis- tai uskonnonvapauteensa. Yleisellä tasolla ei niin ollen olekaan mahdollista esittää kovin pitkälle meneviä kannanottoja erilaisten punnusten painoarvosta ja keskinäisistä suhteista, vaan tärkeätä on tässäkin yhteydessä korostaa punninnan tapauskohtaista luonnetta.

Kaikkinensa raja kollektiivisten intressien ja yksilöllisten oikeuksien välillä on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta jossain määrin suhteellinen, eikä kaikkien kollektiivisten intressien sulkeistaminen perusoikeusjärjestelmän ulkopuolelle ole mahdollista. Jotkin kollektiiviset intressit ovat jo sellaisenaan osa perusoikeusjärjestelmää ja jotkin niistä voivat kiinnittyä siihen muutoin läheisesti edellä kuvatulla tavalla. Onkin viimekädessä kussakin ratkaisutilanteessa arvioitava, milloin ylittyy se raja, jonka jälkeen voidaan sanoa, että tietyn kollektiivisen intressin syrjäyttäminen merkitsee samalla myös jonkin yksilöllisen perusoikeuden syrjäyttämistä. Edellytyksenä on, että toimenpiteestä tai sen laiminlyönnistä aiheutuu riittävän selvää ja välitöntä uhkaa jonkin henkilön konkreettiselle perusoikeudelle.¹⁰⁶

4.2. Perusoikeusharkinta lainsäätämis- ja lainsoveltamistilanteissa

Edellä on tarkasteltu erilaisia julkisen vallan ja yksityisten toimijoiden välisiä suhteita ja punninta-asetelmia varsin abstraktilla tasolla ilman, että tarkasteluisa olisi tehty eroja esimerkiksi siinä suhteessa, millaisista julkisen vallan käyttötilanteista kulloinkin on kysymys. Myöskään ei ole kiinnitetty huomiota

¹⁰⁵ Ks. *Tuori* LM 1999, 920–931. Ks. asiaa koskevasta keskustelusta myös *Lavapuro* LM 2000, 412–418 ja *Viljanen* 2001, 159–184.

¹⁰⁶ Ks. *Viljanen* 2001, 169–173 ja *Lavapuro* LM 2000, 417.

siihen, millaisia julkisia ja yksityisiä toimijoita harkinta-asetelmien osapuolina kulloinkin on. Tällaisilla seikoilla on kuitenkin tärkeä merkitys perusoikeusharkinnan kannalta. Siksi seuraavaksi onkin tarpeellista pohtia, millaisia edellytyksiä ja vaatimuksia perusoikeusharkintaan eri tyyppisissä julkisen vallan käyttötilanteissa liittyy.

Perusoikeusharkinnan kannalta on olennaista erottaa lain säätämistä ja lain soveltamista koskevat tilanteet toisistaan. Lainsäätäjän liikkumatila perusoikeuskysymyksissä on nimittäin olennaisesti laajempi kuin tuomioistuinten ja viranomaisten. Lainsäätäjän harkintaa erilaisissa perusoikeuksien rajoittamistai punnintatilanteissa sitoo nimittäin lähinnä vain perustuslaki¹⁰⁷, kun taas tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten tulee laillisuusperiaatteen mukaisesti ottaa täysipainoisesti huomioon myös muu asiaa koskeva lainsäädäntö. Lainsäätämisvaiheessa siis periaatteessa riittää, että perusoikeusharkinnassa noudatetaan perustuslakia ja muita valtiosääntöisiä vaatimuksia, kun taas hallinto- ja lainkäyttötoiminnassa on perustuslain ohella otettava huomioon myös kaikki ne tavallisten lakien säännökset, jotka kulloinkin käsiteltävänä olevaan asiaan liittyvät.

Asiaa voidaan lähestyä myös siitä suunnasta, että valtiosääntöisen järjestelmämme oikeusvaltiollisiin peruslähtökohtiin kuuluu ajatus, jonka mukaan keskeiset ratkaisut siitä, miten ja millä edellytyksillä perusoikeuksia voidaan rajoittaa, tulee tehdä demokraattiseen legitimaatioon pohjautuvassa lainsäätämismenettelyssä. Tämä periaate ilmenee selkeästi perustuslain 2 §:stä. Se edellyttää myös, että lainsäätäjän tulee asettaa ainakin perussuuntaviivat sen suhteen, miten eri suuntaisten perusoikeusintressien väliset punninnat tulee tehdä. Toisaalta kaikkia käytännössä esiin tulevia perusoikeuskonstellatioita ei ole mahdollista lainsäätämisvaiheessa ennakoida, joten tältä osin harkintavastuuta jää väistämättä myös lakien soveltajille.

4.2.1. Lainsäätämis- ja soveltamistilanteiden välisistä eroista

Lakien säätämisen ja soveltamisvaiheen välillä on eräitä merkittäviä eroja perusoikeusharkinnan näkökulmasta. Yksi näistä eroista liittyy siihen, että lakien säätämisvaiheessa on kysymys varsin abstraktista harkinnasta normiformulaatioiden tasolla, kun taas soveltamisvaiheessa arvioidaan yleensä täsmällisesti tiedossa olevien subjektien konkreettisia perusoikeuspositioita tietyssä konkreettisessa tilanteessa. Tähän eroon liittyen näkökulma yksilön oikeuksiin on säätämisvaiheen harkinnassa siinä mielessä yleinen, ettei käsillä yleensä ole konkreettisia yksilöitä tiettyine perusoikeuspositioineen, vaan pikemminkin

¹⁰⁷ Tässä sivuutetaan kysymys siitä, miten esimerkiksi erilaiset kansainväliset velvoitteet rajoittavat lainsäätäjänkin liikkumatilaa.

abstrakteja eturyhmiä, joiden oletettuun asemaan lakiehdotuksen oletettuja vaikutuksia peilataan. Säättämisvaiheessa siis paitsi julkisia etuja myös perusoikeuksia tarkastellaan eräässä mielessä varsin abstraktista näkökulmasta. Punninat ja arvioinnit perustuvat yleistäviin näkemyksiin siitä, miten jokin lainsäädännöllinen muutos tulee tiettyjen osapuoliryhmien oikeusasemaan ja keskinäisiin suhteisiin vaikuttamaan.¹⁰⁸ Soveltamisvaiheessa perusoikeusarvioinnit ja -punninnat voidaan sen sijaan kiinnittää tiettyjen yksilöiden konkreettisiin oikeusasemiin ja niiden välisiin suhteisiin.

Lainsäätämisvaiheen ja lakien soveltamisvaiheen perusoikeusharkinnan erot ilmenevät selkeimmin julkisen edun vuoksi asetettavien perusoikeusrajoitusten kohdalla. Vain lainsäätäjälle on sallittua jonkin painavan kollektiivisen intressin perusteella asettaa yksilön perusoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia. Edellytyksenä lainsäädännöllisen rajoituksen sallittavuudelle luonnollisesti on, että se läpäisee perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten testin kaikilta osin. Sen sijaan viranomaisilla ja tuomioistuimilla ei ole itsenäistä toimivaltaa asettaa uusia perusoikeusrajoituksia. Voidakseen ryhtyä perusoikeutta rajoittavaan toimeen jonkin julkisen edun nimissä ne tarvitsevat aina lakitasoisen riittävän yksilöidyn ja täsmällisen valtuutuksen. Toisaalta perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset eivät ole lakien soveltajienkaan toiminnassa vailla merkitystä. Niinpä viranomaisten onkin jonkin rajoitustoimivaltanormin soveltuvuutta arvioidessaan selvitettävä, täytyvätkö rajoittamisen kaikki edellytykset myös siinä konkreettisessa tilanteessa. Tätä kautta on mahdollista, ettei lainsäädännössä sinänsä myönnettyä rajoitustoimivaltuutta ole sallittua käyttää ainakaan täydessä laajuudessaan kyseisessä konkreettisessa ratkaisutilanteessa.¹⁰⁹

Viranomaistoiminnan tasolla lain sallimaa julkisen edun toteuttamiseen tähtäävää perusoikeuden rajoitusvaltuutta on siis mahdollista tulkita ainoastaan supistavaan suuntaan. Tuomioistuinten ja lainvalvojien tehtävänä on vuorostaan kontrolloida, etteivät viranomaiset rajoitusvaltuuksia käyttäessään ylitä harkintavaltansa rajoja. Rajoitustoimenpiteen on toisin sanoen pysyttävä valtuuttavan lain puitteissa ja lisäksi täytettävä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.

Lainsäätäjällä on keskeinen vastuu huolehtia myös siitä, että julkinen valta täyttää yksilöiden perusoikeuksien toteuttamisen edellyttämät positiiviset toimintavelvoitteensa. Lainsäätäjän on siten huolehdittava paitsi TSS-oikeuksien turvaamisesta myös vapausoikeuksien, yhdenvertaisuuden sekä oikeusturvan toteuttamisen edellyttämien positiivisten perusoikeusvelvoitteiden täyttämisestä. Toisaalta myös viranomaisten ja tuomioistuinten tehtävänä on omalta osaltaan osallistua näiden positiivisten toimintavelvoitteiden täyttämiseen tulkitse-

¹⁰⁸ Ks. abstraktista normikontrollista esim. *Jyränki* LM 1968, 992 ss. ja *Hidén* JFT 1968, 461 ss.

¹⁰⁹ Ks. esim. *Koillinen* Oikeus 2001, 502–507.

malla lakeja perusoikeusmyönteisesti ja viime kädessä jättämällä sellaiset säännökset soveltamatta, jotka johtaisivat ilmeiseen ristiriitaan jonkin perusoikeuden toteuttamisvelvollisuuden kanssa.

Myös perusoikeuksien välisten horisontaalisten punninta-asetelmien osalta selkeänä lähtökohtana on, että lainsäätäjä tekee keskeiset linjaukset sellaisissa asioissa, joita ei ole mahdollista jättää asianosaisten kesken sovittavaksi. Jos katsotaan, että jonkin henkilötahon perusoikeudet ovat jollakin tietyllä toimintaloikolla vaarassa jäädä toteutumatta vapaan sopimisen mallia noudatettaessa, on julkisella vallalla ja erityisesti lainsäätäjällä toimivalta ja myös velvollisuus puuttua asioiden kulkuun ja varmistaa oikeussäännöksiin riittävän tasapainon säilyminen ja toteutuminen erisuuntaisten perusoikeuspositioiden välillä. Keskeisenä ajatuksena on, että lainsäädännön tasolla tehdään perusratkaisut siitä, millaisiksi muodostuvat esimerkiksi työnantajien ja työntekijöiden, asunnon ostajien ja myyjien, tiedon tuottajien ja käyttäjien tai rahalaitosten ja niiden eri sidosryhmien keskeiset oikeudet ja velvollisuudet suhteessa toisiinsa sekä ulkopuolisiin tahoihin.

Toisaalta lainsäädännön tasolla ei ole mahdollista ennalta ja yksityiskohtia myöten varautua kaikkiin mahdollisiin perusoikeuspositioiden välisiin vastakkainasetteluihin ja erilaisten tulkintatilanteiden laajaan kirjoon. Niinpä lainsäätäjän erilaiset eri osapuolten oikeusasemien yhteensovittamista koskevat säännökset saattavat ymmärrettävästi jäädä melko yleisiksi ja avoimiksi sisällöltään. Siten myös viranomaiset ja tuomioistuimet kohtaavat toiminnassaan usein tilanteita, joissa ne joutuvat tekemään melko itsenäisesti punnintoja eri suuntaisten perusoikeuspositioiden välillä. Tällöinkin lainsäätäjän asettamat suuntaviivat ohjaavat ja luovat kehyksen niiden punnintaoperaatioille. Esimerkiksi sopimussuhteisiin liittyvien perusoikeuspunnintojen osalta tyypillisinä lainsäädännöllisinä kiinnekohtina voidaan viitata vaikkapa oikeustoimilain (228/1929) ja eräiden muiden lakien säännöksiin, jotka koskevat sopimusten ja niiden ehtojen sovitte-
lua. Vastaavasti vahingonkorvauslainsäädännöstä on mahdollista etsiä suuntaviivoja sen suhteen, miten eri osapuolten perusoikeuspositioita tulee vahingonkorvausvastuuta koskevissa asioissa punnita vastakkain. Samoin voidaan viitata siihen laaja-alaiseen lainsäädäntöön, joka koskee sitä, miten maanomistajien ja muiden kiinteistönkäytön vaikutuspiirissä olevien henkilötahojen oikeudet, velvollisuudet ja intressit tulee sovittaa yhteen esimerkiksi rakentamisen ja muiden kiinteistönkäyttötapojen yhteydessä. Tämänkaltaisia monasti varsin avoimia yhteensovittamis- ja punnintanormeja soveltaessaan viranomaiset eivät siis suinkaan ole vapaassa harkintatilanteessa, vaan tavallisen lainsäädännön ja perustuslain säännökset yhdessä antavat suuntaviivat ja asettavat rajat niiden harkinnalle.

4.2.2. *Perusoikeuksien välinen punninta lainkäytössä ja hallinnossa*

Seuraavaksi tarkastellaan, miten lainkäytössä ja hallinnossa olisi toimittava sellaisissa mahdollisissa harkintatilanteissa, joissa tavallisen lain säännöksistä ei ole saatavissa johtoa perusoikeuspositioiden välisten punnintojen tekemiselle, vaan joissa punninta on perustettava pääosin perusoikeussäännösten varaan. Tämänäyttöisissä tilanteissa on ensinnäkin syytä korostaa tiettyä varovaisuutta. Viranomaiset ja tuomioistuimet eivät voi muutta mutkitta kohdistaa joihinkin yksilöihin perusoikeusrajoituksia tai -velvoitteita yksistään sillä perusteella, että tällainen toimenpide saattaisi sinänsä vaikuttaa myönteisellä tavalla joidenkin muiden yksilöiden perusoikeuksien toteutumiseen. Muun muassa hallinnon lainalaisuusperiaatteesta ja perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä johdetaan, ettei viranomaisilla lähtökohtaisesti ole toimivaltaa rajoittaa jonkin henkilötahon perusoikeutta ilman riittävän yksilöidyn lakitasoisen valtuutusnormin tukea. Toisaalta perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien osalta ei voine olla epäilyksiä siinä suhteessa, etteikö niitä voitaisi pitää normihierarkkisessa mielessä sen tasoisina normeina, jotka voisivat toimia perusteena toisen perusoikeuden rajoittamiselle. Sen sijaan rajoitusperusteen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden osalta asetelma ei aina ole ongelmaton. Jotta tiettyä perusoikeuspositiota voitaisiin sellaisenaan käyttää punninnassa toisen perusoikeuden rajoitusperusteena, tulee ensin mainitun position olla riittävän konkreettinen ja selkeä sekä joutua selvästi uhatuksi, ellei toisen osapuolen perusoikeusasemaa kyseisessä tilanteessa rajoiteta.¹¹⁰

Jo aiemmin on myös todettu, että silläkin seikalla on merkitystä, millaiset perusoikeudet ylipäänsä ovat punninnassa vastakkain. Ainakin sellaiset ehdottomat kiellot, joita lainsäätäjälläkään ei ole toimivaltaa rajoittaa, jäävät pääsääntöisesti tällaisen lainsoveltamistoiminnan tasolla tapahtuvan punnintamahdollisuuden ulkopuolelle.

Samoin esimerkiksi rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (PL 8 §) on siinä määrin ehdoton sääntö, ettei ketään ole sallittua tuomita rangaistukseen pelkästään perusoikeuspunninnan perusteella ilman riittävän yksilöidyn lakitasoisen rangaistussäännöksen tukea. Punnintamahdollisuuksien kannalta erityisasemassa voivat olla myös sellaiset kvalifioiduin rajoituslausekkein suojatut perusoikeudet kuin henkilökohtaisen koskemattomuuden ja vapauden (PL 7.3 §) sekä kotirauhan (10.3 §) suoja, joihin säännösten sanamuotojen mukaan voidaan puuttua lailla vain tiettyjen erityisten edellytysten perusteella.

Esimerkkinä tällaisesta punnintamahdollisuuksien kannalta erityisestä tilanteesta voidaan viitata korkeimman oikeuden päätökseen 1999:50, jossa oli kysymys isyyden vahvistamiseen liittyvästä riita-asiasta. Korkeimman

¹¹⁰ Ks. perusoikeuksista toistensa rajoitusperusteina Viljanen 2001, 136 ss.

oikeuden mukaan isyyden selvittämiseksi ei ollut mahdollista määrätä veritutkimuksia suoritettavaksi muille kuin sellaisille henkilöille, jotka laissa olevan nimenomaisen säännöksen mukaan voitiin velvoittaa tällaisten tutkimusten kohteeksi vastoin tahtoaan. Päätöksen perustelujen mukaan muun muassa lain sanamuoto, systematiikka ja säätämishistoria osoittivat, että tutkimuksiin määrättävien henkilöiden piiri oli tarkoitettu säännellä laissa tyhjentävästi. Korkein oikeus katsoi, ettei riita-asiassa kantajana olleen lapsen edun toteuttaminen sellaisenaan oikeuttanut kajoamista vastaajien perustuslaissa turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (PL 7.3 §) ilman nimenomaista laissa säädettyä perustetta.

Tältä osin korkein oikeus arvioi asiaa toisin kuin alemmat oikeusasteet, jotka olivat katsoleet, että kyseisessä tilanteessa kantajana olleen lapsen etujen turvaaminen oikeudellisesti yhdenvertaisella tavalla oikeutti sen melko lievän puuttumisen vastaajien ruumiillisen koskemattomuuteen, jota veritutkimuksen suorittaminen olisi merkinnyt. Käräjäoikeus ja hovioikeus jäsensivät siis aselman perusoikeuspositioiden välisenä kollisiotilanteena, jossa vastakkain olivat yhtäältä vastaajien perustuslaissa turvattu oikeus ruumiilliseen koskemattomuuteen ja toisaalta kyseisen lapsen oikeus isyyden selvittämiseen ja sitä kautta oikeus saada tuntee alkuperänsä. Viime mainittu oikeus voitiin päätösten perustelujen mukaan perustaa muun muassa lapsen oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (7 ja 8 art.) sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen (8 art.) määräyksiin. Alemmat oikeusasteet päätyivät punninnassaan siihen, että kyseisen veritutkimuksen suorittaminen olisi merkinnyt lievempää puuttumista vastaajien perusoikeuteen kuin mitä tutkimuksen suorittamatta jättäminen vastaavasti olisi merkinnyt lapsen ihmisoikeutena turvattun oikeuden toteutumisen kannalta. Korkein oikeus ei kuitenkaan hyväksynyt tätä lähestymistapaa kyseisessä tilanteessa, vaan katsoi, ettei siinä ollut luvallista kajota yksilöiden perustuslaissa turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen ja ruumiilliseen koskemattomuuteen ilman laissa olevan selkeän toimivaltasäännöksen tukea.

Viljasen mukaan korkeimman oikeuden omaksumaa ratkaisulinjaa voitiin tässä tapauksessa pitää alempien oikeusasteiden ratkaisuja perustellumpana.¹¹¹ Tätä *Viljasen* esittämää arviota ei ole tässä yhteydessä sinänsä aiheellista kyseenalaistaa. Sen sijaan on syytä korostaa tiettyä varovaisuutta siinä suhteessa, miten pitkällemeneviä yleisiä johtopäätöksiä kyseisen ratkaisun perusteella voidaan tehdä. Ainakaan tämän yksittäisen ratkaisun pohjalta ei ole perusteltua tehdä sellaista päätelmää, etteikö perusoikeuspositioiden välisiä jännitteitä voitaisi monissa muissa tilanteissa jäsentää ja ratkaista punnintamallin pohjalta, vaikka tavallisen lain säännöksistä ei saataisikaan yksiselitteistä ohjetta asian ratkaisemiseksi. Edellä tarkastellun tapauksen erityispiirteenä voi nimittäin pitää sitä, että kysymys oli PL 7.3 §:n erityisen rajoituslausekkeen suojaamasta perusoikeudesta, jonka rajoittaminen edellyttää korostetusti yksilöityä lakita-soista valtuutusta. Lisäksi vastapunnuksena tapauksessa ollut sinänsä perusoi-

¹¹¹ *Viljanen* 2001, 98–101. Ks. tapauksesta myös *Nieminen* 1999, 117–118.

keusrelevantti lapsen etu ei välttämättä ollut niin painava ja konkreettisesti uhattuna, että se olisi oikeuttanut puuttumaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ilman selkeää lain tukea. Lisäksi lainsäädäntöhistoria ja säädösten esityöt osoittivat korkeimman oikeuden mukaan, että ne henkilötahot, joihin isyystutkimukset oli mahdollista kohdistaa, oli tietoisesti pyritty pitämään varsin rajattuna.

Monissa muunlaisissa soveltamistilanteissa punnintamallin käytölle ei kuitenkaan voitane osoittaa vastaavanlaisia esteitä. Esimerkiksi tilanteissa, joissa vastakkain ovat eri henkilötahoille kuuluvat ja jokseenkin yhtä konkreettiset varallisuusedut, lienee punninta varsin käyttökelpoinen lähestymistapa kolli-sioiden ratkaisemiseksi. Samoin punnintamalli soveltunee sellaisissa tilanteissa, joissa perusoikeussuojan piiriin kuuluvaa varallisuusintressiä rajoitetaan jonkin muun perusoikeuden kuten esimerkiksi sananvapauden toteuttamisen turvaamiseksi. Lain soveltajilla voi tämänkaltaisissa tilanteissa olla toimivalta ilman nimenomaista lain tukeakin rajoittaa jonkin osapuolen varallisuusoi-keut-ta, jos tällä toimenpiteellä voidaan estää jonkin toisen osapuolen konkreettisen perusoikeuden vaarantuminen ja sitä kautta tasapainon järkkäminen osapuolten välisessä suhteessa. Myös yksityiselämänsuojan ja sananvapauden välisten kolli-sioiden ratkaisemisessa on punnintamalli sovelias.

4.3. Yksityisten osapuolten merkitys perusharkinnan kannalta

Edellä tarkasteltiin, mikä merkitys perusoikeusharkinnan kannalta on sillä, onko perusoikeusrelaation julkisena osapuolena lainsäätäjä, viranomainen vai tuomioistuin. Tärkeä merkitys konkreettisen perusoikeusharkinnan kannalta on myös sillä, minkälaisia yksityisiä osapuolia kulloisessakin harkintatilanteessa on mukana ja millaisista perusoikeuspositioista siinä on kysymys. Tällaisilla seikoilla on merkitystä niin vertikaalisissa kuin horisontaalisissakin harkintati-lanteissa.

Edellä tässä luvussa on puолlettu näkemystä, jonka mukaan luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden perusoikeussuoja ei välttämättä ole saman-tasoista, vaan oikeushenkilöiden perusoikeussuojan tehokkuus riippuu muun muassa yksilöliitynnän voimakkuudesta. Näin ollen arvioitaessa jonkin verti-kaalisen perusoikeusrajoituksen perustuslainmukaisuutta, on tärkeätä selvittää, millaiseen subjektiin rajoitus kohdistuu. Toisaalta edellä on todettu, että lain-säädäntövaiheessa tälle seikalle ei välttämättä voida antaa täyttä painoarvoa ainakaan sellaisissa tilanteissa, joissa lakiehdotus kohdistuu yleisesti niin yksi-löihin kuin huomattaviin yrityksiinkin. Sen sijaan viimeistään lakien sovelta-misvaiheessa on yleensä täsmällisemmin tiedossa, millaiseen subjektiin rajoi-tus kohdistuu ja niin ollen tälle seikalle voidaan myös punninnassa antaa sille kuuluva painoarvo. Esimerkiksi suuret pörssiyhtiöt voivat olla velvollisia sietä-

mään sellaisia julkisen edun nimissä toteutettavia perusoikeusrajoituksia, joita ei luonnollisten henkilöiden kohdalla pidettäisi hyväksyttävänä.

Myös sellaisissa horisontaalisissa tilanteissa, joissa julkisen vallan tehtävänä on sovittaa yksityisten osapuolten perusoikeuspositioita yhteen, on olennaista selvittää, millaisia kyseiset yksityiset osapuolet ovat suhteessa toisiinsa ja miten erilaiset ratkaisuvaihtoehdot vaikuttavat näiden osapuolten perusoikeusasemiin ja keskinäisiin suhteisiin. Jos kysymys on keskenään erivertaisista osapuolista, tulee julkisen vallan pyrkiä ratkaisuihin, jotka pikemminkin tasapainottavat näitä erivertaisuuksia kuin vahvistavat niitä. Yleinen yhdenvertaisuuden periaate sekä ajatus kaikille yksilöille yhtäläisesti kuuluvista perusoikeuksista toisin sanoen edellyttää, ettei oikeusjärjestys toiminnallaan lisää oikeussuhteiden osapuolten välillä tosiasiaassa vallitsevia erivertaisuuksia, vaan sen tehtävänä on turvata kaikkien osapuolten perusoikeuksien mahdollisimman tehokas toteutuminen.

Vaatus tällaisesta erivertaisuuksien tasapainottamisesta perusoikeusrelaatioissa ulottuu oikeudellisen toiminnan kaikille tasoille. Kysymys ei ole siis ainoastaan lainsäätäjään kohdistuvasta tasapainottamisvelvoitteesta, vaan sillä on merkitystä myös tuomioistuinten ja viranomaisten toiminnassa. Tämä liittyy siihen muun muassa *D. J. Galliganin* korostamaan näkökohtaan, että vahvoilla talouden toimijoilla ja isoilla organisaatioilla on yhteiskunnallisen makropoliitiikan tasolla usein yksilöitä tehokkaammat vaikutuskanavat osallistua lainsäädännön sisällöstä käytävään keskusteluun. Niinpä onkin tärkeätä, että viimeistään mikrotason oikeudellisessa päätöksenteossa myös erilaiset heikommassa asemassa olevat yksilöt ja ryhmät voivat saada äänensä kuuluville ja vaatia oikeuksiensa toteuttamista yhtäläisin edellytyksin.¹¹²

Lainsäätäjän näkökulmasta velvollisuus kaikkien osapuolten perusoikeuksien yhtäläiseen turvaamiseen ja erivertaisuuksien tasapainottamiseen voi merkitä muun muassa sitä, että lainsäätäjällä on paitsi toimivalta myös velvollisuus huolehtia yksilöiden perusoikeuksien riittävästä turvaamisesta esimerkiksi suhteessa rahoitus-, vakuutus-, energia- ja telekommunikaatioalan yrityksiin. Niinpä lainsäädännöllä on turvattava muun muassa välttämättömimpien palvelujen yhtäläinen saatavuus sekä toiminnan häiriöttömyys ja jatkuvuus kyseisillä toimialueilla. Esimerkiksi pankkitoiminnan osalta lainsäätäjän on huolehdittava muun muassa siitä, että yksilöitä ja myös sellaisia yrityksiä, joiden yksilöliittynät ovat kiinteät, kohdellaan esimerkiksi rahoitusehtojen osalta sekä erilaisten insolvenssitilanteiden yhteydessä yhdenvertaisella tavalla muiden kanssa sekä kunnioittaen mahdollisuuksien mukaan näiden henkilöiden oikeutta varallisuutensa turvaan sekä oikeuteen hankkia toimeentulonsa valitsemallaan ammatilla ja elinkeinolla. Energia- ja telepalvelujen osalta lainsäädännöllä on tärkeätä turvata muun muassa kyseisten palvelujen häiriötön saatavuus, sillä vakavat häiriöt esimerkiksi säh-

¹¹² *Galligan* 1986, 345–348.

könjakelussa voivat aiheuttaa monenlaista vahinkoa yksilöiden terveydelle, omaisuudelle sekä elinkeinotoiminnan harjoittamiselle. Vastaavasti telepalvelujen yhtäläisen saatavuuden ja häiriöttömän toiminnan turvaaminen on tärkeää paitsi sananvapauden toteutumisen myös yksilöiden hengen ja terveyden kannalta. Telepalvelujen osalta on lainsäädännöllä huolehdittava myös luottamuksellisten viestien salaisuuden tehokkaasta turvaamisesta. Niinpä tämänkaltaisten yksilöiden perusoikeuksien turvaamiseen liittyvien tavoitteiden toteuttaminen voi muodostaa hyväksyttävän perusteen rajoittaa lainsäädännöllä kyseisillä aloilla toimivien yritysten toiminta- ja sopimusvapautta sekä oikeuttaa poikkeamaan esimerkiksi sopimussitovuuden periaatteesta.

Viranomaistoiminnassa tätä yksilöiden perusoikeuksien suojaamis- ja toteuttamistehtävää on edelleen jatkettava. Niinpä edellä mainittuja rahoitus-, vakuutus-, energia- sekä teletoimialoja valvovien viranomaisten keskeisten tehtävien joukkoon tulee kuulua huolehtiminen siitä, että niiden valvottavana olevat yritykset kunnioittavat toiminnassaan esimerkiksi asiakkaidensa yksityiselämän suojaa, varallisuuden ja toimeentulon turvaa, sananvapautta, uskonnollista vapautta eivätkä myöskään poikkea yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta ilman hyväksyttäviä perusteita. Vaikka kyseiset toimialat yksityisen luonteensa puolesta siis jäävätkin merkittäviltä osin yleisten lainvalvojien valvontatoimivaltuuksien ulkopuolelle, tulee perusoikeudet asettaa tärkeälle sijalle niihin kohdistuvassa erityisvalvonnassa. Perusoikeudet edellyttävät, että kyseisten järjestelmien yleisen toimivuuden ja lainmukaisuuden ohella viranomaisvalvontaa suunnataan yksilöiden oikeuksien suojaamiseen.

Myös lainkäyttötilanteissa kysymyksellä oikeusriidan osapuolten tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta ja erivertaisuudesta on tärkeä merkitys. Tuomioistuintenkin tulee lakeja soveltaessaan pyrkiä ottamaan huomioon oikeussuhteisiin liittyvät erivertaisuudet ja turvaamaan osapuolten perusoikeudet yhtäläisin perustein. Perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus toisin sanoen edellyttää, että yksilöille annetaan riittävän tehokasta oikeussuojaa erilaisia vahvempia osapuolia vastaan. Yksilön perusoikeuspositioiden suojaamisen ja toteuttamisen tavoitteelle on niin ollen annettava riittävän vahva painoarvo riita-asioissa esimerkiksi rahoitus- tai vakuutuslaitosta vastaan. Samoin yksilön perusoikeuksien suojaamisen merkitystä ei voida sivuuttaa ratkaistaessa vaikkapa franchise-sopimusta koskevaa riitaa yksittäisen kioskinpitäjän ja suuren franchise-päämiesyrityksen välillä. Selvää on, ettei tällaisia riita-asioita voida aina ratkaista suoraviivaisesti luonnollisten henkilöiden tai muuten heikompien osapuolten hyväksi, mutta joka tapauksessa yksilöiden perusoikeuksien turvaaminen on lähtökohtaisesti painava argumentti harkittaessa esimerkiksi sitä, millaisia sopimusehtoja erivertaisen osapuolten välillä voidaan pitää kohtuullisina.

Perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden ohella ajatusta erivertaisuuksien tasapainottamisesta talouden toimijoiden ja luonnollisten henkilöiden välillä voidaan perustella myös laajemmilla yhteiskunnalliseen taustateoriaan liittyvillä näkökohdilla. Viitataan tältä osin muun muassa niihin *Habermasin* ja *Tuorin* ajatuksiin, joita käsittelemme edellä jaksoissa II.1.4. ja II.1.5. Demokraattisessa

oikeusvaltiossa yksilöiden yhtäläiset vapaudet ja oikeudet eivät nimittäin ole ainoastaan tärkeitä arvoja itsessään, vaan ne muodostavat myös yhden olennaisen edellytyksen toimivalle demokratialle sekä modernille säädännäiselle oikeudelle ja siihen perustuvalla vallankäytön legitimitetille. Näitä demokratian ja legitiimin vallankäytön edellytyksiä eivät uhkaa ainoastaan julkisen vallan toimenpiteet, vaan myös kansalaisyhteiskunnasta eriytyneen talouden toimintatavat voivat kovertaa ja uhata kyseisiä edellytyksiä. Tästäkin näkökulmasta voidaan siis hyvin perustella ajatusta siitä, että oikeusjärjestyksen keinoin tulee sitoa paitsi julkisen viranomaiskoneiston toimintaa myös asettaa selkeitä rajoja niille talouden sfäärin toimijoille, joiden vallankäyttö saattaisi muutoin uhata yksilöiden yhtäläisten oikeuksien toteutumista ja sitä kautta rapauttaa kansalaisyhteiskunnan kommunikatiivisia rakenteita.

Myös yksilön näkökulmasta perusoikeussuojaa erilaisia instituutioita ja vallankäyttäjätahoja vastaan voidaan perustella painavin argumentein. Yksilöiden perustellut suojantarpeet eivät nimittäin välttämättä eroa olennaisesti toisistaan olipa sitten kysymys heidän suhteistaan esimerkiksi kunnan sosiaaliviranomaisiin, kansaneläkelaitokseen, verottajaan, eläkevakuutusyhtiöön, sairaanhoitopiiriin, yksityiseen vakuutus- tai rahalaitokseen, luottotietotoiminnan harjoittajaan, energiayhtiöön taikka teleoperaattoriyritykseen. Virheet, huolimattomuudet tai mielivaltaisuudet minkä tahansa edellä mainitun toimijan päätöksentekomenettelyissä voivat aiheuttaa esimerkiksi yksilöiden taloudelliselle turvallisuudelle ja muiden perusoikeuksien toteutumiselle hyvinkin vakavia haitallisia seurauksia. Varsinkin erilaisten välttämättömyyspalvelujen osalta yksilöiden suojantarve on jokseenkin yhtäläinen riippumatta siitä, tuotetaanko kyseistä palvelua jonkin yksityisen vai julkisen organisaation toimesta. Tämän kaltaisten palvelujen tuottajien ja niiden asiakkaina olevien luonnollisten henkilöiden välisiin suhteisiin liittyy varsin tyypillisesti piirteitä, joita voidaan pitää pikemminkin vertikaalisina kuin horisontaalisina siinä mielessä, ettei osapuolten välinen suhde ole aidosti tasavertainen.

Esimerkkinä siitä, että yksilöiden perusoikeussuojan tarpeet voivat olla jokseenkin samankaltaisia niin julkisessa kuin yksityisessäkin toiminnassa, voidaan viitata vaikkapa yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan liittyviin näkökohtiin. Yksilöiden oikeuksien suojaamisen näkökulmasta on näiltä osin välttämätöntä, että heitä koskevien henkilötietojen kerääminen, käsittely ja luovuttaminen on tarkoin säänneltyä ja asianmukaista riippumatta siitä, onko kyseisten tietojen haltijana ja käsitteijänä julkinen viranomainen vai yksityinen yritys. Esimerkiksi yksilön terveydentilaa koskevien tietojen luottamuksellisuus on kyettävä turvaamaan yhtä tehokkaasti niin julkisessa kuin yksityisessäkin terveydenhuollossa. Samoin pankkien ja vakuutusyhtiöiden tietojärjestelmiin sekä kaupan kanta-asiakasjärjestelmiin koottavaa tietoa yksilöiden taloudellisesta asemasta, kulutustottumuksista ja muista yksityiselämään liittyvistä seikoista on käsiteltävä yhtä tiukkojen luottamuksellisuusvaatimusten mukaisesti kuin vastaavia tietoja esimerkiksi vero- tai sosiaali-

viranomaistenkin toiminnassa. Sama vaatimus pätee myös esimerkiksi yksityisen vartioimisliikkeen kameravalvonnassa tallentamaan informaatioon yksilöiden yksityiselämästä.

Tästä näkökulmasta on selvää, ettei kaikkia julkisen vallan sääntely- ja rajoitus-toimenpiteitä, joiden kohteena sinänsä on yksityisiä toimijoita, voida arvioida yhdellä ja samalla mittapuulla. Sen sijaan olennainen merkitys on annettava sille, kohdistuuko toimenpide yksilöön tai muihin kansalaisyhteiskunnan tason toimintoihin, vai onko kysymys institutionaalisen talouden toimintatapojen sääntelystä ja rajoittamisesta. Erityisesti silloin kun vahvojen talouselämän toimijoiden vapauksia säännellään ja rajoitetaan yksilöiden tai muiden heikommassa asemassa olevien tahojen perusoikeuksien suojaamiseksi, voidaan varsin pitkällekin meneviä toimintavapauden rajoituksia pitää oikeutettuina. Kaikkein laajimmillaan julkisen vallan sääntelykompetenssi on sellaisten talouden toimijoiden osalta, joiden osalta yksilöliittynät ovat etäisiä.

4.4. Lopuksi

Edellä on pyritty osoittamaan, että perusoikeusharkinta on olennaisella tavalla riippuvainen kulloisestakin harkintatilanteesta ja sen olosuhteista. Abstraktilla tasolla ei toisin sanoen ole mielekäästä yrittää panna eri perusoikeuksia tai erilaisia perusoikeussubjekteja keskinäiseen hierarkiajärjestykseen, vaan olennaista on tapauskohtaisesti arvioida, minkälaisia perusoikeuspositioita juuri siinä on mukana.

Lopuksi on tärkeätä korostaa sitä, että kutakin harkintatilannetta tulee pyrkiä jäsentämään sellaisen taustaideologian pohjalta, joka mahdollisimman osuvasti ja asianmukaisesti vastaa kyseisen harkintatilanteen olennaisia piirteitä ja yhteiskunnallista kontekstia. Modernin sääntely-yhteiskunnan harkinta-asetelmia ei toisin sanoen ole mahdollista jäsentää pelkästään klassisten oikeusvaltiollisten oppien pohjalta. Myöskään esimerkiksi luonnonvarojen käyttöön taikka rakentamiseen liittyviä toimintoja ei voida nyky-yhteiskunnassa arvioida pitäen ajatuksellisenä lähtökohtana jonkinlaista idealisoitua kuvaa agraariyhteiskunnan vapaasta talonpojasta, jonka ajatellaan voivan vapaasti rakentaa maalleen ja muutoinkin hyödyntää omistamaansa kiinteistöä suurinta taloudellista hyötyä tuottavalla tavalla. Sen sijaan nykyisin on korostettava sitä, että kyseinen toiminta on sovitettava yhteen monien yhteisöllisten ja ympäristöllisten vaatimusten kanssa. Vastaavalla tavalla jonkin monikansallisen media-, viihde- tai lääkealan suuryrityksen immateriaalioikeudellista asemaa ei ole mahdollista arvioida aivan samoista lähtökohdista kuin vaikkapa yksittäisen tieteellisen tai taiteellisen teoksen tekijän vastaavaa asemaa.

V Omaisuuden suoja perusoikeusjärjestelmän osana

1. PERUSOIKEUKSIEN YLEISTEN JA ERITYISTEN OPIEN VÄLISESTÄ SUHTEESTA

Perusoikeussäännösten tulkintaan ja soveltamiseen liittyviä käytännön kysymyksiä ei voida ainakaan loppuun saakka jäsentää yksinomaan perusoikeuksien yleisten oppien varassa, vaan niiden ohella myös kulloiseenkin ratkaisutilanteeseen liittyviä perusoikeuksia koskevien erityisten oppien tuntemus on tarpeen. Eri perusoikeuksien tulkintaan voi toisin sanoen liittyä sellaisia erityiskysymyksiä ja -piirteitä, jotka eivät täysin avaudu perusoikeuksien yleisten oppien pohjalta. Vastaavasti jotakin yksittäistä perusoikeutta koskevia erityisiä oppeja ei voida sellaisenaan ulottaa koskemaan ainakaan kaikkien muiden perusoikeuksien tulkintaa.

Toisaalta on olennaista korostaa, että rajalinja perusoikeuksien yleisten ja erityisten oppien välillä on varsin suhteellinen. Lisäksi erilaiset vuorovaikutussuhteet tämän linjan yli ovat tärkeitä. Vain riittävän kiinteän yleisten ja erityisten oppien välisen vuorovaikutuksen varassa on mahdollista huolehtia siitä, etteivät eri perusoikeuksia koskevat erityiset opit etäänny liian kauaksi toisistaan. Perusoikeuksien yleisten oppien yhtenä keskeisenä tehtävänä on toisin sanoen ylläpitää koherenssia ja tietynlaista harmoniaa perusoikeusjärjestelmän eri osien välillä. Tällainen harmonisointitehtävä edellyttää, että perusoikeuksien yleisiä ja erityisiä oppeja arvioidaan jatkuvasti suhteessa toisiinsa tavalla, jossa arvioinnin kummatkin osapuolet voivat vastavuoroisesti vaikuttaa toistensa sisältöön.

Perusoikeuksien yleisten ja erityisten oppien sekä niiden välisten vuorovaikutussuhteiden kokonaisvaltainen selvittäminen muodostaisi varsin laaja-alaisen tutkimuskentän. Kattava perehtyminen kaikkeen varallisuus oikeudellisesti relevanttiin valtiosääntönormistoon ja tämän normiston keskinäissuhteisiin edellyttäisi, että perusoikeuksien yleisten oppien ohella tarkastelussa kiinnitetäisiin huomiota kaikkia niitä perusoikeuksia koskeviin erityisiin oppeihin, jotka voivat saada merkitystä erilaisissa varallisuussuhteita koskevissa oikeudellisissa harkintatilanteissa. Toisaalta aiemmasta esityksestä on käynyt ilmi, että jokseenkin kaikki perusoikeudet voivat olla tällaisia. Yksittäisen tutkimuksen yhteydessä ei niin ollen ole mielekasta pyrkiä esittämään kattavaa kuvaa tästä normistosta ja siihen liittyvistä vuorovaikutussuhteista. Sen sijaan esityksen jäntevyyden säilyttämisen näkökulmasta voitaneen perustellusti valita sel-

lainen lähestymistapa, jossa perusoikeuksien erityisten oppien tason kysymyksiä tyydytään tarkastelemaan lähinnä yhden aiheen kannalta edustavan esimerkkiperusoikeuden valossa. Tällöin tarkastelussa on mahdollista sekä hahmotella kyseisen perusoikeuden asemaa ja suhdetta muuhun perusoikeusjärjestelmään että valottaa niitä erityiskysymyksiä, joilla on merkitystä juuri kyseiseen perusoikeuteen liittyvien käytännön harkintatilanteiden kannalta.

2. OMAISUUDENSUOJA PERUSOIKEUKSIEN YLEISTEN JA ERITYISTEN OPPIEN LEIKKAUSPISTEESSÄ

Tässä työssä perusoikeuksien erityisiä oppeja ilmentäväksi sekä perusoikeuksien yleisten ja erityisten oppien välisiä vuorovaikutussuhteita valaisevaksi esimerkiksi on valittu omaisuusperusoikeus. Nyt alkavan jakson tavoitteena on luonnostella näkemystä siitä, miten juuri tämän perusoikeuden kohdalla tyyppillisiä oikeudellisia ongelmatilanteita tulisi käytännössä jäsentää ja millaisia näkökohtia näiden ongelmien ratkaisemiseen liittyvässä harkinnassa tulisi ottaa huomioon. Tältä osin esityksessä pyritään hyödyntämään työn aiemmissa jaksoissa esiteltyjä ja kehiteltyjä yleisiä oppeja ja lähestymistapoja. Omaisuuden suojaus kysymyksiä tarkastellaan jaksossa sekä Suomen perustuslain että Euroopan ihmisoikeussopimuksen normistojen varaan rakentuvasta normatiivisesta viitekehyksestä. Tällaisen lähestymistavan taustalla on se lähtökohta, ettei omaisuudensuojasäännöksiä tule tarkastella erillisinä ja irrallisina normeina vaan kiinteänä osana perusoikeusjärjestelmän muodostamaa kokonaisuutta.

Omaisuudensuojan valintaa esimerkkiperusoikeudeksi voidaan perustella muun muassa sillä, että perusoikeuksien yleisten ja erityisten oppien välisiin vuorovaikutussuhteisiin liittyy sen kohdalla varsin monia kiinnostavia kysymyksiä ja haasteita. Omaisuudensuoja on ensinnäkin jo itsessään varsin laaja-alainen ja soveltamiskäytännöltään monipuolinen ja rikas perusoikeus. Lisäksi omaisuudensuojaa koskeville harkintatilanteille on tyyppillistä, että niissä joudutaan ottamaan kantaa myös muita perusoikeuksia koskeviin kysymyksiin. Yhdenvertaisuuteen ja oikeusturvaan liittyvien vaatimusten ohella omaisuuden suojan rinnalla voivat saada merkitystä niin ympäristövastuuseen, TSS-oikeuksiin kuin eri vapausoikeuksiinkin liittyvät näkökohdat.

Omaisuudensuojan haasteellisuutta tarkastelun kohteena lisää myös se seikka, että viime vuosien aikana kyseisen perusoikeuden asema on muuttunut merkittäväällä tavalla suhteessa muihin perusoikeuksiin. Kuten aiemmasta esityksestä on käynyt ilmi, kotimaisessa valtiosääntöperinteessä omaisuudensuojakysymyksiä tarkasteltiin pitkään muusta perusoikeusjärjestelmästä osittain erillisenä ja omalakisesti kehittyvänä kokonaisuutenaan. Omaisuudensuojan asema oli myös monilta osin ylikorostunut suhteessa muihin perusoikeuksiin.

Sittemmin ja erityisesti perusoikeusuudistuksen jälkeisellä kaudella omaisuusuojan perinteinen erityisasema on vähitellen murtunut ja omaisuusuojan suhteet muuhun perusoikeusjärjestelmään ovat olennaisesti tasapainottuneet. Kuitenkaan ei voida sanoa, että omaisuusuoja olisi perusoikeusuudistuksen myötä käynyt merkitykseltään jotenkin perifeeriseksi perusoikeudeksi, vaan sillä on edelleen oma tärkeä paikkansa ja tehtävänsä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa.

On myös huomattava, että omaisuusuojan tulkintaan saattaa edelleen liittyä joitakin sellaisia erityispiirteitä, joiden vuoksi ainakaan kaikkia omaisuusuoja koskevia oppeja ja lähestymistapoja ei voida sellaisenaan soveltaa minkä tahansa muun perusoikeuden kohdalla. Kysymys ei tässä yhteydessä kuitenkaan ole välttämättä samoista tai yhtä selkeistä erityispiirteistä, joita perinteinen doktriini omaisuusuojaan liitti. Tuo doktriinihan tarkasteli omaisuusuojakysymyksiä ja muita perusoikeuskysymyksiä jossakin määrin toisistaan poikkeavista lähtökohdista. Nykytilanteessa sen sijaan on syytä korostaa peruslähtökohtien yhteisyyttä, jolloin eroavuudet omaisuusuoja ja muita perusoikeuksia koskevien oppien välillä nähdään lähinnä aste-eroina eikä jyrkkinä laatueroina. Niinpä seuraavaksi tarkasteltavia omaisuusuojaan ja sen tulkintaan liittyviä erityispiirteitä ei ole syytä ymmärtää niin, että ne pätsisivät ainoastaan kyseisen perusoikeuden kohdalla. Pikemminkin on perusteltua ajatella, että kyseisiä piirteitä voidaan tunnistaa muidenkin perusoikeuksien yhteydessä, mutta ne ilmenevät ehkä selkeimmin ja tyypillisimmin juuri omaisuusuojan kohdalla. Kysymys on tässä mielessä siis omaisuusuojan erityispiirteistä varsin suhteellisissa merkityksessä.

3. OMAISUUDENSUOJAN ERITYISPIIRTEITÄ

3.1. Laaja-alaisuus, kontekstisidonnaisuus ja suhteellisuus

Yhtenä merkittävimpänä omaisuusuojaan liittyvänä ominaispiirteenä voitaneen pitää sitä, että kyseinen perusoikeus ja erityisesti sen yleislauseke kuuluu soveltamisalaltaan eittämättä perusoikeusjärjestelmän laaja-alaisimpien ja moniulotteisimpien perusoikeuksien joukkoon. Säännöksen suojaamien oikeuksien, etujen ja intressien piiri on toisin sanoen useimpia muita perusoikeuksia laajempi. Omaisuusuojan piiriin voi kuulua hyvin monenlaisia yksilöiden oikeuksia ja legitiimejä intressejä, kunhan niillä vain on varallisuusarvoa. Tämän vuoksi omaisuusuojakysymyksiä voidaan kohdata varsin monenlaisiin asioihin liittyvissä oikeudellisissa käytännöissä ja harkintatilanteissa niin lakeja säädettäessä kuin niitä sovellettaessakin. Nyky-yhteiskunnassa lienevät nimittäin varsin harvassa sellaiset sosiaalisen elämän muodot ja osat alueet, joihin ei voisi liittyä myös joitakin yksilöiden varallisuusarvoa näkö-

kulmasta relevantteja ulottuvuuksia. Tähän liittyen omaisuudensuojasäännökselle on siis tyypillistä, että siihen liittyviä kysymyksiä voidaan kohdata poikkeuksellisen monenlaisissa toimintaympäristöissä ja ratkaisutilanteissa.

Edellä sanotusta seuraa, että käytännön ratkaisutilanteissa omaisuudensuoja-intressit voivat joutua vuorovaikutus- ja kilpailusuhteisiin varsin monentyyppisten muiden yksityisten ja yleisten intressien kanssa. Tietyn henkilötahon varallisuusintressejä vastassa voivat olla paitsi toisten henkilöiden varallisuus-intressit myös mitkä tahansa muut näille henkilöille kuuluvat perusoikeusjärjestelmän suojaamat oikeudet ja intressit. Lisäksi varallisuusintressejä voidaan joutua suhteuttamaan monenlaisiin kollektiivisiin ja julkisiin intresseihin erilaisissa käytännön ratkaisutilanteissa.

Tällaisissa harkintatilanteissa ei myöskään yleensä ole kysymys punninnasta vain eri tahojen perusoikeuksien tai raakojen intressien välillä, vaan niissä mukana olevat erilaiset oikeudet ja intressit ovat oikeusjärjestyksen ja sen eri osa-alueiden normistojen määrittämiä ja niiden kautta tulkittuja. Oikeusjärjestykselle puolestaan on siihen kohdistuvasta yleisestä yhtenäisyysideaalista huolimatta käytännössä ominaista se, että sen eri lohkot ovat kehittyneet osin omaan tahtiinsa ja omia tarkoituksiperiään seuraten. Samoin tulkinnalliset traditiot ja lähestymistavat saattavat eri oikeudenaloilla poiketa toisistaan. Omaisuudensuojan kaltaiselle laajan soveltamisalan omaavalle perusoikeussäännökselle on siten ominaista, että se voi tulla tulkittavaksi ja sovellettavaksi jokseenkin minkä tahansa oikeusjärjestykseen sisältyvän normiston rinnalla. Lisäksi niiden potentiaalisten toimintaympäristöjen joukko, jossa omaisuudensuojakysymyksiä voidaan kohdata, on lähes rajaton. Tällaiset seikat eivät voi olla ainakaan kokonaan merkityksettömiä omaisuudensuojatulkintojen kannalta. Niinpä kulloinkin relevantit normit sekä niiden tulkintaa ohjaavat yleiset opit, samoin kuin käsillä olevat toimintaympäristöt ja soveltamistilanteet, tuovat väistämättä jonkinlaista lisämaustetta siihen, minkälaisen merkityksen omaisuudensuojaan liittyvät näkökohdat kulloinkin saavat. Vaikka yleisesti korostetaankin, että omaisuudensuojasäännöstä tulee muiden perustuslain säännösten tavoin tulkita riittävän itsenäisesti ja oikeusjärjestyksen yleistä yhtenäisyyttä edistävällä tavalla ilman tiukkaa sidonnanisuutta eri oikeudenaloilla omaksuttuihin oppeihin ja käsityksiin¹, ei perusoikeusharkinta kuitenkaan tapahdu tyhjiössä. Pikemminkin voitaneen lähteä siitä olettamasta, että ne moninaiset normatiiviset ja toiminnalliset ympäristöt, joissa omaisuudensuojasäännös voi tulla sovellettavaksi, vaikuttavat ainakin jollakin tavoin siihen näkökulmaan ja tapaan, jonka pohjalta kyseisen perusoikeuden normatiivista merkitystä kulloinkin arvioidaan.

¹ Ks. esim. *Hidén* LM 1971, 110 ja *Hidén* 1999, 9.

Esimerkiksi tekijänoikeuksiin liittyviä omaisuudensuojakysymyksiä ei voida välttämättä arvioida yhdenmukaisilla kriteereillä vaikkapa jonkin pienimuotoisen kotimaisen kirjankustannustoiminnan ja toisaalta vaikkapa kansainvälisen viihdeteollisuuden kontekstissa. Samoin esimerkiksi telemarkkinoihin voi toimintaympäristönä liittyä sellaisia erityispiirteitä, ettei omaisuuden suojakysymyksiä voida niiden yhteydessä arvioida aivan samoista lähtökohdista kuin jonkin kulutushyödykkeen markkinoilla. Myös esimerkiksi lakisääteisten vakuutusten kohdalla omaisuudensuojaharkinnassa on otettava huomioon sellaisia erityispiirteitä, joilla ei vakuutustoiminnan muilla osaluilla välttämättä ole yhtä painavaa merkitystä.

Omaisuudensuojan yleissäännöksen kohdalla ei niin ollen ole mielekästä pyrkiä yleisellä tasolla esittämään kovin yksityiskohtaisia tulkintakannanottoja esimerkiksi siitä, millaiset varallisuusoikeuksiin puuttuvat toimenpiteet ovat perustuslainmukaisia tai -vastaisia taikka millainen painoarvo jollekin tietylle varallisuusoikeudelle tai -intressille tulisi ratkaisutoiminnassa yleensä antaa.² Ennen kuin tällaisiin kysymyksiin on mahdollista ottaa kantaa, on oltava tiedossa muun muassa, millaisessa toiminnallisessa ja normatiivisessa ympäristössä harkinta tapahtuu sekä millaisia muita oikeuksia ja intressejä käsillä olevassa ratkaisutilanteessa on otettava huomioon. Tämän vuoksi onkin oikeastaan vasta konkreettisen ratkaisutilanteen tasolla mahdollista ottaa selkeästi kantaa jonkin tietyn varallisuusintressin painoarvoon ja punnita sitä, onko jokin tällaiseen intressiin puuttuva toimenpide sopusoinnussa omaisuuden perustuslainsuojan kanssa vai ei. Yleisellä tasolla on tyydyttävä lähinnä esittämään sellaisia tyypillisiä kriteereitä, joilla voi olla merkitystä tämänkaltaisiin tulkintakysymyksiin liittyvän konkreettisen ratkaisuharkinnan kannalta.

Edellä sanotun perusteella voidaan siis päätyä siihen johtopäätökseen, että kysymys perusoikeussuojan suhteellisuudesta korostuu varsin voimakkaasti juuri omaisuusperusoikeuden kohdalla. Tämä ei merkitse sitä, etteikö useimpien muidenkin perusoikeuksien suojaan liittyisi runsaasti suhteellisia piirteitä, mutta juuri omaisuudensuojan kohdalla niiden potentiaalisten vastapunnusten joukko, johon tämän perusoikeuden suojaamia intressejä voidaan joutua suhteuttamaan, lienee laveimmillaan.

3.2. Multifunktionaalisuus

Omaisuudensuojalle on ominaista myös se, että siinä yhdistyy eri perusoikeusryhmille tyypillisiä ulottuvuuksia varsin monipuolisella tavalla. Tämän vuoksi omaisuudensuojan sijoittaminen erilaisten perusoikeusluokitusten alaisuuteen ei ole aivan ongelmatonta. Eräänlaisena peruslähtökohtana voidaan pitää sitä

² Tämä lähtökohta pätee luonnollisesti laajalti muidenkin perusoikeuksien kohdalla.

perinteistä kantaa, että omaisuudensuoja on ensi sijassa vapausoikeuksien ryhmään kuuluva perusoikeus, jonka keskeisenä tarkoituksena on suojata yksilöiden taloudellista toimintavapautta.³ On kuitenkin korostettava, ettei tällaisen vapauden turvaaminen ole suinkaan ainoa oikeudellisesti merkityksellinen ulottuvuus, jonka suojaamiseen kyseinen perusoikeus tähtää. Omaisuudensuojaan liittyy nimittäin myös joitakin sellaisia funktioita, joita on pidetty ominaisina taloudellisille, sosiaalisille ja sivistyksellisille oikeuksille.⁴ Omaisuuden suojan yhtenä tehtävänään on toimia yksilöiden taloudellisen turvallisuuden takeena suojaamalla esimerkiksi heidän luottamustaan erilaisten varallisuus-oikeudellisten oikeussuhteiden ja legitiimien taloudellisten odotusten pysyvyyteen. Omaisuudensuojan turvaamiseksi ei myöskään riitä, että julkinen valta pysyttäytyy ainoastaan passiivisessa roolissa, vaan sen on myös aktiivisin toimin suojattava yksilöiden varallisuusetuja toisten yksityisten toimijoiden tai muilta tahoilta tulevia uhkatekijöitä vastaan. Tällaisissa suhteissa omaisuuden suojaan voidaan siis nähdä liittyvän TSS-oikeuksille tyypillisiä ulottuvuuksia.

Samoin oikeusturvanäkökohtien merkitys omaisuudensuoja-asioissa on varsin merkittävä. Yksilön käytössä tulee olla tehokkaat ennakolliset ja jälkikäteiset oikeussuojakeinot puolustaa varallisuusetujaan niin julkisten kuin yksityistenkin tahojen suunnalta tulevia loukkauksia vastaan. Näin ollen esimerkiksi hyvän hallinnon vaatimuksia on noudatettava kaikessa sellaisessa päätöksenteossa, jolla on olennaista merkitystä yksilöiden varallisuusetujen kannalta. Erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen omaisuudensuojaa koskeva soveltamiskäytäntö ilmentää selkeästi vaatimusta siitä, että vaikka valtioilla aineellisessa mielessä onkin varsin laaja harkintamarginaali säännellä varallisuussuhteita kulloinkin hyväksi katsomallaan tavalla, tulee viranomaisten ja tuomioistuinten päätöksenteon yksityishenkilöiden omaisuuteen konkreettisesti puuttuvissa asioissa kuitenkin täyttää muun muassa laillisuuden, tarkoituksidonnaisuuden, suhteellisuuden, johdonmukaisuuden sekä riittävän ennakoitavuuden vaatimukset. Yksilöiden omaisuuteen kohdistuva konkreettinen päätöksenteko ei toisin sanoen saa olla mielivaltaista eikä kohtuutonta. Osoittaakseen, ettei päätöksenteossa ole poikettu näistä vaatimuksista, tulee viranomaisten ja tuomioistuinten perustella yksityishenkilöiden omaisuuteen puuttuvat päätöksensä riittävän yksityiskohtaisesti. Hyvin olennaista ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta on myös se, että yksityishenkilöillä on käytössään tehokkaat jälkikäteiset oikeussuojakeinot saattaa erilaisten omaisuuteensa puuttuvien toimien laillisuus oikeudenmukaisessa lainkäyttömenettelyssä tutkittavaksi.⁵

³ Ks. esim. HE 309/1993 vp, 17 ja *Karapuu* 1999, 70.

⁴ Ks. esim. *Krause* 1995, 143–144.

⁵ Ks. esim. EIT:n tapaukset *Hentrich* 22.9.1994, kohdat 46–49, *Jokela* 21.5.2002, kohdat 61–65 sekä *Posti ja Rahko* 24.9.2002, kohdat 65–66.

Myös yhdenvertaisuusnäkökohdilla on tärkeä merkitys omaisuudensuojasioissa. Omaisuudensuojaan liittyy toisin sanoen keskeisenä elementtinä vaatimus siitä, että yksilöitä tulee varallisuussuhteiden osapuolina kohdella yhdenvertaisella tavalla ja kaikkien yksilöiden varallisuussuhteiden tulee suojata ja kunnioittaa yhtäläisin perustein. Luonnollisesti tällainen vaatimus yhdenvertaisesta kohtelusta sekä syrjintäkiellot kiinnittyvät ensisijaisesti perustuslain 6 §:ään, jolloin kyseinen perusoikeussäännös tulee sovellettavaksi PL 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen rinnalla. Kuitenkin esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytäntö osoittaa, että käytännössä syrjintäkiellon säännöksen (14 art.) ja omaisuudensäännöksen (1. lisäpöytäkirjan 1. art.) tulokset voivat kietoutua varsin kiinteästi yhteen, jolloin lopullinen ratkaisunormi rakentuu näiden kummankin säännöksen varaan.⁶ Niinpä on perusteltua ajatella, että yhdenvertaisen kohtelun vaatimus ja syrjintäkiellot ovat kiinteä ja tärkeä osa yksilöiden varallisuusoikeuksia suojaavaa normistoa. Ennakollista ja jälkikäteistä oikeusturvaa koskevien menettelyllisten vaatimusten ohella syrjinnän kiello voidaan itse asiassa nähdä yhtenä tärkeimmistä tekijöistä, jotka rajoittavat valtioiden muuten laajaa harkintavalttaa varallisuussuhteisiin liittyvissä asioissa.⁷

Lisäksi omaisuudensuojalla on yhteyksiä poliittisten perusoikeuksien suuntaan. Onhan yksilön taloudellinen riippumattomuus ja turvallisuus yksi niistä osatekijöistä, joiden varaan rakentuu sellainen yksityisautonomian alue, joka luo ja takaa yksilöille mahdollisuudet osallistua täysivaltaisina yhteiskunnan jäseninä ja poliittisina kansalaisina erilaisiin yhteisön yhteisiin asioita koskeviin keskusteluihin ja päätöksentekoprosesseihin.⁸ Omaisuudensuojaan liittyy siis vapausoikeudellisen ulottuvuuden ohella muun muassa TSS-oikeuksien, tasa-arvoisuus- ja osallistumisoikeuksien sekä oikeudenmukaista menettelyä koskevien perusoikeuksien suuntaan viittaavia ulottuvuuksia ja funktioita. Luonnollisesti eräisiin muihinkin vapausoikeuksiin liittyy samankaltaisia multifunktionaalisia piirteitä, mutta omaisuudensuojan kohdalla nämäkin piirteet lienevät laajimmillaan.

Edellä olevan perusteella omaisuudensuoja voidaan siis nähdä paitsi itsessään tärkeänä perusoikeutena myös yhtenä olennaisena edellytyksenä muiden perusoikeuksien ja demokratian toteutumiselle. Ilman riittävää taloudellista riippumattomuutta ja turvallisuutta yksilöiden mahdollisuudet käyttää yhtäläisesti muita perusoikeuksiaan ja osallistua täysivaltaisesti yleisiin asioita koskevaan mielipiteen- ja tahdonmuodostukseen ovat rajoitetut.⁹ Yleisellä tasolla

⁶ Ks. esim. EIT:n tapaukset *Darby* 23.10.1990, kohdat 28–34 ja *Gaygusuz* 16.9.1996, kohdat 42–52.

⁷ Ks. esim. *Länsineva* LM 1993, 319 ja *Pellonpää* 2000, 494.

⁸ Ks. esim. *Sunstein* 1994, 389–393.

⁹ Tämä on kiinteässä yhteydessä siihen *Habermasin* korostamaan ajatukseen, että yksityisautonomia ja julkinen autonomia ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa (ks. edellä s. 118–120).

omaisuudensuojan roolia voitaisiinkin luonnehtia niin, että se toimii eräänlaisena yleislinkkinä, jonka kautta erilaiset perusoikeusjärjestelmän asettamat normatiiviset vaatimukset välittyvät taloudellisen toiminnan eri alueille. Omaisuudensuojaa ei tule oikeudellisissa harkintatilanteissa tarkastella irrallisena normistona, vaan se tulee nähdä kiinteässä yhteydessä muun perusoikeusjärjestelmän kanssa. Perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden näkökulmasta omaisuudensuojan taustalla voidaanakin nähdä esimerkiksi sen suuntaisia ajatuksia ja tavoitteita, että yksilöiden tulisi voida elää yhteisössä taloudellisessa suhteessa mahdollisimman omavastuisesti, riippumattomasti ja turvallisesti sekä voida päättää taloudellisista asioistaan ja suhteistaan kanssaihmissiinsä samoin kuin muutoinkin ohjata elämänsä kulkua näissä asioissa, samalla kuitenkin kunnioittaen muiden yksilöiden yhtäläisiä oikeuksia ja vapauksia sekä vaarantamatta tärkeitä yhteisöllisiä etuja.

Omaisuudensuoja ei ole ainoa yksilön taloudellisen aseman kannalta merkityksellinen perusoikeus, vaan perustuslakiin sisältyy myös esimerkiksi säännöksiä, jotka antavat yksilöille sosiaalista ja taloudellista turvaa sellaisten tilanteiden varalta, joissa he eivät kykene itse vastaamaan toimeentulostaan ja muista välttämättömistä tarpeistaan (PL 19 §). Tältä osin on kuitenkin tärkeitä pitää mielessä, että mitä laajemmin yksilö joutuu turvautumaan erilaisiin sosiaalisiin ja muihin tukijärjestelmiin, sitä kapeammiksi käyvät myös hänen itsemääräämisoikeutensa ja mahdollisuutensa itsenäisesti ohjata elämänsä suuntaa taloudellisissa asioissa. Samoin yksilö saattaa joutua näissä yhteyksissä antamaan viranomaisille tavanomaista laajemmin tietoja yksityiselämänsä liittyvistä asioista. Myös esimerkiksi asumisen, kotirauhan, liikkumisvapauden ja sananvapauden toteutumisen osalta erilaisten etuusjärjestelmien varassa elävät saattavat tosiasiallisesti olla taloudellisesti riippumattomia kanssaihmissiään heikommassa asemassa.

Siten omaisuudensuoja luettuna perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden näkökulmasta näyttää asettavan eräänlaiseksi ensisijaiseksi valtiosääntöiseksi tavoitteeksi taloudellisesti suhteellisen riippumattoman ja omavastuisen kansalaisen. Tätä ajatusta tukee olennaisella tavalla perustuslain 18 §:ssä jokaiselle taattu oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Tukeutuminen sosiaaliturvajärjestelmiin tulee tästä näkökulmasta kysymykseen vasta toissijaisena vaihtoehtona. Luonnollisesti sosiaaliturvajärjestelmien toiminnassa on aina pyrittävä huolehtimaan siitä, ettei tukia vastaanottavien yksilöiden itsemääräämisoikeutta, yksityisyyttä tai muita perusoikeuksia rajoiteta enempää kuin on aivan välttämätöntä.¹⁰

Lainsäädännöstä ja viranomaiskäytännöistä löytynee tässä suhteessa runsaasti yksityiskohtia, joiden osalta kriittinen perusoikeustarkastelu saattaisi

¹⁰ Ks. esim. *Tuori* 2000, 162–170.

olla tarpeen. Erikseen voitaisiin tutkia esimerkiksi, ovatko kaikki työttömyysturvahallinnon piirissä asetettavat perusoikeusrajoitukset täysin välttämättömiä ja oikeasuhteisia esimerkiksi yksilöiden liikkumisvapauden tai ammatinvalinnan vapauden kannalta.

3.3. Riippuvuus yhteiskunnallisesta kontekstista

Kuten edellä esitetystä ilmenee, ei omaisuudensuoja ole sisäisestäkään näkökulmasta selkeä ja vain johonkin tiettyyn suuntaan viittaava perusoikeusperiaate, vaan siihen liittyy aineksia, jotka voivat olla osin erisuuntaisia ja keskenään jännitteisessä suhteessa. Se millaiseksi näiden eri ainesosien välinen suhde sekä omaisuudensuojan suhde yleisemminkin muuhun perusoikeusjärjestelmään kulloinkin voi muodostua, riippuu säännöksen konkreettisten soveltamiskontekstien ohella monenlaisista muista tekijöistä. Tässä suhteessa varsin tärkeä merkitys on erilaisilla yhteiskuntakehitykseen ja yhteiskunnallisiin tausta-ideologioihin liittyvillä näkökohdilla.

3.3.1. Markkinatalouden vakiintuneisuus

Esimerkkinä siitä, miten yleinen yhteiskunnallishistoriallinen tilanne saattaa heijastua omaisuudensuojakäsityksiin ja -tulkintoihin, voidaan verrata toisiinsa modernia läntistä hyvinvointiyhteiskuntaa ja toisaalta sellaista yhteiskuntaa, joka on ottamassa vasta ensiaskeleitaan tiellä kohti oikeusvaltio- ja markkinatalouskehitystä. Tähän liittyen *Cass Sunstein* on korostanut, että jälkimmäisen kaltaisessa tilanteessa, jossa pyritään pohjustamaan ja luomaan edellytyksiä muun muassa toimivalle vaihdannalle ja markkinoille, luotto- ja vakuusjärjestelmän häiriöttömälle toiminnalle sekä taloudellisten investointien turvalle, saattaa olla vahvoja perusteita korostaa esimerkiksi varsin tiukkaa sopimussidonnaisuuden periaatetta sekä julkisen vallan puuttumattomuutta taloudellisiin suhteisiin samoin kuin muitakin vastaavia varallisuus oikeudellisen järjestelmän ja markkinoiden toiminnan yleistä ennakoitavuutta ja stabiiliutta korostavia tekijöitä.¹¹

Sen sijaan sellaisessa yhteiskunnallisessa kehitysvaiheessa, jossa varallisuus oikeudellisen järjestelmän ja markkinoiden tehokkaan ja luotettavan toiminnan edellyttämät oikeusvaltiolliset perusrakenteet ja muut takeet ovat jo vakiinnuttaneet tukevasti asemansa, voivat omaisuudensuojan tehtävät jossakin määrin muuttua ja saada osin uudenlaisia painotuksia.¹² Omaisuudensuojajär-

¹¹ *Sunstein* 1994, 390–394. Sunstein viittaa tässä yhteydessä erityisesti omaisuudensuojan rooliin itäisen Keski-Euroopan ns. transitio-vaiheen maissa.

¹² Ks. *Sunstein* 1994, 398.

jestelmää on tällaisessa tilanteessa mahdollista vähintäänkin hienosäätää tavalla, joka ottaa aiempaa selkeämmin huomioon esimerkiksi yksittäistapaukselliseen oikeudenmukaisuuteen ja kohtuuteen liittyviä seikkoja ilman, että yleinen luottamus markkinatalouden keskeisiin toimintaedellytyksiin tästä merkittävästi vaarantuisi. Päinvastoin, esimerkiksi kuluttajien ja muiden heikommassa asemassa olevien markkinaosapuolten oikeusaseman ja tasapuolisten toimintaedellytysten turvaaminen julkisen vallan aktiivisin toimenpitein erilaisia vahvempien osapuolten vallankäyttömahdollisuuksia vastaan saattaa olla omiaan edistämään yleistä luottamusta markkinoiden häiriöttömään toimintaan ja sitä kautta kannustaa esimerkiksi taloudellista yritteliäisyyttä ja investointeja. Silti on korostettava, etteivät perinteiset oikeusvaltiolliset stabiiliutta ja ennakoitavuutta korostavat näkökohdat tällöinkään menetä merkitystään osana omaisuusuojaan keskeisiä funktioita, mutta ne saavat rinnalleen monia muita elementtejä.

3.3.2. *Ekologisten ja teknologisten näkökohtien merkitys*

Toisena esimerkkinä siitä, miten yleisen tason yhteiskunnalliset kehitysilmiöt voivat vaikuttaa omaisuusojakäsityksiin, voidaan viitata ekologisessa tietämyksessä ja käsityksissä tapahtuneisiin muutoksiin. Ekologisille näkökohdille annettava painoarvo näyttää nimittäin olevan yksi varsin olennainen tekijä siltä kannalta, miten laajalti perustuslain katsotaan suojaavan esimerkiksi kiinteistönomistajan vapautta hyödyntää ja käyttää kiinteistöään ja sillä olevia erilaisia luonnonvaroja. Aikana jolloin ympäristö- ja luontoarvoille ei vielä tunnustettu erityisen merkittävää asemaa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa tai maa- ja vesioikeudellisessa ajattelussa, saattoivat niin lainsäädännössä kuin oikeudellisissa käytännöissäkin korostua varsin vahvasti muun muassa erilaisen luonnonvarojen kuten kaivoskivennäisten¹³, metsien¹⁴ sekä vesien ja vesivoiman¹⁵ mahdollisimman tehokkaaseen hyödyntämiseen tähtäävät lähtökohdat. Toisaalta sitä mukaa kun erilaisten ympäristöön liittyvien arvojen merkitys yleisessä tietoisuudessa on vahvistunut, on myös oikeuskäsityksissä ja lainsäädännössä tapahtunut merkittäviä muutoksia tässä suhteessa. Oikeudellisessa sääntelyssä esimerkiksi metsä- ja vesitaloudellisten tehokkuusnäkökohtien rinnalle on noussut enenevässä määrin elementtejä, jotka tähtäävät luonnon monimuotoisuuden, kestävän kehityksen ja muiden ympäristöarvojen suojelemiseen.¹⁶

¹³ Ks. esim. *Vihervuori* 2001, 615 sekä *Kuusiniemi* 2001, 208.

¹⁴ Ks. esim. *Kiviniemi*, EIF II, 1995 hakusana ”Metsälainsäädäntö”, 393 sekä *Kuusiniemi* 2001, 210.

¹⁵ Ks. esim. *Hollo*, EIF II, hakusana ”Vesirakentaminen”, 681.

¹⁶ Ks. esim. *Kuusiniemi* 2001, passim.

Yhtenä tärkeänä merkkipaaluna luontoon liittyvien näkökohtien vahvistumiskehityksessä oikeusjärjestyksen kokonaisuuden kannalta voidaan pitää sitä, että kansallisiin perustuslakeihin on niin Suomessa kuin monissa muissakin eurooppalaisissa valtioissa nyttemmin sisällytetty ympäristöarvojen merkitystä korostavia säännöksiä.¹⁷ Tämän kehityksen myötä ei nykyisin lienekään merkittäviä erimielisyyksiä siitä lähtökohdasta, että ekologiset näkökohdat ja reunaehdot voivat muodostaa hyväksyttävän ja pätevän perusteen rajoittaa lainsäädännöllä esimerkiksi kiinteistöjen omistajien mahdollisuuksia käyttää omaisuuttaan suurinta taloudellista hyötyä tuottavalla tavalla omaisuudensuojan esittämättä.¹⁸

Oikeudellisen ratkaisutoiminnan kannalta varsin haastavia ovat esimerkiksi ne tilanteet, joissa joudutaan operoimaan sellaisten aiempaa perinnettä edustavien normistojen ja soveltamiskäytäntöjen parissa, joiden kohdalla lakitekstejä tai tulkinnallisia oppeja ja lähestymistapoja ei ole täysin päivitetty ympäristöarvojen osalta vastaamaan perustuslain ja muun oikeusjärjestyksen edellyttämää tasoa. Tällöin lainsoveltajien vastuu siitä, että yksittäiset ratkaisut ja ratkaisulinjat ovat kuitenkin asianmukaisessa suhteessa oikeusjärjestyksen kokonaisuuden kanssa, ja täyttävät niin ollen myös muun muassa ympäristöperusoikeuden asettamat vaatimukset, korostuu. Toisaalta, muun muassa omaisuudensuojaan liittyvät näkökohdat yhdessä monien muiden valtiosääntöisten vaatimusten kanssa ovat merkityksellisiä punnittaessa sitä, kuinka pitkällemeneviä muutoksia tulkintalinjassa on mahdollista toteuttaa lainkäyttö- ja hallintotoiminnan tasolla, ja miltä osin muutokset taas edellyttävät toimenpiteitä lainsäätäjältä.¹⁹

Muutokset ympäristönäkökohtien arvoa koskevissa käsityksissä voivat heijastua omaisuudensuojatulkintoihin myös esimerkiksi siten, millaisia omaisuuden käyttötapoja kulloinkin pidetään taloudellisesti merkittävimpinä. Perinteisesti omaisuudensuojatulkinnat ovat saattaneet perustua esimerkiksi käsitykseen, jonka mukaan suurin taloudellinen hyöty tietynlaisten kiinteistöjen omistuksesta on ollut saavutettavissa hyödyntämällä niitä mahdollisimman tehokkaasti vaikkapa vesivoiman, metsän, maa-ainesten tai kotieläinten tuotantoon. On kuitenkin mahdollista, että muun muassa ympäristönäkökohtien lisääntyneen arvostuksen vuoksi esimerkiksi luonnon virkistyskäyttöön ja matkailuelinkeinon harjoittamiseen liittyvät taloudelliset arvot muodostuvat edellä mainittuihin luonnonvarojen käyttömuotoihin liittyviä talou-

¹⁷ Ks. esim. *Vihervuori* 1999, s. 632 ja *Määttä* 2001, 283–284.

¹⁸ Ks. esim. *Määttä* 1999, 487–490, *Määttä* 2001, 298–301 *Viljanen* 1999, 94–95 ja *Viljanen* 2001, 150–159.

¹⁹ Ks. esim. *Kuusiniemi* 2001, erit. 174–175 ja 288–289. Kuusiniemen mukaan yhdenvertaisuuden ja johdonmukaisen käytännön vaatimukset eivät edellytä aiempien ratkaisulinjojen seuraamista muuttumattomina, vaan pikemminkin johdonmukaisuus edellyttää, että esimerkiksi kestävä kehityksen vaatimus omaksutaan yhdeksi oikeudellista harkintaa ohjaavaksi tekijäksi kaikissa niissä oikeudellisissa käytännöissä, joissa tällä vaatimuksella on olennaista relevanssia.

dellisiä hyötyjä suuremmiksi. Tällaisessa tilanteessa eri henkilötahojen varallisuusetujen välille voi muodostua uudenlaisia kollisiotilanteita. Luonnonvarojen tehokas hyödyntäminen saattaisi palvella tiettyjen kiinteistön omistajien taloudellisia intressejä, kun taas esimerkiksi ne matkailutulot, joiden kertymisen kannalta koskemattomalla luonnolla on tärkeä merkitys, saattavat koitua naapurikiinteistön omistavan matkailuyrittäjän hyväksi. Tällaisessa asetelmassa saatetaan tarvita julkisen vallan apua siihen, miten kollisiotilanne näiden eri henkilötahojen vastakkaisten varallisuusetujen välillä tulisi oikeudenmukaisesti ratkaista. Jos tietyn kiinteistön omistajalle asetetaan merkittäviä erityisiä toimenpiderajoituksia, joiden tarkoituksena on hyödyttää suoraan toista yksityistä osapuolta, ylittyyne kohtalaisen herkästi kynnys, joka edellyttää korvauksen maksamista rajoituksen aiheuttamista taloudellisista menetyksistä. Sen sijaan yleisten etujen vuoksi asetettavien rajoitusten osalta korvauskynnyksen ylittämiseen voi olla huomattavasti pidempi matka.

Myöskään muunlaisen tieteellisen ja teknologisen kehityksen merkitystä omaisuudensuojatulkintojen kannalta ei ole syytä sivuuttaa. On tärkeätä kyetä sopeuttamaan omaisuudensuojatulkinnat vastaamaan esimerkiksi niitä erilaisia riskejä, joita moninaisten uudenlaisten teknologioiden kokeilemiseen ja käyttöön mahdollisesti liittyy.

Niinpä ei ole itsestään selvää, että tietyn yksilön tai yrityksen oikeutta käyttää hallitsemaansa maatilaa esimerkiksi siirtogeenisten kotieläinten kasvatuskokeiluihin taikka geneettisesti muunneltujen kasvilajien viljelykokeisiin tulisi arvioida samanlaisista lähtökohdista kuin tämän toimijan oikeutta vaikkapa perinteisen maatalouselinkeinon harjoittamiseen. Vaikka uusien teknologioiden hyödyntämiseen voikin liittyä varsin huomattavia taloudellisia intressejä ja potentiaaleja, liittyy niihin usein myös sellaisia merkittäviä riskejä, joiden perusteella julkisella vallalla saattaa olla toimivalta rajoittaa tai kieltää tällaisen toiminnan harjoittaminen omaisuudensuojan estämättä.

Lisäksi on mahdollista, että uuden tietämyksen valossa myös joihinkin perinteisiin omaisuuden käyttötapoihin nähdään liittyvän sellaisia aiemmin tuntemattomia merkittäviä haittoja ja riskejä, joiden perusteella tällaisia käyttötapoja on sallittua julkisen vallan toimin rajoittaa. Olennaiset muutokset olosuhteissa voivat toisin sanoen oikeuttaa puuttumisen sellaisiinkin omaisuuden käyttötapoihin, joita aiemmin on pidetty täysin normaaleina ja hyväksyttävinä. Tällainen muutos ei loukkaa yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta.²⁰

²⁰ Ks. yhdenvertaisuusperiaatteen merkityksestä biodiversiteetin suojelun kannalta *Kuusiniemi* 2001, 217 ss.

3.3.3. Muita yhteiskuntakehitykseen liittyviä näkökohtia

Edellä on otettu esille vain joitakin esimerkkejä sellaisista yleiseen yhteiskunnalliseen kehitykseen liittyvistä taustanäkökohdista, joilla voi olla merkitystä omaisuudensuojakysymysten hahmottamistapojen kannalta. Näiden ohella myös esimerkiksi *Juha Pöyhösen* esille nostamat markkinaistuminen, informatisoituminen sekä integraatio- ja globaalistumiskehitys ovat epäilemättä sellaisia yhteiskunnallisia muutostekijöitä²¹, jotka omista suunnistaan voivat saada merkitystä omaisuudensuojakäsitysten ja -tulkintojen muotoutumisen kannalta. Samoin Pöyhösen korostamaa *sosiaalistumisen* juonnetta yhteiskunnallisessa ja oikeudellisessa ajattelussa voidaan pitää yhtenä tällaisista omaisuudensuojankin kannalta merkityksellisistä kehityslinjoista. Varallisuus oikeudellisen sääntelyn tasolla tätä sosiaalistumisen ulottuvuutta ilmentävät Pöyhösen mukaan muun muassa sellaiset heikomman suojanormistot, joita sisältyy esimerkiksi kuluttajansuoja- ja velkajärjestelylainsäädäntöön.²²

Perustuslain tasolle tällainen yhteiskunnassa ilmenevä sosiaalistumisen näkökulma heijastuu erityisesti siinä, että perusoikeusuudistuksessa perusoikeusjärjestelmää täydennettiin merkittävästi juuri sosiaalisten perusoikeuksien suuntaan. Kuitenkin se voi ilmetä myös sellaisen yksittäisen perusoikeuden kuin omaisuudensuojan sisällössä ja tulkinnoissa. Jos vapausulottuvuutta vahvasti painottanut omaisuudensuojajärjestelmä aiemmin toimi erityisesti taloudellisesti vahvojen ja aktiivisten toimijoiden eduksi²³, on nyttemmin perusteltua kiinnittää huomiota myös sellaisiin kysymyksiin kuin, mikä on omaisuudensuojan merkitys erilaisten heikommassa asemassa olevien toimijoiden etujen turvaamisen kannalta. Omaisuudensuojamekanismeja on siis arvioitava myös siltä kannalta, kykenevätkö ne vahvojen ja aktiivisten subjektien toimintavapauksien turvaamisen ohella tarjoamaan riittävää suojaa heikommassa asemassa olevien yksilöiden taloudelliselle turvallisuudelle ja itsemääräämisoikeudelle niin julkista kuin yksityistäkin vallankäyttöä vastaan.

3.4. Perusoikeuskäsitysten merkitys

3.4.1. Republikaanistinen ja liberalistinen näkökulma

Yhtenä esimerkkinä omaisuudensuoja-ajattelun riippuvuudesta ja avoimuudesta yhteiskunnallis-oikeudellisen taustaideologian suuntaan voidaan viitata yhdysvaltalaiseen omaisuudensuojakeskusteluun ja sen vaiheisiin. Sikäläisen kes-

²¹ Ks. esim. *Pöyhönen* 2000, 20–23.

²² *Pöyhönen* 2000, 20.

²³ Ks. *Pohjola* 1980, 243 ss.

kusteluperinteen yhtenä olennaisena juonteena voidaan pitää pitkään jatkunutta kamppailua liberalistisesti ja republikanistisesti sävyttyneiden tulkintatraditioiden välillä.²⁴ Republikanistisessa perinteessä yksilöä tarkastellaan ennen muuta yhteisön jäsenenä, osallistuvana kansalaisena, jonka tulee ainakin jossain määrin olla valmis alistamaan henkilökohtaiset intressinsä yhteiselle hyvälle. Yhteiseen hyvään pyrkiminen ja yhteisten asioiden hoitoon osallistuminen ovat tässä ajatteluperinteessä keskeisiä kansalaishyveitä. Julkisen vallan tehtävänä puolestaan on toteuttaa yhteistä hyvää, eikä julkisen vallan edustajia siten automaattisesti pidetä sellaisina ylivertaisina vallankäyttäjinä, joita vastaan alistaisessa asemassa olevat yksityiset toimijat tarvitsisivat tehostettua suojaa.²⁵

Liberalistisessa perinteessä yksilöt sen sijaan nähdään pikemminkin atomistisina toimijoina, jotka tavoittelevat lähinnä omia erityisintressejään. Siten myös yhteisen hyvän mahdollisuuteen suhtaudutaan tässä traditiossa epäilevästi niin yksityisessä kuin julkisessakin toiminnassa. Lainsäätäjien ja muiden julkisten elinten toiminta nähdään keskeisesti uhkana yksilön vapauksille, ja näin ollen yksilöt tarvitsevat tehokasta suojaa julkisen vallan väärinkäyttötapuuksia vastaan. Yksilön vapauksissa liberalistinen traditio korostaa erityisesti niiden negatiivista ulottuvuutta eli näiden vapauksien suojaamista julkisen vallan taholta tulevia puuttumisia vastaan. Republikanistisessa ajattelussa sen sijaan pidetään tärkeänä myös yksilönvapauksien positiivisia ulottuvuuksia kuten itsemääräämisoikeuteen olennaisesti liittyvää osallistumista yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.²⁶ *Margaret Jane Radin* on kuvannut näiden ajatustapojen suhtautumistapoja julkiseen valtaan toteamalla, että republikanistinen traditio lähtee ajatuksesta ”government as us” kun taas liberalistinen näkökulma perustuu lähtökohdalle ”government as them”.²⁷

Myös omistusoikeuskäsityksiltään nämä traditiot poikkeavat olennaisesti toisistaan. Republikanistisen käsityksen mukaan yksityinen omistus ja sille annettava suoja ovat olennaisesti yhteisöllisiä luomuksia. Tässä perinteessä yksityisomistuksen hyödyllisyys liitettiin alunperin siihen, että järjestelmänä se edistää muun muassa kansakunnan vaurastumista. Omistusoikeudella on siis perustaltaan yhteisöllinen funktio.²⁸ Omaisuus oikeudet eivät myöskään ole republikanistisen käsityksen mukaan absoluuttisia, vaan niiden on oltava tasapainossa yhteisön tarpeiden kanssa. Omaisuus oikeuksia suojataan vain sinä määrin kuin niiden käyttäminen on sopusoinnussa yhteiskunnan kokonaisuutena kanssa. Yleisen edun vaatimus kuuluu siten sisäänrakennettuna elementtinä

²⁴ Ks. tästä lähemmin *Länsineva* 1998, erit. s.210–212.

²⁵ Ks. *Michelman* 1986, 17–24, 36–40, *Michelman* 1988 a, 1503–1505, *Alexander* 1988, 1763–1764 ja 1770–1771, *Andersson* 1989, 531–533 ja *Radin* 1992, 600–602.

²⁶ *Alexander* 1988, 1771, *Andersson* 1989, 533–534, *Nedelsky* 1990, 203 ss. ja *Habermas* 1996, 267 ss.

²⁷ *Radin* 1988, 1693.

²⁸ *Rose* 1990, 582–584.

omistusoikeuden käsitteeseen. Tämä sosiaalinen omistusoikeusteoria ymmärtää esimerkiksi maaomaisuuden olevan yksityisten haltuun uskottua, mutta perimmäiseltä luonteeltaan yhteistä (*common stock of all*). Maanomistaja ei tämän käsityksen mukaan voi legitimiin odottaa, että hän saisi perustuslain-suojaa sellaisille kiinteistön hyödyntämisen tai jalostamisen muodoille, jotka loukkaavat yleisiä etuja.²⁹

Liberalistis-individualistisen tradition taustalla puolestaan on käsitys omaisuudesta yksilölle luonnostaan kuuluvana oikeutena. Omistusoikeus ymmärretään lähtökohtaisesti esivaltioilaisena instituutiona ja sen suojaamista pidetään yhtenä yhteiskunnan keskeisimmistä tehtävistä. Tämän tradition näkökulmasta on keskeistä säilyttää omistajan vapaus mahdollisimman laajana sekä minimoida julkisen vallan puuttumiset tähän vapauteen. Kaikkiin julkisen vallan pyrkimysiin omaisuuden käytön sääntelemiseksi on syytä suhtautua epäluuloisesti.³⁰

Edellä yksinkertaistetusti luonnostellut tulkintatraditiot edustavat yhdysvaltalaisessa omaisuudensuojakeskustelussa eräänlaisia idealisoituja ääripäitä, eivätkä ne siten välttämättä vastaa tyypillisimpiä tämän päivän todellisuudessa esiintyviä lähestymistapoja. Kuitenkin – kuten olen toisessa yhteydessä tarkemmin eritellyt³¹ – näyttää ilmeiseltä, että esimerkiksi liittovaltion korkeimman oikeuden tuomareista osa lähestyy edelleen omaisuudensuojakysymyksiä enemmän liberalistisesta ja osa taas enemmän republikanistisesti sävyttyneestä näkökulmasta. Näin ollen yhdestä vallitsevasta ja yhtenäisestä omaisuudensuojakäsityksestä puhuminen olisi Yhdysvaltojen kohdalla harhaanjohtavaa. Tätä taustaa vasten ei myöskään ole yllättävää, että niin oikeuskirjallisuudessa kuin tuomioistuinkäytännössäkin on nähtävissä merkittäviä tulkinnallisia erimielisyyksiä siinä suhteessa, millaisista lähtökohdista joitakin kiperimpiä omaisuudensuojakysymyksiä tulisi jäsentää ja ratkaista. On ymmärrettävää, että esimerkiksi kysymys korvausta edellyttävän pakkolunastuksen ja ilman korvausta toteutettavissa olevan omaisuuden käyttörajoituksen välisestä rajalinjasta näytetään sängen erilaisena riippuen siitä, lähestytäänkö problematiikkaa liberalistisesti vai republikanistisesti painottuvan taustaideologian suunnasta.

3.4.2. Kotimaisia näkökulmia

Kotimaisessakaan omaisuudensuojakeskustelussa tämänkaltaiset erot peruslähestymistavoissa eivät ole täysin vieraita. Tältä osin voidaan yhtenä esimerkinä viitata jo aiemmin tässä työssä esitettyihin arvioihin siitä, miten erilaiset

²⁹ Andersson 1989, 530–533 ja 559–562 ja Ely 1992, 33 ss.

³⁰ Andersson 1989, 534, Rose 1990, 582 ja Radin 1992, 601–603.

³¹ Länsineva 1998, passim.

yhteiskunta- ja/tai puoluepoliittiset käsitykset takavuosina heijastuivat perustuslakivaliokunnan tulkintalinjoihin omaisuudensuoja-asioissa (ks. edellä jakso III.3.6.). Myös oikeuskirjallisuudessa on nähtävissä ainakin jonkinlaisia eroja sen suhteen, millaisten taustapremissien valossa omaisuudensuojakysymyksiä lähestytään. Välttämättä näitä taustaideologisia lähtökohtia ei kotimaisessa kirjallisuudessa tuoda esiin yhtä selkeästi kuin esimerkiksi yhdysvaltalaisessa keskustelussa, mutta silti samankaltaisia lähestymistapoeroja voidaan kotimaisessakin omaisuudensuojakirjallisuudessa tunnistaa.

Asiaa voidaan lähestyä vertailemalla omaisuuden perustuslainsuojaa koskettelevia kotimaisia väitöskirjatutkimuksia keskenään. Varsin valaisevaa tältä kannalta on tarkastella rinnakkain esimerkiksi sitä, miten *Jukka Kultalahti* (1990) ja *Kalevi Laaksonen* (1998) väitöskirjojensa alkusivuilla hahmottelevat tutkimusongelmiaan ja niiden taustalähtökohtia. Kumpikin tarkastelee ympäristönsuojelun ja maanomistuksen perustuslainsuojan välistä jännitettä, mutta selvästi on tunnistettavissa, että Laaksonen lähestyy näitä kysymyksiä merkittävästi omistajakeskeisemmästä näkökulmasta kuin Kultalahti. Laaksonen aloittaa kirjansa kuvaamalla laajasti muun muassa maanomistajien hämmentyneitä tunteja ja tyytymättömyyttä erilaisten ympäristönsuojelullisten vaatimusten edessä, kun taas Kultalahti pohdiskelee kirjansa aluksi muun muassa ympäristön kestäkyvyn biologisia ja ekologisia rajoja sekä oikeuden hyvinvointivaltiollistumiskehityksen merkitystä omaisuuden perustuslainsuojan kannalta.³² Myöskään näitä kirjoja pidemmälle lukiessa ei voi välttyä vaikutelmalta, että tällaiset jo teosten alkulehdiltä ilmenevät lähestymistapaerot heijastuvat tutkimusten myöhempiinkin vaiheisiin vaikuttaen sekä tutkimusongelmien asettamiseen että niihin tapoihin ja näkökulmiin, joiden pohjalta esimerkiksi perustuslakivaliokunnan omaksumia tulkintaratkaisuja teoksissa arvioidaan.

3.4.3. *Tämän esityksen näkökulma*

Erilaisilla ideologisilla ja yhteiskunnalliseen taustateoriaan liittyvillä näkemyksillä näyttäisi siten kotimaisessakin kontekstissa olevan merkitystä siinä suhteessa, miten erilaisia omaisuudensuojaongelmia jäsennetään ja millaisia tulkintaratkaisuja niissä pidetään suotavina. Näin ollen on selvää, että omaisuudensuojatulkinnat ja -tulkintasuositukset voivat poiketa toisistaan merkittävästikin riippuen siitä, painotetaanko tulkintatoiminnassa vahvasti perusoikeuksien oikeusvaltiollisia ja vapausoikeudellisia piirteitä vai annetaanko niissä kenties enemmän merkitystä erilaisille perusoikeuksiin liittyville hyvinvointiyhteiskunnallisille ulottuvuuksille.

³² Ks. *Kultalahti* 1990, s. 1–9 ja *Laaksonen* 1998, s. 1–9.

Tältä osin olen jo edellä korostanut, että tulkintatoiminnassa tulisi pyrkiä paitsi eri perusoikeuksien niin myös perusoikeuksien eri ulottuvuuksien välillä tietynlaisen soveliaan tasapainon saavuttamiseen. Se ajatus perusoikeusjärjestelmästä yhtenäisenä ja johdonmukaisena kokonaisuutena, jota muun muassa perusoikeusuudistuksen yhteydessä tavoiteltiin, edellyttää, ettei perinteisiä vapausoikeussäännöksiä lueta sellaisesta näkökulmasta, joka liian yksipuolisesti painottaisi niiden funktiota suojata yksilön vapautta julkisen vallan toimenpiteitä vastaan ja sivuuttaisi tyystin niihin liittyvät positiiviset toimintavelvoitteet. Erityisesti omaisuudensuojan kohdalla on tarpeen korostaa näiden eri tyyppisten ulottuvuuksien merkitystä, sillä juuri tämän perusoikeuden soveltamistilanteisiin liittyy varsin tyyppillisesti sellaisia eri henkilötahojen eri suuntaisia perusoikeusintressejä, joiden tasapainottamisessa julkisella vallalla on keskeinen rooli. Siten julkisen vallan puuttumattomuutta liian vahvasti korostava lähestymistapa saattaisi johtaa esimerkiksi siihen, ettei erilaisten varallisuussuhteiden vahvempien osapuolten vallankäyttömahdollisuuksia heikompiin osapuoliin nähden, olisi mahdollista oikeudellisin keinoin hillitä. Tämä taas ei olisi sopusoinnussa sen ajatuksen kanssa, että perusoikeudet kuuluvat yhtäläisin perustein kaikille.

Perusoikeuksien tulkintatoimintaan kohdistuva yleinen rationaalisuusvaatimus puolestaan edellyttää, että eri perusoikeuksien tulkintakysymyksiä lähestytään riittävän yhteismitallisten taustaoletusten ja -käsitysten varassa. Omaisuudensuojakysymyksiä ei toisin sanoen tule tarkastella muista perusoikeuksista poikkeavien ideologisten premissien pohjalta, vaan omaisuudensuojatulkinnat on kyettävä sovittamaan mielekkäällä tavalla yhteen koko perusoikeusjärjestelmän ja sen yleisten taustaoletusten kanssa. Tämän vuoksi esimerkiksi sellainen lähestymistapa omaisuudensuojasäännöksen tulkintakysymyksiin, joka ottaisi huomioon lähinnä kyseisen oikeuden vapausulottuvuudet, mutta antaisi niukasti painoarvoa siihen liittyville taloudellista turvallisuutta, yhdenvertaisuutta ja menettelyllistä oikeudenmukaisuutta korostaville ulottuvuuksille, ei olisi yhteensopiva perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden ja sen taustalähtökohtien kanssa.

Niinpä seuraavassa pyritäänkin hahmottelemaan omaisuudensuojaoppien keskeisiä piirteitä tavalla, joka olisi mahdollisimman hyvin sovitettavissa yhteen koko perusoikeusjärjestelmän kanssa. Keskeisenä ajatuksena esityksessä on, että ollakseen rationaalisia omaisuudensuojaa koskevien oppien ja lähestymistapojen tulee perustua muiden perusoikeusoppien kanssa riittävän yhteismitallisten taustaideologisten ja normatiivisten lähtökohtien varaan.

4. OMAISUUDENSUOJASÄÄNNÖKSET PERUSTUSLAISSA JA EUROOPAN IHMISOIKEUSSOPIMUKSESSA

Seuraavaksi siirrytään tarkastelemaan Suomen perustuslain 15 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan omaisuudensuojasäännösten rakennetta sekä niiden tulkinnan keskeisiä lähtökohtia. Tarkastelu on luontevinta aloittaa Suomen perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuojasäännösten esittelyllä. On kuitenkin syytä tässäkin yhteydessä korostaa sitä, ettei yksilöiden varallisuus oikeuksien ja -odotusten perus- ja ihmisoikeussuoja rakennu yksinomaan näiden säännösten varaan, vaan monet muutkin perus- ja ihmisoikeudet ovat tältä kannalta merkityksellisiä.

PL 15 §. *Omaisuuden suoja.*

Jokaisen omaisuus on turvattu.

Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen ja täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.

EIS. Ensimmäinen lisäpöytäkirja. 1 artikla. *Omaisuudensuoja.*

Jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti.

Edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavalla heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen.³³

Jo näitä säädöstekstejä vertaamalla havaitaan, että perustuslain ja ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuojasäännökset poikkeavat rakenteellisesti toisistaan. Perustuslain 15 §:n säännös koostuu kahdesta perusosasta, kun taas ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuoja-artiklassa näitä peruselementtejä on yksi enemmän. Artiklan ensimmäinen kappale sisältää jokseenkin samat yksilöiden varallisuusaseman suojaa koskevat elementit kuin kotimainenkin säännös, mutta sen lisäksi artiklan toisessa kappaleessa korostetaan valtioiden oikeutta säännellä omaisuuden käyttöä lainsäädännöllä.

³³ On huomattava, että Euroopan ihmisoikeussopimus on Suomessa muodollisesti voimassa todistusvoimaisilla kielillään ranskaksi ja englanniksi, joten yllä oleva käännöksen sanamuotoihin on tulkinnassa suhtauduttava tietyin varauksin (PeVL 2/1990 vp ja *Pellonpää* 2000, 58). Varovaisuutta käännöstekstin suhteen puoltaa myös se, ettei omaisuudensuoja-artiklan suomenos ole erityisen onnistunut eikä sen pohjalta siten välttämättä saa täysin oikeansuuntaista käsitystä säännöksen normatiivisesta sisällöstä (ks. lähemmin *Länsineva* LM 1993, 305).

4.1. Perustuslain omaisuudensuojasäännös

Perustuslain omaisuudensuojasäännöksen perusainesosat ovat sen ensimmäiseen momenttiin sisältyvä omaisuudensuojan yleissäännös ja sen toiseen momenttiin sisältyvä omaisuuden pakkolunastusta koskeva erityissäännös. Aiemmassa doktriinissa omaisuudensuojasäännöksen rakennetta kuvattiin toisinaan niin, että säännöksen ensimmäinen momentti (HM 6.1 §) sisälsi omaisuutta koskevan pääsäännön ja HM 6.3 § puolestaan ilmaisi tätä pääsääntöä koskevan poikkeuksen.³⁴ Säännöksen tällaista jäsentämistapaa kuitenkin kritisoi esimerkiksi *Veli Merikoski*, jonka mukaan kysymys oli nimenomaan yleissäännöksen ja sitä eräissä suhteissa täsmentävän erityissäännöksen suhteesta. Silloisen hallitusmuodon 6 §:n mukaista omaisuudensuojaa ei hänen mukaansa ollut perusteltua tarkastella siitä lähtökohdasta, että omaisuus olisi pääsääntöisesti suojattu kaikenlaisia puuttumisia vastaan ja että puuttumiset siihen olisivat sallittuja tavallisella lailla vain, jos pakkolunastussäännöksessä asetetut omaisuudensuojasta poikkeamisen edellytykset täyttyivät.³⁵ Myös perusoikeusuudistuksen esitöissä omaisuudensuojasäännöksen rakenne jäsennettiin juuri Merikosken hahmottelemalla tavalla. Omaisuudensuojasäännöksen ensimmäinen momentti sisältää omaisuudensuojaa koskevan yleissäännöksen ja sen toinen momentti tiettyä erityistilannetta, omaisuuden pakkolunastusta, koskevan erityissäännöksen.³⁶

Yleissäännös määrittää omaisuuden yhdeksi niistä oikeushyvästä, joiden suhteen perustuslaki yksilöitä suojaa. Soveltamisalaltaan omaisuudensuojan yleissäännös voidaan nähdä sangen laaja-alaisena periaatteena, sillä sen suojaa kattaa periaatteessa kaiken sellaisen, mikä voidaan määritellä yksilön (jokaisen) omaisuudeksi. Toisaalta säännöksen niukka sanamuoto jättää avoimeksi kysymyksen siitä, millaista suojaa perustuslaki jokaisen omaisuudelle antaa. Säännöksessä itsessään ei mitenkään yksilöidä, minkälaisen edellytysten vallitessa varallisuussuhteita koskevia sääntely- ja rajoitustoimia voidaan pitää perustuslainmukaisina. Tämä kuten useimmat muutkin omaisuudensuojan sisältöä koskevat kysymykset jäävät siten tulkintadoktriinissa tehtävien ratkaisujen varaan.

Omaisuuden pakkolunastuksen osalta perustuslain teksti antaa huomattavasti selkeämmät lähtökohdat tulkinnoille. Onhan säännöksen toisen momentin *erityissäännös* kirjoitettu yleissäännöstä olennaisesti täsmällisempään muotoon. Kysymyksessä on niin sanottu kvalifioitu eli yksilöity lakivaraus³⁷, jonka mukaan yleiseen tarpeeseen ja täyttä korvausta vastaan toteutettavasta omai-

³⁴ Ks. esim *Kastari* 1947, 27 ja 41.

³⁵ Ks. *Merikoski* LM 1947, 204–206 ja 208. Ks. myös *Länsineva* 1992, 87–91 ja 101.

³⁶ Ks. KM 1992:3, 227 ja HE 309/1993 vp, 62–63.

³⁷ Ks. esim. *Viljanen* 2001, 32–33.

suuden pakkolunastuksesta säädetään lailla. Tietysti tämäkin säännös jättää tulkinnanvaraa muun muassa siinä suhteessa, mitä tarkoitetaan omaisuuden pakkolunastuksella, yleisellä tarpeella tai täydellä korvauksella. Kuitenkin se osoittaa tulkinnan keskeiset suuntaviivat ja rajat huomattavasti yleissäännöstä täsmällisemmin. Vastakohtaispäätelyn nojalla erityissäännöksen voidaan tulkita ilmaisevan kiellon pakkolunastaa omaisuutta muutoin kuin lain nojalla ja yleiseen tarpeeseen sekä täyttä korvausta vastaan.

4.2. Ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuoja-artikla

Euroopan ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuoja-artiklan ensimmäinen kappale vastaa perusrakenteeltaan perustuslakimme omaisuudensuojasäännöstä. Kappaleen ensimmäisessä lauseessa ilmaistaan omaisuudensuojaa koskeva yleinen periaate, jonka mukaan sekä luonnollisilla että juridisilla henkilöillä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Ensimmäisen kappaleen toinen lause puolestaan sisältää omaisuuden ottamista (*deprivation of possessions*) ja ottamisen edellytyksiä koskevan erityissäännöksen.

Sen sijaan sopimusartiklan toista kappaletta vastaavaa säännöstä, joka koskee valtion oikeutta omaisuuden käytön sääntelyyn (*control the use of property*), ei Suomen perustuslain tekstiin sisälly. Artiklan toisen kappaleen mukaan sen ensimmäisen kappaleen omaisuudensuojaa koskevat määräykset eivät saa millään tavalla heikentää sopimusvaltioiden oikeutta saattaa voimaan sellaista lainsäädäntöä, jota ne pitävät välttämättömänä omaisuuden käytön kontrolloimiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen, sakkojen tai muiden maksujen maksamisen. Tämä sopimuskohta ilmaisee varsin selkeästi ajatuksen siitä, ettei sopimuksen tarkoituksena ole suojata omaisuutta ehdottomasti, vaan että omaisuudensuoja on suhteellista ja valtioille on haluttu jättää laaja toimivalta säännellä omaisuuden käyttöä erilaisten yleisten etujen nimissä.³⁸ Ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuoja-artikla ei siis selvästikään rakennu sellaisen ajatuksen varaan, että sen ylimpänä tavoitteena tai keskeisenä lähtökohtana olisi turvata erilaisten omaisuus oikeuksien haltijoiden mahdollisimman laajat oikeudet ja vapaudet. Päinvastoin sopimusteksti korostaa ajatusta siitä, että omistajan oikeuksien ja vapauksien tulee olla tasapainossa yleisten yhteiskunnallisten etujen kanssa. Tällä ajatuksella oikeudenmukaisesta tasapainosta yksityisten varallisuus etujen ja yleisten etujen välillä on varsin keskeinen asema myös sopimuksen omaisuudensuoja-artiklaa koskevassa tulkintakäytännössä.³⁹

³⁸ Ks. artiklasta esim. Frowein 1993, 515–530, Läsineva LM 1993, 305–321, Pellonpää 2000, 479–494, Åhman 2000, passim. ja Jacobs & White 2002, 300–302.

³⁹ Ks. EIT:n vakiintuneesta käytännöstä esim. tapaus Jokela 21.5.2002, kohta 53. Ks. myös Frowein 1993, 529–530 ja Läsineva LM 1993, 308–309.

5. JÄRJESTELMIEN VERTAILUA JA TULKINNALLISIA LÄHTÖKOHTIA

5.1. Suhteellisuus ja tasapainoidea

Suomen perustuslain tekstiin ei ole kirjattu ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuoja-artiklan toista kappaletta vastaavaa lauseketta, joka korostaisi omaisuudensuojan suhteellisuutta sekä yksilön ja yleisten etujen välisen tasapainon merkitystä. Silti voidaan perustellusti sanoa, että ajatus omaisuudensuojan suhteellisuudesta kuuluu kotimaisenkin omaisuudensuojadoktriinin kirjoittamattomiin normatiivisiin lähtökohtiin. Perustuslaki ei suomalaisenkaan käsityksen mukaan suojaa omaisuutta ehdottomasti, vaan tämä suoja on luonteeltaan suhteellista. Jo perinteisessä omaisuudensuojadoktriinissa korostettiin painokkaasti sitä lähtökohtaa, ettei omaisuus ollut suojattu kaikenlaisia puuttumisia vastaan. Tavanomaiset ja vähäiset omistusoikeuteen kajoavat toimet katsottiin mahdolliseksi toteuttaa tavallisella lailla, kun taas ankarammat ja poikkeuksellisemmat puuttumiset tähän oikeushyvään edellyttivät vaikeutetun säätämisyjärjestyksen käyttämistä.⁴⁰ Perustuslakivaliokunta on usein korostanut, että jos omaisuutta suojattaisiin ehdottoman tiukasti, jouduttaisiin suuri osa yksityis- ja julkisoikeudellista lainsäädännöstä säätämään perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (ks. esim. PeVL 2/1964 vp, 2/1967 vp, 5/1968 vp ja 18/1982 vp). Perusoikeusuudistuksessa ja sen jälkeisessä tulkintakäytännössä tämä suojan suhteellisuutta koskeva lähtökohta on myös tullut kiistattomalla tavalla vahvistetuksi.⁴¹

Myös ajatus yksilön varallisuus oikeuksien sekä yhteiskunnan yleisten etujen välisestä tasapainoideaalista on tunnistettavissa kotimaisessakin omaisuudensuojadoktriinissa. Aivan yhtä keskeisen iskulauseen asemaa ei tällä balanssilähtökohdalla meikäläisessä omaisuudensuoja-ajattelussa kuitenkaan ole kuin ihmisoikeussopimuksen puolella, vaan kotimainen lähestymistapa omaisuudensuojakysymyksiin on eräällä tavalla omistaja- ja oikeuskeskeisempi. Kuitenkin esimerkiksi *Kari Kuusiniemi* on meillä lausunut julki sen ajatuksen, ettei perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöstä tule ymmärtää sellaisena optimointikäskynä, joka puoltaisi kiinteistön omistajien mahdollisimman laajaa omaisuuden käyttövapautta, vaan omistajan vapaudet on pyrittävä sovittamaan yhteen muiden henkilöiden perusoikeuksien sekä tärkeiden yleisten etujen kanssa.⁴² Tämä Kuusiniemen ilmaisema ajatus ei todellisuudessa liene kovin kaukana esimerkiksi perustuslakivaliokunnan omaisuudensuoja-asioissa noudattamasta lähestymistavasta, vaikkei valiokunta tätä ajatusta näin selkeästi yleensä koros-

⁴⁰ Ks. esim. *Kaira* LM 1946, 168–169 ja *Merikoski* LM 1947, 208–209.

⁴¹ Ks. esim. KM 1992: 3, 222–223 sekä PeVL 1/1996 vp, 8/1996 vp ja 21/1996 vp.

⁴² *Kuusiniemi* 1998, 21–22 ja *Kuusiniemi* 2001, 173. Ks. myös *Määttä* 1999, 487–488.

takaan lausuntojensa niissä jaksossa, joiden tarkoituksena on kuvata omaisuudensuojatulkintojen vakiintuneita lähtökohtia. Kuitenkin esimerkiksi erilaisia kiinteistöjen käyttörajoitustilanteita arvioidessaan valiokunta ottaa nykyisin varsin monipuolisesti huomioon kulloiseenkin tulkintatilanteeseen liittyvät erisuuntaiset oikeudelliset näkökohdat eikä suinkaan tarkastele asiaa vain omistajan kannalta. Valiokunnan lähtökohta-asennetta tällaisissa tulkintatilanteissa ei siis voitane kuvata niin, että sen keskeisimpänä pyrkimyksenä olisi omistajan vapauksien maksimoiminen, vaan tulkintatoiminnan tavoitteena on pikemminkin kohtuullisen tasapainon ylläpitäminen omistajan oikeuksien muiden oikeusjärjestelmän kannalta relevanttien yleisten ja yksityisten etujen välillä.

Toisaalta on syytä korostaa sitä näkökulmaa, ettei esimerkiksi kiinteistön-omistajien tai muiden varallisuusetujen haltijoiden vapauksia tule lainsäädännöllä rajoittaa enempää kuin muiden henkilöiden oikeuksien suojaaminen taikka tärkeiden yleisten etujen toteuttaminen todella edellyttää. Samoin viranomaisten ei ole lupa käyttää lakien suomia valtuuksia puuttua omistajan oikeusasemaan laajemmin kuin laissa määriteltyjen etujen toteuttamiseksi on välttämätöntä. Tässä mielessä omaisuudensuojakin voidaan pitkälti muiden perusoikeuksien tavoin ymmärtää sellaisena optimointikäskyn luonteisena periaatteena, jonka mukaan julkisen vallan tulee kunnioittaa yksityishenkilöiden varallisuus-oikeuksia eikä niitä tule rajoittaa enempää kuin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävien tavoitteiden toteuttaminen todella vaatii. Omaisuudensuojaan liittyvien harkintatilanteiden kohdalla vain on varsin tyypillistä, että niissä joudutaan ottamaan huomioon monien eri osapuolten oikeuksia sekä monenlaisia yleisiä intressejä, joten jonkin yksittäisen osapuolen käyttövapauksien turvaaminen on usein vain yksi monista ratkaisuharkinnassa merkityksellisistä näkökohdista. Eri osapuolten oikeuksien ja vapauksien välille on pyrittävä määrittämään mahdollisimman optimaalinen tasapaino.

5.2. Omaisuudensuojan vahvuus suhteessa muihin perus-/ihmisoikeuksiin?

Monista yhtäläisyyksistä huolimatta voidaan sanoa, että kotimaisen ja ihmisoikeussopimuksen mukaisen omaisuudensuojadoktriinin välillä on myös jonkinasteisia lähestymistapoeroja. Tämä ilmenee muun muassa siinä suhteessa, kuinka vahva normatiivinen sitovuus omaisuudensuojalle annetaan muihin näiden järjestelmien turvaamiin oikeuksiin verrattuna. Kyseisten doktriinien kannan tähän kysymykseen voisi karkeasti yksinkertaistaen ilmaista siten, että kotimainen doktriini suhtautuu omaisuudensuojan normatiiviseen sitovuuteen jokseenkin samalla tavalla kuin muihinkin perusoikeuksiin. Ihmisoikeussopimuksen puolella omaisuudensuojan asettamat normatiiviset vaatimukset sen sijaan mielletään lähtökohtaisesti muita sopimuksen turvaamia oikeuksia heikommik-

si. Tämä omaisuudensuojan muita ihmisoikeuksia heikompi sitovuus ilmenee muun muassa siten, että jäsenvaltioiden harkintavallan katsotaan olevan omaisuudensuojan osalta selvästi laajempi kuin useimpien muiden sopimuksen turvaamien oikeuksien kohdalla. Myös kysymystä sopimuksessa turvatuksen rajoittamisen ”välttämättömyydestä” arvioidaan omaisuudensuojan kohdalla olennaisesti lievemmistä lähtökohdista kuin esimerkiksi yksityis- ja perhe-elämän suojan, ajatuksen- omantunnon ja uskonnonvapauden, sananvapauden tai yhdistymis- ja kokoontumisvapauden kohdalla. Tässä mielessä omaisuudensuoja näyttäisi jäävän ihmisoikeussopimuksen turvaamien oikeuksien hierarkiassa esimerkiksi henkilökohtaisten vapausoikeuksien alapuolelle.⁴³

Ainakin osittain nämä lähestymistapaerot kotimaisen perusoikeusjärjestelmän ja ihmisoikeussopimuksen välillä ovat yhteydessä niihin ratkaisuihin, jotka jo asianomaisten säädöstekstien rakenteessa ja sisällössä on omaksuttu. Ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa valtioiden laajan harkintamarginaalin on nimittäin katsottu omaisuudensuoja-asioissa perustuvan pitkälti juuri siihen, että kyseisen artiklan toinen kappale jättää jo sanamuotonsakin mukaan jäsenvaltioille merkittävästi laajemmin harkintavaltaa kuin muihin sopimusartikloihin liitetyt rajoituslausekkeet. Suomessa perustuslain tekstin tasolta sen sijaan ei ole saatavissa vastaavaa tukea sille ajatukselle, että julkisen vallan rajoitustoimivalta olisi omaisuudensuojan osalta merkittävästi muita perusoikeuksia laajempi. Muutoinkin näyttää siltä, että omaisuudensuojan rajoituksia arvioidaan meillä lähtökohtaisesti samojen kriteerien pohjalta kuin muidenkin perusoikeuksien. Toisaalta on kuitenkin huomattava, että ainakin joissakin tilanteissa näitä kriteereitä saatetaan soveltaa varallisuusetujen kohdalla joustavammin kuin joidenkin muiden perusoikeuksien kohdalla olisi mahdollista. Esimerkiksi tietty rajoitustoimenpide voi hyvinkin läpäistä yleisten rajoitusedellytysten testin mukaiset hyväksyttävän rajoitusperusteen ja suhteellisuuden vaatimukset jonkin varallisuusintressin kohdalla, kun taas esimerkiksi uskonnon- tai liikkumisvapauden kohdistettavia rajoituksia ei pidettäisi vastaavalla perusteella hyväksyttävinä. Silti olisi varsin uskaliaista kotimaisen perusoikeusdoktriinin pohjalta yleisesti väittää, että omaisuudensuoja jäisi normatiiviselta sitovuudeltaan tai hierarkkiselta statukseltaan merkittävästi muiden perusoikeuksien alapuolelle.

Tässä suhteessa ihmisoikeussopimuksen ja kotimaisen perusoikeusjärjestelmän välillä siis näyttäisi olevan jonkinasteisia lähestymistapaeroja. Kuitenkaan näiden erojen merkitystä ei ole syytä korostaa liiaksi. Ihmisoikeussopimuksen tulkinnassakaan ei nimittäin lähdetä siitä, että jäsenvaltioilla olisi täysin vapaat kädet puuttua yksityisten henkilöiden omaisuuteen ja sen käyttöön. Omaisuudensuoja-artiklan ensimmäisessä kappaleessa vahvistetun yleisperiaatteen kat-

⁴³ Ks. esim. *MacDonald* 1993, 108–118 ja *Yourow* 1996, 144 ja 181–183.

sotaan edellyttävän, etteivät konkreettiset omaisuuteen puuttuvat toimenpiteet saa olla ristiriidassa yksityisten ja julkisten etujen välistä kohtuullista tasapainoa koskevan vaatimuksen kanssa. Ne eivät myöskään saa olla syrjiviä, kohtuuttomia tai muutoin mielivaltaisia taikka perusteettomia. Lisäksi niillä yksityishenkilöillä, joiden omaisuuteen puututaan, tulee olla tehokkaat oikeusturvakeinot käytössään.⁴⁴ Näin ollen sopimuksen omaisuudensuoja-artikla yhdessä eräiden muiden siinä turvattujen oikeuksien kanssa asettaa itse asiassa varsin merkittäviä rajoituksia sille, miten jäsenvaltiot ja erityisesti niiden viranomaiset voivat yksilöiden varallisuusetuihin puuttua.

5.3. Perustuslain ja ihmisoikeussopimuksen mukaisen omaisuudensuojan merkityksestä Suomessa

Vielä joitakin vuosia sitten saattoi olla perusteita ajatella, ettei Euroopan ihmisoikeussopimus anna kovin merkittävää lisäturvaa yksilöiden varallisuusoikeuksille Suomessa, koska kotimainen omaisuudensuojajärjestelmä näytti asettavan omaisuuteen puuttuvalle lainsäädännölle lähtökohtaisesti kireämmät vaatimukset kuin ihmisoikeussopimus. Myös ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö omaisuudensuoja-asioissa oli vielä runsas vuosikymmen sitten melko varovaista ja siten esimerkiksi sellaiset ratkaisut, joissa jonkin sopimusvaltion katsottiin syyllistyneen omaisuudensuoja-artiklan loukkaukseen, olivat varsin harvinaisia.⁴⁵ Viimeisten vuosien aikana artiklan tulkintakäytäntö on kuitenkin jossain määrin terävöitynyt ja ihmisoikeustuomioistuimen langettavat ratkaisut näissä asioissa ovat selvästi yleistyneet.⁴⁶ Toisaalta on huomattava, että ainakin osa ihmisoikeustuomioistuimen langettavista omaisuudensuojaratkaisuista on liittynyt sellaisiin varsin poikkeuksellisiin yhteiskunnallisiin tilanteisiin kuin vaikkapa entisten sosialististen maiden kansallistetun omaisuuden palauttamista koskeneisiin menettelykysymyksiin tai sotilasvallankaappauksen ja miehitysten yhteydessä tapahtuneisiin omaisuuden haltuunottoihin ja niiden jälkiselvittelyihin.⁴⁷

Viimeksi mainittujen kaltaisista ratkaisuista ei välttämättä ole saatavissa kovin pitkälle meneviä normatiivisia ohjeita meidän oloissamme tyypillisim-

⁴⁴ Ks. ratkaisukäytännöstä esim. *Frowein* 1993, 525–527, *Länsineva* LM 1993, 316–318, *Yourow* 1996, s. 140–158, *Åhman* 2000, 306 ss. ja *Pellonpää* 2000, 490–494.

⁴⁵ Ks. *Frowein* 1993, 530 ja *Länsineva* LM 1993, 308.

⁴⁶ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Hudoc-tietokannasta (www.echr.coe.int) on 1990-luvun puolivälin jälkeiseltä ajalta löydettävissä ainakin nelisenkymmentä sellaista ratkaisua, joissa jonkin sopimusvaltion on katsottu loukanneen sopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan ensimmäisen artiklan mukaista omaisuudensuojaa.

⁴⁷ Ks. esim. tapaukset *Vasilescu* 22.5.1998, *Brumarescu* 28.10.1999 ja *Papamichalopoulos* 24.6.1993.

pien omaisuudensuojaongelmien ratkaisemisen kannalta. Kuitenkin ihmis-oikeustuomioistuimen tuoreesta käytännöstä löytyy myös sellaisia arkipäiväisempiä tilanteita koskevia ratkaisuja, joilla voi olla merkitystä kotimaisenkin omistajan oikeusasemaan puuttuvien toimenpiteiden arvioinnin kannalta. Hyvänä esimerkkinä omaisuudensuoja-artiklan tällaisesta tulkintakäytännöstä voidaan viitata ihmis-oikeustuomioistuimen tuoreeseen *Jokela v. Suomi* ratkaisuun (21.5.2002), jossa Suomen katsottiin loukanneen kyseisen artiklan suojaamia oikeuksia.

Jutun kantajien mukaan Suomen valtio oli keskenään ristiriitaisilla päätöksillään loukannut heidän ihmis-oikeussopimukseen perustuvaa oikeuttaan nauttia rauhassa omaisuudestaan, kun heidän kiinteistönsä käyväksi arvoksi oli määritelty pakkolunastusmenettelyssä n. 7.5 mk neliömetriltä ja perintöverotuksessa n. 20 mk neliömetriltä. Ihmis-oikeustuomioistuimen mukaan sen paremmin pakkolunastusta kuin perintöverotusta koskevatkaan julkisen vallan päätökset eivät erikseen arvioituna olleet omaisuudensuoja-artiklan kannalta ongelmallisia. Kuitenkin myös näiden toimenpiteiden yhteisvaikutusta oli arvioitava kantajien omaisuudensuojan kannalta. Tämän arvioinnin lähtökohdaksi tuomioistuin totesi, että kantajilla oli legitiimi oikeus odottaa eri viranomaisten ja tuomioistuinten noudattavan saman omaisuuden arvon määrittämiseen liittyvässä päätöksenteossään riittävää johdonmukaisuutta. Poikkeamista tällaisesta johdonmukaisuuden vaatimuksesta olisi tuomioistuimen mukaan voitu pitää omaisuudensuojan yleislausekkeen mukaisena ainoastaan, jos sille olisi esitetty hyväksyttävät perustelut. Kun tällaisia perusteluja ei ollut kantajille esitetty, voitiin kyseisten pakkolunastus- ja verotuspäätösten katsoa yhteisvaikutukseltaan merkitsevän omaisuudensuojan yleisperiaatteen loukkausta.

Päätöksestä ilmenee, että ihmis-oikeussopimuksen omaisuudensuoja-artikla asettaa yksilöiden omaisuutta koskevalle julkisen vallan päätöksenteolle melko pitkälle menevän johdonmukaisuusvaatimuksen. Tätä vaatimusta viranomais-toiminnan johdonmukaisuudesta ei poista se, että kysymys on eri hallinnonalojen viranomaisten toisistaan riippumatta tekemistä päätöksistä. Sellainen julkisen vallan päätöksenteko, jossa eri viranomaiset arvioivat tietyn omaisuusedun arvoa olennaisesti toisistaan poikkeavista lähtökohdista, voi yksilön näkökulmasta herättää epäilyksiä toiminnan mielivaltaisuudesta. Torjuakseen tällaiset epäilyt julkisen vallan tulee kyetä perustelemaan erisuuntaiset ratkaisunsa riittävän vakuuttavasti.

Valtioiden laajasta harkintamarginaalista huolimatta ei ihmis-oikeussopimuksen merkitystä omaisuudensuoja-asioissa ole syytä siis Suomessakaan väheksyä. Vaikka ihmis-oikeustuomioistuin onkin ollut suhteellisen varovainen kyseenalaistamaan jäsenvaltioiden lainsäätäjien omaksumia varallisuussuhteiden sääntelyyn liittyviä yleisiä ratkaisuja, on se kuitenkin ollut valmis asettamaan merkittäviä normatiivisia vaatimuksia siinä suhteessa, ettei yksilöiden varallisuusoikeuksia ja legitiimejä odotuksia loukata näiden omaisuus-oikeuksia kos-

keviä konkreettisia päätöksiä tehtäessä. Erityisen kriittisesti tuomioistuimen käytännössä on suhtauduttu sellaisiin yksilöiden varallisuusoikeuksiin ja legitiimeihin odotuksiin puuttuviin julkisen vallan toimiin, joilla yksilöille kertaalleen pätevästi vahvistettu oikeus tai etuus on myöhemmällä päätöksellä yksipuolisesti poistettu.⁴⁸ Tämä käytäntö osoittaa, että meillä yleisesti tunnustetut hallinto- ja lainkäyttöpäätösten oikeusvoimaa⁴⁹ koskevat opit eivät ole voimassa ainoastaan hallinto- tai prosessioikeuden yleisten oppien tasolla, vaan ne kiinnittyvät selkeästi myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen omaisuuden-suoja-artiklaan.

Ihmisoikeussopimuksen merkitystä arvioitaessa on tärkeätä kiinnittää huomiota myös siihen, että erilaisilla menettelyllisillä vaatimuksilla on sopimuksen omaisuudensuojakäytännössä varsin olennainen merkitys. Ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuoja-artiklan valossa pitkällekin menevät yksilöiden omaisuuteen puuttuvat julkisen vallan toimet voivat olla sisällöllisessä mielessä hyväksyttäviä, kunhan yksilön oikeuksien ja legitiimien odotusten suojaamisen kannalta keskeisiä menettelyllisiä vaatimuksia noudatetaan. Tässä suhteessa olennaisia vaatimuksia ovat muun muassa, että asianosaisia kuullaan, että yksilöiden omaisuuteen puuttuvat päätökset perustuvat lakiin ja että ne ovat asianmukaisesti perusteltuja. Myös jälkikäteisten oikeussuojakeinojen tehokkuudella on tärkeä merkitys arvioitaessa omaisuuteen puuttuvien toimenpiteiden ihmisoikeussopimuksen mukaisuutta. Tämä ei merkitse sitä, etteikö menettelyllisillä näkökohdilla olisi tärkeä merkitys myös kotimaisessa omaisuudensuojadoktriinissa, mutta perinteisesti siinä on kuitenkin painotettu enemmän sisällöllisiä näkökohtia.

Kaiken kaikkiaan voidaan siis sanoa, että ihmisoikeussopimuksen mukainen omaisuudensuoja vähintäänkin täydentää merkittävällä tavalla sitä turvaa, jota perustuslaki yksilöiden varallisuusarvoisille eduille Suomessa tarjoaa. Erityisen perusteltuna tätä näkökantaa voidaan pitää, kun sopimuksen mukainen omaisuudenturva ymmärretään sillä tavoin laajasti, ettei sitä määritä ainoastaan omaisuudensuoja-artikla, vaan kyseinen suoja rakentuu myös esimerkiksi sopimuksen 6 artiklan perustuvien tehokasta oikeusturvaa koskevien vaatimusten sekä 14 artiklan syrjintäkiellon varaan. Ihmisoikeussopimuksen tekee merkittäväksi kotimaisesta näkökulmasta erityisesti se, että perustuslain omaisuuden-suojasäännöksen on perinteisesti katsottu asettavan normatiivisia vaatimuksia lähinnä lainsäädännön suuntaan, mutta sen sijaan kokemus siitä, mikä on tämän säännöksen merkitys arvioitaessa yksilön omaisuuteen konkreettisesti puuttuvien toimenpiteiden perustuslainmukaisuutta, on vielä verraten vähäistä. Niinpä omaisuuden perustuslainsuojan tätä ulottuvuutta kehitettäessä ihmisoikeus-

⁴⁸ Ks. esim. tapaukset Vasilescu 22.5.1998, kohta 52, Brumarescu 28.10.1999, kohdat 77–80 ja Vasilopoulou 21.3.2002, kohdat 23–25.

⁴⁹ Ks. esim. *Mäenpää* 2000, 283–285.

sopimuksen tulkintakäytännöstä on saatavissa vähintäänkin merkittäviä virikkeitä sen hahmottamiseksi, millaisia normatiivisia vaatimuksia perustuslaki asettaa yksilöiden varallisuuteen puuttuville konkreettisille julkisen vallan toimenpiteille.

Kotimaisia omaisuudensuojakysymyksiä tulee edellä sanotun perusteella arvioida sekä perustuslain että ihmisoikeussopimuksen asettamien vaatimusten näkökulmasta. Jokaisen julkisen vallan toimenpiteen, jolla puututaan yksilöiden omaisuudensuojaa nauttiviin etuihin, on toisin sanoen täytettävä näistä molemmista suunnista nousevat normatiiviset vaatimukset. Monissa tilanteissa riittää, että toimenpidettä arvioidaan ensi sijassa kotimaisen perustuslain näkökulmasta, mutta ihmisoikeussopimuksellakin saattaa olla merkitystä erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa arvioidaan yksilöiden omaisuuteen puuttuvien konkreettisten viranomaistoimien oikeusjärjestyksen mukaisuutta. Toisaalta tässäkin suhteessa sopimuksen merkitys saattaa olla vähenemässä sitä mukaa kun kotimaisen perustuslain normatiiviset vaatimukset yksittäistapauksellisen oikeudellisen ratkaisutoiminnan tasolla täsmentyvät. Keskeisintä yksilöiden oikeussuojan kannalta on, että kotimaiset viranomaiset ja viime kädessä niiden toimintaa valvovat kotimaiset tuomioistuimet pyrkivät mahdollisimman aikaisessa vaiheessa huolehtimaan siitä, ettei yksilöiden perus- tai ihmisoikeuksia loukata minkään heidän omaisuuttaan koskevan päätöksenteon yhteydessä. Kotimainen hallinto- ja oikeussuojakoneisto on toisin sanoen epäonnistunut tehtävässään, jos yksilö saa oikeuksilleen suojaa vasta Strasbourgin ihmisoikeustuomioistuimelta. Niin ollen onkin täysi syy pyrkiä kehittämään kotimaista omaisuudensuojasäännöksen tulkintakäytäntöä konkreettisen oikeudellisen ratkaisutoiminnan tasolla niin, että se epäilyksittä täyttää myös ihmisoikeussopimuksen suunnasta tulevat vaatimukset.

Kokonaisuutena ottaen yksilöiden omaisuudensuoja Suomessa rakentuu sekä kotimaisen perustuslain että Euroopan ihmisoikeussopimuksen säännösten varaan. Suurelta osin näiden säännösten tarjoama suoja on kuitenkin päällekkäistä, joten varsin usein on riittävää tarkastella omaisuudensuojakysymyksiä ensi sijassa kotimaisen perustuslain näkökulmasta. Niinpä myös seuraavat omaisuudensuojan soveltamisalaa ja sisältöä koskevat jaksot tässä esityksessä rakentuvat pääosin kotimaisen perustuslain omaisuudensuojasäännöksen ympärille. Euroopan ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuoja-artiklan tulkintaan liittyviä kysymyksiä nostetaan esille lähinnä niiltä osin kuin ne poikkeavat tai täydentävät kotimaista näkökulmaa jollakin olennaisella tavalla.

6. OMAISUUDENSUOJAN SOVELTAMISALASTA

6.1. Yleissäännöstä koskevia lähtökohtia

Perustuslain 15.1 §:n yleissäännös suojaa sanamuotonsa mukaan jokaisen omaisuutta. Säännöksen soveltamisalan määrittämiseksi on siten vastattava ainakin kahteen kysymykseen. Toinen niistä koskee soveltamisalan materiaalista ja toinen henkilöllistä ulottuvuutta. Toisin sanoen minkälaiset etuudet ovat säännöksen tarkoittamaa omaisuutta ja keiden tällaisia etuuksia säännös suojaa? Nämä kysymykset liittyvät kiinteästi toisiinsa ja niitä on mahdollista tarkastella kummassa järjestyksessä tahansa. Tässä esityksessä lähdetään liikkeelle soveltamisalan materiaalisesta puolesta ja tarkastellaan sen jälkeen omaisuudensuojan henkilölliseen ulottuvuuteen liittyviä teemoja. Lisäksi pyrin hahmottelemaan näkemystä siitä, millaisia kytkentöjä materiaalisten ja henkilöllisten soveltamisedellytysten välillä on.

Käsillä olevan esityksen osalta on olennaista pitää mielessä, että kysymys on tässä vaiheessa vasta omaisuudensuojasäännöksen soveltamisalan määrittelystä, ei vielä siitä, minkälaista suojaa jollekin tietylle varallisuusetuudelle tulisi tapauskohtaisesti antaa. Erityisesti on varottava ajattelemasta, että kaikki säännöksen soveltamisalan piiriin kuuluvat edut ja oikeudet nauttisivat ehdotonta tai keskenään samantasoista suojaa kaikenlaisia rajoittavia toimia vastaan. Kuten edellä on todettu, omaisuudensuoja on luonteeltaan aina suhteellista, ei ehdotonta. Toisaalta on korostettava, että kysymykset omaisuudensuojan soveltamisalasta ja suojan tehokkuudesta ovat monin tavoin kytköksissä keskenään. Näitä liityntöjä tarkastellaan jakson lopulla.

6.2. Suojattavat varallisuusedut

Omaisuuden käsite perustuslaissa on vakiintuneesti ymmärretty melko laajasti. Sekä perustuslakivaliokunnan käytännössä että oikeuskirjallisuudessa on korostettu, että säännöksen tarkoituksena on suojata lähtökohtaisesti kaikenlaisia yksilöiden varallisuusarvoisia oikeuksia ja etuja.⁵⁰ Jotta tietty etu siis kuuluisi säännöksen soveltamisalan piiriin, edellytetään siltä *varallisuusarvoa*. Säännös ei niin ollen suojaa mitä tahansa yksityishenkilön oikeuksia ja etuja, vaan ainoastaan sellaisia etuja, joilla on tälle henkilölle taloudellista arvoa.

⁵⁰ Ks. esim. PeVL 7/1978 vp, jonka mukaan valiokunnan noudattamassa käytännössä ”on vakiintuneesti katsottu hallitusmuodon 6 §:ssä tarkoitetun omaisuudensuojan koskevan varsinaisen kiinteän ja irtaimen omaisuuden ohessa kansalaisille kuuluvia saamisoikeuksia ja myös muita varallisuusarvoisia etuja”. Ks. lisäksi esim. PeVL 1/1956 vp ja 2/1967 vp. Oikeuskirjallisuudesta ks. esim. *Kastari* 1972, 60–64, *Kultalahti* 1990, 170–173 ja *Hidén* EIF V 1997, 706.

Hidénin mukaan suojan syntyminen edellyttää myös, että kysymyksessä oleva taloudellinen etu on riittävän konkreettinen ja juridiikan termein kuvattavissa.⁵¹ Vanhemmassa kirjallisuudessa asia ilmaistiin niin, että omaisuuden-suoja käsittää sellaiset varallisuusarvoiset oikeudet ja intressit, jotka ovat oikeuskeinoin toteutettavissa tai puolustettavissa.⁵² Tämän kaltaisista lausumista on pääteltävissä, etteivät aivan kaikenlaiset taloudelliset intressit välttämättä kuulu suojan piiriin, vaan niiden on täytettävä tietyt *konkreettisuuden ja oikeudellisuuden* vaatimukset. Toisaalta Hidén on korostanut, ettei omaisuuden käsite perustuslaissa voi määräytyä suoraan esimerkiksi siviilioikeudellisten oikeuksia ja niiden rajoja koskevien käsitysten ja konstruktoiden taikka sellaisten prosessioikeudellisten säännösten pohjalta, jotka koskevat mahdollisuuksia puolustaa jotakin intressiä tuomioistuimessa. Kuitenkin tällaisilla käsityksillä ja säännöksillä voi hänen mukaansa olla huomattavaakin tosiasiallista merkitystä siltä kannalta, minkälaisen etuuskien katsotaan kuuluvan perustuslain omaisuudensuojasäännöksen piiriin. Silti ei ole poissuljettua, että omaisuuden-suojan piiriin sisällytetään muunlaisiakin varallisuusarvoisia etuja kuin sellaisia, joita voidaan puolustaa tuomioistuimessa.⁵³

Vakiintuneesti on myös korostettu, että omaisuudensuojan piiriin kuuluvat ainoastaan sellaiset varallisuusarvoiset edut, joita *yksilöllä jo on*. Sen sijaan sellaiset *tulevaisuuden odotukset* sekä muut oikeudet ja saamiset, joita yksilöllä ei vielä ole, jäävät suojan ulkopuolelle. Selvissä tapauksissa tämän rajanvedon tekeminen ei tuota sanottavia ongelmia. Niinpä esimerkiksi puolison avio-oikeutta toisen puolison omaisuuteen ei avioliiton kestäessä pidetä sellaisena varallisuusarvoisena oikeutena, joka nauttii omaisuuden perustuslainsuojaa. Tuossa vaiheessahan kyseistä odotusoikeutta ei ole mahdollista esimerkiksi luovuttaa taikka käyttää luoton vakuutena.⁵⁴ Samoin omaisuuden perustuslainsuojaa vaille jäävänä on pidetty maanomistajan odotusoikeutta sen suhteen, että olemassa olevan tieoikeuden mahdollisesti lakatessa entinen tiealue tultaisiin liittämään hänen kiinteistöönsä. Kysymys oli perustusvaliokunnan käsityksen mukaan varsin kuvitteellisesta odotusoikeudesta, jonka toteutuminen oli arki-kokemuksen valossa hyvin epätodennäköistä (PeVL 7/1990 vp). Aina oikeuden ja odotuksen välisen rajan määrittäminen ei kuitenkaan ole yhtä ongelmatonta. Kysymys voi olla myös sellaisesta odotuksesta, jonka toteutuminen on huomattavasti todennäköisempää kuin edellä kuvatuissa esimerkkitapauksissa. Asiaa onkin niin ollen arvioitava *liukuvalla asteikolla*. Jossain vaiheessa ylittyy raja,

⁵¹ *Hidén* EIF V 1997, 706.

⁵² Ks. *Erich* I 1924, 225, *Hakkila* 1939, 42 ja *Puhakka* 1956, 251–252.

⁵³ *Hidén* LM 1971, 110 ja EIF V 1997, 706.

⁵⁴ Ks. PeVL 13/1986 vp. Ks. myös PeVL 13/1989, jonka mukaan puolison perhe-eläkeoikeutta ei ennen eläketapahtumaa voida pitää sellaisena varallisuusarvoisena omaisuutena, joka kuuluu perustuslainsuojan piiriin. Ks. myös KM 1992:3, 221 ja HE 309/1993 vp, 63.

jonka jälkeen varallisuusarvoista odotusta voidaan pitää niin konkreettisena ja sen toteutumista niin todennäköisenä, että kyseisen edun jättäminen kokonaan vaille perustuslainsuojaa olisi perusteetonta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintalinja ei tämän kysymyksen osalta poikkea olennaisesti kotimaisesta lähestymistavasta. Omaisuuden (*possessions*) käsite ymmärretään myös sopimuksen tulkintakäytännössä laajasti. Sen piiriin kuuluvat lähtökohtaisesti kaikenlaiset luonnollisilla ja oikeushenkilöillä olevat varallisuusarvoiset oikeudet samoin kuin sellaiset riittävän konkreettiset legitiimit varallisuusarvoiset odotukset, joita näillä henkilöillä on.⁵⁵

Yksi tapa hahmottaa perustuslain omaisuuskäsitteen laajuutta ja sisältöä tarkemmin on tarkastella muun muassa perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännön sekä oikeuskirjallisuuden valossa, millaisia varallisuus oikeuksia säännöksen suojan piiriin on katsottu kuuluvan. Esityksen jäsentämiseksi tarkastelen ensin sellaisia etuja, jotka ovat perustaltaan yksityisoikeudellisia ja sen jälkeen etuuksia, joiden perusta on pikemminkin julkisoikeudellinen.

6.2.1. Yksityisoikeudellinen varallisuus

Yleisesti omaisuudensuojaa koskevaa tulkintakäytäntöä voi luonnehtia niin, että jokseenkin kaikenlaisten yksityisoikeudellisten varallisuus oikeuksien on katsottu kuuluvan säännöksen soveltamisalan piiriin. Siten esimerkiksi erilaisen esineoikeuksien, velvoiteoikeuksien sekä immateriaalioikeuksien on tulkitu olevan perustuslain tarkoittamaa omaisuutta.

Omistusoikeus

Esineellisistä oikeuksista omistusoikeus on luonnollisesti varsin keskeisessä asemassa perustuslainsuojan kannalta. Suojan piiriin on katsottu kuuluvan mm. omistusoikeus kiinteistöön, rakennuksiin sekä vesialueisiin. Samoin omaisuudensuojasäännöksen on katsottu suojaavan omistusoikeutta erilaisiin irtaimiin esineisiin kuten esimerkiksi ajanviete-automaatteihin (PeVL 5/1976 vp), ampu-ma-aseisiin (15/1996 vp), kulttuurihistoriallisesti arvokkaisiin esineisiin (PeVL 2/1978 vp), erilaisiin teollisiin ja kaupallisiin tuotteisiin (esim. PeVL 2/1994 vp ja 18/1996 vp) sekä energian ja informaation jakeluverkkoihin (esim. PeVL 4/2000 ja 8/2002 vp). Myös esimerkiksi erilaisten yksityishenkilöiden omistamien osakkeiden, yhtiöosuuksien sekä rahavarojen ja arvopaperien (esim. PeVL 11/1993 vp, 29/1993 vp ja 53/2001 vp) on tulkittu olevan perustuslain suojaamaa omaisuutta. Samoin säännöksen on nähty suojaavan omistusoikeutta eläimiin kuten esimerkiksi poroihin (PeVL 8/1993 vp).

⁵⁵ Ks. Frowein 1993, 516–518, Länsineva LM 1993, 306, Pellonpää 2000, 479–481, Åhman 2000, 157 ss. ja Jacobs & White 2002, 303–309.

Omistusoikeuden osalta perustuslainsuoja kattaa kaikki sellaiset omistajan oikeusasemaan liittyvät elementit, joilla on taloudellista merkitystä. Kiinteän omaisuuden kohdalla näistä voidaan mainita omistajan vapaus käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan taloudellisesti sekä sulkea ulkopuoliset pois sen käytöstä. Näin ollen perustuslakivaliokunta on tulkinnut omaisuudensuojasäännöksen suojaavan esimerkiksi kiinteistön omistajan vapautta käyttää kiinteistöään rakentamiseen (PeVL 38/1998 vp) sekä hyödyntää sillä olevaa metsää (22/1996 vp) ja maa-aineksia (5/2000 vp). Myös omistajan kalastusoikeuden vesialueellaan (8/1996 vp) sekä koskenomistajan oikeuden hyödyntää vesivoimaa (8/1986 vp) on mielletty olevan sellaisia varallisuusarvoisia oikeuksia, joita tämä perusoikeus suojaa. Vastaavalla tavalla omistajan vapaus käyttää ja hyödyntää taloudellisesti irtainta omaisuuttaan kuuluu perustuslainsuojan piiriin. Perustuslakivaliokunnan käytännössä omaisuudensuojan kannalta on arvioitu esimerkiksi omistajan vapautta viedä kulttuurihistoriallisesti arvokkaita esineitä maasta (2/1978 vp) sekä käyttää tutkanpaljastinta (12/1984 vp).

Käyttövapauden ohella perustuslaki suojaa omistajan valtaa määrätä omaisuudestaan muun muassa luovuttamalla, panttaamalla tai testamenttaamalla sen taikka perustamalla siihen rajoitettuja esineoikeuksia (ks. esim. PeVL 13/1986 vp). Perustuslakivaliokunnan käytännössä omaisuudensuojasäännöksen on katsottu suojaavan esimerkiksi omistajan valtaa määrätä omaisuudestaan erilaisilla jäämistöoikeudellisilla oikeustoimilla (PeVL 1/1981 vp) sekä päättää omistamansa kiinteän tai irtaimen omaisuuden luovuttamisesta ja luovutusehdoista (2/1988 vp ja 16/1992 vp). Myös yhtiön osakkaiden oikeus luovuttaa osakkeitaan päättämillään ehdoilla kuuluu säännöksen suojan piiriin (8/1988 vp ja 9/1990 vp).

Rajoitetut esineoikeudet

Omistusoikeuden ohella myös niin sanotut rajoitetut esineoikeudet, kuten erilaiset käyttö-, hallinta-, nautinta-, rasite- ja panttioikeudet toisen omistamaan esineeseen, ovat perustuslainsuojaa nauttivaa omaisuutta. Tulkintakäytännössä suojaa on annettu esimerkiksi vuokraoikeuksille (PeVL 28/1994 vp), esinevakuusoikeuksille sekä nautintaan perustuville kalastusoikeuksille (30/1993 vp).

Sopimussuhteisiin perustuvat oikeudet

Myös sopimussuhteisiin ja muihin yksityisoikeudellisiin oikeustoimiin perustuvien varallisuusarvoisten oikeuksien tulkitaan vakiintuneesti olevan omaisuutta perustuslain tarkoittamassa mielessä. Perustuslakivaliokunnan käytännössä esimerkiksi voimassa olevaan luotto- ja takaussopimukseen (PeVL 37/1998 vp), työsopimukseen (5/1983 vp), avioehtosopimukseen (13/1986 vp) sekä yhtiösopimukseen (21/1993 vp) perustuvien varallisuusarvoisten oikeuk-

sien on katsottu nauttivan perustuslainsuojaa.⁵⁶ On myös huomattava, että tällainen sopimukseen perustuvien oikeuksien omaisuudensuoja koskee molempien (kaikkien) sopijapuolten varallisuusarvoisia oikeuksia. Esimerkiksi huonevuokrasopimuksen kohdalla omaisuudensuojan piiriin kuuluvat niin vuokranantajan oikeus sopimuksen mukaiseen vastikkeeseen kuin vuokralaisen oikeus saada asua sopimuksen mukaisessa huoneistossa (PeVL 28/1994 vp).

Sopimussuhteisiin perustuvien oikeuksien ohella muunlaisetkin voimassa olevat varallisuusarvoiset velvoite- ja saamisoikeudet nauttivat omaisuuden perustuslainsuojaa. Näin ollen esimerkiksi tuomioistuimen päätöksellä vahvistettu oikeus perusteettoman edun palautukseen sekä vahingonkorvaussaatava kuuluvat saamisoikeuksina haltijansa perustuslailla suojattuun omaisuuteen (PeVL 3/1982 vp).

Sopimusvapaus

Yksityishenkilöiden voimassaoleviin sopimuksiin perustuvat varallisuusoidet kuuluvat siis epäilyksittä omaisuuden perustuslainsuojan piiriin, joten sellaisia julkisen vallan toimenpiteitä, joilla puututaan tällaisiin sopimuksiin, on arvioitava PL 15 §:n kannalta. Jossakin määrin epäselvempänä sen sijaan on pidetty kysymystä siitä, nauttiiko yksilön mahdollisuus solmia sopimuksia vastaisuudessa tällaista suojaa. Tämän epäselvyyden taustalla on ollut lähinnä se näkökohta, että omaisuudensuojan ajatellaan koskevan ainoastaan sellaisia oikeuksia, jotka yksilöllä jo on, mutta ei sen sijaan vielä realisoitumattomia tulevaisuuden odotuksia. Tämän lähtökohdan valossa voimassaolevat sopimukset ja tulevaisuudessa mahdollisesti solmittavat sopimukset näyttävät siis olevan toisistaan poikkeavassa asemassa. Perustuslakivaliokunta on myös käytännössään perinteisesti korostanut, että tulevaisuuteen suuntautuva sopimussuhteiden sääntely voidaan yleensä toteuttaa tavallisella lailla, kun taas voimassaoleviin sopimuksiin puuttuminen on vain rajoitetusti mahdollista tässä menettelyssä (esim. PeVL 5/1983 vp).

Kuitenkin edellä on todettu, että omaisuudensuojasäännös suojaa myös yksilöiden vapautta määrätä omaisuudestaan haluamallaan tavalla. Näin ollen voidaan sanoa, että yksilöiden vapaus tehdä sopimuksia nauttii perustuslainsuojaa, vaikkei tätä vapautta olisikaan vielä konkreettisesti käytetty solmimalla sopimus. Niinpä sellaisia julkisen vallan toimenpiteitä, joilla rajoitetaan yksilön vapautta tehdä varallisuusnäkökulmasta merkityksellisiä sopimuksia tulevaisuudessa, on arvioitava omaisuudensuojasäännöksen asettamia vaatimuksia vasten.⁵⁷ Toinen asia sitten on, että jo solmittuihin sopimuksiin perustuvien varallisuusoiduksien saatetaan perustellusti tulkita nauttivan tehokkaampaa

⁵⁶ Ks. myös Lehtonen 1999, 197 ss.

⁵⁷ Ks. Lehtonen 1999, 191–192. Vrt. Lämsineva 1999, 484.

omaisuudensuojaa kuin yksilöiden vapaus solmia varallisuus oikeudellisia sopimuksia vastaisuudessa. Käytännössä omaisuudensuojasäännöksen onkin tulkittu jättävän lainsäätäjälle varsin laajan harkintavallan säännellä erilaisista sopimusoikeudellisista kysymyksistä tulevaisuutta silmälläpitäen. Tulkinnaalisena lähtökohtana on pidetty sitä, että tavallisella lailla voidaan säätää muun muassa oikeustoimien tyypeistä, niiden tekomenettelystä, sallituista ja kielletyistä sopimusehdoista sekä erilaisista sopimusten tulkintaa koskevista kysymyksistä (PeVL 3/1982 vp). Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että tällaisten normien asettaminen olisi kokonaan irrelevanttia omaisuudensuojan kannalta.

Immateriaalioikeudet

Myös varallisuusarvoiset immateriaalioikeudet kuuluvat perustuslain omaisuus käsitteen piiriin. Perustuslakivaliokunnan käytännössä esimerkiksi tekijänoikeutta, oikeutta tavaramerkkiin sekä patentti- ja mallioikeutta on arvioitu omaisuudensuojasäännöksen suojaamana omaisuutena (PeVL 10/1986 vp, 15/1992 vp ja 1/1995 vp). Oikeuskirjallisuudessa on lisäksi esitetty, että erilaiset taloudellisesti merkitykselliset goodwill-arvot kuten yrityksen asiakaskunta ja liikepaikka samoin kuin liike- ja ammattisalaisuudet voivat olla perustuslain suojan piiriin kuuluvaa omaisuutta.⁵⁸ Perustuslakivaliokunnan käytännössä tätä kysymystä ei ole nimenomaisesti käsitelty, mutta Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännössä tällaisten goodwill -arvojen on katsottu kuuluvan omaisuudensuoja-artiklan soveltamisalaan. Esimerkiksi elinkeinotoimintaa harjoitettaessa hankitun asiakaskunnan on eräissä ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa tulkittu olevan omaisuudensuoja-artiklan mukaista suojaa nauttiva varallisuusarvoinen etu.⁵⁹

Avio- ja perintöoikeus

Muista yksityisoikeudellisista oikeuksista, joiden on tulkittu kuuluvan omaisuudensuojan piiriin, voidaan mainita esimerkkinä puolison avio-oikeus toisen puolison omaisuuteen ositusperusteen tapahtumisen jälkeen. Toisaalta avioliiton kestäessä ei avio-oikeutta vielä pidetä perustuslain suojaamana omaisuutena, koska kyse on tuolloin vasta realisoitumattomasta odotusoikeudesta, jolla ei ole konkreettista varallisuusarvoa (PeVL 13/1986 vp). Vastaavasti perillisellä ei katsota perittävän eläessä olevan sellaista oikeutta mahdolliseen tulevaan jäämistöön, joka saisi perustuslain suojaa (PeVL 1/1981 vp). Suojaa annetaan siten vain yksilöllä jo oleville varallisuus oikeuksille sekä riittävän konkreettisille ja legitiimeille taloudellisille odotuksille. Sen sijaan sellaiset epämääräi-

⁵⁸ Ks. Kaira LM 1946, 171, Kastari 1972, 62 ja Kultalahti 1990, 171.

⁵⁹ Ks. tapaukset van Marle 26.6.1986, kohta 41 sekä Iatridis 25.3.1999, kohta 54. Ks. myös Frowein 1993, 517, Pellonpää 2000, 480 ja Åhman 2000, 175.

semvät tulevaisuuteen kohdistuvat taloudelliset odotukset, joiden syntyminen riippuu jonkin epävarman ehdon täyttymisestä, jäävät suojan ulkopuolelle.

6.2.2. *Julkisoikeudellinen varallisuus*

Julkisoikeudellisella varallisuudella tarkoitetaan tässä sellaisia varallisuusarvoisia oikeuksia ja etuja, jotka on perustettu ja taattu yksilölle joko suoraan lainsäädännön nojalla ja/tai jotka perustuvat viranomaispäätöksiin. Tällaisia varallisuusarvoisia julkisia etuja voivat olla esimerkiksi erilaiset sosiaalietuudet ja -palvelut, elinkeinotuet, samoin kuin viranomaisten myöntämät luvat jonkin muutoin kielletyn toiminnan harjoittamiseen. Varallisuusarvoisten julkisten etujen osalta tulkintalinjaa voi yleisesti luonnehtia niin, että niiden pitämislle perustuslain suojaa nauttivana omaisuutena on asetettu selvästi tiukemmat kriteerit kuin yksityisoikeudellisten varallisuus-oikeuksien kohdalla. Läheskään kaikenlaisten varallisuusarvoisten julkisten etujen ja oikeuksien ei ole tulkittu ainakaan automaattisesti kuuluvan perustuslain omaisuuskäsitteen piiriin.

Erääntyneet rahamääräiset etuudet

Julkisista eduista omaisuudensuojan piiriin on vakiintuneesti sisällytetty ensin näkin erilaiset maksettavaksi erääntyneet rahamääräiset etuudet. Tämä kanta perustuu sille ajatukselle, että eräännyttyään maksettavaksi kyseiset etuudet ovat siirtyneet yksityiselle kuuluvaan varallisuuspiiriin, jolloin ne eivät ole enää maksajansa vapaasti disponoitavissa. Kysymys on tällöin yksilöllä olevasta varallisuusedusta eikä tulevaisuuden odotuksesta. Perustuslakivaliokunnan käytännössä omaisuudensuojaa nauttivina varallisuusarvoisina etuina on pidetty esimerkiksi maksettavaksi erääntyneitä eläkkeitä (28/1992 vp), työttömyysturvaetuuksia (16/1996 vp), asumistukia (25/1992 vp) sekä opintososiaalisia etuuksia (27/1992 vp). Sen sijaan ennen erääntymistään tällaisten etuuksien ei pääsääntöisesti katsota kuuluvan yksityisen omaisuuden nauttiman perustuslainsuojan piiriin, koska tällöin kysymys on vasta tulevaisuuteen kohdistuvista odotuksista eikä sellaisesta varallisuudesta, joka yksilöllä jo on.

Ansaitut eläkkeet

Toisen ryhmän sellaisia julkisia etuuksia, joiden on perinteisesti tulkittu nauttivan omaisuudensuojaa, muodostavat ansaitut eläke-etuudet. Perustuslakivaliokunta on käytännössään toistuvasti todennut, että henkilön itselleen palkkaansa liittyen ansaitsemat konkreettiset eläke-etuudet kuuluvat omaisuuden perustuslainsuojan piiriin, vaikka ne eivät olekaan vielä maksettavaksi erääntyneet (esim. PeVL 35/1993 vp, 13/1995 vp, 22/1995 vp). Tämän tulkinnan taustalla on ajatus, etteivät tällaiset ansaituksi katsotut eläke-edut perustu niinkään julkisen vallan päätöksiin, vaan kysymys on pikemminkin henkilön itselleen ansait-

semasta työsuoritukseen perustuvasta vastikkeesta, jonka maksu vain tapahtuu jälkikäteen. Sitä vastoin esimerkiksi kansaneläkettä ei erääntymättömiltä osiltaan ole pidetty saajansa perustuslainsuojaa nauttivana omaisuutena, koska tämän eläkkeen suuruus ei ole riippuvainen henkilön omista suorituksista, vaan julkisen vallan päätöksistä (12/1995 vp). Myöskään työntekijän oikeutta ei-ansaittuun työkyvyttömyyseläkkeeseen eikä puolison oikeutta perhe-eläkkeeseen ole pidetty sellaisina henkilön itselleen ansaitsemina konkreettisina taloudellisina etuina, jotka nauttivat omaisuudensuojaa (13/1995 vp ja 22/1995 vp). Perhe-eläkkeen osalta perustuslakivaliokunta on korostanut, että ennen eläketaapahtumaa (puolison kuolemaa) kysymys on pelkästään odotettavissa olevasta oikeudesta, jollaiset eivät yleensä nauti perustuslainsuojaa. Eläketapahtuman jälkeenkään kyseinen etuus ei tule omaisuudensuojan piiriin, koska se ei perustu eläkkeensaajan omaan panokseen (PeVL 21/1989 vp ja 22/1995 vp).⁶⁰

Nyt tarkasteltavana oleva ansaintaperiaatteeseen perustuva omaisuudensuoja ei rajoitu ainoastaan eläke-etuuksiin, vaan perusoikeusuudistuksen esitöiden valossa tämä suoja voi ulottua myös muunlaisiin yksilön ansaitsemiin ja ansioon perustuviin etuuksiin (HE 309/1993 vp, s. 63). Siten esimerkiksi ansioihin sidottuja ja henkilön omaan suoritukseen perustuvia työttömyysturvaetuuksia lienee pidettävä yksilölle kuuluvana perustuslainsuojaa nauttivana omaisuutena myös erääntymättömiltä osiltaan.

Virkapalkat

Yhtenä erityisteemana voidaan ottaa esille kysymys virkamiesten palkkauksen nauttimasta omaisuudenturvasta. Takavuosina oli vallalla näkemys, jonka mukaan erääntymättömätkin virkapalkkaerät kuuluivat omaisuuden perustuslainsuojan piiriin. Ennen virkaehtosopimusjärjestelmään siirtymistä vuonna 1970 perustuslakivaliokunta noudatti tulkintalinjaa, jonka mukaan virkamiehen oikeus palkkatasonsa säilymiseen oli sellainen saavutettu oikeus, jonka alentaminen ei ollut tavallisella lailla mahdollista (PeVL 2/1970 vp ja 3/1970 vp). Vuonna 1970 hallitusmuotoon lisättiin nimenomainen säännös, joka mahdollisti virkaehtosopimusjärjestelmään siirtymisen tavallisella lailla. Tuon muutoksen jälkeen on tulkinnalliseksi lähtökohdaksi vähitellen kiteytynyt ajatus siitä, ettei virkamiehen odotuksia tulevasta palkkatasostaan voida enää pitää perustuslain suojaamina saavutettuina oikeuksina.

Muut julkiset edut

Muutoin perinteinen omaisuudensuojadoktriini on suhtautunut jokseenkin pidättyvästi ajatukseen siitä, että muut kuin erääntyneet rahamääräiset julkiset etuudet sekä ansaitut eläkkeet voisivat kuulua omaisuuden perustuslainsuojan

⁶⁰ Ks. lähemmin *Tuori* 1999, 620–622.

piiriin. Tällainen pidättyvä linja lieneekin ollut ainakin johonkin rajaan saakka perusteltua tilanteessa, jossa omaisuudensuojan ensisijaisesti velvoittamana tahona pidettiin lainsäätäjää ja jossa omaisuudelle annettava suoja myös miellettiin luonteeltaan nykyistä ehdottomammaksi. Tällaisessa asetelmassa on ymmärrettävää, ettei tulevan lainsäätäjän käsiä haluttu sitoa liian tiukoilla omaisuudensuojatulkinnoina tiettyihin olemassa oleviin avustus- ja etuusjärjestelmiin ja niiden tasoihin.

Valtionavut

Esimerkiksi yksityiskoulujen valtionapuja koskeneissa lausunnoissaan perustuslakivaliokunta on korostanut, että valtionavuista ja niiden ehdoista päättäminen kuuluu niihin asioihin, joista lainsäätäjän tulee voida päättää tavallisella lailla. Siten myöskään yksityiskouluille aiemmin maksetun valtionavun lakikauttamista uudella lailla ei lähtökohtaisesti pidetty omaisuudensuojan kannalta ongelmallisena toimenpiteenä. Kuitenkaan valtionapuasiatkaan eivät ole olleet kokonaan vailla omaisuudensuojajäykentöjä. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain omaisuudensuojasäännös nimittäin asettaa vaatimuksen siitä, että valtionavun lopettamisuhkaa taikka lupaehtoja hyväksikäyttämällä ei ole luvallista pyrkiä pakottamaan koulujen omistajia luovuttamaan omaisuuttaan kunnalle ilman täyttä korvausta. Tällainen menettely merkitsisi valiokunnan mukaan perustuslaissa asetettujen omaisuuden pakkolunastuksen edellytysten kiertämistä (ks. PeVL 3/1967 vp, 3/1974 vp ja 2/1975 II vp).

Edellä tarkasteltujen perustuslakivaliokunnan kannanottojen perusteella voitaneen tehdä sellainen yleisempikin johtopäätös, ettei omaisuudensuojan sellaisenaan ole katsottu merkittävästi rajoittavan lainsäätäjän toimivaltaa tehdä olennaisiakin muutoksia vallitseviin etuusjärjestelmiin uudella lailla. Kuitenkin perustuslain on katsottu suojaavan yksityishenkilöitä sitä vastaan, että julkisen vallan myöntämien tukien tai niiden ehtojen varjolla pyritäisiin kiertämään omaisuudensuojan taikka jonkin muun perusoikeuden asettamia olennaisia vaatimuksia. Perustuslaki edellyttää toisin sanoen ainakin sitä, ettei tukea vastaanottavia henkilöitä tällä perusteella pakoteta luopumaan keskeisistä perusoikeuksistaan.⁶¹

⁶¹ Tällä vaatimuksella on asiallisia yhtäläisyyksiä esimerkiksi Yhdysvaltalaisessa perusoikeusjuridiikassa korostetun *Unconstitutional Conditions* -doktriinin kanssa. Myös tuo doktriini edellyttää, ettei julkisen vallan myöntämiin lupiin, avustuksiin tai lisenseihin tule liittää asiaankuulumattomia yksilöiden perusoikeuksia rajoittavia ehtoja (ks. esim. *Stone–Seidman–Sunstein–Tushnet* 1996, 1757–1765).

Viranomaispäätöksiin ja lupiin perustuvat varallisuusarvoiset oikeudet

Perinteinen doktriini suhtautui jokseenkin pidättyvästi myös siihen ajatukseen, että esimerkiksi viranomaisten myöntämät luvat ja muunlaiset hallintopäätöksiin perustuvat varallisuusarvoiset oikeudet kuuluisivat sellaisenaan omaisuuden perustuslainsuojan piiriin.⁶² Tämäkin käsitys oli luonnollisesti kiinteässä yhteydessä siihen, että omaisuudensuojan katsottiin sitovan erityisesti lainsäätäjää. Ei olisi ollut mielekästä ajatella, että hallintoviranomaisten päätöksiin voitaisiin merkittävällä tavalla sitoa lainsäätäjän tulevaa päätösvaltaa. Näin ollen omaisuudensuojan merkitys jäi lupienkin osalta lähinnä välilliseksi. Jos esimerkiksi lailla toteutettavasta toimiluvan peruuttamisesta tai tietyn toiminnan monopolisoinnista seurasi yksityishenkilölle velvollisuus luovuttaa luvanvaraisen toiminnan harjoittamisessa käytettävää esineellistä tai muuta omaisuutta, taikka jos tällainen omaisuus kävi toimenpiteen vuoksi arvottomaksi, arvioitiin tilannetta tältä osin omaisuudensuojasäännöksen valossa.⁶³ Itse lupapäätöksen ei kuitenkaan ajateltu olevan omaisuutta perustuslain tarkoittamassa mielessä.

6.2.3. New property -kehitys

Viimeisen vuosikymmenen mittaan perustuslakivaliokunnan käytännössä on kuitenkin havaittavissa vähittäistä muutosta siinä suhteessa, millaiset julkiset etuudet voivat päästä osalliseksi omaisuuden perustuslainsuojasta. Tämä muutos merkitsee omaisuudensuojan soveltamisalueen vähittäistä laajentamista eräille sellaisille alueille, joihin sen aiemmin ei katsottu ulottuvan. Tässä yhteydessä on mahdollista puhua myös ns. uuden omaisuuden (*new property*) ottamisesta perustuslainsuojan piiriin. Uuden omaisuuden käsite on peräisin yhdysvaltalaiselta *Charles A. Reichilta*, joka vuonna 1964 laatimassaan artikkelissa kiinnitti huomiota siihen, että yksilöiden taloudellinen asema ja hyvinvointi on entistä laajemmassa mitassa tullut riippuvaiseksi erilaisista julkisen vallan päätöksistä ja toimenpiteistä kuten avustuksista, palveluista, toimiluvista ja yksinoikeuksista. Kun perinteinen omaisuudensuoja-ajattelu Yhdysvalloissa rakentui ajatukselle yksilöllä ennestään olevan omaisuuden suojaamisesta valtion toimia vastaan, oli valtiosta vähitellen muodostunutkin yksilöiden varallisuuden merkittävä alkulähde (*government as major source of wealth*). Vaikka erilaisia julkisen vallan myöntämiä etuuksia ja lupia ei voidakaan aina pitää aitoina yksilöllisinä oikeuksina perinteisessä mielessä, kohdistuu niihin liittyvään päätöksentekoon Reichin mukaan kuitenkin eräitä oikeusvaltiollisia ja perustuslaillisia vaatimuksia. Etuuksien myöntämiseen ja peruuttamiseen ei saa liittyä

⁶² Ks. esim. *Mäenpää* 1992, erit. 132–137. Vrt. *Uotila* 1967, 97–98.

⁶³ Ks. esim. PeVL 5/1976 vp, jossa oli kysymys ajanvietetautomaattitoiminnan monopolisoinnista. Ks. myös PeVL 7/1950 vp ja 8/1961 vp.

esimerkiksi syrjiviä tai mielivaltaisia piirteitä. Keskeistä on myös, ettei etuuk-sien ja lupien vastaanottamiseen liitetä sellaisia ehtoja, jotka rajoittaisivat nii-den saajien perusoikeuksia.⁶⁴

Tietyin edellytyksin joidenkin tällaisten uutta omaisuutta edustavien julkis-ten etuuksien voidaan katsoa lähestyvän perustuslain omaisuudensuojasään-nöksen soveltamisen piiriä. Kotimaisessa tulkintakäytännössä tämän suuntai-sesta kehitystä on nähtävissä erityisesti sellaisten eläke-etuuksien kohdalla, jotka eivät varsinaisesti täytä ansaitun eläke-edun kriteereitä. Esimerkiksi pe-rustuslakivaliokunnan lausunnoissa 35/1992 vp, 35/1993vp, 4/1994 vp sekä 22/1995 vp korostetaan kyllä edelleen sitä lähtökohtaa, että uudella lailla on sinänsä mahdollista heikentää sellaisia eläke-etuuksia, jotka eivät nauti ansait-tujen eläke-etujen omaisuudensuojaa, mutta kuitenkin tällaiset muutokset eivät saa olla eläkkeensaajien kannalta kohtuuttomia. Valiokunnan mukaan lainsäätäjän tulee tällaistenkin etujen kohdalla kunnioittaa edunsaajien oikeu-tettuja odotuksia eläkejärjestelmän tietynasteiseen pysyvyyteen ja järjestel-mään tehtävien muutosten vaikutuksia tulee tarvittaessa pehmentää muun muassa riittävin siirtymäaikajärjestelyin. Tällaiset kannanotot ilmentävät *Tuo-rin* mukaan eräänlaisen *valtiosääntöoikeudellisen luottamuksensuojaperiaat-teen* olevan vahvistumassa yksilöiden eläkkeisiin liittyvien perusteltujen talou-dellisten odotusten osalta.⁶⁵ Ainakin yhtenä tällaisen luottamuksensuojaperiaat-teen valtiosääntöisenä kiinnekohtana voidaan pitää nimenomaan omaisuuden-suojasäännöstä. Yksilöllä jo olevan varallisuuden ohella omaisuudensuoja voi siis antaa tietynasteista suojaa myös riittävän konkreettisille ja perustelluille varallisuusetuja koskeville tulevaisuuden odotuksille.

Omaksuttua tulkintatapaa voi pitää varsin perusteltuna muun muassa siltä kannalta, että se on omiaan lieventämään sitä tarpeettoman jyrkkää erottelua, joka perinteisen omaisuudensuojadoktriinin pohjalta muodostui ansaittujen ja muiden eläkkeiden välille. Yksilöiden legitiimien odotusten näkökulmasta oli nimittäin aihetta suhtautua kriittisesti sellaiseen perinteisestä tulkintalin-jasta seurauksena olevaan varsin jyrkkään erotteluun, jossa osan eläkkeistä katsottiin olevan turvattu jokseenkin kaikenlaisia muutoksia vastaan, kun taas toiset eläke-etuudet jäivät tyystin vaille omaisuuden perusoikeussuojaa. Nykyisen perusoikeusjärjestelmämme varaan rakentuvassa oikeusvaltiossa kenenkään yksilön perusteltujen toimeentulo-odotusten totaalista sivuutta-mista ei voida pitää hyväksyttävänä tulkintalähtökohtana.

Omaisuudensuojan ulottamista vastaisuudessa erääntyviin julkisiin etuihin voi-daan eläkkeiden ohella pitää perusteltuna ainakin sellaisten rahamääräisten

⁶⁴ Reich 1964, 733 ss. ja Eriksson 1989, 77–87. Reichin korostama vaatimus perusoikeuksia rajoittavien lupaehtojen kiellosta liittyy edellä kuvattuun Unconstitutional Conditions -doktriiniin (ks av. 61, s. 186).

⁶⁵ Tuori 1999, 623–624.

etuuksien kohdalla, joilla on olennaista merkitystä esimerkiksi yksilön toimeentulon, asumisen, terveydenhoidon tai opiskelun kannalta. Tällaisten etuuksien kohdalla omaisuudensuojan tulkitseminen tarpeettoman suppeasti voisi nimittäin osaltaan vaarantaa tai haitata perustuslakiin kirjattujen sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumista. Luonnollisesti omaisuudensuojaa ei ole tarpeen ymmärtää erääntymättömien julkisten etuuksien osalta yhtä tiukasti kuin jo erääntyneiden tai ansaittujen etuuksien kohdalla on asianlaita. Kuitenkin se luottamuksensuojan periaate, joka osaltaan on kiinnitettävissä perustuslain omaisuudensuojasäännökseen, edellyttää, ettei yksilöiden sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen kannalta keskeisiin etuuksiin ja niiden saamiseen edellytyksiin tehdä yllättävästi niin ratkaisevia muutoksia, että ne muodostuisivat etuuksien saajien kannalta kohtuuttomiksi. Omaisuudensuojaa luettuna perusoikeusjärjestelmän kokonaisuutta vasten edellyttää, että yksilöiden tulee voida suunnitella elämänsä riittävän ennakoitavalta pohjalta. Näin ollen esimerkiksi riittävät siirtymäaikajärjestelyt ovat olennainen edellytys sille, että tällaisiin etuusjärjestelmiin voidaan tehdä merkittäviä muutoksia.

Myöskään sellaisia lainvoimaisiin viranomaispäätöksiin ja -lupiin perustuvia yksilön oikeuksia ja odotuksia, joilla on heidän kannaltaan olennaista taloudellista merkitystä, ei ole nykyoloissa perusteltua jättää omaisuuden perustuslain suojan ulkopuolelle. Esimerkiksi toistaiseksi myönnettyllä elinkeinoluvalle saattaa olla yksilön taloudellisen aseman ja turvallisuuden sekä toimeentulon kannalta niin olennainen merkitys, että tällaisen luvan on perustuslain 18 §:n mukaisen elinkeinovapauden turvan ohella katsottava kuuluvan myös omaisuudensuojan piiriin. Onhan kysymys sellaisesta yksilölle lain mukaan myönnetystä edusta, joka on sekä riittävän konkreettinen että varallisuusarvoinen.⁶⁶ Kun omaisuudensuoja on suhteellista eikä ehdotonta, ei tällaisesta tulkinnaasta muodostu ehdotonta estettä sille, etteikö lainsäätäjä riittävän painavista syistä voisi muuttaa tällaiseen viranomaispäätökseen perustuvaa oikeustilaa. Kuitenkin se korostaa selkeästi ajatusta siitä, että myös lainsäätäjän tulee mahdollisimman pitkälle kunnioittaa sellaisia yksilöiden legitiimejä oikeuksia ja odotuksia, jotka perustuvat viranomaisten lainvoimaisiin päätöksiin. Äkinäiset ja luvanhaltijoille kohtuuttomat lainsäädännölliset muutokset eivät olisi sopusoinnussa omaisuudensuojaan kytkeytyvän luottamuksensuojan vaatimuksen kanssa.

Viranomaistoiminnan näkökulmasta erilaisille luville ja varallisuusarvoisille päätöksille tunnustettava omaisuudensuoja puolestaan korostaa entistäkin selvemmin vaatimusta siitä, että jälkikäteinen puuttuminen lainvoimaisiin edunsoviin hallintopäätöksiin ilman asianosaisen suostumusta on mahdollista vain laissa olevan riittävän yksilöidyn valtuutussäännöksen perusteella sekä jos myös muut perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täyttyvät. Tämän suun-

⁶⁶ Ks. *Hidén EIF V*, 706 ja *Tuori* 1999, 621–622.

taista lähtökohtaa korostavat toki hallinto-oikeudelliset oikeusvoimaopitkin⁶⁷, mutta omaisuuden perustuslainsuojan kautta nämä osin vailla tukevaa normipohjaa olleet opit voidaan kytkeä kiinteästi perusoikeusjärjestelmään.

Kotimainen oikeuskäytäntö omaisuudensuojasäännöksen merkityksestä tämän kaltaisten tilanteiden arvioinnin kannalta on vielä varsin niukkaa, mutta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä löytyy joitakin sellaisia ratkaisuja, joissa viranomaispäätöksiin perustuvien varallisuusarvoisten oikeuksien ja legitiimien odotusten on katsottu voivan olla omaisuutta (possessions) sopimuksen tarkoittamassa mielessä. Omaisuudensuojan on katsottu koskevan esimerkiksi sellaisia yksityishenkilön taloudellisia odotuksia, jotka liittyvät anniskeluluvan nojalla harjoitettavaan ravintolatoimintaan. Näin ollen kyseisen luvan peruuttamista tuli arvioida omaisuudensuoja-artiklan kannalta.⁶⁸

Kaavat ja suunnitelmat

Yksittäistä lupapäätöstä yleisluontoisempiin viranomaisten laatimiin suunnitelmiin ja kaavapäätöksiin perustuvien oikeuksien ja odotusten osalta omaisuudensuojan syntyminen riippuu siitä, kuinka konkreettisista ja reaalisista varallisuusarvoisista oikeuksista ja odotuksista kulloinkin on kysymys. Nähdäkseni ei ole periaatteellisia esteitä esimerkiksi sille, että yksityiskohtaiseen kaavaan perustuva rakennusoikeus sisällytettäisiin perustuslainsuojan piiriin kuuluvaksi omaisuudeksi. Toisaalta yleispiirteisempään kaavaan perustuvat odotukset eivät välttämättä ole niin konkreettisia, että ne nauttisivat omaisuuden perustuslainsuojaa.

Muiden perusoikeuksien merkitys

Lopuksi on tärkeätä korostaa, ettei niin sanotun uuden omaisuuden perustuslainsuoja rakennu Suomessa suinkaan vain omaisuudensuojasäännöksen varaan, vaan useilla muillakin perusoikeussäännöksillä on merkitystä tässä suhteessa. Tältä kannalta keskeisiä ovat erityisesti sosiaalisia oikeuksia (PL 19 §) ja elinkeinovapautta (PL 18 §) koskevat perusoikeussäännökset, joiden sosiaali-etuille ja elinkeinoluville antama suoja on monissa tilanteissa tehokkaampaa kuin omaisuudensuoja. Lisäksi on tärkeätä, että julkisia etuja koskevassa päätöksenteossa kunnioitetaan muun muassa yhdenvertaisuuden, syrjimättömyyden sekä menettelyllisten perusoikeuksien asettamia vaatimuksia.

Hyvänä esimerkkinä eri perusoikeuksien yhteisvaikutuksesta voidaan viitata Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapaukseen *Gaygusuz*, jossa katsottiin, että tietynlaisen työttömyysvakuutusmaksun suorittamiseen perustuvan

⁶⁷ Ks. esim. *Mäenpää* 2000, 383–391.

⁶⁸ Ks. tapaus *Tre Traktörer Ab*, 7.7.1989, kohta 53. Ks. myös *Fredin* 18.2.1991, kohta 40 ja *Pine Valley Developments Ltd* 29.11.1991, kohdat 51 ja 54.

työttömyysturvaetuuden epääminen tällaista maksua suorittaneelta henkilöltä yksistään sillä perusteella, että hän ei ollut Itävallan kansalainen, merkitsi sopimuksen omaisuudensuoja-artiklan ja syrjintäartiklan loukkausta yhdessä sovellettuina.⁶⁹

New property vs. saavutetut oikeudet

Tässä tarkasteltavana oleva ajatus yksilön uuden omaisuuden perustuslain-suojasta ei suinkaan merkitse paluuta kohti nyttemmin jo hylättyä oppia saavutettujen oikeuksien suojasta. Tuo staattisen privilegioyhteiskunnan ajoilta periytynyt oppi suhtautui ylipäänsä varsin torjuvasti mahdollisuuteen puuttua tavallisella lailla niin sanottuihin saavutettuihin oikeuksiin, jollaisina pidettiin esimerkiksi perinteisiä varallisuus-oikeuksia, reaali-privilegioita sekä virkamiesten saavuttamia palkkausetuja.⁷⁰ Uuden omaisuuden suojaan sen sijaan liittyy keskeisesti luottamuksensuojaperiaate, joka toimii punnintaperiaatteen tavoin. Yksilön legitiimien varallisuusarvoisten odotusten painoarvo on arvioitava tapauksittain ja niiden suojaaminen on suhteutettava muiden kulloisessakin tulkinta-asetelmassa keskeisten näkökohtien kanssa.

Kokoavasti voidaan todeta, että omaisuudensuojajärjestelmä on perinteisesti painottunut suojaamaan erityisesti yksityisoikeudellisia varallisuusarvoisia oikeuksia. Julkisoikeudellisista eduista suojaa on annettu lähinnä erääntyneille rahamääräisille etuuksille sekä ansaituille eläkkeille. Sittemmin suojan piiri on vähitellen lauantunut kattamaan muunlaisiinkin eläke-etuihin liittyviä odotuksia sekä sellaisia lainvoimaisia viranomaispäätöksiä, jotka perustavat yksilölle riittävän konkreettisia varallisuusarvoisia odotuksia. Sen sijaan epävarmat ja realisoitumattomat tulevaisuuden odotukset jäävät edelleen omaisuudensuojasäännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Kaiken kaikkiaan omaisuudensuojan soveltamisalan rajalinja näyttää siis olevan jonkinlaisessa liiketilassa. Yksilön oikeuksien ja legitiimien odotusten suojaa korostavan lähestymistavan mukaisesti on tulkita omaisuudensuojan soveltamisalaa rajata-pauksissa mieluummin lauantavasti kuin supistavasti.

6.2.4. Laillinen saanto

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan omaisuudensuojasäännös ei suojaa sellaista omaisuutta, jonka henkilö on hankkinut rikoksella (PeVL 33/2000 vp). Samoin valiokunta on katsonut, ettei perustuslaki anna kohtuuttomalle tai hyvän tavan vastaiselle sopimusehdolle taikka sellaisen nojalla kertyvälle

⁶⁹ Tapaus *Gaygusuz* 16.9.1996, kohdat 42–52.

⁷⁰ Ks. esim. *Kastari* 1947, 18–23, *Viljanen* 1988, 73–80 ja 192 ss. sekä *Jyräntä* 1989, 465–468 ja 491–492.

varallisuudelle samanlaista oikeussuojaa kuin oikeusjärjestyksen mukaisella ja hyväksyttävällä tavalla hankitulle varallisuudelle (PeVL 10/1973 vp, 3/1982 vp ja 13/1986 vp). Vastaavasti voitaneen katsoa, ettei niin sanottu perusteettomasti saatu etu (PeVL 3/1960 vp) tai muukaan sellainen omaisuus, jonka saanto-peruste on oikeusjärjestyksen vastainen, kuulu haltijansa perustuslainsuojaa nauttivaan varallisuuspiiriin.⁷¹

Esitetty ajatuskulku siitä, että vain laillisesti saatu omaisuus nauttii perustuslainsuojaa, vaikuttaa sinänsä selkeältä ja perustellulta lähtökohdalta. Kuitenkin sen suhteen on tehtävä eräitä merkittäviä täsmennyksiä. Asiaa ei nimittäin tule tulkintatilanteissa lähestyä niin, että erilaisten oikeudenvastaisesti saatujen varallisuusetujen katsottaisiin ikään kuin automaattisesti jäävän kokonaan omaisuudensuojasäännöksen soveltamisalan ulkopuolelle ja että tällainen varallisuus voitaisiin niin ollen muutta mutkitta ottaa pois yksityishenkilöltä. Pikeminkin liikkeelle on lähdettävä siitä olettamuksesta, että yksilön varallisuus on laillisesti hankittua ja että se niin ollen kuuluu lähtökohtaisesti perustuslainsuojan piiriin. Yksityishenkilön pankkitilin tai kukkaron sisältöön ei toisin sanoen ole lupa puuttua muutoin kuin laissa yksityiskohtaisesti määritellyissä oikeudenvastaisuustilanteissa. Vasta jos tuomioistuim tai muu toimivaltainen viranomaisen laillista menettelyä noudattaen ja lakiin perustuvan nimenomaisen toimivaltanormin perusteella päätyy siihen, ettei kyseistä varallisuutta ole hankittu laillisesti, on omaisuudensuojan mukaista ottaa omaisuus pois haltijaltaan ja toimittaa se oikealle omistajalleen.⁷² Luonnollisesti jo ennen asian lopullista ratkaisua on mahdollista omaisuudensuojan estämättä turvautua erilaisiin lakiin perustuviin väliaikaisiin turvaamistoimenpiteisiin, joiden kesto ei kuitenkaan saa muodostua kohtuuttoman pitkäksi oikeudenhaltijan kannalta.

Omaisuudensuoja siis edellyttää, ettei yksilön omaisuuteen voida puuttua muutoin kuin laissa olevien täsmällisten toimivaltasäännösten perusteella. Omaisuudensuoja ei kuitenkaan estä sellaisten normien asettamista, joissa määritellään, millä edellytyksillä jotakin saantoa voidaan pitää oikeudenvastaisena. Tällaisia lakeja säädettyäessä operoidaan kuitenkin omaisuudensuojan soveltamisalueella, joten niiden tulee täyttää perusoikeuksien rajoittamiselle asetetut yleiset edellytykset. Lähtökohtana toisin sanoen on, että yksilön omaisuus nauttii perustuslainsuojaa ja vain jos tuomioistuim tai viranomaisen asiaa tutkittuaan päätyy lakiin perustuvan toimivaltansa nojalla siihen, että omaisuuden saantoperuste onkin laitton, tällöin omaisuudensuoja väistyy eikä niin ollen estä laittomasti saadun varallisuuden ottamista pois kyseiseltä henkilöltä. Tällöinkin hänen käytössään tulee olla tehokkaat oikeussuojakeinot, joiden nojalla asia on mahdollista saattaa riippumattoman muutoksenhakuelimen tutkittavaksi.

⁷¹ Ks. Koillinen 2000, 79.

⁷² Koillinen 2000, 79–80 ja 215.

Vastaavat näkökohdat soveltunevat myös sellaisiin näkökohtiin kuin omaisuuden käytön vaarallisuus tai vahingollisuus toisten ihmisten hengelle tai terveydelle taikka ympäristölle. Voidaan nimittäin perustellusti lähteä siitä, ettei omaisuudensuojasäännöksen tarkoituksena ole suojata esimerkiksi sellaisia omaisuuden käyttötapoja, joista aiheutuu vakavaa vaaraa tai vahinkoa muiden yksilöiden perusoikeuksille. Samoin ympäristövastuusäännöksen (PL 20 §) perusteella on mahdollista katsoa, ettei esimerkiksi tärkeiden luontotyyppien ja uhanalaisten lajien esiintymispaikkojen turmeleminen ole sellaista omaisuuden sallittua käyttöä, jota perustuslaki suojaisi.⁷³ Näissäkään tilanteissa ei kuitenkaan ole oikeastaan kysymys omaisuudensuojasäännöksen soveltamisalaa ja relevanssia koskevista kannanotoista vaan pikemminkin tämän suojan rajoista. Kysymys ei tämänkaltaisissa punninnissa ole siitä, ettei omaisuudensuojasäännöksellä olisi asiassa lainkaan relevanssia, vaan siitä, että jotkin muut perusoikeudet tai muut painavat intressit syrjäyttävät tällaisessa tilanteessa omistajan käyttövapautta puoltavat näkökohdat.

6.3. Henkilöllinen soveltamisala

Perusoikeuksien henkilölliseen soveltamisalaan liittyviä kysymyksiä on käsitelty varsin laajalti edellä (jakso IV.2.6.), joten tässä yhteydessä on mahdollista pitäytyä varsin tiiviiseen esitykseen asiasta. Omaisuudensuojasäännöksen kohdalla voidaan pitää yleisenä lähtökohtana muiden perusoikeuksien tavoin sitä, että säännöksen tarkoituksena on suojata erityisesti yksilöitä ja heidän oikeuksiaan. Säännöksen suojan kohteena ei niin ollen ole esimerkiksi jokin esine, sopimus tai muukaan omaisuus materiaalisessa tai taloudellisessa mielessä ymmärrettyinä vaan ennen muuta yksilöiden varallisuusarvoiset oikeudet ja legitiimit odotukset. Suojan tehokkuuden kannalta ei siten ole olennaista esimerkiksi se, kuinka suuri rahallinen arvo kulloinkin tarkasteltavana olevalla omaisuudella on vaan se, kuinka perustavanlaatuinen merkitys kyseisellä varallisuudella on yksilölle. Kaikkein arvokkainta perustuslain näkökulmasta on sellainen omaisuus, joka on välttämätöntä esimerkiksi yksilön toimeentulon, asumisen, yksityisyydensuojan, uskonnonvapauden ja itsemääräämisoikeuden tai muiden perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Säännöksen tarkoituksena on suojata ja edistää yksilöiden taloudellista vapautta ja turvallisuutta.

6.3.1. Institutionaalinen ulottuvuus

Kuitenkaan ei ole poissuljettua ajatella, että omaisuudensuojaan voi liittyä myös muita kuin yksilöllisiä ulottuvuuksia. Ensiksi voidaan tarkastella omai-

⁷³ Kuusiniemi 1998, s. 40–41.

suudensuojan niin sanottua institutionaalista ulottuvuutta, joka on yhteydessä siihen, että omaisuudensuojakin voidaan ymmärtää paitsi yksilöllisenä oikeutena myös yleisenä koko oikeusjärjestelmän läpäisevänä oikeusperiaatteena tai -periaatteiden joukkona. Institutionaalisella ulottuvuudella voidaan omaisuudensuojan yhteydessä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että yksityinen omistusoikeus ja sopimusvapaus eräänlaisina perustavanlaatuisina varallisuusosoikeudellisina instituutioina ovat perustuslain suojaamia.⁷⁴ Tällainen ajatus on perusteltavissa muun muassa siltä kannalta, että omistusoikeus ja sopimus ovat sangen keskeisiä instituutioita siinä varallisuusosoikeuksien järjestelmässä, jonka varaan yksilöiden konkreettinen omaisuudenturva rakentuu. Toisaalta on kuitenkin pidettävä mielessä, ettei perustuslaillista omaisuudensuojaa ole syytä kytkeä liian tiukasti jollakin tietyllä hetkellä vallitseviin käsityksiin esimerkiksi omistusoikeudesta tai sopimuksesta. Omaisuudensuojan kannaltahan on olennaisinta, että yksilöiden taloudellinen toimintavapaus ja turvallisuus toteutuvat mahdollisimman hyvin perusoikeusjärjestelmän muodostamisissa puitteissa. Tässä mielessä omaisuudensuojan institutionaalista ulottuvuutta on pidettävä selvästi toissijaisena yksilöä suojaavaan ulottuvuuteen nähden. Omaisuudensuojasäännös ei siis sinänsä aseta esteitä omistusoikeus- tai sopimuskäsitysten muutoksille ja kehitykselle, kunhan säännöksen keskeisten yksilöllisten tavoitteiden toteutumista ei vaaranneta.

6.3.2. Kollektiivinen ulottuvuus

Omaisuudensuojasäännöksen on vakiintuneesti tulkittu suojaavan vain sellaisia varallisuusosoikeuksia ja -etuja, jotka kuuluvat jollekin tietylle yksityiselle subjektille. Siten erilaisten persoonattomien tai yksilöimättömälle henkilökoukulle kuuluvien sinänsä varallisuusarvoisten oikeuksien, etujen tai palvelujen käyttömahdollisuuksien ja odotusten on yleensä katsottu jäävän vaille omaisuuden perustuslainsuojaa. Näin ollen esimerkiksi jokamiehen oikeuksien ja erilaisten yleiskäyttöoikeuksien ei ole ajateltu kuuluvan omaisuudenturvan piiriin, koska niillä ei ole selkeää subjektia, vaan ne kuuluvat yhtäläisesti kaikille.⁷⁵ Samoin on katsottu, ettei viljelijäväestöllä (PeVL 7/1991 vp) taikka eläkeläisillä (PeVL 12/1995 vp) tällaisina abstrakteina ryhminä ole kollektiivista omaisuuden suo-

⁷⁴ Kastari 1972, s. 82–83, Kuusiniemi 1998, 20 ja Lehtonen 1999, 186.

⁷⁵ Ks. Kastari 1972, 70 ja Jyränki Oikeus 1978, 70. Perusoikeusuoistuksen valmistelun yhteydessä oli kuitenkin esillä myös ajatus jokamiehenoikeuksia koskevan säännöksen ottamisesta perustuslain ympäristöä suojaavan säännöksen osaksi. Ensin asiaa ehdotti perusoikeuskomitea (KM 1992:3, 361–362), mutta perusoikeustyöryhmä luopui tästä ajatuksesta (LaVO 2/1993, 106). Uudistuksen eduskuntakäsittelyn aikana puolestaan ympäristövaliokunta esitti, että perustuslakivaliokunta selvittäisi, olisiko ympäristövastuussäännöksessä säädettävä myös jokamiehen-oikeuksista (ks. YmVL 2/1994 vp). Perustuslakivaliokunta ei pitänyt tällaista sääntelyä aiheellisenä (PeVM 25/1994 vp, 10). Ks. myös Vihervuori 2001, 694–695.

jaa nauttivaa oikeutta odottaa, että tietyt etuusjärjestelmät säilyisivät entisellään. Myöskään kollektiiviset työehtosopimukset eivät perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan sellaisenaan kuulu suojan piiriin, vaan niihin perustuvat taloudelliset oikeudet saavat perustuslainsuojaa vain siltä osin kuin ne ovat tulleet yksittäisten työ sopimusten sellaisiksi osiksi, joilla on välitöntä taloudellista merkitystä yksilölle (PeVL 19/1992 vp ja 26/1997 vp).

Kuitenkaan omaisuuden suojan ulottaminen myös jollekin ryhmälle kuuluviin kollektiivisluonteisiin varallisuusarvoisiin oikeuksiin ei ole kokonaan pois suljettua vallitsevan doktriinin mukaan. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi toistuvasti katsonut, että tiettyjen pohjoisten kuntien luontaistaloudesta huomattavan osan elannostaan saaville asukkaille, joista valtaosa on saamelaisväestöä, kuuluva nautintaperusteisiin oikeuksiin rinnastuva oikeus kalastaa toisen vesialueella on sellainen varallisuusarvoinen etuus, jota perustuslain omaisuuden suojasäännös suojaa (PeVL 7/1978 vp, 5/1981 vp, 30/1993 vp ja 27/1997 vp). Vaikka kyseinen kalastusoikeus ei kuulukaan täsmällisesti yksilöitävissä oleville henkilöille, on tilanteessa kuitenkin kysymys sillä tavoin rajattua erityisryhmää koskevasta ja riittävän konkreettisesta varallisuusarvoisesta etuudesta, että sen on katsottu kuuluvan omaisuuden suojan piiriin. Näin ollen ryhmillekin kuuluvat varallisuus oikeudet voivat saada omaisuuden suojaa ainakin tilanteissa, joissa ryhmä on selvästi yksilöity ja kyseessä on riittävän konkreettinen varallisuus etu.

Muutoinkaan ei omaisuuden suojan kollektiivisiin ulottuvuuksiin ole välttämätöntä suhtautua aivan niin torjuvasti kuin tähänastisessa doktriinissa on ollut tapana, vaan näitäkin kysymyksiä on nähdäkseni syytä lähestyä jossakin määrin aiempaa avarammasta perspektiivistä. Omaisuuden suojahan ei muissakaan suhteissa enää rajoitu koskemaan vain perinteisiä yksilöllisiä ”oikeuksia”, vaan tämä suoja voi kattaa myös muunlaisia riittävän konkreettisia varallisuusarvoisia etuja ja odotuksia. Näin ollen myöskään kollektiivisluonteisia varallisuus etuja ei ole perusteltua sulkea automaattisesti omaisuuden suojan ulkopuolelle. Onhan täysin mahdollista, että joihinkin yleiskäyttöoikeuksiin voi yksilön näkökulmasta kytkeytyä sellaisia konkreettisia varallisuus odotuksia, joita ei olisi johdonmukaista jättää vaille perustuslainsuojaa.

Yleiskäyttöoikeuksien perustuslainsuojaan liittyviä kysymyksiä voidaan omaisuuden suojaa helpommin havainnollistaa eräiden muiden perusoikeuksien kohdalla. Yhtenä esimerkkinä tässä suhteessa voidaan viitata PL 18 §:ssä jokaiselle turvattuun oikeuteen lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Jos henkilö täysin laillisesti hyödyntää jotakin yleiskäyttöoikeutta esimerkiksi elinkeinotoiminnassaan, merkitsee tällaisen oikeuden rajoittaminen samalla rajoitusta kyseisen elinkeinotoiminnan harjoittamiseen. Voidaan ajatella esimerkiksi tilannetta, jossa tietyn patentin tai tekijänoikeuden suoja-aika on kulunut umpeen, jolloin kaikki voivat vapaasti hyödyntää kyseistä menetelmää tai teosta. Jos kysei-

nen immateriaalioikeus päätetäänkin tällaisessa tilanteessa palauttaa takaisin alkuperäisen oikeudenhaltijan yksinoikeudeksi, voi tästä aiheutua yleiskäyttöoikeuttaan hyödyntävälle elinkeinonharjoittajalle sellaisia taloudellisia menetyksiä, joita ei voida perustuslain näkökulmasta sivuuttaa (ks. esim. PeVL 1/1995 vp).

Yleiskäyttöoikeuksien ja jokamiehenoikeuksien perustuslainsuojan kannalta merkitystä voi olla myös esimerkiksi perustuslain ympäristövastuuta (20 §) ja liikkumisvapautta (9 §) koskevilla säännöksillä. Esimerkiksi perusoikeustöryhmä 1992 jättäessään jokamiehenoikeuksia koskevan erityissäännöksen pois perustuslain tekstistä korosti, että näiden oikeuksien perustuslaillinen suoja rakentuu välillisesti ympäristövastuusäännöksen kokonaisuuden sekä liikkumisvapautta turvaavan säännöksen varaan.⁷⁶ Siten yleistä liikkumisvapautta luonnossa tai vesistöissä samoin kuin muutakin luonnon virkistyskäyttöä koskevat rajoitukset voivat olla perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta relevantteja toimia, vaikka kysymys onkin kaikille kuuluvista oikeuksista. Näin ollen esimerkiksi kysymystä omistajien oikeudesta rakentaa ranta-alueille asutustaajamien läheisyydessä ei ole kaikissa tilanteissa mahdollista tarkastella ainoastaan omistajien omaisuudensuojan kannalta, vaan myös tällaisesta rakentamisesta aiheutuvaan yleiskäyttöoikeuksien supistumiseen voi liittyä perustuslailliselta kannalta merkityksellisiä näkökohtia.

Lisäksi kollektiivisia ulottuvuuksia voi liittyä moniin muihinkin perusoikeuksiin kuten yhdistymis- ja kokoontumisvapauteen sekä kielellisiin ja kulttuurisiin perusoikeuksiin.⁷⁷ Samoin TSS-oikeuksiin voi sisältyä yksilöllisten ulottuvuuksien ohella myös kollektiivisia aineksia.⁷⁸ Tästä näkökulmasta ei olisi johdonmukaista ajatella, etteivät jonkin ryhmän tai yleisön oikeudet tai odotukset voisi joissakin tilanteissa nauttia myös omaisuudensuojaa, jos ne vain ovat varallisuusarvoisia ja riittävän konkreettisia.

6.3.3. Luonnollinen henkilö – oikeushenkilö

Edellä (ks. jakso IV.2.6.) on seikkaperäisesti pyritty osoittamaan, että luonnollisten henkilöiden ohella myös oikeushenkilöillä voi olla välitöntä perustuslainsuojaa saavia perusoikeuksia. Kaikki perusoikeudet eivät kuitenkaan ole sellaisia, että niiden subjektina voisi olla oikeushenkilö, mutta omaisuudensuoja kuuluu epäilemättä niihin perusoikeuksiin, jotka suojaavat myös oikeushenkilöiden varallisuus oikeuksia. Tämän näkökannan taustalla on ajatus siitä, että

⁷⁶ LaVO 2/1993, 106.

⁷⁷ Ks. Viljanen 1999, 133–134.

⁷⁸ Ks. Eriksson 1998, 7–9.

omaisuudensuoja voidaan ymmärtää paitsi yksilöllisenä oikeutena myös yleisenä oikeusperiaatteena, joka velvoittaa julkista valtaa kunnioittamaan kaikkien yksityishenkilöiden omaisuutta ainakin tiettyjen keskeisimpien vaatimusten osalta. Omaisuudenturvan kohdalla suojan ulottumista oikeushenkilöihin voidaan perustella myös sillä, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen omaisuuden-suoja-artikla suojaa jo sanamuotonsakin perusteella oikeushenkilöiden omaisuutta.

Näin ollen ajatusta siitä, että perusoikeuksien ydintehtävänä on turvata yksilöiden oikeuksia, ei tule pyrkiä toteuttamaan rajaamalla oikeushenkilöiden omaisuus omaisuudensuojan soveltamispiirin ulkopuolelle. Sen sijaan tästä yksilöiden oikeuksien turvaamistehtävästä on mahdollista huolehtia soveltamalla omaisuudensuojasäännöstä käytännön ratkaisutilanteissa niin, ettei oikeushenkilöiden omaisuusetuuksille anneta välttämättä yhtä vahvaa suojaa kuin yksilöllisille etuuksille ainakaan tilanteissa, joissa tällaiset etuudet ovat toisiaan vastassa. Se kuinka pitkälle meneviä rajoituksia oikeushenkilön varallisuusetuihin pidetään hyväksyttävänä, riippuu edellä esitetyn tavoin olennaisesti siitä, kuinka selkeä yksilöliityntä kyseisillä varallisuuseduilla ja niihin kohdistettavilla rajoituksilla on.

6.3.4. *Julkisoikeudelliset subjektit*

Oikeushenkilöiden omaisuudensuoja koskee vain yksityisiä oikeushenkilöitä. Puhtaasti julkisoikeudelliset oikeushenkilöt, kuten valtio, kunnat, Suomen evankelis-luterilainen kirkko seurakuntineen sekä kansaneläkelaitos jäävät siten kokonaan omaisuuden perustuslainsuojan ulkopuolelle.⁷⁹

Erilaisten välilliseen julkishallintoon kuuluvien subjektien osalta puolestaan on tapauskohtaisesti arvioitava, missä määrin niiden varallisuus voi saada PL 15 §:n mukaista omaisuudenturvaa. Tällaisia subjekteja ovat esimerkiksi julkisoikeudelliset yhdistykset sekä julkisoikeudellisia tehtäviä hoitavat yhtiöt ja säätiöt. Tällaisten subjektien osalta lienee perusteltua lähteä olettamasta, jonka mukaan niiden varallisuusarvoiset oikeudet kuuluvat lähtökohtaisesti omaisuudensuojan piiriin. Siten se seikka, että ne esimerkiksi hoitavat julkisia tehtäviä tai saavat merkittävää julkista tukea toimintaansa, ei ole este omaisuudensuojan soveltavuudelle. Sen sijaan ne voivat olla perusteita, jotka vaikuttavat tällaisille subjekteille annettavan suojan tehokkuuteen sitä alentavasti.⁸⁰

⁷⁹ Ks. esim. *Hidén* LM 1971, 109–110 ja *Laaksonen* 1998, 143.

⁸⁰ Ks. esim. PeVL 45/1996 vp, jossa katsottiin, ettei työeläkevakuutusyhtiöitä lakisääteisiä tehtäviä hoitavina sosiaaliturvalaitoksina voitu omaisuudensuojan näkökulmasta rinnastaa suoraan ns. tavallisiin yksityisoikeudellisiin yhteisöihin, mutta toisaalta niitä ei voitu pitää sellaisina julkisinakaan subjekteina, jotka jäisivät tyystin omaisuudensuojan ulkopuolelle.

6.4. Soveltamisalan joustavat rajat

Lopuksi on vielä korostettava sitä seikkaa, ettei omaisuudensuojan yleislausekkeen soveltamisalueen ulkorajaa ole syytä nähdä täysin kiinteänä ja pysyvänä asiana vaan pikemminkin joustavana ja oikeuskehityksen mukana muuttavana. Omaisuudensuojassahan on kysymys yleisestä oikeusperiaatteesta tai pikemminkin periaatteiden kimpusta, jonka tarkoituksena on suojata yksilöille kulloinkin tärkeitä varallisuusetuja. Suojan piiriä ei niin ollen tule tulkita liian kapea-alaisesti eikä sitoa tätä tulkintaa liian vahvasti jonakin tiettynä hetkenä vallitseviin tai vallinneisiin käsityksiin siitä, millaiset varallisuus oikeudet ovat yksilöille tärkeitä. Sen sijaan asiaa koskevien käsitysten tulee voida elää ja muovautua yhteiskuntakehityksen asettamien vaatimusten mukaisesti. On myös tärkeää pitää mielessä, että omaisuudensuoja rakentuu niin kotimaisen perustuslain kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksenkin yhdessä muodostaman kokonaisuuden varaan. Suojan kulloisenkin ulottuvuuden hahmottamiseksi on siten tärkeää seurata niin kotimaisen kuin ihmisoikeussopimuksenkin omaisuudensuojasäännösten tulkinnassa omaksuttuja linjoja. Kotimaisen säännöksen soveltamisalaa ei normaalisti liene perusteltua tulkita ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa omaksuttua linjaa kapea-alaisemmin. Jos siis jonkin yksityishenkilölle kuuluvan varallisuusedun katsotaan nauttivan suojaa ihmisoikeussopimuksen nojalla, on sille yleensä perusteltua antaa myös perustuslaillista omaisuudensuojaa.

Lisäksi on huomattava, että omaisuudensuojan soveltamisala ja suojan tehokkuus ovat kiinteässä vuorovaikutuksessa keskenään. Voidaan perustellusti ajatella, ettei omaisuudensuoja ala ja lopu äkkinäisesti, vaan liikuttaessa säännöksen soveltamisalan ytimestä ulospäin sen reuna-alueita kohti suojan tehokkuus vaimenee liukuvasti. Vastaavasti lähestyttäessä omaisuudensuojan soveltamisalaa ulkopuolelta päin, alkavat sellaiset yleiset oikeusvaltiolliset oikeusperiaatteet kuin mielivallan, syrjinnän ja kohtuuttomuuden kiellot, luottamussuojaperiaate sekä eräät menettelylliset vaatimukset vähitellen voimistua ja täsmentyä. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa on siten yleensä perusteltua tulkita säännöksen soveltamisalaa mieluummin laventavasti kuin supistavasti. Soveltamisalan ulkoreunalla omaisuudensuojan asettamat normatiiviset erityisvaatimukset eivät nimittäin ole sillä tavoin tiukkoja, että ne merkittävästi kaventaisivat lainsäätäjän toimivaltaa painavista syistä asettaa omaisuuden käytölle erilaisia rajoituksia. Tällöin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten testiä voidaan soveltaa tietynlaisen joustavimman kaavan mukaan. Sen sijaan lähestyttäessä soveltamisalan keskiötä on perusteltua omaksua rajoitustestistä huomattavasti tiukempi versio.

7. PAKKOLUNASTUSSÄÄNNÖKSEN SOVELTAMISALA

7.1. Lähtökohtana suppea tulkinta

Omaisuuksensuojan yleislausekkeeseen (PL 15.1 §) verrattuna pakkolunastusta koskevan erityissäännöksen (PL 15.2 §) soveltamisalaa on syytä tulkita selvästi suppeammin. Tämä liittyy ennen muuta pakkolunastussäännöksen sisällölliseen ehdottomuuteen. Tässä säännöksessähän on kysymys kvalifioidusta lakivarauksesta, jonka kohdalla ei ole mahdollista omaisuuksensuojan yleislausekkeen tavoin tukeutua kokonaisvaltaiseen punnintaan kaikkien tulkintatilanteissa olennaisten näkökohtien välillä, vaan päätöksentekijän harkintavalta on sidottu kyseisessä säännöksessä asetettuihin erityiskriteereihin.⁸¹ Sellaista toimenpidettä, johon pakkolunastussäännös soveltuu, ei voida pitää perustuslain mukaisena, elleivät lailla säättämisen, yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimukset täyty. Pakkolunastussäännöstä sovellettaessa nämä vaatimukset saavat siis varsin määräävän aseman harkinnassa. Toisaalta näiden erityisvaatimusten lisäksi on huolehdittava siitä, että toimenpide täyttää myös perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Yleiset rajoitusedellytykset toisin sanoen täydentävät soveltuvien osin tässä kvalifioidussa lakivarauksessa asetettuja vaatimuksia.⁸² Siten esimerkiksi suhteellisuuteen, oikeusturvaan ja yhdenvertaisuuteen liittyviä vaatimuksia tulee kunnioittaa mahdollisimman pitkälti myös pakkolunastustilanteissa.

Pakkolunastussäännöksen asettamista erityisvaatimuksista varsinkin täyden korvauksen edellytys on siinä määrin ehdoton ja pitkälle menevä, että tämän säännöksen soveltamisalan laajentavaan tulkintaan on syytä suhtautua varauksellisesti. Yleisen tarpeen ja lailla säättämisen vaatimuksiin sen sijaan ei liity vastaavia erityisongelmia, sillä asettavathan jo perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytyksetkin vaatimukset siitä, ettei perusoikeuksia rajoiteta muutoin kuin hyväksyttävistä syistä ja että tällaisista rajoituksista säädetään lailla. Korvausedellytyksen osalta pakkolunastuslausekkeen suppeaa tulkintaa puoltaa muun muassa se seikka, että kysymystä korvaustarpeesta on mahdollista arvioida omaisuuksensuojan yleislausekkeenkin pohjalta. Tällöin tulkinnassa on kuitenkin mahdollista operoida huomattavasti väljemmissä puitteissa kuin pakkolunastussäännöksen kohdalla.⁸³ Yleislauseketta sovellettaessa kysymykset siitä, onko jostakin puuttumisesta suoritettava korvausta ja mikä on oikea korvaustaso, voidaan nimittäin ratkaista yleisiin rajoitusedellytyksiin kytkeytyvän koko-

⁸¹ Ks. Viljanen 1999, 183.

⁸² Viljanen 2001, 53–55.

⁸³ Ks. esim. KM 1992:3, 228.

naisharkinnan perusteella. Jos korvaus jostakin rajoituksesta katsotaan välttämättömäksi, ei korvaustaso tällöin ole sidottu täyteen korvaukseen, vaan myös jokin muu kohtuullinen korvaustaso saatetaan katsoa riittäväksi hyvitykseksi omaisuuteen puuttuvasta toimenpiteestä. Sen sijaan pakkolunastuksen kohdalla ei näyttäisi olevan mahdollisuuksia poiketa täyden korvauksen vaatimuksesta. Tässä mielessä on myös perusteltua sanoa, että pakkolunastussäännöksen soveltamistilanteissa joudutaan tavanomaista herkemmin tekemisiin omaisuuden suojan sääntövaikutuksen kanssa, jolloin kokonaisvaltaisen harkinnan ja punninnan tila merkittävästi kaventuu.

7.2. Vertailukohtana muut kvalifioidut lakivaraukset

Pakkolunastussäännöksen soveltamisalan tulkitseminen verraten suppeasti on johdonmukaista myös sen yleisemmän linjan kanssa, jota muidenkin perusoikeuksiin liitettyjen kvalifioitujen lakivarausten ja niiden asettamien erityisvaatimusten tulkinnassa noudatetaan. Esimerkiksi perustuslain 10.3 §:n kotirauhaa koskevan lakivarausten tulkinnassa perustuslakivaliokunta noudattaa melko pidättävyä linjaa ja ainakin joissakin tilanteissa se on tulkinnut säännöksen asettamia vaatimuksia selvästi väljemmin kuin säännöksen sanamuodon perusteella voisi päätellä.

Perustuslain 10.3 §:n mukaan lailla voidaan säätää ainoastaan sellaisista kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä, jotka ovat välttämättömiä perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi. Tätä säännöstä koskevassa tulkintakäytännössään perustuslakivaliokunta on katsonut esimerkiksi asuntovaunujen ja matkailuautojen asumiseen käytettävien tilojen sinänsä voivan kuulua säännöksessä tarkoitetun kotirauhan suojan piiriin. Valiokunnan mukaan kyseiset tilat jäivät kuitenkin tämän suojan reuna-alueelle siten, että niiden tarkastaminen rajavalvonnan yhteydessä voitiin sallia, vaikkeivät PL 10.3 §:n asettamat erityisvaatimukset täytyisikään. Valiokunnan mukaan kyseisiä kulkuneuvoja käytetään sekä liikkumiseen että asumiseen ja rajavalvonnan näkökulmasta niitä tuli tarkastella muiden kulkuvälineiden tavoin pikemminkin välineinä liikkua maasta toiseen kuin asumistiloina, joten kyseisen lakivarausten asettamat erityisvaatimukset eivät tässä tilanteessa tulleet sovellettaviksi. Kuitenkin näiden kulkuneuvojen luonne myös asuntona tuli ottaa huomioon niin, että niiden rajatarkastuksissa oli noudatettava erityistä hienotunteisuutta (PeVL 17/1998 vp).

Myös kyseisen säännöksen asettamia vaatimuksia siitä, minkälaiset kotirauhan piiriin ulottuvat toimenpiteet ovat välttämättömiä perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi, on valiokunnan eräissä tapauksissa tulkittu varsin joustavasti. Esimerkiksi onnettomuustutkinnan kohdalla perusoikeuksien turvaamisedellytyksen katsottiin täyttyvän, vaikkei ehdotuksen mukaisilla toiminnoilla välttämättä ollutkaan välitöntä merkitystä perusoikeuksien turvaamisen kannalta (PeVL 31/1998

vp).⁸⁴ Myös ulosottolainsäädäntöä koskevassa lausunnossaan valiokunta oli valmis tinkimään varsin pitkälle vaatimuksesta, jonka mukaan kotirauhaan puuttuvan toimenpiteen tulee olla perusoikeuksien turvaamisen kannalta välttämätöntä. Valiokunnan mukaan ulosmittauksen toimittamiseksi tarpeelliset omaisuuden etsimistoimet velallisen tai sivullisen asunnossa voitiin sallia tavallisella lailla myös siltä osin kuin kysymys oli julkisoikeudellisten rahasaamisten ulosmittauksesta, vaikkei julkisten saatavien pakkotäytäntöönpanoa voitukaan pitää yksilöiden perusoikeuksien turvaamisen kannalta välttämättömänä toimenpiteenä kuten oli asianlaita yksityisoikeudellisten saatavien osalta. Tämän kannan keskeisenä perusteluna valiokunnan lausunnossa viitattiin siihen, että ”oikeusvaltiossa ei ole perusteltua soveltaa velallisiin erilaisia toimenpiteitä saatavien sinänsä satunnaisesta oikeudellisesta luonteesta riippuen.” Lisäksi valiokunta perusteli kantansa ulosoton erityisluonteella sekä sillä, että käytännön ulosotto toiminnassa samalla velallisella olevien saatavien erottelminen niiden oikeudellisen perusteen mukaan olisi hankalaa (PeVL 12/2002).⁸⁵

Perustuslain 10.3 §:n kvalifioitua lakivarausta sovellettaessa näyttäisi siis olevan merkitystä muun muassa sillä seikalla, missä tarkoituksessa viranomaisille annetaan toimivaltaa ryhtyä kotirauhan piiriin ulottuviin toimenpiteisiin. Ainaakin osaa edellä tarkasteltuja tilanteita näyttäisi yhdistävän se, että arvioinnin kohteena olleiden toimenpiteiden keskeisenä tarkoituksena ei ollut yksilöiden kotirauhan ja yksityiselämän piiriin tunkeutuminen, vaan kotirauhaan puuttuminen liittyi niissä pikemminkin muunlaisiin tarkoituksiin niiden eräänlaisena väistämättömänä sivuvaikutuksena. Ilmeisesti ajatuksena oli, ettei näissä tilanteissa ollut varsinaisesti kysymys perustuslaissa tarkoitetuista kotirauhan piiriin ulottuvista ”toimenpiteistä” vaan joistakin lievemmistä toimista. Niinpä perustuslakivaliokunta oli valmis katsomaan, että tällaisissa tilanteissa kotirauhaa koskevan kvalifioidun rajoituslausekkeen edellytyksistä oli mahdollista tinkiä. Sen sijaan sellaisten toimivaltuuksien antamisen kohdalla, joiden keskeisenä tavoitteena on mahdollistaa juuri tunkeutuminen yksilöiden yksityiselämän ja kotirauhan suojan piiriin, on myös rajoituslauseketta aiheellista tulkita olennaisesti tiukemmin. Niinpä esimerkiksi teknisen tarkkailun sallittavuudelle on Viljasen mukaan asetettu puuttumisen välttämättömyyden suhteen sangen tiukat edellytykset.⁸⁶

Seuraavaksi on aiheellista kysyä, voidaanko tällaisten PL 10.3 §:ää koskevien tulkintojen perusteella tehdä joitakin päätelmiä myös omaisuuden pakko-

⁸⁴ Ks. Viljanen 1999, 342–346 ja Viljanen 2001, 145–146 ja 201–204.

⁸⁵ Tämän valiokunnan ratkaisun osalta olisi mahdollista esittää kriittisiä kysymyksiä varsinkin siinä suhteessa, olivatko lausunnossa esitetyt perustelut todella niin painavia, että ne oikeuttivat tulkinnan, jonka voidaan väittää merkitsevän melko selvää poikkeamista PL 10.3 §:n asettamista vaatimuksista. Tämän esityksen kannalta ei tämänkaltaisiin kysymyksiin kuitenkaan ole tarpeen tämän enemmälti paneutua.

⁸⁶ Viljanen 1999, 345–346.

lunastussäännöksen tulkinnan suhteen. Tiettyyn varovaisuuteen tässä suhteessa saattaa olla aihetta muun muassa sillä perusteella, että pakkolunastussäännöksestä poiketen kotirauhaa koskeva kvalifioitu lakivaraus on varsin tuore säännös, joka kirjattiin perustuslakiin vasta perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Sen sijaan pakkolunastussäännös on ollut nykymuodossaan voimassa jo vuodesta 1919 lähtien. *Viljasen* mukaan rajoitusperusteiden tyhjentävään luettelointiin perustuvien lakivarausten muotoiluun ja mitoittamiseen liittyy se ongelma, että etukäteen on vaikea ennakoida kaikkia niitä käytännön tilanteita, joissa säännös saattaa tulla sovellettavaksi, jolloin rajoitusperusteiden luettelo saatetaan muotoilla liian ahtaaksi.⁸⁷ Kotirauhasäännöksen osalta tätä vaaraa ei ilmeisesti onnistuttu kokonaan perusoikeusuudistuksen yhteydessä välttämään. Tulkintakäytännössä tätä ahtaasti muotoiltua rajoituslauseketta on kuitenkin pyritty kiertämään joustavoittamalla sen tulkintaa tietyissä tilanteissa.

Sen sijaan pitkään voimassa olleen pakkolunastussäännöksen tulkinnassa ei voitane antaa kovin suurta merkitystä sille olettamukselle, ettei perustuslainsäätäjä kenties kyennyt ennakoimaan säännöksen tulevia soveltamistilanteita.⁸⁸ Silti myös pakkolunastusta koskevan kvalifioitun lakivarausten tulkinnassa on kotirauhasäännöksen ja muiden kvalifioitujen lakivarausten tavoin perusteltua noudattaa verraten varovaista ja pidättyvää linjaa. Säännöstä tulee siis soveltaa sen normaalin tulkinnan mukaisella soveltamisalueella, mutta tämän soveltamisalan tulkinnallisiin lavennuksiin on syytä suhtautua pidättyvästi. Epäselvissä ja pakkolunastusta lähelle tulevissa tilanteissahan on mahdollista perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten varaan rakentuvassa harkinnassa antaa painoarvoa sille näkökohdalle, että kysymys on pakkolunastusta lähenevästä toimenpiteestä. Kun harkitaan, onko tiettyyn puuttumiseen sovellettava pakkolunastuslauseketta vai omaisuudensuojan yleissäännöstä, voidaan tulkinnassa kotirauhasäännöksen tavoin antaa ainakin jossakin määrin merkitystä sille seikalle, missä tarkoituksessa tiettyyn omaisuuteen puuttuvaan toimenpiteeseen ryhdytään. Tästä näkökulmasta pakkolunastussäännöksen keskeiseen soveltamisalaan kuuluvat erityisesti sellaiset tilanteet, joissa julkisen vallan toimenpiteen nimenomaisena tarkoituksena on omaisuuden pakkolunastaminen. Sen sijaan tilanteissa, joissa toimenpiteellä ei ole pakkolunastustarkoitusta, tulisi säännöksen soveltamisalan analogisiin lavennuksiin suhtautua varovasti.

7.3. Omaisuuden pakkolunastuksen käsite

Perustuslain 15.2 § koskee sanamuotonsa mukaan omaisuuden pakkolunastusta. Säännöksen tulkinnassa lienee perusteltua lähteä siitä olettamasta, että käsi-

⁸⁷ *Viljanen* 2001, 203.

⁸⁸ Toisaalta – kuten edellä on käynyt ilmi – perusoikeusuudistuksen yhteydessä pakkolunastussäännöksen muotoilua koskeviin kysymyksiin kiinnitettiin varsin niukasti huomiota.

tettä *omaisuus* käytetään PL 15 §:n kummassakin momentissa jokseenkin yhtenevässä merkityksessä. Ainakaan säännöksen tekstistä tai sen esitöistä ei löydy merkittäviä vasta-argumentteja tälle lähtökohdalle. Myös pakkolunastussäännös näyttäisi siis voivan soveltua kaikenlaisten sellaisten varallisuusarvoisten oikeuksien pakkolunastamiseen, jotka ylipäänsä kuuluvat omaisuudensuojasäännöksen soveltamisen piiriin. Kuitenkin perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnassa pakkolunastussäännöksen soveltamisala näyttää käytännössä rajoituneen koskemaan selvästi suppeampaa varallisuusetujen ryhmää kuin omaisuudensuojan yleislauseke. Tämän käytännön perusteella pakkolunastussäännöksen tyypillisimpään soveltamisalueeseen kuuluvat lähinnä perinteisiin kiinteisiin ja irtaimiin esineisiin ja niihin liittyviin oikeuksiin kohdistuvat julkisen vallan toimenpiteet.⁸⁹ Sen sijaan sellaisia ratkaisuja, joissa pakkolunastussäännökseen olisi nojaututtu esimerkiksi immateriaalioikeuksiin, velvoiteoikeuksiin tai ns. uuteen omaisuuteen kohdistuvien julkisen vallan toimenpiteiden perustuslainmukaisuutta arvioitaessa, ei perustuslakivaliokunnan käytännöstä ole löydettävissä. Tällä perusteella ei kuitenkaan voida tehdä sellaista johtopäätöstä, etteikö myös esimerkiksi tekijänoikeus, osuus yhtiössä taikka jokin muu vastaava omaisuudenturvan piiriin kuuluva varallisuusarvoinen oikeus voisi periaatteessa joutua perustuslaissa tarkoitetun pakkolunastustoimenpiteen kohteeksi ja näin tulla arvioitavaksi PL 15.2 §:n säännöksen pohjalta. Kuitenkin säännöksen tyypillisimmät soveltamistilanteet liittyvät erilaisten esineisiin liittyvien oikeuksien pakkosiirtoihin.

Pakkolunastuskäsitteen on perinteisesti katsottu tarkoittavan sellaista julkisen vallan toimenpidettä, jolla omaisuutta otetaan pakolla tai riistetään pois omistajaltaan.⁹⁰ Käsite viittaa siis ensi sijassa sellaisiin omistusoikeuden tai muiden omaisuudensuojaa nauttivien varallisuus-oikeuksien siirtoihin⁹¹ subjektilta toiselle, jotka voidaan toteuttaa oikeudenhaltijan tahdosta riippumatta.⁹² Pakkolunastukselle on siten ominaista, että siinä on mukana kaksi osapuolta. Näistä toinen joutuu luopumaan omaisuudensuojaa nauttivasta varallisuusedusta ja toinen subjekti vastaavasti saa tällaisen edun itselleen. Luovuttavan osapuolen tulee olla sellainen yksityinen subjekti, jonka omaisuus nauttii perustuslainsuojaa, mutta saavana osapuolena lunastuksessa voi sen sijaan olla joko julkinen tai yksityinen subjekti.

⁸⁹ Ks. esim. *Kuusiniemi–Peltomaa* 2000, 28.

⁹⁰ Ks. esim. *Kastari* 1947, 27, *Merikoski* LM 1947, 204, *Puhakka* 1956, 254 ja *Länsineva* 1992, 84–91 ja 100 ss.

⁹¹ Tässä yhteydessä on korostettava, että oikeuden ”siirtymisestä” puhutaan jossakin määrin kuvaannollisessa merkityksessä. Analyttisessä katsannossa saattaisi olla perustellumpaa luonnehtia asiaa niin, että pakkolunastuksessa omistajan oikeus häviää tai kapenee ja vastaavasti jokin toinen osapuoli saa uuden tai aiempaa laajemman oikeuden.

⁹² Ks. esim. *Hyvönen* 1993, 31–32 ja *Vihervuori* 2001, 298. Ks. myös KM 1992:3, 223.

Ollakseen säännöksessä tarkoitettua pakkolunastusta oikeuden siirron tulee myös olla luonteeltaan pysyvä ja lopulliseksi tarkoitettu.⁹³ Näin ollen esimerkiksi väliaikaisia kiinteistön käyttöoikeuden ottamisia ei yleensä arvioida pakkolunastussäännöksen vaan omaisuudensuojan yleislausekkeen valossa. Kuitenkin jos väliaikainen tilanne muodostuu kohtuuttoman pitkäksi, voi toisen- suuntainen johtopäätös olla perusteltu.

Tällaiseksi tilanne arvioitiin esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistui- men tapauksessa *Papamichalopoulos*, jossa omistaja ei voinut käyttää kiin- teistöjään vuosikymmeniin eikä myöskään disponoida niistä, koska ne olivat Kreikan laivaston valtaamina. Tilannetta oli niin ollen arvioitava omaisuuden pakkolunastuslausekkeen pohjalta, vaikkei omaisuutta muodollisesti ollut- kaan pysyvästi pakkolunastettu.⁹⁴

Myös pakkokriteerin on täytyttävä, jotta pakkolunastussäännöksen soveltami- nen tulisi kysymykseen. Säännöstä voidaan siis lähtökohtaisesti soveltaa vain sellaisiin varallisuus oikeuksien pysyviin siirtoihin, jotka voidaan toteuttaa oi- keudenhaltijan vastustuksesta huolimatta. Niinpä omistajan omasta vaatimuk- sesta tapahtuvat lunastukset jäävät yleensä säännöksen soveltamisalan ulko- puolelle.⁹⁵ Välttämätöntä ei kuitenkaan ole, että omaisuuden luovutus pakko perustuu välittömästi säännöksen sanamuotoon, vaan myös tosiasiallinen pak- ko voi täyttää kyseisen edellytyksen. Jos tietty sääntely esimerkiksi asettaa omistajan tilanteeseen, jossa tällä ei ole muuta reaalista toimintavaihtoehtoa kuin omaisuutensa luovuttaminen, on tilanteeseen sovellettava pakkolunastus- säännöstä (ks. PeVL 3/1967 vp, 3/1974 vp ja 2/1975 II vp).

7.4. Pakkolunastus vs. rajoitus

Rajoitusluonteisista toimista omaisuuden pakkolunastus eroaa ensinnäkin siinä suhteessa, että pakkolunastuksessa jokin varallisuus oikeudellinen etuus siirtyy tietyltä subjektilta toiselle, kun taas rajoitukset merkitsevät oikeudenhaltijan oikeuksien tai vapauksien kaventamista ilman, että jokin toinen selkeästi tie- dossa oleva subjekti saa itselleen kavennusta vastaavan edun. Pakkolunastustoi- men jälkeen lunastaja siis saa itselleen oikeuden käyttää lunastettua omaisuutta hyödykseen ja vastaavasti luovuttaja menettää oikeutensa omaisuuden tällai- seen hyödyntämiseen. Rajoitusluonteisissa toimissa sen sijaan ainoastaan kiel-

⁹³ Vihervuori 2001, 298.

⁹⁴ Tapaus *Papamichalopoulos* 24.6.1993, kohdat 43–45. Ks. tapauksesta myös *Pellonpää* 2000, 486–487 sekä *Åhman* 2000, 247.

⁹⁵ Ks. PeVL 5/1976 vp, jossa oli kysymys ajanvietaautomaattitoiminnan monopolisointia koske- vasta lakiehdotuksesta (HE 22/1976 vp).

letään esimerkiksi kiinteistön omistajalta jokin aiemmin sallittu kiinteistön käyttötapa, mutta kyseistä käyttötapaa ei kuitenkaan sallita millekään muulle subjektille.

Pakkolunastuksen ja omaisuuden yleisten käyttörajoitusten välillä on merkittävä periaatteellinen ero myös siinä suhteessa, että pakkolunastus kohdistuu yleensä vain joihinkin erityisesti ja sattumanvaraisesti valikoitaviin oikeudenhaltijoihin, kun taas omaisuuden käyttörajoitukset kohdistuvat jokseenkin samalla tavoin kaikkiin tietyt kriteerit täyttäviin oikeudenhaltijoihin. Tässä mielessä voidaan sanoa, että yleiset rajoitukset kohtelevat kaikkia tietynlaisessa asemassa olevia varallisuus oikeuden haltijoita yhtäläisellä tavalla, kun taas pakkolunastustoimet merkitsevät keskenään samanlaisessa asemassa olevien oikeudenhaltijoiden kohtelemista eri tavoin. Pakkolunastuksen tyypillisiin piirteisiin kuuluu siten poikkeaminen yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta. Näin ollen myös vaatimus täydestä korvauksesta voidaan nähdä pitkälti juuri hyvityksenä siitä, että tietty oikeudenhaltija joutuu kärsimään sellaisia erityisiä menetyksiä, joita muut vastaavassa asemassa olevat oikeudenhaltijat eivät joudu kohtaamaan. Sen sijaan yleisten rajoitusten kohdalla oikeudenhaltijoille ei yleensä tunnusteta oikeutta täyteen korvaukseen, koska ne kohtelevat kaikkia samassa asemassa olevia omistajia yhtäläisellä tavalla.⁹⁶

7.5. Tyypillisiä soveltamistilanteita

Perustuslakivaliokunnan käytännössä pakkolunastussäännöstä on sovellettu lähinnä erilaisten esineoikeuksien pakkosiirtojen yhteydessä. Tyypillisimpiä pakkolunastussäännöksen soveltamisalueen piiriin kuuluvia toimia ovat erilaiset omistusoikeuden pakko-otot. Säännöstä on sovellettu käytännössä esimerkiksi sellaisten lakiehdotusten kohdalla, jotka mahdollistavat kiinteistön tai sen osan lunastamisen pois omistajaltaan erilaisiin yhdyskuntasuunnitteluun, rakentamiseen tai ympäristönsuojeluun liittyvien tarpeiden toteuttamiseksi (ks. esim. PeVM 14/1977 vp, PeVL 16/1982 vp, PeVL 38/1998 vp). Samoin pakkolunastussäännöstä on sovellettu tilanteissa, joissa on ollut kysymys irtaimen esineen pakkoluovutusvelvollisuudesta.⁹⁷

Toisaalta esimerkiksi rikosoikeudellisten menettämisseuraamusten perustuslain mukaisuutta on arvioitu omaisuuden yleislausekkeen eikä pakkolunastuslausekkeen pohjalta (PeVL 33/2000 vp). Ei olisi mielekäästä ajatella, että

⁹⁶ Ks. yhdenvertaisuusargumentin merkityksestä pakkolunastuksen ja käyttörajoitusten välisen rajankäynnin kannalta esim. *Jyräki Oikeus* 1978, 71, *Hyvönen* 1993, 63–65 ja *Kuusiniemi* 1998, 24–25 ja 29. Ks. myös *Laaksonen* 1998, 170, jonka mukaan sattumanvaraisuus on yksi pakkolunastuksen keskeisistä tunnusmerkeistä.

⁹⁷ PeVL 9/1946 vp ja 3/1947 vp, joissa oli kysymys ampuma-aseiden pakko-otosta.

henkilön lainvastaisella tavalla hankkima omaisuus voitaisiin ottaa häneltä pois vain täyttä korvausta vastaan. Myöskään esimerkiksi veronmaksuvelvollisuutta ei olisi mielekästä lähestyä PL 15.2 §:n näkökulmasta, vaikka siinä onkin kysymys omaisuuden siirrosta yksityishenkilöiltä julkiselle vallalle. Samoin eräissä muissa omistusoikeuden siirtotilanteissa on katsottu, ettei pakkolunastussäännöksen soveltaminen ole perusteltua. Esimerkkinä voidaan viitata perustuslakivaliokunnan kunnallista etuosto-oikeutta koskevaan tulkintakäytäntöön, jossa eri osapuolten oikeusasemien analysoinnin perusteella päädyttiin siihen, ettei kyseiseen toimenpiteeseen valtuuttavaa lainsäädäntöä ollut aiheellista arvioida pakkolunastuslausekkeen vaan omaisuudensuojan yleislausekkeen pohjalta.

Tosin vielä lausunnossaan 3/1975 vp perustuslakivaliokunta katsoi, että kunnalle myönnettävä oikeus lunastaa vapaaehtoisella kaupalla myyty kiinteistö niillä ehdoilla, joista kaupan osapuolet olivat sopineet, puuttui omaisuudensuojaan sillä tavoin, että pakkolunastuksen edellytyksiä oli analogisesti sovellettava. Sen sijaan myöhemmissä ratkaisuissaan valiokunta on katsonut, ettei etuostoa ole perusteltua arvioida pakkolunastuslausekkeen pohjalta. Lausunnossaan 5/1988 vp valiokunta ilmaisi jokseenkin suoraan, että sen aikaisempi tulkinta perustui puutteelliseen tilanneanalyysiin. Tällä kerralla valiokunta korosti, että etuosto-oikeuden käyttämisen oikeusvaikutuksia on tarkasteltava erikseen sekä myyjän että ostajan kannalta. Myyjän näkökulmasta etuosto-oikeuden käyttäminen merkitsee valiokunnan mukaan lähinnä luovutuskompetenssin rajoitusta, kun kunta tulee ostajan sijasta kaupan osapuoleksi. Tällainen rajoitus ei valiokunnan mukaan loukkaa myyjän oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön. Myyjä saa vapaaehtoisesti myymästään kiinteistöstä joka tapauksessa sen vastikkeen, josta kaupassa on sovittu. Ostaja puolestaan ei ennen etuostolle varatun ajan kulumista umpeen saa kiinteistöön niin pitkälle kehittyntä oikeutta, että se kuuluisi hallitusmuodon omaisuudensuojasäännöksen suojan piiriin. Valiokunnan mukaan ostaja ei tällaisessa tilanteessa menetä omistusoikeutta, vaan se jää häneltä saamatta. Näin ollen etuosto-oikeuden perustavaa lakiehdotusta ei tule arvioida omaisuuden pakkolunastussäännöksen vaan omaisuuden suojan yleislausekkeen pohjalta.

Valiokunnan omaksumaa perusratkaisua asiassa ei ole aihetta kyseenalaistaa, mutta sen käyttämä argumentaatiotapa kuitenkin kaipaa jälkikäteen arvioiden täsmennystä. Kun arvioidaan kiinteistön ostajan asemaa etuostotilanteessa, lienee tarpeettoman pitkälle menevä yksinkertaistus todeta, ettei tämän oikeusasema lainkaan kuuluisi omaisuuden perustuslaillisen suojajärjestelmän piiriin. Perustellumpaa sen sijaan on nähdäkseni lähteä siitä ajatuksesta, että omaisuudensuojasäännös kyllä voi sinänsä suojata myös tällaisen ostajan oikeusasemaa, vaikka kysymys ei vielä olekaan omistusoikeudeksi asti kehittyneestä oikeudesta. Tällaista asetelmaa olisi kuitenkin arvioitava omaisuudensuojan yleislausekkeen eikä pakkolunastussäännöksen pohjalta. Näin ollen tilanteen oikeudellinen arviointi olisi nykyoloissa rakennettava sille pohjalle, että selvitetään, onko kunnallisen etuoston taustalla sellaisia hyväksyttäviä syitä, jotka oikeuttavat puuttumaan ostajan varallisuusoikeyteen ehdotetulla tavalla sekä täyttyvätkö muut yleiset rajoitusedellytykset.

Osalunastus toisen subjektin hyväksi

Kiinteistöjen täyslunastuksen ohella perustuslain pakkolunastussäännös voi soveltua myös ns. osalunastustilanteissa. Tämä merkitsee sitä, että säännös soveltuu sellaisissa tilanteissa, joissa pakkosiirretään oikeussubjektilta toiselle jokin omistusoikeutta rajoitetumpi esineoikeus.⁹⁸ Siten muun muassa erityisen pysyvän käyttöoikeuden tai muun rasitteen perustaminen toisen omistamaan kiinteistöön toisen subjektin hyväksi voi merkitä perustuslain tarkoittamaa omaisuuden pakkolunastusta. Pakkolunastussäännöksen asettamia vaatimuksia on siten noudatettava esimerkiksi sellaisissa pakkotoimitilanteissa, joissa yksittäisen kiinteistön omistaja velvoitetaan luovuttamaan naapurikiinteistön taikka voimayhtiön hyväksi oikeus rakentaa tie tai voimalinja kiinteistönsä poikki, vaikkei kiinteistön tai sen osan omistusoikeutta sinänsä siirrettäisikään.⁹⁹ Näissäkin tilanteissa tapahtuu selkeä varallisuusarvoisen oikeuden siirto oikeuspiiristä toiseen. Vastaavanlaisesta siirrosta on kysymys myös silloin, kun tällaisia erityisiä käyttöoikeuksia pakkotoimin lakkautetaan.

Pakkolunastussäännöksen pohjalta perustuslakivaliokunta on arvioinut myös sellaista sääntelyä, jolla vesivoimalaitoksen haltija oikeutettiin nostamaan vedenkorkeutta ja sitä kautta aiheuttamaan erityistä taloudellista menetystä toisille kiinteistönomistajille näille kuuluvien maa-alueiden jäädessä pysyvästi veden alle. Samoin valiokunta sovelsi pakkolunastussäännöstä asetelmaan, jossa koskenomistaja oikeutettiin suuremman kokonaisvesivoimatehon saavuttamiseksi tekemään toiselle kuuluvaan koskeen sellaisia muutoksia, joiden seurauksena tämän kosken vesivoima pysyvästi vähenisi tai häviäisi.¹⁰⁰ Tällaisessakin tilanteessa yhden subjektin konkreettista ja erityistä taloudellista menetystä vastasi toiselle subjektille koituva konkreettinen taloudellinen hyöty, joten pakkolunastussäännöksen soveltamista voidaan näissä tilanteissa pitää perusteltuna.

Näidenkin ratkaisujen voidaan nähdä liittyvän yhdenvertaisen kohtelun vaatimukseen. Harkintatilanteissa, joissa on mukana useita yksityisiä osapuolia, julkisen vallan ei ole lupa ilman hyväksyttävää syytä suosia tai syrjiä yhtä osapuolta suhteessa muihin osapuoliin. Pakkolunastussäännös puolestaan edellyttää, että lainsäätäjä ei voi valtuuttaa yhtä varallisuusosoikeuden haltijaa omaksi taloudelliseksi edukseen aiheuttamaan toisille varallisuusosoikeuden haltijoille merkittäviä ja normaalin sietämisvelvollisuuden¹⁰¹ ylittäviä vahinkoja ja talou-

⁹⁸ Kuusiniemi 1997, 35.

⁹⁹ Ks. Kuusiniemi 1997, 67.

¹⁰⁰ Ks. PeVL 5 ja 8/1947 vp.

¹⁰¹ Ks. Kuusiniemi 1997, 29–30.

dellisiä menetyksiä kytkemättä valtuuttavaan sääntelyyn velvollisuutta korvata tällaiset vahingot ja menetykset täysimääräisesti. Vastaavasti julkinen valta ei voi asettaa hyvin olennaisia erityisrajoituksia jonkin tietyn osapuolen toimintavapauksiin jonkin toisen tilanteessa mukana olevan yksityisen osapuolen taloudellisten etujen hyväksi ilman vastaavaa korvausvelvollisuutta. Siten pakkolunastussäännöksen asettamia vaatimuksia saattaa olla perusteltua soveltaa esimerkiksi tilanteessa, jossa metsänhoidolliset toimenpiteet jollakin yksilöidyllä kiinteistöllä kiellettäisiin pysyvästi jonkin tietyn matkailuyrityksen taloudellisten intressien edistämiseksi.

Yleistä etua palvelevat rajoitukset

Sen sijaan erilaisia yleisen edun vuoksi toteutettavia omistajan oikeusaseman rajoituksia ei ole yleensä syytä tulkita omaisuuden pakkolunastukseksi, vaikka niistä sinänsä koituisikin ulkopuolisille tahoille taloudellista etua. Olennaista pakkolunastussäännöksen soveltamisen kannalta on nimittäin se, että siinä tietyn subjektin erityistä varallisuusedun menetystä tai kavennusta vastaa jonkin toisen subjektin hyväksi tuleva riittävän konkreettinen ja kavennukseen selkeässä vastaavuussuhteessa oleva varallisuusarvoinen oikeus tai etu. Siten useimmat rakentamista, päästöjä tai luonnonvarojen hyödyntämistä koskevat rajoitukset jäävät pakkolunastussäännöksen soveltamispiirin ulkopuolelle, vaikka ulkopuoliset tahot sinänsä saattavatkin hyötyä rajoituksista taloudellisesti. Yleensä tällaiset rajoitukset eivät kohdistu vain joihinkin erityisesti valikoituviin omistajiin, vaan niitä sovelletaan yhtäläisesti kaikkiin asetetut soveltamisedellytykset täyttäviin subjekteihin. Pakkolunastussäännöksen soveltamista vastaan puhuu tällaisissa tilanteissa myös se näkökohta, että omistajan asemaan kohdistettavasta rajoituksesta taloudellista etua saavien subjektien piiri ei ole selkeästi yksilöitävissä. Esimerkiksi jokamiehen kalastusoikeuksien laajentamista ei pidetty omaisuuden pakkolunastuksena, vaan omaisuuden käyttörajoituksena, vaikka toimenpiteen katsottiinkin merkitsevän omistajan kalastusoikeuden ja eksklusiovallan rajoittamista samassa suhteessa kuin ulkopuolisten kalastusoikeutta laajennettiin (ks. PeVL 5/1981 vp ja 8/1996 vp). Tämä velvollisuus kuitenkin kohdistui yhtäläisesti kaikkiin kalavesien omistajiin ja myös hyödynsaajatahona oli yksilöimätön joukko ihmisiä, joten kysymys ei ollut sellaisesta erityisestä omaisuusarvoisten oikeuksien siirtämisestä tietyltä subjektilta toiselle, jota PL 15.2 §:ssä tarkoitetaan.

Myös velkasuhteen eri osapuolten oikeusasemia uudelleen järjestäviä lakiehdotuksia on säännönmukaisesti arvioitu omaisuudensuojan yleislausekkeen eikä pakkolunastuslausekkeen pohjalta, vaikka tällaisista sääntelyistä saattaa seurata velkasuhteen jollekin osapuolelle taloudellista etua ja toiselle taas vastaavia menetyksiä (ks. esim. PeVL 23/1992 vp ja 37/1998 vp). Tällaiseen sääntelyyn ei kuitenkaan liity pakkolunastukselle tyypillistä sattumanvaraisuut-

ta, vaan se muuttaa ja muovaa samalla tavoin kaikkien samassa asemassa olevien velkasuhteen osapuolten oikeuksia ja velvollisuuksia.

Omaisuuksensuojan yleislausekkeen pohjalta arvioitavina omaisuuden käyttörajoituksina on pidetty myös sellaisia lainsäädännöllisiä toimia, joilla on luotu ulkopuolisille tahoille oikeus saada käyttöä ja hyödyntää erilaisia toisille kuuluvia johto- tai kaapeliverkkoja omassa toiminnassaan (ks. esim. PeVL 2/1986 vp, 1/1996 vp, 47/1996 vp). Omaksuttua tulkintaa voidaan perustella muun muassa sillä seikalla, että tällaiset verkonvuokraus- ja muut vastaavat velvoitteet eivät merkitse tietyn varallisuusosoikeuden pysyvää siirtoa oikeussubjektilta toiselle, vaan vuokrausvelvoite on saatettu rajoittaa koskemaan vain sitä osaa verkon kapasiteettia, jota verkonomistaja ei tarvitse omaan toimintaansa. Kuitenkin näissä tilanteissa on lähdetty ikään kuin itsestään selvyytenä siitä vaatimuksesta, että verkon käyttöoikeuden saajan tulee suorittaa verkonhaltijalle kustannuksia vastaava kohtuullinen korvaus tällaisesta käytöstään. Tällainen vaatimus on sopusoinnussa sen pakkolunastuslausekkeen taustalla olevan yleisemmän periaatteen kanssa, että jollekin tietylle ulkopuoliselle subjektille voidaan myöntää erityinen oikeus käyttää toisen omaisuutta omaksi taloudelliseksi hyödykseen ainoastaan asianmukaista korvausta vastaan.

7.6. Tosiasiallinen pakkolunastus

7.6.1. Lähtökohtia

Pakkolunastussäännöksen soveltamisalan keskiössä ovat edellä kuvatulla tavalla erilaisten varallisuusarvoisten oikeuksien pysyvät siirrot oikeussubjektilta toiselle. Tämän lisäksi oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin katsottu, että säännös voi joissakin tilanteissa tulla sovellettavaksi muuntayppistenkin toimenpiteiden kohdalla, jos nämä toimet voidaan tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastaa omaisuuden pakkolunastukseen.¹⁰² Myös perustuslakivaliokunnan mukaan pakkolunastussäännöksen soveltaminen voi olla perusteltua sellaisissa tilanteissa, joissa on kysymys niin merkittävistä omaisuuden käyttörajoituksista, että niiden tosiasialliset vaikutukset rinnastuvat omaisuuden pakkolunastukseen.¹⁰³ Samoin ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä tämä ajatus on tunnustettu.¹⁰⁴ Näyttää siis kaiken kaikkiaan siltä, ettei pakkolunastussäännök-

¹⁰² Ks. esim. Kuusiniemi 1998, 24–25, Laaksonen 1998, 169 sekä Vihervuori 2001, 298.

¹⁰³ Ks. PeVL 38/1998 vp.

¹⁰⁴ Ensimmäisen kerran tämä lähtökohta todettiin vuonna 1982 Sporrang ja Lönnroth tapauksessa 23.9.1982, kohta 63 ja on sittemmin toistettu lukuisissa tapauksissa. Ks. myös Pellonpää 2000, 487–488 ja Åhman 2000, 247.

sen soveltamisala rajoitu ainoastaan muodollisiin pakkolunastustilanteisiin, vaan se voi tulla sovellettavaksi myös tosiasiallisissa (*de facto*) pakkolunastustilanteissa.

Milloin rajoitusluonteisia toimenpiteitä tulisi pitää niin merkittävänä ja pitkälle menevinä, että ne tosiasiallisilta vaikutuksiltaan ovat rinnastettavissa omaisuuden pakkolunastukseen? Mitään täysin yksiselitteisiä arviointikriteereitä ei tämän tulkintakysymyksen suhteen ole kotimaisessa tulkintakäytännössä muodostunut. Kuitenkin voidaan sanoa, että vallitseva doktriini näyttää asettavan tässä suhteessa kynnyksen varsin korkealle, eikä pakkolunastussäännöksen soveltamista rajoitusluonteisten toimien kohdalla siten pidetä aiheellisenä muutoin kuin varsin poikkeuksellisissa tilanteissa. Niinpä perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännössä on yleensä arvioitu varsin pitkällekin meneviä rajoitustyyppisiä toimia ja kieltoja omaisuudensuojan yleislausekkeen pohjalta. Esimerkiksi rakennussuojelulainsäädäntöön (PeVL 2/1964 vp, 16/1982 vp ja 6/1983 vp), väestönsuojelulainsäädäntöön (PeVL 6/1989 vp), maa-aineslakiin (PeVL 3/1981 vp ja 6/1981 vp) sekä luonnonsuojelulakiin (PeVL 21/1996 vp) liittyviä erilaisia omaisuuden käyttörajoituksia, kieltoja, käskyjä ja sietämisvelvoitteita valiokunta on arvioinut omaisuudensuojan yleissäännöksen pohjalta. Tosin maa-aineslain kohdalla valiokunnan vähemmistö katsoi, että maa-ainesten ottamisrajoitus merkitsi sellaista erityisen oikeuden pakkolunastusta, johon olisi tullut soveltaa hallitusmuodon pakkolunastussäännöstä.¹⁰⁵ Valiokunnan enemmistö ei tähän käsitykseen kuitenkaan yhtynyt.

Toisaalta vuonna 1981 antamassaan kalastuslainsäädännön uudistamista koskeneessa lausunnossa (PeVL 5/1981 vp) perustuslakivaliokunta arvioi omaisuuden pakkolunastuksena eräitä sellaisia säännöksiä, joiden mukaan tiettyjen erityisten kalastusoikeuksien haltijat voitiin määrättyin edellytyksin velvoittaa luopumaan tällaisista oikeuksistaan. Vaikka kysymys ei ollut kyseisten kalastusoikeuksien pakkosiirrosta subjektilta toiselle, vaan mahdollisuudesta niiden lakkauttamiseen, valiokunta kuitenkin rinnasti ne omaisuuden pakkolunastukseen. Valiokunnan mukaan kysymys oli puuttumisesta ”laillisesti saatuun erityiseen oikeuteen siten, että oikeudenhaltija velvoitetaan korvausta vastaan luopumaan määrätystä oikeudesta kiinteän omaisuuden käyttämiseen”. Tällainen tilanne tuli valiokunnan käsityksen mukaan rinnastaa sen toteuttamisedellytyksiä harkittaessa HM 6.3 §:ssä tarkoitettuun

¹⁰⁵ Myös oikeuskirjallisuudesta löytyy kannanottoja laajemman pakkolunastuskäsitteen puolesta. Erityisesti *Erkki Pystynen* on ollut valmis tulkitsemaan varsin monenlaiset omaisuuden käyttörajoitukset pakko-ottoon rinnastuviksi toimiksi. Tätä tulkintatapaansa Pystynen on perustellut muun muassa sillä, että omaisuuden jonkin tietyn käyttömuodon kieltäminen tai merkittävä rajoittaminen tulisi rinnastaa sellaiseen erityisen oikeuden lunastukseen, josta lunastuslaissa (603/1977) säädetään (ks. *Pystynen* 1984, erit. s. 110–113 ja 292–296). Tässä suhteessa Pystynen käsitys vastaa pitkälti yhdysvaltalaisen *Richard Epsteinin* näkemystä siitä, että ”*partial taking*” ja ”*complete taking*” eivät perustuslaillisesta näkökulmasta eroa toisistaan ratkaisevasti (ks. *Epstein* 1985, 57 ss. ja *Lämsineva* 1998, 217).

omaisuuden pakkolunastukseen. Kyseisessä lausunnossa valiokunta sovelsi pakkolunastussäännöstä myös sellaiseen säännöksen, jonka mukaan vesialueen omistaja voitiin velvoittaa vuokraamaan omistamansa kalavedet toiselle henkilölle ammattimaisesti harjoitettavaa kalastusta varten (s. 5–6).

7.6.2. Koskiensuojelu

Selkeimmän ja merkittävimmän esimerkin ratkaisuiista, joissa omaisuuden pakkolunastussäännöksen on katsottu soveltuvan rajoitusluonteistenkin toimenpiteiden kohdalla, muodostavat perustuslakivaliokunnan koskiensuojeluasioissa antamat lausunnot (ks. PeVL 18/1982 vp, 8/1986 vp, 4/1990 vp ja 21/1993 vp). Näissä lakiehdotuksissa ei ollut kysymys varallisuusarvoisen oikeuden pakko-siirrosta oikeussubjektilta toiselle, vaan yleisen edun vuoksi lailla asetettavasta kiellosta rakentaa voimalaitoksia tiettyihin nimettyihin vesistöihin. Kyseisiä lakiehdotuksia arvioidessaan perustuslakivaliokunta kuitenkin päätyi siihen, että tällainen lailla asetettava omaisuuden käyttöä ja hyödyntämistä koskeva kiello tuli vaikutuksiltaan rinnastaa omaisuuden pakkolunastukseen, koska se merkitsi kyseisen omaisuuden taloudellisesti merkittävimmän käyttömuodon kieltämistä kokonaan ja pysyvästi nimetyissä vesistöissä. Lait oli siten mahdollista säätää tavallisena lakina vain sillä edellytyksellä, että vesivoiman omistajille ja haltijoille säädettiin suorittavaksi täysi korvaus niistä menetyksistä, joita voimalaitoksen rakentamiskiellosta aiheutui. Tätä johtopäätöstä ei muuttanut se, ettei kyseisillä oikeudenhaltijoilla muutoinkaan ollut ehdotonta oikeutta voimalaitoksen rakentamiseen, vaan tällaisen oikeuden saaminen edellytti ensin vesilain mukaisen luvan saamista. Jos lupa olisi vesilain perusteella tullut evätyksi, ei omistajilla olisi ollut oikeutta korvauksiin.¹⁰⁶

Ensimmäinen valiokunnan koskiensuojelulausunnoista koski *Ounasjoen* erityissuojelulakiesitystä (PeVL 18/HE 279/1982 vp). Tässä lausunnossa omaksutun pakkolunastusrinnastuksen oikeudellista arviointia hankaloittaa merkittävästi se seikka, että valiokunta perusteli kantaansa tältä osin varsin niukasti. Tarkastelunsa lähtökohdaksi valiokunta esitti aikaisempaan käytäntönsä tukeutuen, että oikeus vesivoiman käyttöön on omaisuuden perustuslainsuojaa nauttiva taloudellinen etuus. Tämän jälkeen lausunnossa todettiin lyhyesti, että ”vesivoimaa voidaan pitää uusiutuvana luonnonvarana, jonka suurin taloudellinen merkitys omistajalle tai käyttöoikeuden haltijalle liittyy juuri mahdollisuuden käyttää sitä energiantuotantoon. Täten lakiehdotuksen 1 §:ssä asetettu pysyvä kiello käyttää Ounasjoen vesivoimaa energiantuotantoon merkitsee omaisuuden normaalina, kohtuullisena ja järkevänä pidetyn käytettävän kokonaan kieltämistä, joka voidaan rinnastaa kiinteistöön kuuluvan etuuden tai erityisen oikeuden lunastukseen hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä.” Lisäksi lausuntoon sisältyy toteamus,

¹⁰⁶ Ks. Kuusiniemi 2001, 203.

jonka mukaan lunastuslaissa (603/77) ”lunastamisena pidetään mm. sitä, että oikeutta käyttää tai vallita kiinteää omaisuutta rajoitetaan pysyvästi tai määräajaksi.” On ilmeistä, että valiokunta halusi myös tällä viittauksella perustella omaksumaansa pakkolunastusrinnastusta. Tärkeä merkitys valiokunnan johtopäätöksen taustalla lienee ollut myös sillä seikalla, että kysymys oli vain yhtä tiettyä jokivesistöä koskevasta erityislaista eikä sellaisesta yleisestä säädöksestä, jota olisi sovellettu esimerkiksi kaikkeen vapaaseen vesivoimaan. Kuitenkaan tähän argumenttiin ei valiokunnan lausunnossa nimenomaisesti vedottu.

Niukoista perusteluistaan huolimatta Ounasjokilausunto muodostui tärkeäksi ennakkoratkaisuksi koskiensuojeluhankkeiden perustuslaillisuuden arvioinnin kannalta. Perustuslakivaliokunta nojautui kolmessa myöhemmässäkin koskiensuojeluratkaisussaan (PeVL 8/1986 vp, 4/1990 vp ja 21/1993 vp) tuolloin omaksumaansa pakkolunastusrinnastukseen esittämättä kyseisen rinnastuksen tueksi enää merkittäviä lisäperusteluja. Omaksutun tulkinnan perusteella voimalaitosten rakentamiskiellot luonnonarvoiltaan merkittävissä koskivesistöissä oli siten mahdollista toteuttaa tavallisessa säätämisyjärjestyksessä vain sillä edellytyksellä, että suojelulakeihin sisällytettiin säännökset siitä, että vesivoiman omistajille ja haltijoille tuli korvata täysimääräisesti rakentamiskiellosta aiheutuvat taloudelliset menetykset.¹⁰⁷

Jälkikäteen arvioitaessa valiokunnan koskiensuojelulakien yhteydessä omaksumaa pakkolunastusrinnastusta ei voida pitää täysin ongelmattomana tulkintana.¹⁰⁸ Kuitenkaan niiden argumenttien merkitystä, joita valiokunta tulkintansa tueksi esitti, ei ole aihetta sellaisenaan kiistää. Voimalaitosten rakentamiskielloissa oli epäilemättä kysymys taloudellisesti varsin merkittävän omaisuuden käyttömuodon pysyvästä kieltämisestä, joten kyseisten vesistöjen vesivoiman haltijoiden taloudellinen asema muodostui kieltojen seurauksena olennaisesti epäedullisemmaksi verrattuna tilanteeseen, jossa voimalaitoksen rakentamislupa olisi heille myönnetty. Toisaalta on huomattava, että rakentamisluvan saaminen oli tuolloin voimassa olleen lainsäädännön mukaankin riippuvainen siitä, täytyivätkö vesilain mukaiset luvan myöntämisen edellytykset, joten ehdotonta oikeutta voimalaitosrakentamiseen ei vesivoiman haltijoilla muutoinkaan ollut.¹⁰⁹ Lisäksi lainsäätäjällä oli epäilemättä käytössään mahdollisuus muuttaa vesilain mukaisia yleisiä luvanmyöntämisedellytyksiä tavallisella lailla.

Ounasjoen suojelulain yhteydessä oli selvästi kysymys myös sillä tavoin erityisluonteisesta rajoituksesta, että ehdotetut suojelutoimet kohdistuivat ainoastaan yhteen yksittäiseen vesistöön ja siinä mielessä erityisellä tavalla rajattuun omistajien ryhmään. Näin ollen oli mahdollista ajatella, että kysy-

¹⁰⁷ Näiden säännösten perusteella valtion varoista onkin maksettu voimayhtiöille mittavia korvauksia vesivoiman käytön estymisestä. Esimerkiksi vuosina 1988–2000 näihin korvauksiin käytettiin valtion budjettivaroja yhteensä noin 432 miljoonaa markkaa (ks. Valtion talousarvioesitys 2001, Helsinki 2000, s. 492.)

¹⁰⁸ Ks. kritiikistä esim. *Länsineva* LM 1994, 84–87.

¹⁰⁹ Tosin tuomioistuinkäytännössä on perinteisesti noudatettu varsin pidättyvää tulkintalinjaa siinä suhteessa, että lupahakemuksia vesistörakentamiseen olisi hylätty vesilain 2:5:n mukaisten ehdottomien luvanmyöntämistestien perusteella (ks. esim. *Kuusiniemi* 2001, 203). On kuitenkin huomattava, että muuttuvissa oloissa myös oikeussäännösten tulkinnat voivat muuttua.

mys oli yhden vesistön vesivoiman omistajiin kohdistuvasta negatiivisesta erityiskohtelusta, joka tuli hyvittää suorittamalla rajoituksesta täysi korvaus.

Toisaalta tällä rajoituksen erityisyyttä korostavalla näkökohdalla ei ollut samanlaista painoarvoa enää esimerkiksi koskiensuojelulakiehdotusta arvioitaessa (PeVL 8/HE 25/1986 vp), sillä tässä yhteydessä voimalaitosten rakentamiskielto ehdotettiin ulotettavaksi koskemaan kaikkiaan 53:a eri virtaavaa vesistöä. Hallituksen esityksen mukaan kysymys oli nyt yksittäistapauskellisen suojelun sijasta sellaisen yleisen rajoituksen asettamisesta omistusoikeuden käytölle, joka koski yhtäläisesti kaikkia kysymykseen tulevia vesivoiman omistajia ja haltijoita (HE, s. 29). Suojeltavaksi ehdotetut vesistöt oli lakiesityksen mukaan valittu käyttäen perusteena ”vesistöjen virtavesiluonnon luonnontilaisuutta, edustavuutta, uhanalaisuutta ja harvinaisuutta sekä tieteellistä, kalataloudellista, virkistyskäytöllistä ja maisemallista merkitystä.” Esityksessä myös korostettiin, että kyseisiin ”jäljellä oleviin virtaaviin vesiin sisältyy sellaisia korvaamattomia luonnonsuojelun arvoja, joiden säilyttäminen ei ole mahdollista voimalataloudellisen rakentamisen yhteydessä. Kaikkien ehdotettujen suojelukohteiden osalta uuden voimalaitoksen rakentamisesta aiheutuisi vesilain 2 luvun 5 §:ssä tarkoitettuja huomattavia ja laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa” (s. 6). Kysymys ei niin ollen ollut enää vain yksittäistä vesistöä koskevasta erityissuojelusta, vaan tärkeiden yleisten etujen vuoksi toteutettavasta rajoituksesta, joka varsin yleisluonteisesti kohdistui koskenomistajiin sellaisissa rakentamattomissa vesistöissä, joihin liittyi korvaamattomia luonnonarvoja. Vaikka kysymys edelleenkin oli laissa erikseen nimetyistä vesistöistä, voi lakiehdotuksen mukaista rajoitusta tästä säädösteknisestä ratkaisusta huolimatta pitää luonteeltaan pikemminkin yleisenä kuin erityisenä. Rajoitus ei edellyttänyt merkittävää erityisuhrausta vain joiltakin harvoilta koskenomistajilta, vaan kohdistui nyt jokseenkin yhtäläisellä tavalla kaikkiin tietyt yleiset kriteerit täyttäviin oikeudenhaltijoihin. Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin tässäkin yhteydessä asiaa sen laajemmin pohtimatta, että ehdotettu rakentamiskielto tuli rinnastaa omaisuuden pakkolunastukseen.

Omaksuttua pakkolunastusrinnastusta voidaan arvioida kriittisesti myös siltä kannalta, ettei kyseinen tulkinta perustunut riittävän kokonaisvaltaiselle arvioinnille siitä, millaiseksi kosken omistajan oikeusasema rajoituksen jälkeen kokonaisuudessaan muodostuisi, vaan tarkastelu kohdistettiin ainoastaan yhteen tuosta kokonaisuudesta irrotettuun elementtiin, nimittäin mahdollisuuteen käyttää kyseistä omaisuutta energiantuotantotarkoituksiin. Tulkinnat perustuivat siis eräänlaisen viipalointi- tai irrottamisstrategian¹¹⁰ käyttöön, jossa valiokunta arvioi lakiehdotuksia ainoastaan vesivoiman käytön näkökulmasta, mutta sivuutti samalla kyseisen omaisuuden muut mahdolliset käyttötavat ja niiden taloudellisen merkityksen. Lausunnoissa ei siten esitetty arviota esimerkiksi siitä, menettikö kyseinen omaisuus rajoituksen vuoksi kaiken varallisuusarvonsa vai saattoiko omistaja rajoituksesta huolimatta käyttää omaisuuttaan jollakin muulla taloudellisesti mielekkäällä ta-

¹¹⁰ Yhdysvalloissa vastaavaa käsitteellisen pilkkomisen (*conceptual severance*) strategiaa on kritisoinut esim. Radin 1988, 1674–1678.

valla. Vastausta vaille jäivät esimerkiksi kysymykset siitä, millaisia taloudellisia arvoja ja odotuksia liittyi kyseisten vesistöjen kalastus-, virkistys- tai matkailukäyttöön.

Tällaista kokonaisvaltaista arviointia suorittamatta on nähdäkseni varsin ongelmallista päätyä siihen, että jokin yleisen edun vuoksi toteutettava rajoitusluonteinen toimenpide voitaisiin vaikutustensa suhteen rinnastaa perustuslaissa tarkoitettuun omaisuuden pakkolunastukseen. Omaisuuden pakko-siirtotilanteissa on kyllä perusteltua ajatella, että perustuslain pakkolunastuslauseke voi soveltua myös sellaisissa osalunastustilanteissa, joissa oikeussubjektilta toiselle siirretään jokin omistusoikeutta suppeampi varallisuusarvoinen oikeus. Sen sijaan rajoitustyyppisissä tilanteissa on perustellumpaa edellyttää, että rajoitus lähenee vaikutuksiltaan omaisuuden täyslunastusta ennen kuin se tällä perusteella voidaan rinnastaa pakkolunastukseen. Jos *de facto* -lunastuksen kynnyksen katsottaisiin yleisesti täyttyvän jo sellaisissa tilanteissa, joissa jokin taloudellisesti merkittävä omaisuuden käyttömuoto rajoituksen vuoksi estyy, vaikeuttaisi tämä merkittävästi lainsäätäjän mahdollisuuksia toteuttaa erilaisia yleisiä etuja palvelevia lainsäädäntöhankkeita. Tällaisia rajoituksia olisi mahdollista asettaa vain täyttä korvausta vastaan, joten julkinen valta voisi joutua korvausvelvolliseksi sellaisissakin tilanteissa, joissa omistaja rajoituksista huolimatta voi hyödyntää omaisuuttaan jollakin taloudellisesti mielekkäällä tavalla. Perustellumpaa onkin ajatella, että tosiasiallisen pakkolunastuksen kynnys voi rajoitustyyppisten toimien kohdalla ylittyä vain sellaisissa tilanteissa, joissa omaisuus menettää rajoituksen vuoksi valtaosan arvostaan tai käy muutoin omistajalleen jokseenkin hyödyttömäksi. Osalunastuksen ideaa ei siis lähtökohtaisesti tulisi soveltaa muissa kuin omaisuuden muodollisissa pakkolunastustilanteissa.

Tätä lähtökohtaa ei nähdäkseni muuta se perustuslakivaliokunnan Ounasjoki-lausunnossaan mainitsema seikka, että lunastuslain (3 § 2-kohdan) mukaan lunastamalla on mahdollista kiinteän omaisuuden hankkimisen ohella myös muun muassa rajoittaa pysyvästi tai määräajaksi oikeutta käyttää tai vallita kiinteää omaisuutta tai erityistä oikeutta. Tältä osin on nimittäin korostettava, ettei lunastuslain tai muun tavallisen lain perusteella voida tehdä suoria johtopäätöksiä sen suhteen, mitä omaisuuden pakkolunastuksella perustuslaissa tarkoitetaan.¹¹¹ Vaikka lunastusmenettelyä lunastuslain mukaan voidaan käyttää myös erilaisten käyttörajoitusten asettamiseen, ei sillä perusteella voida päätellä, että omaisuuden käyttörajoitukset samalla automaattisesti kuuluisivat myös perustuslain tarkoittaman pakkolunastuskäsitteen soveltamispiiriin.

Ounasjokilausunnon kohdalla pakkolunastusrinnastusta siis saattoi puoltaa lähinnä kyseisen lain yksittäistapaukseen kytkeytyvällä erityisluonteella. Toisaalta kyseisessä tilanteessa voidaan merkittävänä vasta-argumenttina omaksutulle tulkinnalle viitata siihen, että perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan Ounasjoen vesivoimasta pääosa (96 %) oli Kemijoki Oy:n omistuksessa. Kysymyksessä oli voimayhtiö, josta valtio ja eräät muut julkisyhteisöt, joita omaisuudensuoja ei lainkaan koske, omistivat suoraan tai toisten yhtiöiden välityksellä huomattavan osan. Kuitenkin eräillä Kemi-

¹¹¹ *Hidén* LM 1971, 124.

joki Oy:tä omistavilla yhtiöillä oli myös yksityishenkilöitä osakkinaan, minkä lisäksi 4 % vesistön vesivoimasta oli suoraan yksityishenkilöiden ja jakokuntien omistuksessa, joten kokonaan omaisuudensuojan ulkopuolelle jäävästä tilanteesta ei ollut kysymys. Tätä yksityishenkilöiden 4 %:n omistusoutta lukuun ottamatta lakiehdotuksen tosiasialliset yksilöliittynät olivat kuitenkin varsin etäisiä. Tämä on näkökohta, joka yleisesti ottaen puoltaa omaisuudensuojan tehokkuuden asettamista pikemminkin lähemmäs sen minimi- kuin maksimitasoa. On myös huomattava, että yksilöiden perusoikeussuoja olisi tämän lain kohdalla voitu pyrkiä turvaamaan esimerkiksi järjestämällä heille laissa erikseen mahdollisuus vaatia omaisuutensa lunastamista, jos sille ei rakennuskiellon jälkeen olisi jäänyt mielekästä käyttöä. Sen sijaan perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta on vaikea perustella ajatusta, jonka mukaan omaisuudensuojasäännös velvoittaisi valtion suorittamaan pääosin itsensä omistuksessa olevalle suuryhtiölle täysimääräisen korvauksen sellaisesta taloudellisesta menetyksestä, joka tärkeän yleisen edun vuoksi asetettava voimallaitosten rakentamiskiellosta aiheutuu.

Koskiensuojelulakien yhteydessä omaksutun pakkolunastusrinnastuksen osalta voidaan siis esittää lukuisia kriittisiä näkökohtia. Tämän päivän näkökulmasta on lisäksi huomattava, että kyseiset tulkinnat omaksuttiin aikana, jolloin perustuslaista puuttui ympäristövastuuta koskeva perusoikeussäännös. Nykyisen perusoikeusjärjestelmän kannalta tuskin voitaisiin enää perustella kantaa, jonka mukaan koskia omistaville voimayhtiöille syntyisi perustuslakiin perustuva oikeus saada julkiselta vallalta täysi korvaus sellaisista taloudellisista menetyksistä, jotka aiheutuvat siitä, että näitä kielletään lailla tekemästä vesistöön sellaisia muutoksia, joista aiheutuisi korvaamattomia ja pysyviä vahinkoja kyseisen vesistön luonnonarvoille. Ympäristöoikeudessa tunnustettu *aiheuttamisperiaate*han lähtee pikemminkin siitä, että sellaisen toiminnanharjoittajan, joka pilaa ympäristöä tai muutoin tekee siihen merkittäviä ja peruuttamattomia vahingollisia muutoksia, tulee vastata aiheuttamiensa vahinkojen korvaamisesta. Samoin voidaan viitata ympäristöoikeudelliseen *varovaisuusperiaatteeseen*, jonka mukaan ns. toiminnanharjoittajien keskeisiin velvollisuuksiin kuuluu ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja kielteisten ekologisten vaikutusten aiheuttamisen välttäminen.¹¹²

Sillä seikalla, arvioidaanko tietyn toiminnan vahingollisuutta luonnonarvojen kannalta lainsäätämisen yhteydessä vai jonkin viranomainen toimesta lainsäätäjän osoittamien kriteerien pohjalta, ei voine olla ratkaisevaa merkitystä siinä suhteessa, onko omistajalla oikeus saada korvausta omaisuuden käyttörajoitus-

¹¹² Ks. *Kuusiniemi* 2001, 257 ss., joka on seikkaperäisesti pyrkinyt osoittamaan, että aiheuttamisperiaatteella on ympäristön pilaamistilanteiden ohella merkitystä myös luontoa voimakkaasti muuttavien toimenpiteiden oikeudellisen arvioinnin kannalta. Ks. myös *Määttä* 1999, s. 465–470.

ten vuoksi kärsimistään taloudellisista menetyksistä. Olennaisempaa tältä kannalta on se, miten merkittäviä ja pysyviä haittoja toiminnasta luonnonarvoille aiheutuisi. Kaiken kaikkiaan näyttää siis selvältä, ettei vastaisuudessa mahdollisesti esiin nousevia koskiensuojelun perustuslainmukaisuuteen liittyviä tulkintakysymyksiä voida ratkaista tukeutumalla ainoastaan perustuslakivaliokunnan 1980- ja 1990-lukujen koskiensuojelulausuntoihin. Sen sijaan tällaisia kysymyksiä on arvioitava avoimesti ja monipuolisesti uudelleen nykyisen perusoikeusjärjestelmän mukaisista lähtökohdista ottamalla huomioon kaikki harvintilanteissa relevantit näkökohdat.¹¹³

7.6.2. *Tosiasiallinen pakkolunastus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä*

Ihmisoikeussopimuksen tulkinnassakin peruslähtökohtana on, että omaisuuden pakko-ottoa koskeva säännös soveltuu ennen muuta formaaleihin omaisuuden pysyvää siirtoa subjektilta toiselle merkitseviin pakkotoimiin kuten kansallistamiseen sekä omaisuuden perinteiseen pakkolunastukseen.¹¹⁴ Kuitenkin ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on pidetty mahdollisena myös sitä, että formaalien pakko-ottojen ohella säännös voi tulla sovellettavaksi myös ns. *de facto* -pakko-ottotilanteissa, jotka tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastuvat omaisuuden pakko-ottamiseen. Kuitenkin kynnys sille, että esimerkiksi rajoitusluonteinen toimenpide tulkittaisiin omaisuuden *de facto* -ottamiseksi on ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä asetettu varsin korkealle ja tuomioistuin on useimmiten torjunut tätä koskevat vaatimukset.¹¹⁵ Voimakkaidenkaan laillisten käyttö- tai disponointirajoitusten taikka toimiluvan peruutusten ei siten yleensä ole katsottu merkitsevän tosiasiallista pakkolunastusta, jos omistaja on tällaisesta toimenpiteestä huolimatta voinut hyödyntää omaisuuttaan jollakin mielekkäällä tavalla. Jonkin yksittäisen omistusoikeuden osatekijän rajoittamista tai poisottamista yleisen lain perusteella ei siten yleensä pidetä omaisuuden *de facto* -pakko-ottona Euroopan ihmisoikeussopimuksen tarkoittamassa mielessä.¹¹⁶

¹¹³ Vrt. KKO 2000:28, jossa nojaututtiin varsin ongelmallisella tavalla perustuslakivaliokunnan koskiensuojeluasioissa omaksumiin käsityksiin arvioitaessa erään voimayhtiön esittämiä korvausvaatimuksia.

¹¹⁴ Kuitenkin esimerkiksi konfiskoinnit jäävät säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle, koska niissä ei ole kysymys toimista, joiden ensisijaisena tarkoituksena olisi omaisuuden ottaminen korvauksetta valtiolle, vaan omaisuuden käytön legitiimiin sääntelyyn liittyvistä täytäntöönpanotoimista, joita tulee arvioida omaisuudensuoja-artiklan toisen kappaleen valossa (ks. *Länsineva* LM 1993, s. 310, tapaukset *Handyside* 7.12.1976, kohdat 62–63 ja *Agosi* 24.10.1986, kohta 51.)

¹¹⁵ Ks. tästä ratkaisukäytännöstä *Länsineva* LM 1993, 310–313.

¹¹⁶ Ks. esim. *Frowein* 1993, 520.

Esimerkiksi tunnetussa *Sporrong ja Lönnroth v. Ruotsi* ratkaisussaan tuomioistuin katsoi, etteivät yli 23 vuotta voimassa ollut pakkolunastuslupa ja siihen liittyvä rakennuskielto sekä niistä aiheutuva tosiasiallinen mahdottomuus myydä kiinteistöä kyseisenä ajanjaksona merkinneet omaisuuden tosiasiallista ottamista, koska omistajat eivät näiden toimien seurauksena kuitenkaan menettäneet omistusoikeuttaan kiinteistöön ja he myös saattoivat hyödyntää sitä jollakin tavalla. Niinpä rajoitusta oli tuomioistuimen mukaan arvioitava omaisuudensuojan yleislausekkeen pohjalta.¹¹⁷

Niissä melko harvoissa tapauksissa, joissa *de facto* -pakko-oton kynnyksen on katsottu ylittyvän, on ollut kysymys hyvin erityislaatuista ja selvästi oikeusvaltiollisen elämänmenon ulkopuolelle sijoittuvista omaisuuteen puuttuvista toimista.

Edellä on jo viitattu *Papamichalopoulos* -tapaukseen, jossa henkilön omaisuus oli Kreikan sotilasvallankaappaukseen liittyen ollut vuosikymmeniä laivaston valtaamana, eikä omistajalla tänä aikana ollut mahdollisuutta käyttää omaisuuttaan millään mielekkäällä tavalla, vaikkei hänen muodollista omistusoikeuttaan sinänsä ollutkaan riistetty.¹¹⁸ Vastaavasti esimerkiksi *Vasilescu*- ja *Brumarescu*-tapauksissa oli kysymys Romaniassa 1950- ja 1960-luvuilla takavarikoidun tai valtiolle laittomasti otetun omaisuuden palauttamiseen liittyvistä epäselvyyksistä.¹¹⁹

Pellonpään mukaan ihmisoikeustuomioistuin on yleensäkin ollut viime vuosien käytännössään taipuvainen arvioimaan pitkällekin meneviä omaisuuteen puuttuvia toimenpiteitä lähinnä omaisuudensuojan yleislausekkeen pohjalta eikä siten ole ollut halukas laventamaan pakkolunastussäännöksen soveltamisalaa ainakaan merkittävästi formaalien pakko-ottotilanteiden ulkopuolelle.¹²⁰

7.6.3. *Harkinta tosiasiallista pakkolunastusta koskevissa kysymyksissä*

Tässä yhteydessä on korostettava myös sitä, että tosiasialliseen pakkolunastukseen liittyviä rajanvetokysymyksiä on monien muiden kiperien perusoikeusongelmien tavoin syytä lähestyä riittävän kokonaisvaltaisesta näkökulmasta. Näin ollen kysymystä siitä, merkitseekö jokin rajoitustoimenpide omaisuuden tosiasiallista pakkolunastusta vai ei, ei yleensä voida perustellusti ratkaista jonkin selkeän säännön taikka yksittäisen kriteerin pohjalta, vaan asian arvioi-

¹¹⁷ Ks. tapaus *Sporrong ja Lönnroth* 23.9.1982, kohta 63, jossa asiaa perusteltiin mm. seuraavasti: "However, although the right in question lost some of its substance, it did not disappear. The effects of the measures involved are not such that they can be assimilated to a deprivation of possessions."

¹¹⁸ Tapaus *Papamichalopoulos* 24.6.1993, kohdat 43–45.

¹¹⁹ Tapaukset *Vasilescu* 22.5.1998, kohdat 48–54 ja *Brumarescu* 28.10.1999, kohdat 75–80.

¹²⁰ *Pellonpää* 2000, 487.

minen edellyttää useimmiten kokonaisvaltaista punnintaa useiden eri tekijöiden välillä. Tässä punninnassa merkityksellisiä tekijöitä voivat olla muun muassa se, kuinka erityisestä rajoitustoimenpiteestä on kysymys, kuinka totaaliseksi rajoituksesta aiheutuva omaisuuden arvonmenetys muodostuu sekä kuinka ekologisesti haitallisen tai muutoin vahingollisen toiminnan rajoittamisesta kulloinkin on kysymys. Lisäksi tässä harkinnassa voi olla merkitystä sellaisilla perusoikeuspunninnassa yleensäkin olennaisilla tekijöillä kuin yksilöliittynään voimakkuudella, toimenpiteen kohtuullisuudella sekä sen tarkoituksiperän painavuudella, jonka vuoksi rajoitus asetetaan. Samoin tässä harkinnassa saatetaan kiinnittää huomiota siihen, onko kysymys esimerkiksi ammattimaiseen ja laajamittaiseen luonnonvarojen hyödyntämistoimintaan vai vähäiseen kotitarvekäyttöön kohdistuvasta rajoituksesta. Lisäksi merkitystä asiassa voi olla sillä seikalla, kohdistuuko rajoitus jo käynnissä olevaan toimintaan tai toimintaan, jonka aloittamiseksi on tehty merkittäviä investointeja vai onko kysymys vasta tulevaisuudessa suunnitellun käytön rajoittamisesta.¹²¹

Tämänkaltaisten näkökohtien varaan perustuvan kokonaisvaltaisen punninnan perusteella on mahdollista joissakin tilanteissa päätyä arvioon, että käsillä olevan rajoituksen vaikutukset rinnastuvat omaisuuden pakkolunastukseen. Jos toimenpiteen vaikutusten sen sijaan katsotaan jäävän tämän tason alle, on sitä arvioitava omaisuudensuojan yleislausekkeen pohjalta. Yleissäännöstä sovellettaessa on kuitenkin mahdollista antaa painoarvoa sille seikalle, kuinka lähelle pakkolunastusta puuttuminen eri kriteerien yhteisvaikutuksen perusteella tulee. Sellaisissa tilanteissa, joissa ollaan lähellä pakkolunastuskynnyksen ylitymistä, saattaa omaisuudensuojan yleislauseketta olla perusteltua tulkita tavanomaisista kireämmin ja myös kysymys korvauksesta voi saada harkinnassa varsin tärkeän roolin.

On myös syytä korostaa, että tosiasiallista pakkolunastusta koskevien rajanvetokysymysten arvioinnin kannalta on tärkeä merkitys sillä, onko asia esillä lainsäätämismvaiheessa vai konkreettisen oikeusjutun yhteydessä. Etenkin lainsäätämismvaiheessa on aiheellista noudattaa varsin pidättyvää linjaa pakkolunastussäännöksen ulottamisessa rajoitusluonteisiin toimiin. Rajoitustoimenpidettä ei toisin sanoen ole lainsäädäntövaiheessa perusteltua ikään kuin varmuuden vuoksi rinnastaa pakkolunastukseen, koska myös yleislausekkeen puitteissa omistajien oikeudet ja yleiset edut on mahdollista sovittaa kohtuullisella tavalla yhteen. Jos sen sijaan liian herkästi päädytään pakkolunastusrinnastuksiin, ei tällainen yleisten ja yksityisten etujen kokonaisvaltainen yhteensovittaminen välttämättä ole mahdollista. Tällöin voidaan päätyä sellaiseen muun muassa valtiontaloudellisesti epämielekkääseen korvausautomaattiin, jossa julkisista

¹²¹ Kotitarvekäytön ja aloitetun toiminnan merkityksestä harkinnassa ks. esim. *Kuusiniemi* 2001, 266–271.

varoista on suoritettava mittavia korvauksia sellaistenkin rajoituksien osalta, joiden yhteydessä rajoituksen kohteille ei synny kohtuuttomia taloudellisia menetyksiä. Liian laajaksi tulkittu korvausvelvollisuus voi toisin sanoen merkittävästi vaikeuttaa tai jopa estää muutoin tarpeellisten yleisiä etuja palvelevien lainsäädännöllisten toimenpiteiden toteuttamisen.

Tarvetta turvautua pakkolunastussäännöksen laajentavaan tulkintaan lainsäädäntövaiheessa voidaan ehkäistä myös huolehtimalla riittävän tehokkaasta oikeusturvasta erilaisten rajoitusten yhteydessä. Asetettaessa merkittäviä lainsäädännöllisiä omaisuuden käyttörajoituksia tulee huolehtia siitä, että rajoituksen kohteilla on käytettävissään tehokkaat keinot saada oikeusturvaa sitä vastaan, etteivät rajoitukset jossakin yksittäistapauksissa johda kohtuuttomiin lopputuloksiin heidän kannaltaan. Kattavien korvaussääntelyjen vaihtoehtona näihin lakeihin onkin mahdollista sisällyttää esimerkiksi sellaisia korvaus- tai lunastuslausekkeita, joiden nojalla voidaan varmistaa, ettei yksittäinen omistaja joudu rajoitusten vuoksi kärsimään kohtuuttomia menetyksiä ilman oikeudenmukaista korvausta.

Lisäksi on huomattava, että kulloisistakin korvaussäännöksistä riippumatta omistajalla on käytössään eräänlaisena viimeisenä hätäventtiilinä mahdollisuus vaatia suoraan perustuslain 15.2 §:n nojalla täyttä korvausta sellaisista puuttumisista, joiden he katsovat kokonaisuutena ottaen merkitsevän niin pitkälle menevää puuttumista heidän omaisuuteensa, että se rinnastuu omaisuuden pakkolunastukseen. Arvioitaessa tällaisen vaatimuksen oikeutusta on luonnollisesti mahdollisimman pitkälle pyrittävä kunnioittamaan niitä linjauksia, jotka lainsäätäjä on korvauskysymysten suhteen asettanut noudatettavaksi. Kuitenkin suoraan perustuslain pakkolunastussäännökseen perustuvan vaatimuksen hyväksyminen voi osoittautua aiheelliseksi esimerkiksi sellaisissa erityistilanteissa, joissa tiettyyn omaisuuteen kohdistuu useiden eri lakien mukaisia rajoituksia ja näiden rajoitusten yhteisvaikutus muodostuu niin merkittäväksi, että tilanne tosiasiallisesti rinnastuu omaisuuden pakkolunastukseen.

Pakkolunastussäännöksen soveltamisalaa tulee tällaisten yksittäistenkin oikeusjuttujen yhteydessä tulkita kuitenkin pidättyvästi. Rajoituksia ei siten tule PL 15.2 §:n perusteella rinnastaa omaisuuden pakkolunastukseen muutoin kuin sellaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa niiden tosiasialliset vaikutukset ovat todella pakkolunastukseen rinnastuvia. Muissa tilanteissa toimenpiteiden perustuslainmukaisuuteen liittyviä kysymyksiä tulee lainkäytössäkin arvioida omaisuudensuojan yleissäännöksen perusteella. Yksittäisen oikeustapauksen yhteydessä kysymyksiä varallisuus oikeuksiin puuttuvien toimenpiteiden mahdollisesta rinnastumisesta omaisuuden pakkolunastukseen voidaan kuitenkin arvioida merkittävästi selkeämmältä pohjalta kuin lakien säätämisvaiheessa, koska konkreettisessa soveltamistilanteessa on mahdollista huomattavasti täsmällisemmin selvittää, miten kyseiset toimenpiteet todella vaikuttavat kysymyksessä olevan oikeudenhaltijan asemaan.

7.7. Omaisuuden yleissäännöksen ja pakkolunastussäännöksen soveltamisen keskinäissuhteesta

Perustuslain omaisuudensuojasäännöksen soveltamistilanteissa ensimmäisenä ratkaistaviin asioihin kuuluu kysymys siitä, onko tilannetta arvioitava omaisuudensuojan yleissäännöksen vai pakkolunastusta koskeva erityissäännöksen valossa. Niin kuin juridiikassa yleensäkin, myös omaisuudensuojan kohdalla pätee se lähtökohta, että soveltuessaan erityissäännös syrjäyttää yleissäännöksen. Jos pakkolunastussäännös siis soveltuu tilanteeseen, saa se etusijan yleissäännökseen soveltamiseen nähden. Vastaavasti kaikkia sellaisia tilanteita, joihin erityissäännös ei sovellu, tulee arvioida yleissäännöksen pohjalta.

Kuitenkaan yleissäännös ja erityissäännös eivät ole toisistaan täysin irrallisia säännöksiä, vaan niiden välillä on keskinäistä vuorovaikutusta. Ensinnäkin tällaista vuorovaikutusta ilmenee siinä suhteessa, että pakkolunastussäännöstäkin tulee tulkita ja soveltaa ensimmäisen momentin omaisuudensuojaa korostavan yleisperiaatteen valossa. Tämä merkitsee muun muassa sitä, ettei omaisuuden pakkolunastusmenettelyyn tule turvautua muutoin kuin vasta viimeisenä keinona, mikäli asetettuja tarkoituksia ei voida saavuttaa millään omaisuuteen lievemmin kajoavalla toimenpiteellä. Lisäksi, niin kuin edellä on esitetty, pakkolunastustilanteissakin on kvalifioitua lakivarauksen asettamien erityisvaatimusten ohella huolehdittava mahdollisuuksien mukaan myös perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten asettamien vaatimusten täyttymisestä. Siten muun muassa oikeusturvavaatimusta, syrjinnän kieltoa sekä suhteellisuusvaatimusta tulee pakkolunastussäännöstäkin sovellettaessa kunnioittaa mahdollisimman pitkälle.

Vastaavasti pakkolunastussäännöksellä voi olla merkitystä omaisuuden yleissäännöksen tulkinnan kannalta. Kyseisen erityissäännöksen perusteella voidaan tehdä sellainen johtopäätös, että pakkolunastuksen edellytysten täytyessä jokseenkin mitä tahansa rationaalista ja hyväksyttävää syytä palvelevaa omaisuuteen puuttuvaa toimenpidettä voidaan pitää perustuslainmukaisena. Tämä päätelmä perustuu ajatukselle siitä, että jos kaikkein ankarin omaisuuteen puuttuva toimenpide eli sen poisottaminen on sallittua yleistä tarvetta ja täyttää korvausta vastaan, niin vastaavasti myös mitä tahansa lievempää omaisuuteen puuttuvaa toimenpidettä voidaan pitää perustuslainmukaisena, jos kyseiset vaatimukset täyttyvät. Luonnollisesti rajoittava toimenpide tulee tällöinkin sovitaa yhteen yleisten rajoitusedellytysten kanssa. Jos esimerkiksi suhteellisuusvaatimuksen toteutuminen tuottaa ongelmia, voidaan ongelmat yleensä ratkaista suorittamalla rajoituksen kohteelle täyden korvauksen mukainen hyvitys. Monissa tapauksissa vähäisempikin hyvitys riittää, mutta mitä lähemmäs rajoittavan toimenpiteen vaikutukset tulevat pakkolunastusta, sitä perustellummaksi vaatimus täydestä korvauksesta muodostuu.

Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen vakiintuneessa tulkintakäytännössä

korostetaan, ettei omaisuudensuoja-artiklan kolmea elementtiä – siis yleisperiaatetta, pakkolunastuslauseketta ja rajoituslauseketta – tule tarkastella toisistaan irrallisina ja riippumattomina normeina. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan pakkolunastuslauseke ja rajoituslauseke ovat tietynlaisia omaisuuteen puuttumisen tapoja koskevia erityisnormeja ja niitä kumpaaakin tulee siten tulkita omaisuudensuojan yleisperiaatteen valossa. Omaisuudensuojaa koskeva yleisperiaate ohjaa tulkintoja niin pakkolunastustilanteissa kuin sellaisissakin tilanteissa, joissa on kysymys omaisuudensuoja-artiklan toisen kappaleen valtioille tunnustaman omaisuudensuojaa koskevan rajoitustoimivallan käytöstä.¹²² Tällä perusteella esimerkiksi tapauksessa Jokela vastaan Suomi katsottiin, että toisistaan sinänsä erillisiä verotus- ja lunastustoimia tuli arvioida yhtenä kokonaisuutena silloin, kun ne kohdistuivat samaan omaisuuteen. Tapauksessa oli arvioitava paitsi sitä, olivatko kyseiset toimet sellaisenaan sopusoinnussa niihin soveltuvien erityisten sopimusmääräysten kanssa myös sitä, loukkasivatko nämä toimet yhdessä arvioituna omaisuudensuojan yleisperiaatetta eli valittajan oikeutta nauttia rauhassa omaisuudestaan.¹²³

8. PAKKOLUNASTUSSÄÄNNÖKSEN ASETTAMAT VAATIMUKSET

Perustuslain pakkolunastussäännöksen asettamat vaatimukset ovat osittain päällekkäisiä kaikkia perusoikeuksia koskevien yleisten rajoitusedellytysten kanssa. Sisältyväthän vaatimukset lailla säätämisestä sekä hyväksyttävän rajoitusperusteen olemassaolosta myös perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin. Kuitenkaan yleisen tarpeen ja hyväksyttävän rajoitusperusteen vaatimukset eivät ole täysin identtisiä, mutta varsin läheinen yhteys niihin liittyvällä harkinnalla kuitenkin on keskenään. Tässä mielessä täyden korvauksen vaatimusta voidaankin pitää kaikkein merkittävimpanä erityisvaatimuksena, jonka perustuslaki asettaa nimenomaan omaisuuden pakkolunastukselle.

8.1. Lailla säätämisen vaatimus

Perustuslain 15.2 §:n mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen ja täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Tässä ilmaistaan se muutoinkin selvä vaatimus, että perustuslainmukaisena voidaan pitää ainoastaan sellaista omaisuuden pakkolunastusta, joka perustuu eduskuntalakiin. Pakkolunastus-

¹²² Ks. esim. tapaukset Iatridis 25.3.1999, kohta 55 ja Immobiliare Saffi 28.7.1999, kohta 44.

¹²³ Tapaus Jokela 21.5.2002, kohdat 44 ja 48–50.

toimivaltaa ei niin ollen voida perustaa asetukseen taikka muuhun lakia alemmanasteiseen säädökseen. Pakkolunastukseen valtuuttavan lakitasoisen normiston tulee myös täsmällisyydeltään täyttää perusoikeusrajoituksille asetettavat vaatimukset. Lisäksi on syytä korostaa sitä, että kun pakkolunastus merkitsee varsin voimakasta puuttumista yksilön varallisuuteen, on siihen oikeuttavan lain täsmällisyydelle perusteltua asettaa varsin tiukat vaatimukset. Pakkolunastuksen mahdollistavasta laista tulee ilmetä riittävän yksityiskohtaisesti muun muassa, mille viranomaiselle lunastustoimivallan käyttö kuuluu samoin kuin ne tarkoitusperät, joiden toteuttamiseksi näiden toimivaltuuksien käyttöön on sallittua ryhtyä. Samoin lainsäädännön tasolla tulee mahdollisimman yksiselitteisesti määrittää pakkolunastuskorvauksen määräytymisen perusteet. Myös sellaiset säännökset, jotka takaavat korvauksen riittävän joutuisan maksamisen samoin kuin kaikki muutkin asianmukaisen pakkolunastusmenettelyn edellytykset, on tarpeen sisällyttää lakitasoiseen normistoon. Samoin lakitasoiseen normistoon on sisällytettävä riittävän yksityiskohtaiset säännökset oikeusturvajärjestelyistä.

Perustuslain pakkolunastussäännöksen tulkintakäytännössä on erityisesti edellytetty, että lain tasolla säännellään riittävän yksiselitteisesti siitä, että lunastaa saadaan vain yleiseen tarpeeseen ja suorittamalla täysi korvaus. Näihin pakkolunastussäännöksen asettamiin erityisvaatimuksiin liittyvissä asioissa viranomaisille ei siten ole lupa jättää laajaa harkintavaltaa. Perustuslakivaliokunnan mukaan ei esimerkiksi ole asianmukaista, että laissa vain toistetaan perustuslaissa ilmaistu yleisen tarpeen edellytys, vaan kyseistä edellytystä tulee pyrkiä konkretisoimaan aineellisin säännöksin laissa. Myöskään ei ole hyväksyttävää sisällyttää lakiin säännöstä, jonka mukaan lunastamiseen voidaan ryhtyä, jos se on yleisen tarpeen kannalta ”perusteltua”, vaan lunastaminen voidaan valiokunnan mukaan sallia ainoastaan tilanteissa, joissa lunastaminen on yleisen tarpeen ”vaatimaa”(PeVL 38/1998 vp).

8.2. Yleinen tarve

Pakkolunastuksen perustuslaillisiin edellytyksiin kuuluva vaatimus yleisestä tarpeesta on alaltaan jossakin määrin suppeampi kuin perusoikeuksien rajoittamista yleisesti koskeva hyväksyttävän rajoitusperusteen vaatimus. Kyseinen vaatimus rajaa pakkolunastuksen käyttömahdollisuutta siten, ettei siihen ole sallittua ryhtyä yksityisten tarpeiden toteuttamiseksi, vaan lunastustarpeen tulee olla luonnehdittavissa yleiseksi. Perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä puolestaan seuraa, ettei mikä tahansa yleinen tarve kelpaa lunastusperusteeksi, vaan kyseisen tarpeen tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä. Yleisen tarpeen vaatimus ei kuitenkaan edellytä, että lunastus tapahtuisi aina julkisyhteisön hyväksi, vaan saavana osapuolena lunastuksessa

voi olla myös yksityinen subjekti kuten esimerkiksi voimayhtiö (PeVL 19/1994 vp), jos lunastuksen tällöin katsotaan palvelevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää yleistä tarvetta. Toisaalta kaikkia julkisyhteisönkään tarpeita ei voida pitää hyväksyttävinä pakkolunastusperusteina, vaan esimerkiksi julkisyhteisön puhdas ansiotarkoitus jää perustuslaissa asetetun yleisen tarpeen vaatimuksen ulkopuolelle.¹²⁴

Oikeuskirjallisuuden mukaan positiivisin termein on vaikeata yrittää määrittellä, mitä kaikkia tarpeita voidaan pitää säännöksen tarkoittamana yleisenä tarpeena. Yleisen tarpeen vaatimukselle on pidetty ominaisena sitä, että sen sisältö on jatkuvan kehityksen alainen, joten tämän edellytyksen täyttymisen arvioiminen jää pitkälti ratkaisutilanteiden tasolla tapahtuvan harkinnan varaan.¹²⁵ Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä hyväksyttävinä perusteina lunastustoimivallan perustamiselle on pidetty muun muassa sellaisia tarpeita, jotka liittyivät maansaantiin yhdyskunta- ja asuntorakentamisen tarpeisiin, (PeVL 18/1989 vp ja 38/1998 vp), energiantuotanto- ja -siirtojärjestelmien ylläpidon ja toimivuuden takaamiseen (PeVL 19/1994 vp, 4/2000 vp), yleisen retkeily- ja ulkoilukäytön edistämiseen (9/1989 vp) sekä luonnon (PeVL 21/1996 vp), kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten (PeVL 16/1982 vp) ja virtaavien vesistöjen suojeluun (PeVL 8/1986 vp).

Edellä mainittu täsmällisyysvaatimus edellyttää, että pakkolunastuksen mahdollistavassa laissa yksilöidään riittävän selkeästi, minkä yleisen tarpeen tyydyttämiseksi pakkolunastusta voidaan kyseisen säädöksen perusteella käyttää. Tässä suhteessa perustuslakivaliokunta on noudattanut melko tiukkaa linjaa ja edellyttänyt lakiehdotuksia täsmennettäväksi sen varmistamiseksi, ettei pakkolunastuksen käyttäminen olisi mahdollista muissa kuin yleisen tarpeen vaatimissa tilanteissa (ks. esim. PeVL 19/1994 vp, 21/1996 vp ja 38/1998 vp).

Laissa olevia pakkolunastusvaltuuksia sovellettaessa puolestaan on huolehdittava siitä, että lunastustoimivaltaa käytetään vain sellaisissa tilanteissa, joissa lunastaminen palvelee juuri kyseistä laissa määriteltä yleistä tarvetta ja joissa tätä tarvetta ei voida toteuttaa omaisuuteen lievemmin puuttuvilla toimilla.¹²⁶ Pakkolunastusta ei siis ole lupa käyttää muissa kuin sellaisissa tilanteissa, joissa se on laissa määritellyn yleisen tarpeen kannalta välttämätöntä. Sitä ei tule käyttää yhtään laajemmin kuin on välttämätöntä. Samoin on korostettava sitä, ettei omaisuutta ole sallittua pakkolunastaa ikään kuin ”varastoon” mahdollisesti myöhemmin ilmenevää yleistä tarvetta varten, vaan kyseisen tarpeen tulee olla konkreettisesti olemassa silloin kun lunastustoimivaltuuden käytöstä päätetään.¹²⁷

¹²⁴ Ks. *Kastari* 1947, 46–47 ja *Hidén* LM 1971, 125.

¹²⁵ Ks. esim. *Kastari* 1947, 42–43 ja *Hidén* EIF V, 709

¹²⁶ Ks. *Kuusiniemi–Peltomaa* 2000, 115 ss.

¹²⁷ Ks. *Laaksonen* 1998, 189.

8.3. Täysi korvaus

Omaisuu den pakkolunastus on perustuslain 15.2 §:n mukaan sallittua ainoastaan täyttä korvausta vastaan. Tässä suhteessa Suomen perustuslaki säättää pakkolunastuskorvauksen määrästä verraten sitovalla ja ehdottomalla tavalla.

Tämä perustuslaissamme asetetun vaatimuksen ehdottomuus käy ilmeiseksi verrattaessa säännöstä esimerkiksi Saksan perustuslakiin, jonka 14(3) artiklan mukaan pakkolunastuskorvauksen suuruus tulee määrätä yhteiskunnan ja asianosaisten etujen välisen oikeudenmukaisen punninnan perusteella. Ruotsin hallitusmuodon (2:18) mukaan taas pakkolunastuksen kohteeksi joutuva on oikeutettu saamaan korvauksen menetyksistään laissa määrättävien perusteiden mukaan. Myös sellaiset ilmaisut, jotka viittaavat korvauksen oikeudenmukaisuuteen, kohtuullisuuteen ja asianmukaisuuteen, ovat eri maiden perustuslakien pakkolunastussäännöksissä melko tyypillisiä.¹²⁸

Tämänkaltaiset säännökset ulkomaisissa perustuslaeissa näyttäisivät jättävän lainsäätäjille jossakin määrin enemmän liikkumatilaa pakkolunastuskorvauksen tasoa määritettäessä kuin Suomen perustuslaki.¹²⁹ Kotimainen säännös edellyttää, että korvauksen on aina vastattava täysimääräisesti sitä menetystä, joka omistajalle pakkolunastuksesta aiheutuu. Yllä viitatuissa ulkomaisissa järjestelmissä näyttäisi sen sijaan olevan mahdollista ottaa ainakin rajoitetusti huomioon myös muita näkökohtia kuin omistajalle aiheutuvan menetyksen suuruus. Korvauksen tasoa määrittäessä saatetaan harkinnassa tällöin antaa merkitystä esimerkiksi sen tarkoituksiperän painavuudelle, jonka vuoksi lunastukseen ryhdytään.

Tämä kotimaisen pakkolunastuskorvausta koskevan säännöksen ehdottomuus on – kuten jo aiemmin on esitetty – yksi merkittävä peruste suhtautua pakkolunastussäännöksen soveltamisalan lavennuksiin erityisen pidättyvästi juuri suomalaisen järjestelmän piirissä. Omaisuudensuojan yleislauseketta sovellettaessa omistajalle maksettavan korvauksen tarpeellisuutta sekä korvauksen määrää on mahdollista arvioida varsin kokonaisvaltaisella tavalla. Sen sijaan pakkolunastuslausekkeen asettaman täyden korvauksen vaatimuksen soveltuessa päätösharkinta on varsin sääntötyypistä. Jos kysymyksessä katsotaan olevan omaisuuden pakkolunastus, on täysi korvaus toimenpiteen perustuslainmukaisuuden ehdoton edellytys.

¹²⁸ Ks. esim. Belgian (art. 16), Viron (art. 32) ja Espanjan (art. 33) perustuslait.

¹²⁹ Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, ettei Suomi ole suinkaan ainoa eurooppalainen valtio, jonka perustuslaki edellyttää pakkolunastuksesta täyttä korvausta. Näin on asianlaita myös esimerkiksi Tanskan (73 §) ja Norjan (Art. 105) perustuslaeissa.

Myös oikeuskirjallisuus ja perustuslakivaliokunnan soveltamiskäytäntö viittaa siihen suuntaan, että täyden korvauksen vaatimuksen täyttymistä arvioitaessa ratkaisevana tekijänä pidetään sitä, vastaako korvaus täysimääräisesti omistajan kärsimän menetyksen suuruutta. Korvausharkinnan kannalta ei toisin sanoen näyttäisi olevan sanottavaa merkitystä esimerkiksi sellaisilla seikoilla kuin millainen subjekti pakkolunastuksen kohteena kulloinkin on, kuinka painavan yleisen tarpeen vuoksi pakkolunastusta käytetään ja onko kysymys selkeästä pakkolunastustilanteesta vai kenties jonkinlaisesta tulkinnallisesta rajatapauksesta.¹³⁰ Niinpä esimerkiksi koskiensuojelulakien yhteydessä ei korvaustasoa arvioitaessa kiinnitetty huomiota siihen, kohdistuivatko pakkolunastukseen rinnastetut rajoitukset valtaosin valtion omistamiin suuryhtiöihin vai yksityisiin kansalaisiin. Ainoastaan korvauksen täysimääräisyydellä oli tässä suhteessa merkitystä.

Millaista korvausta pidetään perustuslaissa edellytettynä täytenä korvauksena? Tältä osin voidaan ensinnäkin todeta, että perustuslaintulkintaa koskevat käsitykset asiasta ovat käytännössä kehittyneet varsin kiinteässä vuorovaikutuksessa pakkolunastusta koskevassa tavallisessa lainsäädännössä omaksuttujen korvausperiaatteiden kanssa. Valtiosääntöisten korvauskäsitysten muotoutumisen kannalta tärkeä merkitys on ollut erityisesti vuoden 1898 pakkolunastuslain ja sittemmin vuoden 1977 lunastuslain korvausta koskevilla säännöksillä.¹³¹ Niinpä perustuslain asettama täyden korvauksen vaatimus ymmärretään nykyisin lunastettavan kohteen korvaamisen osalta melko pitkälti siten kuin nykyisen lunastuslain 30.1 §:ssä säädetään. Tuon säännöksen mukaan ”lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden käyvän hinnan mukainen täysi korvaus (kohteenkorvaus)”. Omaisuuden käypä hinta muodostaa toisin sanoen myös valtiosääntöisestä näkökulmasta keskeisen lähtökohdan arvioitaessa, millaista korvausta on pidettävä perustuslain edellyttämänä täytenä korvauksena lunastuksen kohteena olevasta omaisuudesta. Käyvällä hinnalla tarkoitetaan yksinkertaistetusti hintaa, joka omaisuudella olisi sitä vapaasti myytäessä sen jälkeen kun erilaisten tilapäisten arvonmuutosten merkitys hintaan on eliminoitu.¹³² Tällaisen käyvän hinnan määrittäminen ei ole mitenkään yksioikoinen tehtävä, vaan siihen liittyy runsaasti tulkinnan- ja arvionvaraisia näkökohtia. Myöskään oikeuskirjallisuudessa esitetyt käsitykset siitä, miten käypä hinta tulisi ymmärtää, eivät ole täysin yksituumaisia.¹³³

¹³⁰ Ks. esim. *Laaksonen* 1998, 200.

¹³¹ Esimerkiksi perusoikeusudistuksen esityöt ilmentävät selkeästi perustuslain pakkolunastussäännöksen ja lunastuslain välistä kiinteätä yhteyttä (ks. KM 1992:3, 224 ja HE 309/1993 vp, 63).

¹³² Ks. *Kastari* 1947, 60–61 ja *Laaksonen* 1998, 198–200.

¹³³ Tämä liittyy esimerkiksi keskusteluun siitä, edellyttäväkö perustuslaki korvausta käyvän hinnan vai kalleimman (korkeimman) käyvän hinnan mukaisesti. Ks. tästä *Laaksonen* 1998, 198–201 ja *Kuusiniemi–Peltomaa* 2000, 137–140.

Monia tulkinnanvaraisia kysymyksiä liittyy esimerkiksi sen perustuslakivaliokunnan lunastuslain säätämisen yhteydessä korostaman periaatteen soveltamiseen, jonka mukaan ”itse sen yrityksen, jonka vuoksi lunastus tapahtuu, ei tulisi saada vaikuttaa lunastuskorvausta korottavasti eikä alentavasti” (PeVM 14/1977 vp, s. 2-3).¹³⁴ Varsin kiistanalainen asia lunastuslakia säädetäessä oli muun muassa kysymys siitä, kuinka pitkältä ajanjaksolta ennen lunastusta kaavoituksesta johtuva omaisuuden arvonnousu oli mahdollista vähentää korvauksesta.¹³⁵ Samoin tulkintaongelmia on liittynyt siihen kysymykseen, minkä tyyppisten kaavojen kohdalla omaisuuden arvonnousun leikkaaminen voi tulla kysymykseen. Tältä osin perustuslakivaliokunta on pitänyt sallittuna arvonnousun leikkaamista seitsemän vuoden ajalta asema-kaavojen yhteydessä, mutta sen sijaan vuonna 1989 antamassaan lausunnossa se katsoi, että yleiskaavoituksesta aiheutuva omaisuuden arvonnousun leikkaaminen vastaavalta ajalta olisi vastoin perustuslaissa asetettua täyden korvauksen vaatimusta.¹³⁶

Lunastettavan kohteen korvaamisen ohella täyden korvauksen vaatimus edellyttää, että myös muut pakkolunastuksesta omistajalle aiheutuvat taloudelliset menetykset korvataan. Ajatuksena on, että korvauksen avulla omaisuutta luovuttamaan joutuva pyritään asettamaan taloudellisesti vastaavaan asemaan, jossa hän olisi ollut, mikäli omaisuuden pakkolunastusta ei olisi toteutettu.¹³⁷

Lunastuslaissa tämä yleinen korvausperiaate ilmaistaan seuraavasti: ”Lunastettavan omaisuuden omistajalla on oikeus saada täysi korvaus lunastuksen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä” (29.1 §). Kohteenkorvauksen ohella omistajalle tulee tämän periaatteen mukaisesti korvata muun muassa sellaiset pakkolunastuksesta aiheutuvat taloudelliset menetykset kuin jäljelle jäävälle omaisuudelle aiheutuva haitta (haitankorvaus, LunL 35 §) samoin kuin muuttamisesta, liiketoiminnan keskeytymisestä ja vastaavista syistä aiheutuvat ylimääräiset kustannukset (vahingonkorvaus, LunL 37 §). Toisaalta lunastuksesta jäljelle jäävälle omaisuudelle mahdollisesti koituva hyöty vaikuttaa omistajalle suoritettavan korvauksen määrään sitä alentavasti (LunL 36 §). Tämän laajemmalti ei pakkolunastuskorvauksen määrittämisen yksityiskohtiin liene tarpeellista tässä yhteydessä paneutua, vaan tältä osin voidaan viitata asiaa käsittelevään erityiskirjallisuuteen.¹³⁸

Lopuksi on syytä korostaa, että myös perustuslain pakkolunastussäännöstä tulee tulkita viimekädessä itsenäisesti. Vaikka perustuslain pakkolunastussäännöksen ja lunastuslainsäädännön välillä onkin läheiset tulkinnalliset yhteydet,

¹³⁴ Ks. myös PeVL 20/1989 vp. Lunastuslaista asiaa koskevat säännökset löytyvät sen 31 §:stä.

¹³⁵ Ks. esim. *Ojanen* 1978, 131–134, *Pystynen* 1984, 142–146, *Laaksonen* 1998, 211–214.

¹³⁶ PeVL 20/1989 vp. Lausuntoon liittyi valiokunnan kuuden jäsenen eriävä mielipide jossa tällaisenkin arvonnousun leikkaamisen katsottiin olevan sopusuinnussa perustuslaissa asetetun täyden korvauksen vaatimuksen kanssa.

¹³⁷ Ks. *Laaksonen* 1998, 194, *Ungern* 1998, 33 ja *Kuusiniemi–Peltomaa* 2000, 138–141.

¹³⁸ Ks. esim. *Ojanen* 1978, 113 ss., *Kuusiniemi–Peltomaa* 2000, 137 ss. ja *Vihervuori* 2001, 308 ss.

ei se mitä perustuslaissa tarkoitetaan pakkolunastuksella taikka täydellä korvauksella, voi ainakaan loppuun saakka määräytyä lunastuslain tai muiden tavallisten lakien perusteella.¹³⁹ Se seikka, että lunastuslain säännösten katsotaan täyttävän perustuslaissa asetetut vaatimukset, ei sulje pois sitä mahdollisuutta, etteikö korvauksesta olisi mahdollista ainakin joissakin rajoissa säätää toisinkin. Olennaista on, että sääntely täyttää yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimukset.

Jatkossa en pidä kokonaan poissuljettuna mahdollisuutta omaksua nykyistä joustavampia lähestymistapoja sen suhteen, millaisiin seikkoihin täyden korvauksen vaatimuksen toteutumista arvioitaessa tulisi kiinnittää huomiota. Kun täyden korvauksen määrittämiseen joka tapauksessa sisältyy erilaisia arvionvaraisia vaiheita ja kun korvauksen tasosta esiintyy muutoinkin toisistaan poikkeavia käsityksiä, ei nähdäkseni ole loogisia esteitä ajatella, että omistajan kärsimän taloudellisen nettomenetyksen ohella myös joillekin muille perusoikeustulkinnassa yleisesti tärkeille näkökohdille voitaisiin antaa merkitystä arvioitaessa täyden korvauksen vaatimuksen toteutumista. Niinpä ei ole välttämätöntä ajatella, että täysi korvaus olisi sellainen laskennallinen vakio, joka ei riipu lainkaan esimerkiksi siitä, millaiseen subjettiin pakkolunastustoimi kohdistuu ja millaisissa konkreettisissa olosuhteissa toimenpide toteutetaan. Samoin pidän mahdollisena, että täyttä korvausta määritettäessä voitaisiin kiinnittää huomiota siihen, onko kysymys selkeästi pakkolunastussäännöksen soveltamisalan ydinalueelle sijoittuvasta tilanteesta vai jostakin tulkinnanvaraisesta rajatapauksesta.

Myöskään muiden perusoikeuksien merkitystä ei ole tässä suhteessa aiheellista kokonaan sivuuttaa. Voidaan perustellusti ajatella, että sellaisissa tilanteissa, joissa lunastetaan omaisuutta, jolla on tärkeä merkitys esimerkiksi yksilön asumisen, toimeentulon taikka perustuslain 17.3 §:ssä tarkoitettujen ryhmien kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen kannalta, edellytettäisiin vielä ”täydempää” korvausta kuin jonkin toisenlaisen omaisuuden ollessa lunastuksen kohteena. Muiden perusoikeuksien toteutumisen kannalta elintärkeän omaisuuden lunastuksen kohdalla saatettaisiin edellyttää esimerkiksi sellaista korvaustasoa, että luovuttaja kykenee sen turvin hankkimaan menetetyin tilalle vastaavanlaisen omaisuuden.¹⁴⁰ Sen sijaan sellaisissa tilanteissa, joissa lunastuksen yksilöliitunnat jäävät selvästi etäisemmiksi, ei täyden korvauksen vaatimukseen olisi välttämätöntä liittää tällaista jälleenhankintatakuuta.

Tulkintalinjan varovainen kehittäminen suuntaan, jossa täyden korvauksen vaatimuksen toteutumista arvioitaisiin monipuolisempien kriteerien pohjalta kuin tähän asti on totuttu, olisi omiaan kuromaan umpeen omaisuudensuojan yleislausekkeen ja erityissäännöksen välistä jyrkkää eroa. Samoin se voisi

¹³⁹ Ks. *Hidén* LM 1971, 124, *Länsineva* Oikeus 1990, 43–44 ja *Kuusiniemi–Peltomaa* 2000, 141.

¹⁴⁰ Ks. *Kuusiniemi–Peltomaa* 2000, 139.

entisestään lähentää omaisuudensuojaa muun perusoikeusjärjestelmän kanssa. Kuitenkaan tällainen lähestymistavan muutos ei merkitsisi poikkeamista perustuslaissa asetetusta täyden korvauksen vaatimuksesta.

9. OMAISUUDENSUOJAN YLEISLAUSEKKEEN SOVELTAMISEEN LIITTYVISTÄ NÄKÖKOHDISTA

9.1. Omaisuudensuojaperiaatteista

Kaikissa muissa kuin pakkolunastustilanteissa omaisuuteen puuttuvien toimenpiteiden perustuslainmukaisuutta tulee arvioida PL 15.1 §:n yleislausekkeen pohjalta. Niin kuin aiemmin on käynyt ilmi, tämä varsin niukkasanainen säännös, jonka mukaan jokaisen omaisuus on turvattu, ei anna säännöksen soveltajille erityisen yksityiskohtaista informaatiota säännöksen normatiivisesta sisällöstä. Toisaalta kyseinen säännös kuitenkin ilmaisee varsin selkeästi omaisuuden turvaamista koskevan yleisen periaatteen. Kun tällaisen yleisen periaatteen normatiivista merkitystä arvioidaan erilaisissa käytännön tilanteissa, on huolellisella tilanneanalyysillä sekä kokonaisvaltaisella punninnalla tärkeä merkitys. Kussakin periaatteen soveltamistilanteessa on toisin sanoen selvitettävä riittävän kattavasti ja monipuolisesti muun muassa, millaisia osapuolia tilanteessa on mukana ja millaisia oikeudellisia intressejä siinä on otettava huomioon. Tähän liittyen on myös pyrittävä mahdollisimman perusteellisesti hahmottamaan, millainen on se oikeusnormien kokonaisuus, jolla on kulloisessakin ratkaisutilanteessa relevanssia. Ilman riittävän kattavaa tilanne- ja normianalyysiä ei ole mahdollista jäsentää tapauksen oikeudellisia ongelmia oikealla tavalla ja luotettavasti arvioida esimerkiksi sitä, onko kulloinkin käsillä oleva tapa säännellä varallisuussuhteita tai rajoittaa jonkin henkilötahon varallisuusoi-keutta hyväksyttävä suhteutettuna kyseisen harkintatilanteen kokonaisuuteen ja niihin tarkoitukseen, joita toimenpiteellä siinä tavoitellaan.

Omaisuudensuojan yleisperiaatteen käytäntöön soveltaminen on siis kiinteästi sidoksissa kulloiseenkin soveltamistilanteeseen ja sen erityisolosuhteisiin. Niin ollen kyseisen periaatteen kohdalla ei liene mielekäästä pyrkiä muotoilemaan sellaisia yksiselitteisiä ja yleispäteviä säännön tavoin toimivia osanormeja, joihin tukeutuen kulloinkin eteen tulevia omaisuudensuojaongelmia voitaisiin ratkaista jollakin kaavamaisella ja yhdenmukaisella tavalla ilman tapauskohtaista punnintaa. Sen sijaan yleislausekkeen soveltaminen edellyttää tyypillisesti sellaista harkintaa, jossa kulloinkin suojattavia varallisuushyviä on punnittava suhteessa muihin kyseisessä harkintatilanteessa mukana oleviin oikeushyviin. Käytännön ratkaisutoiminnassa omaisuudensuojan yleisperiaatteen normatiivista sisältöä joudutaan siten jokseenkin aina arvioimaan suhteessa johonkin tai joihinkin muihin näkökohtiin eikä sellaisenaan.

Selkeiden sääntöjen sijasta monilla oikeusperiaatteilla voi sen sijaan olla merkitystä omaisuudensuojan yleisperiaatteen soveltamiseen liittyvissä ratkaisutilanteissa. Osa näistä oikeusperiaatteista on koko oikeudellisen toiminnan kentän läpäiseviä yleisiä oikeusperiaatteita ja osa niistä taas liittyy jossakin määrin spesifisemmin juuri omaisuudensuojayhteyksiin. Seuraavassa tarkastellaan tiiviisti joitakin niistä keskeisimmistä oikeusperiaatteista, joilla on merkitystä omaisuudensuojan yleisperiaatteen soveltamiseen liittyvissä ratkaisutilanteissa.

9.1.1. Taannehtivuuskiellosta luottamuksensuojaan

Niin sanottu taannehtivuuskielto on yksi niistä oikeusperiaatteista, johon liittyviä kysymyksiä kohdataan varsin tyypillisesti juuri omaisuudensuoja-asioissa. Heti on korostettava, että selkeään kieltoon viittavasta nimestään huolimatta kysymys ei ole säännöstä vaan oikeusperiaatteesta. Edellä olevan esityksen valossahan on ilmeistä, ettei omaisuudensuojan yleisperiaatteen soveltamiseen liittyviä oikeudellisia ongelmia ole nykyoloissa mahdollista tyydyttävällä tavalla ratkaista etsimällä tukea sellaisen sääntötyyppisesti toimivan taannehtivuuskieltonormin suunnasta, joka kieltäisi joko ehdottomasti tai tiettyjä ennalta tiedossa olevia poikkeustilanteita lukuun ottamatta lainsäätäjää puuttumasta voimassa oleviin sopimussuhteisiin tavallisella lailla. Ei olisi perusteltua ajatella, että voimassaoleviin sopimussuhteisiin perustuvat varallisuusarvoiset oikeudet poikkeaisivat kaikista muista varallisuuseduista niin olennaisella tavalla, että niiden perustuslainsuojan olisi ehdotonta.

Tämän käsityksen perustelemisen taustaksi on kuitenkin syytä muistuttaa siitä, että aiemmassa omaisuudensuojakäytännössä taannehtivuuskieltonormiin suhtauduttiin tavalla, jossa oli nähtävissä nykyistä vahvemmin sääntötyyppisiä piirteitä. Perinteinen taannehtivuusdoktriiniin lähti siitä, että omaisuudensuojasäännöksestä voitiin johtaa kielto eräitä nimenomaisia poikkeustilanteita lukuun ottamatta puuttua tavallisella lailla voimassa oleviin yksityisoikeudellisiin sopimussuhteisiin toisen sopimuspuolen vahingoksi. Tätä kieltoa koskeviin poikkeuksiin kuului muun muassa se, että hyvän tavan vastaisten ja kohtuuttomien sopimusten ja niiden ehtojen katsottiin jäävän omaisuudensuojan soveltamisalan ulkopuolelle. Myös sellaisten sopimussuhteita selventävien ja täsmentävien taannehtivien säännösten katsottiin olevan sallittuja, jotka eivät tuoneet aineelliseen oikeuteen mitään olennaisesti uutta.¹⁴¹

¹⁴¹ Esimerkiksi lausunnossaan 5/1969 vp valiokunta totesi: ”Vallitsevaksi tunnustetun oikeusperiaatteen mukaan uusi laki ei saa muuttaa tai järkyttää sitä ennen voimassa olleen lain pohjalta syntyneitä laillisia oikeussuhteita, ei edes sosiaalilainsäädännön tai sosiaalisista näkökohdista vaikutteita saavan lainsäädännön alalla. Tätä oikeusperiaatetta ei kuitenkaan voida tulkita niin ahtaasti, ettei se sallisi tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä annettavilla taannehtivilla säännöksillä selventää ja täydentää voimassa olevia oikeussuhteita, ellei aineelliseen oikeuteen tuoda mitään oleellisesti uutta.” Ks. myös esim. PeVL 3/1960 vp, 3/1967 vp, 10/1973 vp ja 8/1984 vp.

Tällaisen ajatusmallin pohjalta perustuslakivaliokunta päätteli esimerkiksi Ounasjoen suojelua koskeneessa lausunnossaan 18/1982 vp hyvin yksiviivaisella tavalla, että kun kyseisellä ”lakiehdotuksella puututtaisiin jo ennen lain voimaantuloa tehtyihin yksityisoikeudellisiin sopimuksiin, joita ei voida pitää hyvän tavan vastaisina tai kohtuuttomina”, ei ehdotusta ollut mahdollista käsitellä tavallisena lakina.

Suhtautumistavassa taannehtivuuskieltoon tapahtui kuitenkin vähittäisiä muutoksia 1980- ja 1990-lukujen mittaan. Tämä ilmeni muun muassa siten, että perustuslakivaliokunnan käytännössä omaksuttiin vähin erin aiempaa laaja-alaisempia tulkintoja taannehtivuuskieltoa koskevien poikkeusperusteiden alasta. Samoin valiokunnan lausunnoista ilmenevä käsitys taannehtivuuskiellon ehdottomuudesta alkoi saada suhteellisempia piirteitä.¹⁴²

Perustuslakivaliokunnan nykyistä lähestymistapaa tähän kysymykseen voidaan kuvata niin, että valiokunta suhtautuu edelleen sopimussuhteisiin taannehtivasti puuttuviin toimiin lähtökohtaisen kielteisesti, mutta se ei kuitenkaan pidä sopimussuhteiden pysyvyyttä sellaisena sitovana sääntönä, josta olisi mahdollista poiketa tavallisella lailla vain tietyissä ennalta määritellyissä poikkeustilanteissa. Sen sijaan kielto nähdään nykyisin oikeusperiaatteena, jota tulee mahdollisimman pitkälle kunnioittaa. Siten kysymystä siitä, onko sopimusten pysyvyyteen puuttuminen sallittua jossakin tietyssä ratkaisutilanteessa, tulee perustuslakivaliokunnan mukaan arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten pohjalta.¹⁴³ Taannehtivuuskiellon sijasta onkin siten nykyisin perustellumpaa puhua vaikkapa omaisuudensuojaan kytkeytyvästä *sopimussuhteiden pysyvyyden kunnioittamisen* periaatteesta tai sopimussuhteisiin *taannehtivasti puuttuvien lakien välttämisen* periaatteesta. Tällainen terminologinen täsmennys auttaa ymmärtämään, ettei kysymys ole sellaisesta ehdottomasta normista, josta olisi mahdollista poiketa vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan tuoreesta taannehtivia puuttumisia koskevasta ratkaisukäytännöstä ilmenee myös, että sopimusten pysyvyyden kunnioittamisen taustalla vaikuttaa sellainen laaja-alaisempikin omaisuudensuojasäännökseen kiinnittyvä periaate, jonka mukaan yksityishenkilöiden luottamusta ja perusteltuja taloudellisia odotuksia tulee kunnioittaa (ks. PeVL 34/1998 vp, 48/1998 vp, 55/2001 vp ja 45/2002 vp). Tällaisen yksityishenkilöiden *luottamuksen ja perusteltujen taloudellisten odotusten kunnioittamisen* periaatteen merkitys ei luonnollisestikaan rajoitu ainoastaan sopimuksiin perustuvien taloudellisten

¹⁴² Ks. tämänsuuntaisesta kehityksestä esim. PeVL 5/1983 vp, 20/1992 vp, 23/1992 vp, 28/1994 vp ja 27/1996 vp. Toisaalta kuitenkin esimerkiksi lausunnossaan 21/1993 vp perustuslakivaliokunnan enemmistö perusti ratkaisunsa edelleen varsin suoraviivaisesti sen lähtökohdan varaan, että ”vain perustuslainsäädäntöjärjestyksessä annettavalla lailla voidaan puuttua ennen lain voimaantuloa tehtyihin yksityisoikeudellisiin sopimuksiin, joita ei voi pitää hyvän tavan vastaisina taikka kohtuuttomina”. Samankaltaista päättelytapaa valiokunta noudatti myös esimerkiksi lausunnoissaan 4/1990 vp ja 8/1991 vp.

¹⁴³ Ks. esim. PeVL 29/1998 vp, 34/1998 vp, 48/1998 vp, 55/2001 vp, 5/2002 vp ja 24/2002 vp.

oikeuksien pysyvyyden suojaamiseen, vaan vastaavalla tavalla tulee kunnioittaa yksilön luottamusta myös muunlaisten perusteltujen varallisuusarvoisten oikeuksien ja odotusten suhteen. Yksilön luottamuksen suojaamisen näkökulmasta ei siten ole ratkaisevaa eroa esimerkiksi sillä, perustuvatko hänen varallisuusodotuksensa sopimusehtoihin vai lainsäädäntöön. Sen sijaan arvioitaessa tapauskohtaisesti, onko johonkin varallisuusodotukseen puuttuminen perustuslainmukaista vai ei, tulee kiinnittää huomiota siihen, kuinka vahvasta ja perustellusta odotuksesta on kysymys, ja toisaalta kuinka painavat syyt puoltavat siihen puuttumista.

Edellä sanotun valossa voidaan hyvin yhtyä esimerkiksi siihen *Jukka Mähösen* korostamaan ajatukseen, ettei ole erityisen mielekäästä pohtia, voidaanko omaisuuden perustuslainsuojasta johtaa ehdoton taannehtivan verolain kielto vai ei. Sen sijaan voidaan perustellusti lähteä siitä, että yksilöiden luottamusta ja legitiimejä taloudellisia odotuksia tulee kunnioittaa myös verolainsäädännössä, joten taannehtivia puuttumisia tällaisiin odotuksiin tulee pyrkiä välttämään.¹⁴⁴ Kysymyksiä taannehtivan verolain sallittavuudesta tulee siten arvioida tapauskohtaisesti ottaen tämä sekä muut tilanteessa relevantit periaatteet ja näkökohdat riittävän painokkaasti huomioon. Tällöinkin on olennaista arvioida, kuinka perustelluista taloudellisista odotuksista tilanteessa on kysymys ja kuinka painavat perusteet puoltavat puuttumista tällaisiin odotuksiin taannehtivalla verolailla.

Luottamuksensuojan ja perusteltujen odotusten kunnioittamisen periaatteella on merkitystä myös erilaisille sosiaalisille ja muille etuuksille sekä niitä koskeville odotuksille annettavan omaisuudensuojan tehokkuuden arvioimisen kannalta. Tämä periaate nimittäin edellyttää, että yksilön luottamusta tulee kunnioittaa sitä vahvemmin mitä perustellummasta ja konkreettisemmasta yksilön varallisuusarvoisesta oikeudesta tai odotuksesta kulloisessakin harkintatilanteessa on kysymys. Erityisen vahvasti on siten kunnioitettava sellaisten etuuksien pysyvyyttä, jotka ovat jo erääntyneet maksettavaksi. Vastaavasti yksilöiden luottamusta epämääräisempien ja vasta pitkän ajan päästä mahdollisesti realisoituvien taloudellisten odotusten osalta ei ole tarpeen suojata yhtä tehokkaasti.

Omaisuudensuojaan liittyvän luottamuksensuojan eri vahvuusasteita voidaan konkretisoida viittaamalla *Kaarlo Tuorin* esittämään ansioon perustuvia eläke-etuuksia koskevaan luokitteluun.¹⁴⁵ Tämän luokittelun mukaan vahvimmin suojattuja ovat jo maksettavaksi erääntyneet eläke-edut. Toiseksi vahvinta suojaa saavat sellaiset eläke-etuudet, jotka on jo lainvoimaisella päätöksellä myönnetty, mutta jotka eivät ole vielä erääntyneet maksettaviksi.

¹⁴⁴ *Mähönen* LM 1993, 852–859.

¹⁴⁵ Ks. *Tuori* 1999, 620–623 ja *Tuori* 2000a, 228–233. Myös perustuslakivaliokunta on tukenut tähän luokitteluun (ks. PeVL 9/1999 vp.)

Kolmanteen ryhmään tässä suhteessa kuuluvat eläke-etuudet, joita ei ole vielä myönnetty, mutta joita koskeva eläketapahtuma on jo sattunut. Neljännen ryhmän omaisuudensuojan vahvuuden kannalta muodostavat sellaiset henkilön jo ansaitsemat eläke-etuudet, joihin oikeuttava eläketapahtuma ei ole vielä sattunut. Viidenteen ryhmään ja samalle omaisuudensuojan uloimmalle kehälle kuuluvat sellaiset yksilöiden eläkkeitä koskevat odotukset, joita nämä palvelussuhteen vielä kestäessä eivät ole ansainneet. Tähän luokitteluun liittyen voidaan todeta, että ensimmäisen ryhmän etuudet nauttivat kaikkein vahvinta suojaa, joten niiden kohdalla jo vähäisetkin puuttumiset vaativat tuekseen painavat perusteet. Ehdottomasta suojasta ei voida tällais-tenkaan etujen kohdalla puhua. Vastaavasti viimeiseen ryhmään kuuluvien yksilöiden odotusten osalta omaisuudensuojasta ei voida enää johtaa merkittäviä rajoituksia lainsäätäjän toimivaltaan tehdä niihin tarpeellisina pitämiään muutoksia. Tässä suhteessa viidennen ryhmän etuudet voidaan rinnastaa sellaisiin eläke-etuuksiin kuin esimerkiksi kansaneläke, joihin ei katsota liittyvän ansaintaperiaatteen mukaista omaisuudensuojaa. Toisaalta niin kuin aiemmin on tuotu esiin, perustuslakivaliokunnan käytännössä on korostettu, että tällaistenkin etuusjärjestelmien osalta tulee pyrkiä huolehtimaan siitä, etteivät lainsäädännölliset muutokset näihin järjestelmiin muodostu minkään henkilöryhmän perusteltujen odotusten kannalta kohtuuttomiksi (ks. PeVL 35/1993 vp ja 4/1994 vp).¹⁴⁶

9.1.2. *Suhteellisuuden ja kohtuullisen tasapainon vaatimus Euroopan ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuojaa koskevan tulkintakäytännön valossa*

Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä korostetaan myös sitä omaisuudensuojan yleisperiaatteeseen liittyvää vaatimusta, etteivät omaisuuteen puuttuvat toimenpiteet saa olla niiden kohteena olevien yksityishenkilöiden kannalta kohtuuttomia. Tämä *kohtuuttomuuskielto* on kiinteässä yhteydessä artiklan tulkinnassa keskeisessä asemassa olevien suhteellisuusperiaatteen ja oikeudenmukaisen tasapainon (*fair balance*) vaatimuksen kanssa. Suhteellisuusperiaate ja oikeudenmukaisen tasapainon vaatimus puolestaan näyttävät ihmisoikeustuomioistuimen käytännön valossa olevan ajatuksellisesti varsin lähellä toisiaan. Jälkimmäinen näistä vaatimuksista edellyttää omaisuudensuojan kohdalla sitä, että yhteiskunnan yleisten etujen ja yksityishenkilöiden varallisuus- ja oikeuksien suojaamisen välillä tulee vallita oikeudenmukainen tasapaino. Suhteellisuusperiaate puolestaan konkretisoi tätä vaatimusta edellyttämällä, että kulloisetkin omaisuuteen puuttuvat toimenpiteet ovat oikeassa ja järkevässä suhteessa niiden päämäärien kanssa, joiden vuoksi omaisuuteen kyseisessä tilanteessa puututaan.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Ks. Tuori 1999, 623–624 ja Tuori 2000a, 232.

¹⁴⁷ Ks. esim. tapaukset *Sporrong and Lönnroth* 23.9.1982, kohdat 69 ja 73, *Mellacher ym.* 19.12.1989, kohdat 48 ja 56, *Immobiliare Saffi* 28.7.1999, kohta 49 ja *Ambruosi* 19.10.2000, kohta 31. Ks. myös *Frowein* 1993, 527–529 ja *Länsineva* LM 1993, 308–309.

Valtioiden laajan harkintamarginaalin vuoksi suhteellisuusvaatimusta ei kuitenkaan tulkita omaisuudensuojan kohdalla erityisen tiukasti sopimuksen valvontakäytännössä. Niinpä esimerkiksi sen tavoitteen, jonka vuoksi omaisuuteen puututaan, ei edellytetä olevan ehdottoman välttämätön, vaan yleensä riittää, että kysymys on riittävän legitiiminä pidettävää julkista etua edistävästä toimesta. Samoin jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta valita soveliaat keinot tällaisen legitiimin tavoitteen toteuttamiseksi. Vasta jos tavoitellun julkisen edun ja yksilön omaisuuteen puuttuvan toimen vaikutusten välillä vallitsee kokonaisuutena arvioiden hyvin ilmeinen epäsuhta, katsotaan suhteellisuusperiaatetta ja oikeudenmukaisen tasapainon vaatimusta loukatun. Tällaisissa tilanteissa ihmisoikeustuomioistuimien katsoo, että yksityishenkilön kannettavaksi on julkisen edun toteuttamiseksi asetettu sellainen kohtuuton taakka, joka ei ole soposoinnussa omaisuudensuojan yleisperiaatteen kanssa.¹⁴⁸

9.1.3. Muita periaatteita ja vaatimuksia

Edellä mainittujen periaatteiden ja vaatimusten ohella myös monilla muilla yleisillä oikeusperiaatteilla voi olla merkitystä omaisuudensuoja-asioissa. Yksityiskohtiin menemättä voidaan tältä osin tiivistäen todeta, että muun muassa sellaisilla yleisillä oikeusvaltiollisilla vaatimuksilla kuin laillisuusperiaatteella, mielivallan kiellolla sekä siihen liittyvillä rationaalisen ja johdonmukaisen päätöksenteon vaatimuksilla on tärkeä merkitys omaisuudensuojaharkinnassa. Julkisen vallan elinten tulee myös perustella yksilöiden omaisuus oikeuksiin vaikuttavat päätöksensä niin huolellisesti, että on mahdollista kontrolloida, onko tällaisia keskeisiä oikeusvaltiollisia vaatimuksia niiden päätöksenteossa noudatettu.¹⁴⁹ Myöskään yhdenvertaisuusperiaatetta ja syrjintäkieltoa ei ole sallittua omaisuudensuoja-asioissa sivuuttaa. Samoin tehokkaasta oikeusturvasta on tällaisista yhteyksissä huolehdittava.

¹⁴⁸ Ks. esim. tapaus *Immobilierie Saffi*, kohta 49, joka kuvaa hyvin EIT:n tulkintalinjaa tässä asiassa: ”The Court reiterates that an interference, particularly one falling to be considered under the second paragraph of Article 1 of Protocol No. 1, must strike a ”fair balance” between the demands of the general interest and the requirements of the protection of the individual’s fundamental rights. The concern to achieve this balance is reflected in the structure of Article 1 as a whole, and therefore also in its second paragraph. There must be a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim pursued. In determining whether this requirement is met, the Court recognises that the State enjoys a wide margin of appreciation with regard both to choosing the means of enforcement and to ascertaining whether the consequences of enforcement are justified in the general interest for the purpose of achieving the object of the law in question. In spheres such as housing, which plays a central role in the welfare and economic policies of modern societies, the Court will respect the legislature’s judgment as to what is in the general interest unless that judgment is manifestly without reasonable foundation.”

¹⁴⁹ Tällaisilla vaatimuksilla oli tärkeä merkitys esimerkiksi EIT:n tapauksessa *Jokela* vastaan Suomi 21.5.2002.

9.2. Omaisuudensuojan yleislausekkeen soveltamisharkinnan kannalta merkityksellisiä ratkaisutilannekohtaisia näkökohtia

Omaisuudensuojan yleislausekkeen mukaiselle suojalle on ominaista, että suojan tehokkuus voi vaihdella merkittävästikin kulloisestakin varallisuusedusta ja ratkaisutilanteesta riippuen. Seuraavaan esitykseen on pyritty kokoamaan sellaisia tilannekohtaisia muuttujia ja kriteerejä, joilla on tyypillisesti merkitystä tämän suojan tehokkuuden kannalta. Kysymys on näkökohdista, jotka ovat tilanteesta riippuen joko omiaan vahvistamaan tai heikentämään tietyille varallisuusedulle annettavaa perustuslaillista suojaa.¹⁵⁰ Tällaisten seikkojen tunnistaminen on tärkeitä muun muassa, kun pyritään määrittämään, millaisissa olosuhteissa julkisen vallan yksityiseen omaisuuteen kohdistamat sääntely- ja rajoitustoimet vaativat tuekseen erityisen vahvoja perusteita ja toisaalta minkälaisissa tilanteissa tämä perustelutaakka saattaa jäädä keveämmäksi. Samoin tällaiset kriteerit ovat käyttökelpoisia apuvälineitä pyrittäessä säätämään perusoikeuksien yleisen rajoitustestin tiukkuutta kulloisenkin harkintatilanteen kannalta optimaaliselle tasolle. Tätä rajoitustestiä ei ole mielekästä pyrkiä soveltamaan aina tietyn yhtenäisen peruskaavan mukaisesti, vaan on tarpeen erottaa toisistaan ne tilanteet, joissa testiä on sovellettava tiukasti ja toisaalta ne tilanteet, joiden kohdalla riittää summaarisempikin arviointi.

Tässä tarkasteltavien tilannekohtaisten kriteerien merkitys ei ilmene ainoastaan omaisuudensuojan rajoitustilanteissa, vaan samoihin kriteereihin voidaan tukeutua myös arvioitaessa julkisen vallan turvaamisvelvollisuutta ja sen voimakkuutta erilaisissa konkreettisissa harkintatilanteissa. Samoin näillä kriteereillä voi olla merkitystä pohdittaessa tapauksittain, missä määrin omaisuuden suojalle tulee antaa normatiivista merkitystä yksityisten toimijoiden välisissä horisontaalisuhteissa.

Käytännön harkintatilanteiden kannalta on syytä myös korostaa, ettei kysymyksiä rajoitustestin tiukkuudesta taikka turvaamisvelvollisuuden ja horisontaalivaikutuksen intensiteetistä voida yleensä ratkaista vain jonkin yksittäisen kriteerin perusteella, vaan tässä harkinnassa joudutaan useimmiten suhteuttamaan toisiinsa useita tekijöitä, jotka voivat olla keskenään eri suuntaisia. Niinpä kutakin harkintatilannetta on arvioitava kokonaisuutena, ja siinä on pyrittävä selvittämään eri suuntaisten tekijöiden eräänlainen nettovaikutus.

Kuitenkin on korostettava, ettei tällaisessa kokonaisharkinnassa liene mahdollista pyrkiä mihinkään matemaattiseen täsmälliseen päättelymalliin, jossa kullekin tekijälle voitaisiin määrittää tarkalleen oikeat painoarvot suhteessa toisiinsa. Tällaista painoarvojen täsmällistä määrittelyä hankaloittaa mm. se

¹⁵⁰ Monet esitettävistä näkökohdista ovat sellaisia, ettei niillä ole merkitystä ainoastaan omaisuudensuoja-asioissa, vaan ne saattavat olla relevantteja myös joidenkin muiden perusoikeuksien soveltamisen kannalta.

seikka, että useimmat harkinnan kannalta relevanteista kriteereistä eivät ole luonteeltaan joko-tai -tyyppisiä, vaan ne sijoittuvat pikemminkin liukuville asteikoille. Myöskään ei liene mahdollista tyhjentävällä tavalla määrittää, mitkä kaikki tekijät ovat kulloinkin merkityksellisiä harkinnassa. Samoin eri tekijöiden keskinäisten tärkeys- tai painokertoimien täsmällinen määrittäminen ei ole realistinen tavoite. On myös huomattava, että seuraavassa esitettävät kriteerit ovat eräänlaisia *prima facie* -tyyppisiä harkintaa tyypillisesti ohjaavia ja avustavia suuntaviivoja, joihin ei näin ollen ole syytä suhtautua ikään kuin sitovina normeina tai kategorisointeina. Koska monet tarkasteltavista kriteereistä ovat tuttuja jo aiemmasta esityksestä, on seuraava tarkastelu varsin tiivis ja asiaa lähinnä omaisuudensuojanäkökulmasta kokoava.

9.2.1. *Suhde muihin perusoikeuksiin*

Muut perus- ja ihmisoikeudet voivat kulloisestakin päätöksentekotilanteesta riippuen saada merkitystä joko omaisuudensuojaa tukevana taikka sitä vastaan puhuvina näkökohtina. Muiden perusoikeuksien omaisuudensuojaa vahvistava vaikutus voi tulla kysymykseen esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa tietyllä perustuslainsuojaa nauttivalla omaisuudella on läheinen kytkentä esimerkiksi yksilön asumisen, kotirauhan suojan, yksityisyyden, uskonnonharjoittamisen, sananvapauden, liikkumisvapauden, työn, ammatin ja elinkeinon harjoittamisen kanssa. Samoin sellainen omaisuus voi saada tehostettua suojaa, joka palvelee läheisesti esimerkiksi saamelaisten tai muiden ryhmien oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan (PL 17 §). Tietyn yksilölle kuuluvan varallisuusedun perustuslainsuojaa on siis omiaan vahvistamaan se seikka, että kyseinen etu nauttii samanaikaisesti useampaan perusoikeussäänökseen perustuvaa suojaa. Tällöinkään kyseisen omaisuudensuojaparametrin painoarvoa ei voida määrittää minkään suoraviivaisen yhteenlaskutoimituksen perusteella, jossa vahvin suoja lankeaisi automaattisesti sellaiselle varallisuusarvoiselle oikeudelle, joka voidaan kytkeä mahdollisimman moneen perusoikeuteen. Muiden perusoikeuksien omaisuudensuojaa tukeva voima saattaa nimittäin vaihdella esimerkiksi siitä riippuen, mistä perusoikeudesta on kysymys ja millaisia konkreettisia intressitahoja ja perusoikeuspositiosta kulloisesakin harkintatilanteessa on mukana.

Perusoikeudet voivat konkreettisissa ratkaisutilanteissa toimia myös tietyn varallisuusedun suojaamista vastaan puhuvina näkökohtina. Näin ollen tavanomaista intensiivisemmät julkisen vallan rajoitustoimet voivat olla sallittuja ja perusteltuja esimerkiksi sellaisen omaisuuden käytön kohdalla, joka vaarantaa tai uhkaa toisten ihmisten terveyttä, turvallisuutta, kotirauhaa, toimeentuloa, oikeutta asuntoon, saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan tai perustuslainsuojan piiriin kuuluvia luonnonarvoja.¹⁵¹ Joissakin tilanteissa tietyn

¹⁵¹ Ks. esim. *Hidén* 1971, 102 ja *Hidén* 1999, 25.

perusoikeusposition suojaaminen saattaa asettaa julkiselle vallalle jopa velvollisuuden ryhtyä aktiivisiin toimiin omaisuuden sellaisen käytön rajoittamiseksi, joka muodostaa riittävän vakavan ja konkreettisen uhan kyseiselle toiselle perusoikeuspositiolle. Lisäksi on huomattava, että eri henkilötahoille kuuluvat perustuslainsuojaa nauttivat varallisuusedut voivat monissa ratkaisutilanteissa joutua punnittaviksi toisiaan vastaan.

9.2.2. Sijoittuminen säännöksen soveltamisalan puitteisiin

Edellä on käynyt ilmi, että kysymykset omaisuudensuojan soveltamisalasta ja omaisuuseduille annettavan perustuslainsuojan tehokkuudesta kytkeytyvät osittain toisiinsa. Omaisuudensuojasäännöksen soveltamisalan reunamille sijoittuvat varallisuusedut eivät saa yhtä tehokasta perustuslainsuojaa kuin sen keskiössä olevat oikeudet. Niin kuin aiemmin on esitetty, tätä asiaa voidaan tarkastella sekä aineellisessa että henkilöllisessä ulottuvuudessa. Aineellisesta näkökulmasta suojan tehokkuus on kiinteästi yhteydessä erityisesti sen näkökohdan kanssa, kuinka konkreettisesta varallisuusarvoisesta oikeudesta tai odotuksesta kulloinkin on kysymys. Tältä osin voitaneen lähtökohtana pitää sitä luottamukSENSUOJAAN kytkeytyvää ajatusta, jonka mukaan hyvin täsmälliset ja lyhyen ajan päästä toteutumassa olevat yksilölliset varallisuusarvoiset odotukset nauttivat tehokkaampaa suojaa kuin sisällöltään epämääräisemmät ja pidemmälle tulevaan aikaan kohdistuvat odotukset. Näitäkin tehokkaampaa suojaa voidaan perustella sellaisten yksilölle kuuluvien oikeuksien ja etuuksien kohdalla, jotka jo selvästi kuuluvat hänelle. Vastaavasti jokin jo käynnissä oleva omaisuuden hyödyntämistoiminta voi nauttia vahvempaa suojaa kuin sellainen taloudellinen toiminta, joka on suunniteltu aloitettavaksi vasta tulevaisuudessa ja jonka osalta toiminnanharjoittaja ei ole vielä tehnyt merkittäviä taloudellisia investointeja. Samalla perusteella myös voimassa oleviin yksityisoikeudellisiin sopimuksiin perustuvat oikeudet nauttivat lähtökohtaisesti tehokkaampaa suojaa kuin yksilöiden mahdollisuus tehdä tietynsisältöisiä oikeustoimia tulevaisuudessa.

9.2.3. Yksilöliittynän vahvuus

Henkilöllisessä ulottuvuudessa omaisuudensuojan tehokkuus riippuu aiemmin esitetyn tavoin merkittävällä tavalla siitä, kuinka läheinen yksilöllinen kytkentä kulloinkin tarkasteltavana varallisuusedulla on. Tällä näkökohdalla on yhteyksiä myös muiden perusoikeuksien suuntaan. Voidaanhan perustellusti ajatella, että yksilöliittynä on vahvimmillaan sellaisen omaisuuden kohdalla, joka on välttämätöntä esimerkiksi yksilön toimeentulon, ammatinvalinnan ja -harjoittamisen vapauden, uskonnonharjoittamisen, yksityisyydensuojan, tervey-

denhoidon tai hänen persoonallisuutensa toteuttamisen ja kehittämisen kannalta. Yhtä vahvaa persoonallista kytkentää sen sijaan ei yleensä liene sellaisella varallisuudella, jota esimerkiksi sijoitustoimintaan keskittyneet yhtiöt liikutelevat kansainvälisillä pääoma- ja sijoitusmarkkinoilla kulloistenkin korkeimpien tuotto-odotusten mukaan. Niin ollen viimeksimainitun kaltainen omaisuus ei välttämättä saa yhtä vahvaa suojaa kuin yksilöliittynältään kiinteämmät omaisuudet.

Esimerkiksi lausunnossaan 34/2000 vp perustuslakivaliokunta piti omaisuudensuoja-arvioinnin kannalta merkittävänä näkökohtana sitä, että tarkastelun kohteena olleen lakiehdotuksen mukaiset velvoitteet kohdistuivat pörssi-yhtiöihin ja varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin. Valiokunnan mukaan ”tällaisessa tilanteessa lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle”.

9.2.4. Oikeudenhaltijan oman toiminnan merkitys

Arvioitaessa omaisuudensuojan tehokkuutta konkreettisissa ratkaisutilanteissa saattaa yhtenä asiaan vaikuttavana seikkana nousta esiin kysymys varallisuus-oikeuden haltijan oman toiminnan merkityksestä.¹⁵² Esimerkiksi henkilön tietoinen riskinotto voi olla omaisuudensuojaa lähtökohtaisesti heikentävä argumentti kun taas riskeihin ennakolta varautuva ja huolellinen toiminta ovat tekijöitä, jotka puoltavat vahvempaa perustuslainsuojaa.¹⁵³ Samoin elinkeinotoiminnan ja muun ammattimaisen taloudellisen toiminnan harjoittajilta saatetaan edellyttää pidemmälle menevää varautumista erilaisiin taloudellisiin menetyksiin kuin esimerkiksi kotitalouksilta.¹⁵⁴ Lisäksi elinkeinoalasta ja harjoitettavan liiketoiminnan mittasuhteista voi riippua, kuinka laajaksi tällainen varautumis- ja selonottovelvollisuus kulloinkin asetetaan. Myös sille seikalle voidaan antaa merkitystä tietyn omaisuudensuojajosition vahvuutta ja sen haltijan suojantarvetta arvioitaessa, onko tämä toiminut vilpittömässä vai vilpillisessä mielessä. Esimerkiksi sellainen julkisen etuuden saaja, joka on esittänyt etuuden saamiseksi tietoisesti virheellisiä tietoja, ei ansaitse kyseisen etuuden pysyvyyden suhteen samantasoisia suojaa kuin vilpittömässä mielessä toiminut.

¹⁵² Ks. *Hidén* 1971, 104 ja *Hidén* 1999, 25.

¹⁵³ Ks. *Pöyhönen* 2000, erit. 110–116.

¹⁵⁴ Ks. esim. EIT:n tapaus *Pine Valley Developments Ltd*, 29.11.1991, kohta 59.

9.2.5. Toiminnan ulkoisten vaikutusten laajuus

Tärkeä merkitys tietyllä omaisuudelle annettavan suojan tehokkuuden kannalta on niin ikään sillä seikalla, kuinka laajakantoisia ulkoisia vaikutuksia kysymyksessä olevaan omaisuuteen tai sen käyttöön liittyy. Tämä on yhteydessä siihen, kuinka vahvoja sosiaalisia ja/tai ekologisia sidonnaisuuksia tiettyyn omaisuuteen tai sen käyttöön liittyy.¹⁵⁵ Tästä näkökulmasta vahvinta omaisuudensuojaa voidaan puoltaa sellaisen omaisuuden käytön kohdalla, johon ei liity sanottavia ulkoisia sosiaalisia tai ympäristöllisiä vaikutuksia. Vastaavasti sitä mukaa kun omaisuuden käytön ulkoiset vaikutukset muihin ihmisiin, ympäristöön tai yleisiin etuihin nähden voimistuvat, laajenee julkisen vallan sääntelykompetenssi asiassa. Ulkoisten vaikutusten laajakantoisuus on yksi lisäperuste esimerkiksi sille, että elinkeinotoimintaan liittyvää omaisuuden käyttöä voidaan yleensä säännellä laajemmin ja intensiivisemmin kuin yksilön henkilökohtaisen kotierittämisen käyttöä. Näin siitä huolimatta, että oikeus elinkeinon harjoittamiseenkin on perustuslainsuojaa nauttiva oikeus (PL 18 §).

Kysymystä ulkoisten vaikutusten laajuudesta voidaan lähestyä monen tekijän näkökulmasta. Ajallisesta näkökulmasta tärkeä merkitys on sillä, kuinka pitkäaikaisista vaikutuksista kulloinkin on kysymys. Mitä pitkäkestoisempia nämä vaikutukset ovat, sitä pidemmälle menevät sääntelytoimet voivat olla perusteltuja. Tärkeä merkitys harkinnassa on myös sillä, kuinka vakavista sosiaalisista tai ekologisista vaikutuksista kussakin tilanteessa on kysymys. Samoin saattaa arvioinnissa olla relevanssia sillä, kuinka laajaan alueeseen tai kuinka laajaan ihmisjoukkoon tarkastelun kohteena olevan toiminnan vaikutukset ulottuvat. Myös sitä seikkaa on korostettava, että jo erilaiset riskit haitallisten vaikutusten aiheutumisesta voivat olla tärkeässä asemassa tätä kysymystä arvioitaessa. Silloin kun riskit esimerkiksi ihmisten terveyden tai luonnonarvojen säilymisen kannalta ovat suuret, on julkisen vallan muun muassa riittävän tehokkaalla sääntelyllä ja valvonnalla huolehdittava näiden riskien riittävästä hallinnasta ja ennalta ehkäisystä.

Tässä yhteydessä on huomattava lisäksi, että vaikka jostakin yksittäisen henkilön toimenpiteestä tai toiminnasta ei sellaisenaan aiheutuisikaan laajalaisia ulkoisia seurauksia, saattavat kyseisen toiminnan kumulatiiviset vaikutukset massamittaisella tasolla arvioituna olla huomattavia ja toiminnan pitkällekin menevä sääntely niin ollen perusteltavissa. Esimerkiksi yksittäisen ranta-saunan rakentamista tai yksittäisen maanomistajan harjoittamaa maa-ainesten ottoa kotitarpeeseen saatetaan sinänsä pitää vaikutuksiltaan varsin vähäpätöisi-

¹⁵⁵ Omaisuuden sosiaalisen sidonnaisuuden ajatuksella on tärkeä merkitys erityisesti saksalaisessa omaisuudensuojadoktriinissa (ks. esim. *Leisner* 1972, passim. ja *Badura* 1995, 359–360 ja 373 ss.).

nä toimenpiteinä, mutta laajemmasta näkökulmasta arvioituna tällaistenkin toimintojen ympäristölliset ja sosiaaliset vaikutukset voivat olla siinä määrin mittavia, että pitkällekin menevät rajoitustoimet ovat oikeutettuja. Niinpä yleisellä tasolla ei voida perustellusti asettaa esimerkiksi sellaisia ehdottomia sääntöjä, joiden mukaan maa-ainesten kotitarvetarveottoa tai rantarakentamista ei olisi sallittua rajoittaa.¹⁵⁶ Sen sijaan tällaisten rajoitusten sallittavuus voidaan ratkaista ainoastaan tapauskohtaisella punninnalla vertaamalla suojattavia ja loukattavia oikeushyviä kulloisessakin harkintatilanteessa keskenään.

9.2.6. Yksityinen – julkinen

Myös sillä näkökohdalla voi olla merkitystä tietyn omaisuudensuojajaposition perustuslainsuojan tehokkuutta arvioitaessa, miten tämä positio sijoittuu yksityisen ja julkisen välisellä asteikolla. Edellä on käynyt ilmi, että perusoikeussuojaa nauttivat vain yksityishenkilöt, kun taas erilaiset julkiset elimet jäävät tätä suojaa vaille. Julkiset organit eivät toisin sanoen ole perusoikeuksien subjekteja vaan perusoikeuksien velvoittamia tahoja. Erilaisten yksityisen ja julkisen toiminnan välimaastoon sijoittuvien varallisuusarvoisten positiodien kohdalla voitaneen puolestaan lähtökohtana pitää sitä, että ne yleensä kuuluvat omaisuudensuojan piiriin pikemminkin kuin jäävät sen ulkopuolelle. Kuitenkin sellaisia erilaisia julkisia ulottuvuuksia, jotka liittyvät tiettyyn yksityiseen subjektiin, sillä olevaan varallisuuteen tai sen harjoittamaan toimintaan, voidaan pitää omaisuudensuojaa lähtökohtaisesti heikentävinä näkökohtina. Julkisen vallan sääntelykompetenssin laajuuden kannalta saattaa siten olla relevanttia selvittää esimerkiksi kulloinkin tarkastelun kohteena olevan varallisuuden karttumatapaa. Sellainen omaisuus, joka on karttunut ensi sijassa julkisen rahoituksen ja takausten varassa, ei välttämättä saa osakseen yhtä tehokasta suojaa kuin sellainen omaisuus, joka on kertynyt henkilön omien ponnistusten ja omalla riskillä tekemien toimien tuloksena. Samoin omaisuudensuojan tehokkuuden kannalta saattaa merkitystä olla sillä seikalla, onko jonkin yksityisen organisaation toiminnassa kysymys lakimääräisten tai muiden julkisluonteisten tehtävien hoitamisesta vai puhtaasti yksityisluonteisesta toiminnasta.

Hyvän esimerkin siitä, mikä merkitys toiminnan julkisilla piirteillä voi olla omaisuudensuoja-arvioinnissa, tarjoaa perustuslakivaliokunnan lausunto 45/1996 vp, jossa arvioitiin työeläkeyhtiöitä koskevan lainsäädännön perustuslainmukaisuutta. Valiokunta piti ehdotettua sääntelyä perustuslainmukaisena muun muassa seuraavilla perusteilla: ”Työeläkevakuutusta hoitavat vakuu-

¹⁵⁶ Ks. esim. Kuusiniemi 2001, erit. 265–267.

tusyhtiöt poikkeavat ... niin tehtäviltään ja oikeudelliselta asemaltaan kuin varojensa kertymistavan osalta hyvin merkittävästi tavallisista osakeyhtiöistä samoin kuin vapaaehtoista vakuutusta hoitavista vakuutusyhtiöistäkin. Työeläkevakuutusyhtiöt eivät ole tavanomaisia liiketoimintaa harjoittavia vakuutusyhtiöitä, vaan ne ovat alusta saakka olleet yksityisoikeudellisesta organisaatiomuodostaan huolimatta hoitamassa niille laissa säädettyjä julkisoikeudellisuonteisia tehtäviä. Näiden yhtiöiden toiminnan tarkoituksena on toteuttaa lakisääteistä eläketurvaa niin, että tulevien eläkkeensaajien eläkkeet voidaan turvata. Tällainen toiminta on luvanvaraista ja erityisen julkisen valvonnan alaista.” Näillä perusteilla valiokunta katsoi, että työeläkeyhtiöiden kohdalla omaisuudensuoja-arvioinnissa oli perusteltua poiketa tavanomaisista yhtiöoikeudellisista lähtökohdista. Samantyyppisiin näkökohtiin valiokunta on tukeutunut myös aravavuokrataloja omistaviin yhteisöihin kohdistettavien rajoitusten perustuslainmukaisuutta arvioidessaan (PeVL 17/1997 vp ja 48/1998 vp).

9.2.7. Asema markkinoilla

Markkinatilanteella ja eri osapuolten markkina-asemilla on niin ikään katsottu olevan merkitystä omaisuudensuojan tehokkuuteen liittyvässä arvioinnissa. Niinpä sellaisilla taloudellisen toiminnan sektoreilla, joilla esiintyy yleisesti niin sanottuja luonnollisia tai muunlaisia monopoleja, on lainsäätäjällä tulkittu olevan tavanomaista pidemmälle menevä kompetenssi asettaa monopoliasemassa tai muuten erityisen vahvassa markkina-asemassa oleville toimijoille erilaisia velvoitteita ja rajoituksia muiden osapuolten oikeuksien turvaamiseksi sekä kilpailun mahdollistamiseksi kyseisellä toimialalla. Tähän liittyen muun muassa erilaisten energian- ja tiedonsiirtoon käytettävien kaapeli- ja johtoverkkojen haltijoille on voitu asettaa varsin pitkälle meneviä velvollisuuksia sietää ja sallia ulkopuolisten käyttää heidän omistamiaan verkkoja ja muita niihin liittyviä resursseja kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin. Tällaisten velvoitteiden asettamisen hyväksymiseen on myötävaikuttanut näkemys siitä, ettei uusin yrittäjien pääsyä markkinoille ja kilpailutilanteen luomista tällaisille toimialoille ole ollut mahdollista muulla tavoin mielekkäästi toteuttaa (ks. esim. PeVL 1/1996 vp, 47/1996 vp, 4/2000 vp ja 34/2000 vp).

9.2.8. Omaisuuden ja toimintaympäristön erityisluonne

Edellä mainittuja energian- ja tiedonsiirtoverkkoja koskevissa lausunnoissaan perustuslakivaliokunta piti tärkeänä omaisuudensuoja-arviointiin vaikuttavana tekijänä myös kysymyksessä olleen omaisuuden erityisluonnetta. Valiokunnan mukaan tällaisia verkkoja voitiin pitää sellaisena varsin erityislaatuiseina omaisuutena, jota oli mahdollista käyttää vain tiettyyn tarkoitukseen. Tällä seikalla oli tärkeä merkitys arvioitaessa tällaiseen omaisuuteen kohdistettavien rajoit-

tusten ja velvoitteiden perustuslainmukaisuutta (PeVL 1/1996 vp, 47/1996 vp, 4/2000 vp ja 34/2000 vp). Samoin perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt omaisuudensuojaharkinnan kannalta merkityksellisenä seikkana sitä, kohdistuuko lainsäädäntö uusiutumattomien vai uusiutuvien luonnonvarojen käyttöön.¹⁵⁷ Myös monilla muilla omaisuuden erityispiirteillä voi olla harkinnassa merkitystä. Esimerkiksi immateriaalioikeuksien osalta voidaan ajatella, että ihmisen geenistöön liittyvien menetelmien patentoimiseen voi liittyä sellaisia erityisiä piirteitä ja ongelmallisia kysymyksiä, joita ei kohdata esimerkiksi hehkulampun patenttihakemusta käsiteltäessä. Tällaiset erityispiirteet voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen kohdella tällaisia kohteita keskenään eri tavalla patenttioikeudellisessa sääntelyssä.

Lisäksi laajemmasta perspektiivistä voidaan todeta, että kulloinkin tarkasteltavana olevaan toimintaan ja toimintaympäristöön liittyvät erityispiirteet tulee ottaa omaisuudensuojaharkinnassa huomioon. Muun muassa erilaisten julkishyödykkeiden ja välttämättömyyspalvelujen tuotantoon ja markkinointiin voi liittyä sellaisia erityisiä näkökohtia, joilla on merkitystä omaisuudensuojanäkökulmasta. Tähän liittyen perustuslakivaliokunnan käytännössä on pidetty omaisuudensuojan kannalta ongelmattomana esimerkiksi sellaista sääntelyä, jolla asetettiin talletuspankeille pääsääntöinen velvollisuus muun muassa talletustilin avaamiseen ja tilin käyttöön tarkoitetun välineen myöntämiseen. Valiokunnan mukaan ehdotetulle peruspankipalvelujen saatavuutta edistämään tarkoitettulle ja pankkien näkökulmasta sopimuspakkoa merkitseväälle sääntelylle oli ”hyväksyttävä peruste, kun otetaan huomioon tarkoitettujen pankkipalvelujen suuri merkitys nykyajan yhteiskunnassa” (PeVL 24/2002 vp).

9.2.9. *Erivertaisuus*

Sellaisissa omaisuudensuojaa koskevissa harkintatilanteissa, joissa on mukana useita yksityisiä osapuolia, on vaatimuksella näiden osapuolten oikeuksien yhtäläisestä kunnioittamisesta varsin keskeinen merkitys. Monissa tilanteissa-han vahvemman osapuolen varallisuusarvoisiin oikeuksiin kohdistettavien rajoitusten perusteena on nimenomaan pyrkimys turvata heikommassa asemassa olevan osapuolen oikeuksia. Sellaisissa tilanteissa, joissa vahvemman osapuolen toimenpiteet voivat selkeästi uhata heikomman osapuolen perusoikeuksien toteutumista, on julkisella vallalla velvollisuus ryhtyä aktiivisiin toimiin suojataksaan heikomman osapuolen oikeuksia vahvempaa osapuolta vastaan sekä varmistaakseen riittävän tasapainon toteutumisen osapuolten välillä. Tällöin

¹⁵⁷ Ks. esim. PeVL 3/1981 vp, jossa katsottiin, että soravarat ja muut maa-ainekset olivat uusiutumattomia tai erittäin hitaasti uudistuvia luonnonvaroja. Sen sijaan vesivoimaa (PeVL 18/1982 vp) ja kalakantaa (PeVL 8/1996 vp) perustuslakivaliokunta on pitänyt uusiutuvina luonnonvaroina.

vahvemman osapuolen toimintamahdollisuuksiin kohdistettavat rajoitukset eivät siis ole ainoastaan perustuslain sallimia, vaan ne voivat olla myös sen vaatimia toimenpiteitä. Tässäkin kohdin voidaan esimerkkinä viitata siihen, että erityisen vahvassa markkina-asemassa oleviin yrityksiin voidaan kohdistaa merkittäviäkin velvoitteita julkisen vallan toimin muiden markkinaosapuolten oikeuksien turvaamiseksi ja toteuttamiseksi. Samoin ammattimaista luotonantotoimintaa harjoittaville yrityksille voidaan asettaa monenlaisia velvoitteita esimerkiksi yksityisvelallisten ja yksityistakaajien aseman ja legitiimien odotusten turvaamiseksi (ks. esim. PeVL 37/1998 vp ja 24/2002 vp).

9.2.10. *Kokoavia näkökohtia*

Edellä olevaa esitystä ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi koosteenä tilannekohtaisista tekijöistä, joilla voi olla merkitystä omaisuudensuojan yleislausekkeen soveltamiseen liittyvässä harkinnassa. Käytännön ratkaisutilanteissa saatetaan siten joutua kiinnittämään huomiota moniin muihinkin kuin tässä esitettyihin näkökohtiin. Olennaisinta käytännön ratkaistutoiminnan kannalta on korostaa sellaisen kokonaisvaltaisten harkintamallin merkitystä, jossa pyritään ottamaan riittävän tasapainoisesti ja kattavasti huomioon kulloiseenkin ratkaisutilanteeseen liittyvät eri näkökohdat ja määrittämään punninnalla niiden nettovaikutus. Ratkaisutoiminnassa on vältettävä sellaista lähestymistapaa, jossa painotettaisiin liiaksi jonkin yksittäisen harkintaa ohjaavaan tekijän merkitystä ja vastaavasti aliarvioitaisiin muita tulkintatilanteen kannalta relevantteja näkökohtia. Siten esimerkiksi se seikka, että kysymys on voimassa olevaan yksityisoikeudelliseen sopimukseen perustuvasta varallisuusoikeudesta ei vielä yksinään ratkaise käsillä olevaa tulkintaongelmaa kyseisen oikeudenhaltijan hyväksi, vaan yhtä tärkeätä on selvittää, mitä muita relevantteja näkökohtia tilanteeseen liittyy ja millä perusteilla tällaiseen oikeuteen tilanteessa puututaan.

Erilaisten sopimusperusteisten varallisuusoikeuksien ja -odotusten välillä voi olla merkittäviäkin eroja omaisuudensuojan näkökulmasta. Esimerkkinä sopimusasemasta, joka ansaitsee lähtökohtaisesti hyvin vahvaa omaisuudensuojaa, voidaan viitata asumisoikeusasunnoista annetun lain (16.7.1999/650) mukaisen asumisoikeuden haltijan asemaan. Tyypiesimerkkinä voidaan ajatella vaikkapa sellaista pääkaupunkiseudulla asuvaa lapsiperhettä, jonka taloudelliset voimavarat eivät riitä tarvittavan kokoisen omistusasunnon hankintaan ja joka niin ollen voi valita lähinnä vuokra-asumisen ja asumisoikeusasunnon välillä. Asumisoikeuden saadakseen perheen on suoritettava talonomistajayhtiölle esimerkiksi 15.000 euron suuruinen asumisoikeusmaksu, jonka rahoitus hoidetaan tyypillisesti pankkilainalla. Asumisoikeuslain säädännön lähtökohtiin kuuluu, että kyseinen maksu tuottaa varsin pysyväksi tarkoitettun asumisoikeuden tiettyyn asuntoon, mutta asumisoikeuden haltijasta ei tule omistajayhtiön osakasta. Asumisoikeuden haltija ei siten pääse osalliseksi esimerkiksi asuntonsa mahdollisesta arvonnoususta, mutta toi-

saalta myös hänen taloudellinen riskinsä on järjestelmässä pyritty minimoimaan. Viime kädessä asukkaalla on oikeus vaatia asumisoikeusmaksunsa takaisin (23 §) omistajayhtiöltä, jos hän haluaa luopua asunnostaan eikä sopivaa uutta ostajaa sille löydetä. Asumisoikeusmaksussa on asumisoikeuden haltijan näkökulmasta kysymys siten varsin riskittömäksi oletetusta ja omaan asumistarkoitukseen tehdystä sijoituksesta, jonka tekemisen suhteen yksilön tosiasiallinen valinnanvara on ollut rajoitettua. Monet seikat puoltavat siten varsin vahvan omaisuudensuojan antamista asumisoikeusmaksun suorittaneelle yksilölle. Siten esimerkiksi hänen riskinsä lisääminen taannehtivasti vaikuttavalla uudella lailla vaatisi tuekseen erityisen vahvoja ja välttämättömiä perusteita (vrt. HE 100/2002 vp, PeVL 45/2002 vp).

Luonnollisesti päteviä perusteita on edellytettävä myös, jos esimerkiksi sähkö- tai televerkkoja omistaville tai peruspankkipalveluja tuottaville pörssi-yhtiöille asetetaan lainsäädännöllä uusia velvoitteita. Tällaisissa tilanteissa hyväksyttävien perusteiden kirjo voi kuitenkin olla huomattavasti laajempi kuin edellä kuvatussa esimerkkitilanteessa ja myös lainsäätäjän harkintavalta näiden perusteiden pätevyyttä arvioitaessa on laajempi. Tällaisissa tilanteissa rajoitusperusteet voivat liittyä muun muassa kuluttajien suojaamiseen, välttämättömyyspalvelujen saatavuuden turvaamiseen, kilpailuedellytysten parantamiseen tai lukuisten muiden hyväksyttävien tavoitteiden toteuttamiseen. Toisaalta on kuitenkin korostettava sitä, etteivät pörssiyhtiöiden tai julkisluonteisia tehtäviä hoitavien yksityisten organisaatioiden varallisuus-edutkaan välttämättä joudu loputtomasti väistymään yksilöllisempien oikeuksien tai yleisten etujen tieltä, vaan olennaista on kussakin harkintatilanteessa hakea soveliasta tasapainoa eri osapuolten perusoikeuspositioiden sekä tärkeiden yleisten etujen välillä.

9.3. Omaisuuden yleislausekkeen soveltamisesta lainsäätämistoiminnassa

Omaisuudensuojan yleisperiaatteen soveltamisen kannalta on tärkeä merkitys sillä seikalla, millaisissa harkintatilanteissa säännöstä sovelletaan. Seuraavassa selvitetään aluksi säännöksen soveltamiseen liittyviä näkökohtia kotimaisen lainsäädäntötoiminnan yhteydessä. Sen jälkeen asiaa tarkastellaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen kansainvälisen valvontakäytännön sekä kotimaisen lainkäyttö- ja hallintotoiminnan osalta.

9.3.1. Rajoittaminen vs. sääntely

Hyvin monenlaisilla lainsäätäjän toimenpiteillä voi periaatteessa olla merkitystä yksilöiden varallisuusaseman kannalta. Kuitenkaan kaikenlaisia lainsäädäntötoimia ei pidetä omaisuuden perustuslainsuojan kannalta yhtä olennaisina. Tärkeä merkitys tältä kannalta on erottelulla omaisuus-oikeuksia rajoittavien ja muunlaisten varallisuussuhteita sääntelevien lainsäädäntötoimien välillä. Vaik-

ka omaisuudensuojan yleislausekkeeseen ei liitykään eräiden muiden perusoikeussäännösten¹⁵⁸ tavoin nimenomaista klausuulia, jonka mukaan kyseisen perusoikeuden käyttöä voidaan säännellä lailla, on säännöksen tulkintadoktriinissa kuitenkin vakiintuneesti katsottu, että omaisuuden tavanomainen käyttösääntely kuuluu tavallisen lainsäätäjän kompetenssiin.¹⁵⁹ Myöskään perusoikeusuudistuksessa tätä perinteistä lähtökohtaa ei tarkoitettu muuttaa, vaikka omaisuudensuojasäännöksen yleislausekkeesta tuossa yhteydessä poistettiin maininta siitä, että omaisuus oli turvattu ”lain mukaan” (HE 309/1993 vp, s. 62). Niinpä eduskunnan perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistuksen jälkeisessäkin käytännössään pitänyt yllä erottelua omaisuuden käyttöä koskevien sääntelyjen ja varsinaisten omaisuudensuojarajoitusten välillä. Esimerkiksi rakennuslainsäädännön uudistusesitystä koskeneessa lausunnossaan perustuslakivaliokunta (PeVL 38/1998 vp) totesi, että pääosa kyseisessä lakiehdotuksessa tarkoitettujen kaavojen ja rakennusjärjestysten määräyksistä oli ”enemmänkin nykyaikaisessa yhteiskunnassa välttämätöntä omaisuuden käytön sääntelyä kuin sen varsinaista rajoittamista”.

Omaisuudensuojan rajoittamisella tarkoitetaan tässä lähinnä sellaisia toimenpiteitä, joilla omistusoikeuteen aiemmin kuuluneita oikeuksia vähennetään tai muutoin kavennetaan jollekin yksityiselle subjektille kuuluvaa omaisuutena suojattua oikeutta taikka lisätään tämän velvollisuuksia tavalla, jolla on selkeästi negatiivista taloudellisesta merkitystä.¹⁶⁰ Varallisuussuhteiden muunlaisella sääntelyllä puolestaan viitataan siihen hyvin laajaan ja monenkirjavaan normistoon, joka määrittelee, organisoii ja täsmentää erilaisten varallisuusosoikeuksien ja -suhteiden sisältöä, mutta joka ei kuitenkaan merkitse, että jonkin tietyn varallisuusosoikeuden haltijan tai haltijoiden ryhmän oikeusasemaa kavennettaisiin taloudellisesti merkityksellisellä tavalla. Varallisuusosoikeuksia sääntelevä normisto voi olla perustaltaan niin yksityisoikeudellista kuin julkisoikeudellistakin. Siinä voi tosin sanoen olla kysymys sekä yksityisten subjektien välisten horisontaalisuhteiden sääntelystä että erilaisia julkisia etuja palvelevien normien asettamisesta.

Omaisuuden käyttösääntelyä merkitsevät lainsäädäntötoimet eivät ole perusoikeussuojan kannalta yhtä ongelmallisia kuin omaisuudensuojan rajoitukset. Tämän näkemyksen taustalla on se tosiasia, että yksilön varallisuusosoikeuksien

¹⁵⁸ Esim. PL 12.1 §:ään sisältyy lausuma, jonka mukaan ”Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla”. PL 13.3 §:n mukaan taas ”Tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla”.

¹⁵⁹ Ks. esim. PeVL 3/1956 vp, jonka mukaan ”omaisuusoikeuksien käyttöä koskeva varsinainen lainsäädäntö voi tapahtua yleisellä lailla” kun taas poikkeuksellinen puuttuminen näihin oikeuksiin edellyttää vaikeutettua säätämistäjärjestystä. Samoin PeVL 3/1963 vp, 2/1964 vp, 2/1967 vp ja 5/1969 vp.

¹⁶⁰ Ks. *Viljanen* 2001, 14 ja 35.

sisältö ja laajuus rakentuvat nykyoloissa väistämättä varsin pitkälti lainsäädännön varaan eivätkä kyseiset oikeudet tulisi turvatuiksi eikä varallisuus oikeuksien järjestelmä voisi kunnolla toimia ilman riittävän kattavaa ja yksityiskoh- taista varallisuussuhteita sääntelevää oikeusnormistoa.

Tarvitaan normeja esimerkiksi siitä, ketä on kollisiotilanteessa pidettävä esineen oikeana omistajana, miten eri kiinteistönomistajien kilpailevat edut sovitetaan yhteen, miten vapaata kilpailua vaarantavia sopimuksia torjutaan taikka miten jaetaan riski velkojien välillä velallisen insolvenssitilanteissa jne. Monenlaiset sääntelyt ovat välttämättömiä myös sellaisten julkisten intressien kuin ympäristön suojelemiseksi, liikenneturvallisuuden edistämiseksi sekä luotto- ja rahoitusjärjestelmän vakauden ja toimivuuden ylläpitämiseksi. Suuri osa tällaisesta varallisuus oikeudellisen järjestelmän toimivuuden kannalta välttämättömästä normistosta on sellaista, joka ei heikennä olennaisesti jonkin tietyn tahon taloudellista asemaa, vaan pyrkii tasapainotamaan eri tahojen oikeuksia ja velvollisuuksia. Tästä näkökulmasta on ymmärrettävää, että valtaosa varallisuussuhteita sääntelevästä normistosta on voitu säätää tavallisessa säätämisyjärjestyksessä¹⁶¹ ilman, että sen perustuslain mukaisuudesta olisi herännyt merkittäviä epäilyksiä tai että perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista olisi pidetty tarpeellisena.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä viitataan toisinaan siihen, että tavallisella lailla voidaan yleensä säätää erilaisten oikeustoimien tyypeistä ja ehdoista samoin kuin varallisuuteen kohdistuvista normaaleista siviili- ja rikosoikeudellisista täytäntöönpano- ja turvaamistoimenpiteistä (ks. esim. PeVL 10/1982 vp, 13/1986 vp, 23/1992 vp, 9/1998 vp, 37/1998 vp ja 5/2002 vp). On kuitenkin huomattava, että tällaisissa toteamuksissa on kysymys vain eräänlaisista lähtökohtaolettamista sen suhteen, millaisiin normistoihin ei normaalitilanteissa liity merkittäviä perusoikeusongelmia. Sen sijaan on varottava tekemästä sellaista päätelmää, etteivät omaisuudensuojavaatimukset koskisi lainkaan täytäntöönpano- ja turvaamistyyppistä lainsäädäntöä. Myös tällaisen lainsäädännön osalta on siten aina selvitettävä, sisältyykö siihen kenties merkittäviä omaisuudensuojarajoituksia. Jos tällaisia rajoituksia tietyssä lakiehdotuksessa ilmenee, on niiden perustuslain mukaisuutta arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitus- edellytysten kannalta.

Kaikissa käytännön tilanteissa varallisuussuhteiden sääntelyn ja varallisuus- oikeuksien rajoittamisen erottaminen toisistaan ei siis ole yksinkertainen tehtävä. Tämän jaottelun avulla voidaan kyllä karkeasti erottaa, minkälaiset säänte-

¹⁶¹ Ks. esim. PeVL 2/1964 vp, jossa todettiin osuvasti: ”Kun hallitusmuodon suojaa nauttivien omistus- ja muiden omaisuus oikeuksien sisältö ja laajuus riippuvat mitä moninaisimmista yksityis- ja julkisoikeuden säännöksistä, pakottaisi se, mikäli omaisuus olisi suojattu lainsäätäjän kaikkinaista puuttumista vastaan, säätämään suuren osan yksityis- ja julkisoikeudellista lainsäädäntöä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.”

lyt ovat omaisuudensuojan kannalta enemmän ja minkälaiset vähemmän ongelmallisia, mutta on selvää, että myös erilaisia rajatapauksia voi esiintyä. Sellaisissa epäselvissä tilanteissa, joissa sääntelyyn näyttää liittyvän perusoikeusrajoituksen kaltaisia elementtejä, on ne syytä varmuuden vuoksi alistaa yleiseen rajoitustestiin. Kun omaisuudensuojan varsinaiset rajoitukset ovat sallittuja, jos ne läpäisevät kyseisen testin, sitä suuremmalla syyllä erilaiset rajoitusta lievemät sääntelytoimet ovat sallittuja tämän testin läpäistyään. Sen sijaan jos ne eivät kyseistä testiä jonkin osatekijän osalta läpäise, ei kysymyksessä ole omaisuudensuojan kanssa sopusoinnussa oleva tapa säännellä varallisuussuhteita.

9.3.2. Omaisuudensuojan rajoitustilanteet lainsäädäntövaiheessa

Perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä on edellä käsitelty jo moneen otteeseen. Tässä yhteydessä tarkastellaan lähinnä niitä erityispiirteitä, joita yleisten rajoitusedellytysten soveltamiseen liittyy arvioitaessa erilaisten omaisuudensuojarajoitusten perustuslainmukaisuutta lainsäädäntövaiheen harkintatilanteissa. Aiemmin on myös käynyt ilmi, ettei perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten testiä tule soveltaa kaavamaisella ja yhdenmukaisella tavalla kaikenlaisissa omaisuudensuojan rajoitustilanteissa, vaan rajoitustestin soveltamisen tiukkuus tulee säätää kulloisenkin ratkaisutilanteen edellyttämälle tasolle muun muassa edellä esitettyihin omaisuudensuojan tehokkuuteen vaikuttaviin tapauskohtaisiin harkintakriteereihin tukeutuen. Seuraavassa asiaa tarkastellaan rajoitusedellytyskohtaisesti.

Lakitasoisuus- ja täsmällisyysvaatimukset

Sääntelyn lakitasoisuutta ja täsmällisyyttä koskevien vaatimusten osalta omaisuudensuojan ja muiden perusoikeuksien välillä ei ole merkittäviä periaatteellisia eroja. Omaisuudensuojaankin liittyy siten varsin kiistattomana lähtökohtana vaatimus siitä, että vain lainsäätäjällä on toimivalta rajoittaa yksityishenkilöiden varallisuus oikeuksia. Sääntelyn tulee myös olla niin täsmällistä, että rajoituksen olennainen sisältö ilmenee siitä riittävän yksiselitteisesti. Siten yksityishenkilön taloudellisen toimintavapauden olennainen rajoittaminen, hänen legitiimien taloudellisten odotustensa heikentäminen samoin kuin uusien velvollisuuksien asettaminenkin voivat tapahtua vain lakitasoisin, riittävän täsmällisin säädöksin. Omaisuudensuojan rajoitustoimivaltaa ei myöskään ole luvallista delegoida lakia alemmalle säädöstasolle tai jättää lakien soveltajien vapaaseen harkintaan.¹⁶² Asetuksella tai sitä alemmanasteisilla normeilla ei siten ole lupa asettaa varallisuus oikeudenhaltijaan kohdistuvia uusia kieltoja, käskyjä tai

¹⁶² Viljanen 2001, 116.

muita velvoitteita eikä muutoinkaan kajota hänen suojattuun varallisuus- asemaansa.

Toisaalta eräitä suhteellisia piirteitä lailla säätämisen ja täsmällisyysvaati- muksen osalta on omaisuudensuojan kohdalla syytä nostaa esille. Ensinnäkin on huomattava, että varallisuus oikeuksien kohdalla ei edes kaikkia perustavan- laatuksimpia normeja ole asetettu kirjoitetun lain säännöksiin. Lakikirjasta ei toisin sanoen löydy tyhjentäviä säännöksiä esimerkiksi siitä, millainen on kiin- teistön omistajan oikeusaseman sisältö taikka että sopimukset on pidettävä, vaan ainakin osa tällaisista perustavistakin normeista kuuluu säädännäisen oikeuden eräänlaisiin kirjoittamattomiin taustaoletuksiin. Myöskään kaikkia omistajan oikeusaseman rajoja ei ole lainsäädännössä erikseen asetettu, vaan osa niistäkin perustuu kirjoittamattomiin lähtökohtiin.¹⁶³ Tällainen asiointi ei ole yksityishenkilöiden omaisuudensuojan kannalta sinänsä ongelmallinen. Pe- rustuslain näkökulmasta olennaista on lähinnä se, että kaikki sellaiset oikeus- järjestykseen tuottavat uudet sääntelyt, joilla heikennetään merkittävästi joiden- kin varallisuus oikeuksien haltijoiden oikeusasemaa tai muutoin muutetaan va- rallisuussuhteiden osapuolten keskinäisiä suhteita, toteutetaan mahdollisim- man täsmällisin eduskuntalain tasoisin normein.

Se kuinka täsmällisiä tällaisten lain säännösten tulee olla, riippuu siitä, kuinka merkittävästä omaisuuteen puuttuvasta toimenpiteestä kulloinkin on kysymys. Merkitystä asiassa on myös sillä seikalla, millaiseen normatiiviseen ja toiminnalliseen yhteyteen liittyvästä sääntelystä kulloinkin on kysymys. Joissakin asiayhteyksissä lailla säätämisen täsmällisyydestä saatetaan joutua omaisuudensuojan osalta joustamaan pidemmälle kuin joidenkin muiden pe- rusoikeuksien kohdalla pidettäisiin sallittuna. Tämä näkökohta tulee hyvin esil- le yhdyskuntasuunnittelua koskevan lainsäädännön kohdalla. Erilaisessa yh- dyskuntasuunnitteluun liittyvässä suunnittelussa ja päätöksenteossa joudutaan nimittäin käytännössä sovittamaan yhteen varsin monenlaisia tilannesidonnai- sia näkökohtia, joten asiaa koskevassa lainsäädännössä ei ole ainakaan loppuun saakka mahdollista välttää joustavien ja viranomaisille harkintavaltaa jättävien normien käyttöä.¹⁶⁴

Esimerkiksi rakennuslainsäädännön uudistusesitystä käsitellessään perustus- lakivaliokunta oli valmis jossakin määrin tinkimään lakitasoisen sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksesta ja hyväksymään lakiehdotuk- sen, jonka kaavoitusta ja rakennusjärjestyksiä koskevat säännökset jäivät edelleen melko yleisluontoisiksi ja joustaviksi (PeVL 38/1998 vp). Aikai- sempaan lainsäädäntöön verrattuna rakennuslain uudistus kuitenkin merkitsi askelta kohti täsmällisempää lakitasoista sääntelyä.¹⁶⁵ Yksityishenkilöiden

¹⁶³ Ks. esim. *Määttä* 1999, erit. 184–187.

¹⁶⁴ Ks. esim. *Galligan* 1986, 72 ss.

¹⁶⁵ Ks. *Viljanen* 2001, 83–84 ja 123.

varallisuusasemaan puuttuvan lainsäädännön kohdalla on siis tärkeätä pyrkiä niin täsmälliseen sääntelytapaan kuin kussakin toimintaympäristössä ja tilanteessa on mahdollista vaarantamatta kuitenkin niiden tarkoituksperien saavuttamista, joita lainsäädännöllä pyritään toteuttamaan.

Hyväksyttävä rajoitusperuste

Muiden perusoikeuksien tavoin myös varallisuus oikeuksien rajoittaminen edellyttää aina hyväksyttävää rajoitusperustetta. Omaisuuden suojan kohdalla potentiaalisten hyväksyttävien rajoitusperusteiden luettelo on kuitenkin olennaisesti laajempi kuin perusoikeuksien kohdalla keskimäärin. Tämä liittyy siihen tosiasiaan, että varallisuussuhteisiin liittyviä juridisia kysymyksiä kohdataan jokseenkin kaikilla kuviteltavissa olevilla elämän alueilla ja siten niihin voi liittyä myös mitä erilaisimpia perusteltuja sääntelytarpeita. Näin ollen niiden perusteiden luettelo, jotka saattavat tulla kysymykseen erilaisten varallisuus-oikeuksien mahdollisina rajoittamisperusteina, ei voi olla kovin suppea ja ennalta sitovasti määritelty.

Tällaisessa yleisen tason hahmotukseen pyrkivässä esityksessä voidaankin siten vain karkeasti luonnostella, minkälaiset näkökohdat saattavat tulla kysymykseen omaisuuden suojan hyväksyttävänä rajoitusperusteina erilaisissa sääntelytilanteissa. Tällaiset perusteet voivat liittyä yhtä hyvin yksityisten kuin julkistenkin etujen suojaamiseen tai edistämiseen. Yksityisistä eduista painavimpia rajoitusperusteita ovat perusoikeuksiin liittyvät oikeushyvät, mutta ei ole poissuljettua, etteivätkö myös jotkin muut painavat yksityiset edut voisi joissakin tilanteissa toimia omaisuuden suojan hyväksyttävänä rajoitusperusteina. Hyvin laaja on myös niiden julkisten etujen kirjo, jotka saattavat tulla kysymykseen varallisuus oikeuksien hyväksyttävänä rajoitusperusteina. Tällaisia voivat olla ensinnäkin sellaiset perustuslaissa mainitut yleiset edut kuin luonnon ja ympäristöarvojen suojaaminen tai kunnan asukkaiden itsehallinnon edistäminen. Näiden lisäksi hyväksyttävän perusteen rajoittaa jotakin taloudellisen toiminnan muotoa voivat muodostaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tai kilpailun edistäminen, fiskaaliset ja kansantaloudelliset intressit, kansanterveydelliset ja sosiaaliset perusteet tai erilaiset yhdyskuntasuunnittelulliset tarpeet.

Kaikkia edellä kuvattuja potentiaalisia rajoitusperusteita ei kuitenkaan voida pitää hyväksyttävänä kaikenlaisissa omaisuuden suojan rajoitustilanteissa, vaan tapauskohtaisesti on harkittava, oikeuttaako tietty rajoitusperuste juuri siinä tilanteessa tarkasteltavana olevan varallisuus oikeuden rajoittamisen siinä tarkoitettulla tavalla. Sellaisten varallisuus etujen kohdalla, jotka nauttivat vahvinta omaisuuden suojaa, on myös rajoitusperusteen hyväksyttävyyden kynnys asetettava korkeimmalle. Siten esimerkiksi sellaisiin yksilöä ja hänen perustarpeitaan kaikkein lähimpänä oleviin varallisuus etuihin, joihin ei liity tietoista riskinottoa tai merkittäviä ulkoisia vaikutuksia, on sallittua puuttua vain hyvin

välttämättömistä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävistä syistä. Toisaalta taas sellaista ammattimaista taloudellista toimintaa, johon saattaa liittyä esimerkiksi laaja-alaisia ulkoisia sosiaalisia, taloudellisia tai ekologisia vaikutuksia tai riskejä, voidaan rajoittaa merkittävästikin, jos sen katsotaan olevan tarpeellista näiden vaikutusten ja riskien hallitsemiseksi tai yhteensovittamiseksi erilaisten yhteiskunnan yleisten etujen kanssa. Kuitenkin kaikenlaisissa tilanteissa on tärkeätä tuoda mahdollisimman täsmällisesti esille ne perusteet, joiden vuoksi omaisuudensuojaa rajoitetaan. Muutoin ei ole mahdollista lainkaan arvioida, onko rajoitukselle olemassa hyväksyttävä peruste vai ei, joten perusteleamatonta rajoitusta ei voida pitää perustuslainmukaisena.

Suhteellisuusvaatimus

Suhteellisuusvaatimus on varsin kiinteästi yhteydessä edellä tarkastellun hyväksyttävän rajoitusperusteen vaatimuksen kanssa. Tämä vaatimushan koskee perusoikeusrajoituksen ja rajoitusperusteena olevan oikeushyvän välistä suhdetta. Ajatuksena on, että rajoituksen tulee olla niin laadultaan kuin ankaruudeltaankin oikeassa suhteessa siihen tarkoitusperään, jonka toteuttamiseksi rajoitukseen ryhdytään.¹⁶⁶ Arvioitaessa rajoituksen oikeasuhtaisuutta on kiinnitettävä huomiota muun muassa siihen, olisiko kyseinen tarkoitusperä saavutettavissa jollakin vaihtoehtoisella ja perusoikeutta vähemmän rajoittavalla sääntelytavalla.

Myös suhteellisuusvaatimuksen soveltamiseen voi omaisuudensuojan kohdalla liittyä eräitä erityispiirteitä. Nämä erityispiirteet ovat yhteydessä siihen, että kaikenlaiset varallisuusedut eivät nauti samantasoista perustuslainsuojaa. Suhteellisuusvaatimuksen piiriin on tämän vuoksi otettava omaisuudensuojan kohdalla tavallaan yksi punnittava tekijä lisää.¹⁶⁷ Suhteellisuusvaatimuksen toteutumista on toisin sanoen arvioitava kolmen osakysymyksen pohjalta: Kuinka tärkeästä varallisuusedusta tai sen käyttötavasta on kysymys, kuinka merkittävällä tavalla kyseistä etua tai sen käyttötapaa rajoitetaan ja kuinka painava peruste rajoituksen taustalla on? Niissä tilanteissa, joissa on kysymys vahvimman asteista suojaa nauttivan varallisuusedun olennaisesta rajoittamisesta, edellyttää suhteellisuusvaatimuksen toteutuminen, että rajoitusperusteena on jokin sellainen erityisen painava ja välttämätön tarkoitusperä, jota ei voida toteuttaa millään tähän varallisuusetuun lievemmin kajoavalla keinolla. Toi-

¹⁶⁶ Ks. *Viljanen* 2001, 210–211.

¹⁶⁷ Tässä ei luonnollisesti ole kysymys ainoastaan omaisuudensuojaa koskevasta erityispiirteestä. Esimerkiksi *Viljanen* on korostanut, että kaikkien muidenkin perusoikeusrajoitusten suhteellisuutta arvioitaessa on yhtenä tekijänä kiinnitettävä huomiota siihen, miten keskeiseen perusoikeuden käyttömuotoon rajoitus kohdistuu (*Viljanen* 2001, 219–220). Omaisuudensuojan kohdalla kuitenkin korostuu erityisen merkittävällä tavalla se näkökohta, että perustuslainsuojan tehokkuus vaihtelee olennaisesti riippuen siitä, millaisesta varallisuusedusta on kysymys.

saalta taas asteikon toisessa päässä, kajottaessa johonkin perustuslainsuojan kannalta selvästi perifeerisempään varallisuusetuun, ei rajoitusperusteen tarvitse olla aivan yhtä välttämätön, vaan jokin rationaalisesti perusteltavissa oleva tai jonkin hyväksyttävän yleisen edun toteuttamiseksi tarpeellinen perustekin voi olla riittävä. Luonnollisesti tällöinkin on otettava huomioon se, kuinka voimakkaasta rajoituksesta on kysymys.

Käytännön ratkaisutilanteissa suhteellisuusvaatimuksen toteutumista arvioitaessa saatetaan joutua punnitsemaan hyvin monia asiaan vaikuttavia tekijöitä toisiaan vasten samanaikaisesti.¹⁶⁸ Niin ollen on tärkeää, että tässä punninnassa otetaan riittävän kokonaisvaltaisesti huomioon sekä ne negatiiviset että positiiviset vaikutukset, joita tarkastelun kohteena olevaan lakiehdotukseen eri henkilötahojen varallisuusaseman näkökulmasta mahdollisesti liittyy. Arvioitaessa sitä, merkitseekö tietty lakiehdotus suhteellisuusvaatimuksen loukkausta jonkin tietyn henkilötahon oikeuksien näkökulmasta, on otettava huomioon kaikkien niiden tekijöiden nettovaikutus, joilla on merkitystä hänen varallisuusasemansa kannalta. Lisäksi on korostettava sitä, ettei kysymystä aina ole riittävää tarkastella vain tietyn yksittäisen lakiehdotuksen näkökulmasta, vaan myös eri lakien kumulatiivisia yhteisvaikutuksia tulisi arvioida suhteellisuusvaatimuksen kannalta.

Suhteellisuusvaatimuksen toteutumisen arviointi omaisuudensuoja-asioissa on siis usein varsin monen tekijän varaan rakentuva punnintaoperaatio. Erityisesti lainsäädäntövaiheen abstraktissa punninnassa saattaa olla vaikeata arvioida, voiko jokin lakiehdotukseen sisältyvä rajoitus käytännössä johtaa suhteellisuusvaatimuksen loukkaamiseen jonkin varallisuus oikeuden haltijatahon etujen ja yleisten etujen välillä taikka eri yksityisten osapuolten etujen välillä. Tästä syystä ennakkolisessa perusoikeuskontrollissa on mahdollista yleensä eliminoida vain sellaiset varallisuus oikeuden rajoitukset, jotka ovat jotenkin ilmeisessä epäsuhteessa kyseisen varallisuusedun painavuuden ja rajoituksella tavoiteltavien tarkoituksien kanssa. Jotta suhteellisuusvaatimuksen toteutumista voitaisiin lainsäädäntövaiheessa mielekkäällä tavalla kontrolloida, on keskeisenä edellytyksenä, että lakien esitöissä selvitetään riittävän yksityiskohdaisesti ja avoimesti, minkä tarkoituksien vuoksi tietty rajoitus on päätetty asettaa ja olisiko nämä tavoitteet mahdollista saavuttaa varallisuus oikeuksia vähemmän rajoittavilla keinoilla. Myös kulloisenkin lakiehdotuksen suhdetta muuhun asian kannalta relevanttiin sääntelyyn tulisi selvittää, jotta eri lakeihin pohjautuvia mahdollisia kumulatiivisia rajoituksia olisi mahdollista kokonaisvaltaisesti arvioida. Perusoikeuksien kunnioittaminen edellyttää, ettei niihin kohdisteta rajoituksia ilman riittävän jäsentynyttä ja myös julkilausuttua käsitystä siitä, mitä rajoituksella tavoitellaan ja kuinka todennäköisesti ja tehok-

¹⁶⁸ Viljanen 2001, 221.

kaasti ehdotettu rajoitus edesauttaa kyseisen tavoitteen saavuttamista. Esimerkiksi maa-aineslain muutosesityksen kohdalla perustuslakivaliokunta katsoi, että sellainen ainesten kotitarveoton rajoittaminen, jota ei ollut mitenkään perusteltu hallituksen esityksessä, loukkasi suhteellisuusvaatimusta (PeVL 2/1997 vp).

Suhteellisuusvaatimus ei ole uusi näkökohta omaisuudensuojadoktriinissa, vaan sillä on ollut tärkeä paikkansa myös perinteisessä omaisuudensuojajaajattelussa. Esimerkiksi *Merikosken* omaisuudensuojakäsitys rakentui keskeisesti juuri suhteellisuusperiaatteen varaan. Hän korosti, että se miten pitkälle meneviä puuttumisia omaisuuteen pidetään perustuslainmukaisina, määräytyy keskeisesti sen yhteiskunnallisen tarkoituksiperän painoarvon pohjalta, jonka vuoksi puuttumiseen ryhdytään.¹⁶⁹

Oikeusturvavaatimus

Edellä on käynyt ilmi, että joitakin perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä saatetaan omaisuudensuojan kohdalla tulkita ainakin joissakin tilanteissa keskimääräistä joustavammin. Oikeusturvavaatimuksesta ei kuitenkaan tule omaisuudensuojankaan kohdalla tinkiä. Jo perinteinen omaisuudensuojadoktriini on korostanut oikeusturvajärjestelyjen keskeistä merkitystä omaisuuden suojaan puuttuvien toimenpiteiden yhteydessä. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö osoittaa, että juuri oikeusturva on yksi omaisuuden suojajärjestelmän tärkeimmistä elementeistä. Niinpä oikeusturvaan liittyvät puutteellisuudet ovatkin varsin usein olleet syynä langettaviin päätöksiin varallisuus oikeuksien rajoituksiin liittyvissä ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuissa.¹⁷⁰

Kotimaisessa doktriinissa oikeusturvavaatimuksen merkitys on entisestään korostunut perusoikeusudistuksen jälkeen. Perustuslain 21§ edellyttää, että yksityishenkilöiden omaisuudensuojan piiriin kuuluvia varallisuusetuja koskevassa päätöksenteossa viranomaismenettely täyttää hyvän hallinnon vaatimukset ja että näitä oikeuksia koskevien päätösten lainmukaisuus voidaan saattaa oikeudenmukaisessa lainkäyttömenettelyssä tutkittavaksi. Rajoitustoimenpiteiden tosiasiallisen hyväksyttävyyden kannalta hallintomenettelyn oikeudenmukaisuudella ja reiluidella lieene ensiarvoisen tärkeä merkitys. Tarve hakea valitusmenettelyn kautta jälkikäteistä oikeusturvaa vähenee, jos esimerkiksi erilaiset kiinteistön käyttöä koskevat rajoitukset ovat avoimesti perusteltuja ja ne asetetaan menettelyssä, johon yksilö voi aidosti osallistua.

¹⁶⁹ *Merikoski* LM 1947, s. 204–209.

¹⁷⁰ Ks. esim. EIT:n tapaus *Posti ja Rahko vastaan Suomi* 24.9.2002, kohdat 50–66. Ks. myös *Länsineva* LM 1993, s. 318–319.

Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus

Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluu myös vaatimus siitä, että rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Sellainen rajoitus, joka loukkaa jotakin kansainvälistä ihmisoikeussopimusta, ei toisin sanoen ole sopusoinnussa myöskään Suomen perustuslain kanssa.¹⁷¹ Edellä (ks. jaksot V.4–5.) on jo käsitelty kohtalaisen laajalti Euroopan ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuoja-artiklan merkitystä kotimaisen omaisuudensuojajärjestelmän kannalta. Niinpä tässä yhteydessä riittää lähinnä sen toteaminen, että tuon sopimuksen omaisuudensuoja-artiklan ohella myös monet muut ihmisoikeusmääräykset voivat olla merkityksellisiä omaisuudensuoja-asioissa. Kulloisestakin tulkintatilanteesta riippuu, mitkä ihmisoikeusnäkökohdat voivat saada siinä merkitystä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaamista oikeuksista kysymykseen voivat tulla esimerkiksi sananvapaus (10 art.), kokoontumis- ja yhdistymisvapaus (11 art.) tai oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta (8 art.). Erityisen tärkeä merkitys on sopimuksen 6 artiklan mukaisella oikeudella oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja 14 artiklan syrjintäkiellolla. Tässä yhteydessä on aiheellista korostaa erityisesti yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkieltojen merkitystä omaisuudensuojarajoitusten kannalta. Syrjintäperuste näyttää nimittäin ainakin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön perusteella olevan oikeusturvaongelmien ohella yksi tärkeimmistä langettaviin päätöksiin johtaneista perusteista omaisuudensuojatapauksissa.¹⁷²

Ydinalueen koskemattomuus

Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin sisältyy lisäksi vaatimus, jonka mukaan tavallisella lailla ei ole luallista säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. *Viljanen* mukaan tämän vaatimuksen taustalla on ajatus siitä, että perusoikeuteen ei ole sallittua puuttua tavalla, joka kovertaa tyhjäksi perusoikeuden sisällön.¹⁷³ Varallisuussuhteiden moninaisuudesta johtuen ydinalueen määrittämiseen liittyy omaisuudensuojan kohdalla eräitä merkittäviä ongelmia. Ainakaan abstraktilla tasolla ei näyttäisi olevan mahdollista tyhjentävästi määrittellä, mitä ovat sellaiset varallisuusoikeuksien ja -etujen ydinelementit, joihin puuttuminen ei missään tilanteissa eikä millään perusteella tulisi kysymykseen tavallisella lailla. Tässä suhteessa eräänlaisen poikkeuksen tosin muodostaa se, että sellaista PL 15.2 §:n tarkoittamaa omaisuuden pakko-ottoa, joka ei täytä yleisen tarpeen tai täyden korvauksen vaatimusta, ei voida millään perusteella toteuttaa tavallisella lailla.¹⁷⁴

¹⁷¹ *Viljanen* 2001, 266.

¹⁷² Ks. *Länsineva* LM 1993, 319 ja *Pellonpää* 2000, 494.

¹⁷³ *Viljanen* 2001, 229.

¹⁷⁴ Ks. *Länsineva* 1999, 506 ja *Viljanen* 2001, 241.

Muissa suhteissa omaisuudensuojan kohdalla lieene perusteltua omaksua sellainen relatiivisempi ja tarkastelun tilannesidonnaisuutta korostava lähestymistapa, jossa vasta tapauskohtaisesti ja kaikkien asiaan vaikuttavien näkökohtien pohjalta arvioidaan, merkitseekö käsillä oleva rajoitus siinä tilanteessa kajoamista tämän perusoikeuden suojattuun ytimeen.¹⁷⁵ Tällaista näkökulmaa puoltaa erityisesti se lähtökohta, että varallisuus oikeudet eivät pääsääntöisesti nauti ehdotonta perustuslainturvaa, vaan hyväksyttävistä ja välttämättömistä syistä niihin voidaan joissakin tilanteissa kohdistaa varsin pitkällekin meneviä rajoituksia. Se kuinka pitkälle meneviä rajoituksia kulloinkin voidaan pitää hyväksyttävänä, riippuu monista tilannekohtaisista tekijöistä. On muun muassa arvioitava, millainen varallisuus oikeus on kyseessä, mikä on sen merkitys yksilölle ja hänen muille perusoikeuksilleen, kuinka laajoja ulkoisia vaikutuksia kyseisen varallisuus oikeuden käyttöön liittyy sekä toisaalta kuinka painavia ja välttämättömiä perusteita rajoituksen taustalla on. Yleisellä tasolla ei siten tunnu olevan mahdollista sitovasti määritellä, että jokin varallisuus oikeus tai jotkin siihen sisältyvät elementit kuuluisivat sellaiseen omaisuudensuojan koivaan ytimeen, johon ei voitaisi missään oloissa ja millään perusteilla kohdistaa rajoituksia tavallisella lailla.

Ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksella näyttäisi omaisuudensuojan kohdalla olevan muutoinkin enemmän periaatteellista kuin käytännöllistä merkitystä arvioitaessa erilaisten rajoitusten perustuslain mukaisuutta. Tähän suuntaan viittaa muun ohella se, että perustuslakivaliokunnan käytännössä tähän kriteeriin tukeutuminen on ollut omaisuudensuoja-asioissa merkittävästi harvinaisempaa kuin esimerkiksi sananvapauden tai yksityiselämän suojaan liittyvissä asioissa.¹⁷⁶ Tosin sananvapauden ja yksityiselämän suojan kohdallakin kyseistä kriteeriä on käytetty lähinnä käänteisellä tavalla perusteltaessa joidenkin rajoitusten sallittavuutta sillä, että juuri ne kyseisten perusoikeuksien osatekijät, joihin rajoitus kohdistui, eivät kuuluneet kyseisen perusoikeuden suojaamalle ydinalueelle.¹⁷⁷ Ydinaluekriteerin vähäinen käyttö omaisuudensuoja-asioissa lieene yhteydessä siihen, että sitä ei ole varallisuussuhteiden kohdalla tyypillisissä harkintatilanteissa helppoa operationaalistaa tavalla, joka toisi esille joitakin sellaisia merkityksellisiä lisäulottuvuuksia, joista ei muiden yleisten rajoitusedellytysten pohjalta saataisi otetta.¹⁷⁸ Muut rajoitusedellytykset toisin sanoen tarjoavat mahdollisuuden arvioida huomattavasti eritellymmän ja yksityis-

¹⁷⁵ Ks. *Viljanen* 2001, 236.

¹⁷⁶ Omaisuudensuojan osalta ks. PeVL 8/1996 vp, jossa perustuslakivaliokunta kalastuslain muuttamista koskevaa esitystä arvioidessaan totesi, ettei ehdotettu yleinen viehekalastusoikeus merkinnyt omaisuudensuojan ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Sananvapauden osalta ks. tuoreimmasta päätännöstä esim. PeVL 24/2002 vp, 19/2002 vp ja 60/2001 vp. Yksityiselämän ydinalueeseen puolestaan on viitattu esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnoissa 14/2002 vp ja 7/2000 vp.

¹⁷⁷ Näin myös *Viljanen* 2001, 249.

¹⁷⁸ *Viljanen* 2001, 245–248.

kohtaisemmin kulloistenkin omaisuudensuojarajoitusten perustuslainmukaisuutta. Tässä mielessä ydinaluekriteerillä on omaisuudensuoja-asioissa merkitystä lähinnä muita kriteerejä täydentävänä ja niiden varaan rakentuvaa arviointia eräällä tavalla yhteen kokoavana näkökohtana.

Toisaalta vaikka kysymyksessä ei olisikaan erityisen itsenäinen tai selkeän erottelukykyinen rajoituskriteeri, ei ydinalueen koskemattomuuden vaatimusta kuitenkaan ole syytä pitää täysin merkityksettömänäkään. Tämä vaatimus nimittäin korostaa tärkeällä tavalla sitä näkökohtaa, että omaisuudensuoja-asioisakaan suhteellisuus ei jatku loputtomiin. Jossakin vaiheessa tulee vastaan raja, jonka jälkeen omaisuuteen puuttuva toimenpide tai useiden toimenpiteiden yhteisvaikutus voi muodostua niin merkittäväksi, ettei tilannetta voida pitää varallisuusoikeuden haltijan kannalta perustuslainmukaisena, vaan rajoitus merkitsee perustuslainvastaista tunkeutumista omaisuudensuojan ytimeen. Kulloisestakin harkintatilanteesta ja siihen liittyvistä eri näkökohdista kuitenkin riippuu, milloin tämä raja ylitetään. Jonkin hyvin vahvaa omaisuudensuojaa nauttivan yksilöllisen varallisuusedun kohdalla kiellettyyn ytimeen puuttumisen raja voi tulla vastaan merkittävästi aiemmin kuin sellaisten varallisuussetujen kohdalla, joiden katsotaan eri tekijöihin perustuvan kokonaisharkinnan perusteella kuuluvan heikomman omaisuudensuojan piiriin.

Samoin ydinaluekriteeri muistuttaa siitä, että perusoikeusrajoituksia arvioitaessa on tärkeätä kiinnittää huomiota paitsi kuhunkin yksittäiseen rajoitusedellytykseen myös tarkastella asiaa kokonaisvaltaisemmasta näkökulmasta. Tällöin kielletty puuttuminen omaisuudensuojan ytimeen voitaisiin ymmärtää jossakin määrin samaan tapaan kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännössä, jossa omaisuudensuojan yleisperiaatteen vastaisiksi katsotaan viime kädessä sellaiset puuttumiset, jotka kokonaisuutena ottaen loukkaavat yhteiskunnan yleisten etujen toteuttamisen ja yksilön omaisuusarvoisten oikeuksien suojaamisen välistä tasapainoa. Kohtuuttoman raskaiden taloudellisten rasiusten asettaminen vain joidenkin yksilöiden kannettavaksi merkitsee tämän tasapainovaatimuksen loukkausta.¹⁷⁹

Normaalin, kohtuullisen ja järkevän omaisuudenkäytön vaatimus. Ydinaluekriteerissä voidaan nähdä joitakin yhtäläisyyksiä myös tämän omaisuuden suoja-asioissa perinteisesti käytetyn arviointikriteerin kanssa.¹⁸⁰ Normaalin,

¹⁷⁹ Ks. Frowein 1993, 529, *Länsineva* LM 1993, s. 308–309.

¹⁸⁰ Ks. tästä *Kaarlo Kairan* alunperin muotoilemasta normaalin, kohtuullisen ja järkevän omaisuuden käytön vaatimuksesta ja sen käytöstä esim. *Kaira* LM 1946, 169, *Hidén* LM 1971, 115, *Kultalahti* 1990, 39–42 ja 337–338 ja HE 309/1993 vp, 63. Tällä vaatimuksella oli perustuslakivaliokunnan kiinteää omaisuutta koskevassa ratkaisukäytännössä pitkään varsin keskeinen ja tärkeä asema. Vuosien mittaan vaatimukseen tukeuduttiin kymmenissä lausunnoissa, joiden joukkoon mahtuu myös monia sellaisia, joissa erilaisten omaisuudensuojarajoitusten katsottiin olevan ristiriidassa kyseisen vaatimuksen kanssa. Ks. esim. PeVL 2/1964 vp (kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelua koskeva lainsäädäntö), 2/1967 vp (rannansuojelulaki), 6/1981 vp (maa-aineslaki) sekä 18/1982 vp (Laki Ounasjoen erityissuojelusta).

kohtuullisen ja järkevän omaisuuden käytön mittapuuhunkin tukeuduttiin käytännössä varsin kokonaisvaltaisen harkintamallin varassa.

Perusoikeusuudistuksen jälkeisessä soveltamiskäytännössä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ovat pääosin korvanneet normaalin, kohtuullisen ja järkevän omaisuuden käytön vaatimuksen omaisuuden käyttöä rajoittavien lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden arviointikriteereinä. Silti tähän perinteiseenkin vaatimukseen on toisinaan viitattu perustuslakivaliokunnan melko tuoreissakin lausunnoissa (ks. esim. PeVL 24/1998 vp, 38/1998 vp ja 5/2000 vp). Nytemmin kyseisen kriteerin käyttö on kuitenkin melko satunnaista ja siinä on kysymys lähinnä yleisten rajoitusedellytysten testiä täydentävästä ja erityisesti sen suhteellisuusvaatimukseen liittyvästä näkökohdasta, jolla ei ole sanottavaa itsenäistä merkitystä ratkaisuharkinnan kannalta.¹⁸¹

Eräissä suhteissa ydinalueen koskemattomuuden vaatimus poikkeaa normaalin, kohtuullisen ja järkevän omaisuuden käytön kriteeristä. Ydinaluevaatimus on ensinnäkin siinä mielessä laaja-alaisempi, että siihen voidaan tukeutua kaikenlaisten omaisuudensuoja- ja muiden perusoikeusrajoitusten arvioinnissa. Perinteinen kriteeri sen sijaan oli selkeämmin sidoksissa vain kiinteistöjen käyttörajoituksiin ja saattoi sitä kautta korostaa tämän omaisuuslajin ja ylipäänsä omaisuudensuojan erityisasemaa muiden perusoikeuksien joukossa. Myös systemaattisen tulkintaympäristönsä osalta nämä kriteerit poikkeavat eräällä tavalla toisistaan. Ydinaluevaatimus liittyy kiinteästi perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten testiin kun taas normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön kriteeriä käytettiin perinteisesti enemmänkin itsenäisenä ja samalla myös merkittävästi karkeampana rajoitusten perustuslainmukaisuuden arvioinnin mittapuuna. Kaiken kaikkiaan siirtyminen tarkastelutapaan, jossa omaisuudensuojarajoituksiakin arvioidaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten pohjalta, tekee mahdolliseksi luopua tuon perinteisen ja tarpeetonta historiallista painolastia kantavan kriteerin käytöstä. Tällainen lähestymis- ja argumentaatiotavan muutos ei merkitse omaisuudensuojan heikentämistä, vaan pikemminkin korostaa tarvetta arvioida myös omaisuudensuojarajoituksia riittävän systemaattisella ja erittelevällä tavalla.

9.3.3. *Omaisuudensuojan positiivinen ulottuvuus*

Edellisessä jaksossa tarkasteltiin lähinnä omaisuudensuojan negatiivista ulottuvuutta lakien säätämistoiminnan näkökulmasta. Tämän ulottuvuuden ohella on pidettävä mielessä, että muiden perusoikeuksien tavoin omaisuuden suojaamisesta koskeva yleisperiaate asettaa lainsäätäjälle positiivisiakin toimintavelvoitteita. Lainsäätäjän on toisin sanoen huolehdittava sellaisen normiston säätämisestä ja ylläpitämisestä, joka takaa jokaisen perustuslainsuojaa nauttiville varallisuusarvoisille oikeuksille ja odotuksille riittävän ja yhtäläisen turvan. Lainsäädännöllä tulee suojella yksilön omaisuutta muiden toimijoiden loukkauksilta

¹⁸¹ Ks. Vihervuori 1999, 648 ja Viljanen 2001, 49–52.

sekä myös pyrkiä takaamaan ja luomaan edellytykset kyseisen perusoikeuden tehokkaalle toteutumiselle käytännössä. Omaisuuden perustuslainsuojasta voidaan siten johtaa muun muassa vaatimus ja toimeksianto ylläpitää ja jatkuvasti kehittää oikeudenmukaista ja tasapuolista varallisuussuhteita koskevaa lainsäädäntöä. Tällainen positiivinen turvaamisvelvollisuus ei kohdistu yksinomaan lakien eduskuntakäsittelyn vaiheeseen ja perustuslakivaliokunnan toimintaan, vaan varsin keskeisessä asemassa tämän velvollisuuden toteuttamisen kannalta ovat esimerkiksi eri ministeriöissä ne yksiköt, joiden tehtävänä on vastata lainsäädännön seurannasta ja kehittämisestä toimialoillaan.

Yleiseksi tarkoitettussa esityksessä ei ole mahdollista määritellä, millainen lainsäätäjän positiivinen omaisuudensuojaamisvelvollisuus täsmälliseltä sisällöltään kulloinkin on, sillä tämäkin asia riippuu olennaisesti kulloisestakin kontekstista ja siinä mukana olevien osapuolten asemista ja niiden keskinäis-suhteista. Kuitenkin voitaneen lähteä liikkeelle siitä ajatuksesta, että perusoikeusnäkökulmasta lainsäätäjän ylimpänä ohjenuorana tulee olla jokaisen oikeuksien yhtäläinen kunnioittaminen ja suojaaminen sekä soveliaan tasapainon ylläpitäminen eri osapuolten varallisuus- ja muiden oikeuksien sekä yleisten etujen välillä. Tämän näkemyksen taustalla on se aiemmin esitetty ajatus, että tietynasteinen taloudellinen perusturvallisuus ja toimintavapaus ovat olennaisia edellytyksiä yksilöiden muiden perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen kannalta. Siten lainsäätäjän velvollisuutena on pyrkiä takaamaan jokaiselle jonkinasteinen taloudellisen turvallisuuden ja toimintavapauden taso sekä huolehtia siitä, etteivät ulkopuoliset tahot pääse tätä turvallisuutta ja vapautta kohtuuttomasti uhkaamaan. Perusoikeusjärjestelmän keskeisiin tavoitteisiinhan kuuluu turvata jokaiselle yksilölle riittävän laaja itsemääräämisoikeus, yksityiselämän suoja sekä mahdollisuudet omaehtoisesti suunnitella ja ohjata elämänsä kulkua ja huolehtia omasta sekä perheensä toimeentulosta. Ilman riittävää taloudellista turvallisuutta ja toimintavapauksia voi yksilön itsemääräämisoikeus muodostua tosiasiallisesti varsin kapeaksi.

Varsinkin erilaisten makrotasolla tapahtuvien merkittävien taloudellisen toimintaympäristön muutosten yhteydessä lainsäädännön kehittämisestä vastaavien tahojen tulee seurata erityisen valppaasti, etteivät taloudelliseen toimintaan osallistuvien eri ryhmien ja osapuolten asemien väliset tasapainosuhteet pääse merkittävällä tavalla järkkymään joidenkin osapuolten hyväksi ja vastaavasti toisten vahingoksi. Lainsäätäjän tulee tällaisissa muutostilanteissa toisin sanoen pyrkiä tasapuolisesti suojaamaan eri osapuolten oikeuksia siten, ettei mikään ryhmä joudu omatta syyttään kantamaan epäoikeudenmukaisen raskasta taakkaa odottamattomien ulkoisten olosuhteiden muutosten aiheuttamista negatiivisista taloudellisista seurauksista, vaan tällaiset negatiiviset seuraukset tulee jakaa mahdollisimman oikeudenmukaisesti eri osapuolten kannettaviksi. Erityisessä suojantarpeessa ovat sellaiset varallisuussuhteiden osapuolet, joiden omat varautumismahdollisuudet ulkoisten muutosten varalta ovat heikoimmat.

Esimerkiksi 1990-luvun alkupuolen syvää talouslamaa erilaisine seurausilmiöineen voitaneen pitää malliesimerkkinä sellaisesta taloudellisen toimintaympäristön olennaisesta muutoksesta, johon esimerkiksi asunovelallisten, yksityistakaajien sekä pienyritystajien lienee ollut vaikeata ennakolta varautua. Varsin kiintoisaa olisikin jälkikäteen pyrkiä selvittämään, kuinka hyvin ja ripeästi lainsäätäjät onnistui vastaamaan lamatilanteen aiheuttamiin haasteisiin ja huolehtimaan siitä, etteivät varallisuussuhteiden eri osapuolten väliset tasapainosuhteet päässeet laman seurauksena kohtuuttomalla tavalla järkkymään.¹⁸²

Lainsäätäjään kohdistuvaa suojaamisvelvollisuutta ja sen voimakkuutta voidaan kussakin harkintatilanteessa arvioida samojen tekijöiden pohjalta, jotka ylipääntänsäkin vaikuttavat omaisuudensuojan tehokkuuteen. Selkeimmin tällainen suojaamisvelvollisuus tulee siten kysymykseen tilanteissa, joissa yksilöiden muiden perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömät varallisuus-edut ovat vakavasti uhattuina. Niinpä lainsäädännöllä tulee pyrkiä jatkuvasti huolehtimaan esimerkiksi yksilön asumisen, välttämättömän toimeentulon, terveydenhoidon sekä uskonnonharjoittamisen kannalta välttämättömän omaisuuden riittävästä suojaamisesta. Erityisen tehokasta suojaa tällaiselle omaisuudelle voidaan perustella sellaisissa tilanteissa, joissa siihen ei liity esimerkiksi sanottavia ulkoisia vaikutuksia taikka julkisia piirteitä ja jonka kohdalla omistaja on lisäksi menetellyt huolellisella ja tarpeettomia riskejä karttavalla tavalla. Tällaisia etuja suojatakseen lainsäätäjälle voi syntyä velvollisuus rajoittaa varallisuussuhteiden joidenkin muiden osapuolten toimintavapauksia tai puuttua esimerkiksi voimassa oleviin sopimussuhteisiin, mikäli uhattuna olevien yksilöiden perustavanlaatuisia varallisuusetuja ei voida muilla keinoin turvata.

Samoin lainsäätäjällä on velvollisuus huolehtia siitä, etteivät julkisen vallan toimet uhkaa yksilöiden perusteltua luottamusta esimerkiksi heille maksettujen etujen pysyvyyteen. Esimerkiksi sellaisten sosiaalietujen takaisinperintään, joissa etuuden saaja on toiminut vilpittömästi ja muutoinkin siinä määrin huolellisesti kuin voidaan vällinneissa olosuhteissa pitää kohtuullisena, on luottamuksensuojan näkökulmasta suhtauduttava suurella varauksella ja asetettava lainsäädännössä tiukat edellytykset. Erityisen huolellisesti lainsäädännöllä on pyrittävä takaamaan sellaisten etuuskien pysyvyys, jotka liittyvät esimerkiksi yksilön välttämättömään toimeentuloon tai hänen terveydenhoitoonsa.

¹⁸² Tässä yhteydessä on huomattava, ettei esimerkiksi perusoikeusuudistusta ollut toteutettu vielä laman alkuvuosina, vaan kyseinen uudistus tuli voimaan vasta vuoden 1995 jälkipuolella. Muutoinkaan käsitykset lainsäätäjään kohdistuvasta perusoikeuksien positiivisesta suojaamisvelvollisuudesta eivät tuolloin välttämättä vastanneet nykytilannetta. Silti voitaneen perustellusti kysyä, ovatko lainsäädännölliset toimet esimerkiksi ylivelkaantumisongelman ratkaisemiseksi olleet riittävän ripeitä.

9.4. Omaisuudensuoja-artiklan soveltamisesta Euroopan ihmisoikeussopimuksen kansainvälisessä valvontakäytännössä

9.4.1. Puuttuminen omaisuuteen

Pohdittaessa sitä, mikä on omaisuudensuojan yleisperiaatteen merkitys yksittäisten oikeusjuttujen yhteydessä, voidaan liikkeelle lähteä tarkastelemalla lyhyesti eräitä Euroopan ihmisoikeussopimuksen kansainväliseen valvontatoimintaan liittyviä näkökohtia. Erityisesti on syytä kiinnittää huomiota siihen, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tutkittavaksi voi tulla vain tietyn tyyppisiä omaisuudensuoja-asioita. Sopimuksen omaisuudensuoja-artiklan loukkaamista koskevaa yksilövalitusta ei nimittäin oteta ihmisoikeustuomioistuimessa tutkittavaksi, ellei ensin saateta riittävän todennäköiseksi, että on tapahtunut tietyn kynnyksen ylittävä ja riittävän konkreettinen jäsenvaltion vastuulla oleva puuttuminen johonkin luonnolliselle tai oikeushenkilölle kuuluvaan ja sopimuksen turvaa nauttivaan varallisuus-oikeuteen.¹⁸³ Tuomioistuimen käsittelyyn tulevien omaisuudensuoja-asioden perustyyppin muodostavat siten vertikaaliset omaisuudensuojarajoitukset.

Ihmisoikeustuomioistuimen päätöksenteko omaisuudensuojan loukkausta koskevien vaatimusten kohdalla etenee tyypillisesti neljän osavaiheen¹⁸⁴ kautta, joissa selvitetään: 1) Onko kysymyksessä sopimuksessa tarkoitettu omaisuus (*possessions*)? 2) Onko kysymyksessä puuttuminen (*interference*) valittajan sopimuksessa suojattuun omaisuuteen? 3) Millaisesta sopimusartiklassa tarkoitettu puuttumisesta omaisuuteen tarkkaan ottaen on kysymys?¹⁸⁵ 4) Voidaanko kyseistä puuttumista pitää oikeutettuna tilanteeseen soveltuvan omaisuuden-suoja-artiklan määräyksen kannalta?

Sopimuksen soveltamiskäytännössä tutkittavaksiottamiskynnyksen ylittäviksi 2)-kohdassa tarkoitetuiksi omaisuuteen puuttuviksi toimiksi on katsottu sellaiset jäsenvaltioiden viranomaisien tai tuomioistuinten erilaiset (lailliset tai lainvastaiset) päätökset, jotka merkitsevät riittävän ilmeistä kajoamista yksityishenkilön oikeuteen nauttia rauhassa omaisuudestaan. Välttämättä kysymyksen ei tarvitse olla nimenomaisesta viranomaispäätöksestä, vaan myös sopi-

¹⁸³ EIS 34 artiklan mukaan yksilövalituksen vastaanottaminen ihmisoikeustuomioistuimessa tulee kysymykseen tilanteissa, ”joissa yksityishenkilö, kansalaisjärjestö tai ryhmä väittää jonkin korkeista sopimuspuolista loukkanneen heidän yleissopimuksessa tai sen pöytäkirjoissa tunnustettuja oikeuksiaan.”

¹⁸⁴ Ks. esim. *Lemmens* 1997, 26 ja *Jacobs & White* 2002, 302–303 ja 315–318.

¹⁸⁵ Tältä osin selvitettäviä asioita ovat: a) onko kysymys artiklan ensimmäisen kappaleen toisessa virkkeessä tarkoitettu omaisuuden riistämisestä, b) toisessa kappaleessa tarkoitettu omaisuuden käytön sääntelystä vai c) omaisuudensuojan yleislausekkeen perusteella arvioitavasta puuttumisesta omaisuuteen (ks. esim. *Länsineva* LM 1993, 309 ja *Pellonpää* 2000, 481–482).

musvaltioiden vastuulla olevasta tosiasiallisesta toiminnasta aiheutuvien merkittävien vaikutusten kuten vaikkapa miehityksen, valtauksen tai epätavallisen voimakkaan ja jatkuvan lentomelun voidaan tulkita merkitsevän sellaista puuttumista sopimuksessa suojattuun omaisuuteen, jonka sopimuksenmukaisuus on mahdollista saattaa ihmisoikeussopimuksen valvontaelinten tutkittavaksi.¹⁸⁶ Joissakin tilanteissa myös jokin sopimusvaltiossa voimassa oleva laki saattaa ilman konkreettista täytäntöönpanopäätöstäkin merkitä tutkittavaksi kelpuutettavaa puuttumista omaisuuteen, mikäli on olemassa riittävän selkeä ja konkreettinen riski siitä, että kyseinen laki loukkaa valittajan omaisuudensuojaa nauttivaa oikeutta.¹⁸⁷ Tutkittavaksi ottamisen keskeisenä edellytyksenä on, että omaisuuteen kohdistuva toimenpide tai toiminta vaikuttaa selkeän negatiivisesti puuttumisen kohteena olevan henkilön (*victim*) omaisuudensuojan piiriin kuuluvan oikeuden taloudelliseen arvoon.¹⁸⁸

9.4.2. Kuka puuttuu omaisuuteen?

Ihmisoikeussopimuksen kohdalla voidaan peruslähtökohtana pitää sitä, että sopimus suojaa yksityishenkilöiden sopimuksessa turvattuja oikeuksia erityisesti jäsenvaltioiden taholta tulevia puuttumisia vastaan. Toisaalta jäsenvaltioiden vastuu ei kuitenkaan rajoitu yksinomaan niiden itsensä tekemiin loukkauksiin, vaan valtioiden on katsottu voivan olla vastuussa myös yksityishenkilöiden tekemistä ihmisoikeusloukkauksista, mikäli ne ovat laiminlyöneet velvollisuutensa suojella yksilöiden sopimuksessa turvattuja oikeuksia yksityisiltä tahoilta tulevia loukkauksia vastaan. Sopimuksen soveltamiskäytännön valossa eri sopimusmääräysten välillä näyttäisi kuitenkin olevan selkeitä eroja siinä suhteessa, missä määrin niille annetaan merkitystä yksityisten henkilöiden välisiin horisontaalisuhteisiin liittyvissä asioissa. Jäsenvaltioiden on kyllä katsottu olevan tietyissä rajoissa velvollisia suojelemaan yksilöitä esimerkiksi elämän riistämislain (2 art) sekä kidutukselta ja epäinhimillisiltä rangaistuksilta (3 art) toisia yksityisiä toimijoita vastaan. Samoin sopimuksen on katsottu antavan suojaa muun muassa yksilöiden yksityis- ja perhe-elämälle (8 art), ajatuksen-, omantunnon ja uskonnonvapaudelle (9 art), sananvapaudelle (10 art) sekä kokoontumis- ja yhdistymisvapaudelle (11 art) myös horisontaalisuhteissa.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Åhman 2000, 198–200 ja 204–205.

¹⁸⁷ Ks. tapaus Marckx 13.6.1979, kohta 27.

¹⁸⁸ Ks. Åhman 2000, 203–204 ja 241–244.

¹⁸⁹ Ks. esim. Clapham 1993, 188 ss., Clapham/MacDonald ym. 1993, 170–199, Pellonpää 2000, 20–22 ja Jacobs & White 2002, 38–39.

Omaisuu- densuoja- artiklan osalta sopimuksen tulkintalinja näyttää kuitenkin olevan tässä suhteessa varovaisempaa kuin edellä mainittujen vapausoikeuk- sien kohdalla.¹⁹⁰ Valaisevan esimerkin ihmisoikeustuomioistuimen pidättyvästä suhtautumisesta omaisuudensuoja- artiklan sovellettavuudesta horisontaalisuh- teissa tarjoaa tapaus *Gustafsson vastaan Ruotsi*¹⁹¹, jossa oli kiistaa muun muas- sa siitä, loukkasivatko ammattiliittojen ravintolayrittäjään kohdistamat saarto- ja boikottitoimenpiteet tämän yrittäjän oikeutta nauttia rauhassa omaisuu- desta.

Tapauksessa oli kysymys eräiden ammattiliittojen toteuttamista kesäravinto- layritykseen kohdistuvista saarto- ja boikottitoimista, joiden seurauksena mm. tavarantoimitukset kyseiseen ravintolaan keskeytyivät. Näiden toimien tarkoituksena oli painostaa ravintolayrittäjää liittymään alan yleiseen työ- ehtosopimusjärjestelmään. Yrittäjä ei kuitenkaan suostunut taipumaan pai- nostuksen edessä, vaan vaati sekä viranomais- että tuomioistuinteitse painos- tustoimien kieltämistä sekä taloudellisten menetystensä korvaamista. Nämä vaatimukset eivät kuitenkaan johtaneet yrittäjän kannalta myönteiseen tulok- seen. Lopulta hän myi ravintolansa painostustoimien jatkuttua muutamia vuosia ja vei asian sitten Euroopan ihmisoikeussopimuksen valvontaelinten tutkittavaksi. Valituksessaan hän katsoi, ettei Ruotsin valtio ollut ryhtynyt riittäviin toimiin mm. suojellakseen hänen sopimuksessa turvattua yhdisty- misvapauttaan sekä oikeuttaan nauttia rauhassa omaisuudestaan ammattiliit- tojen toimia vastaan, mistä laiminlyönnistä oli aiheutunut hänelle merkittä- vää taloudellista vahinkoa.

Väitetyn omaisuudensuojaloukkauksen osalta ihmisoikeustuomioistuin jätti valituksen tutkimatta. Tuomioistuimen perustelut tälle päätökselle olivat varsin niukat ja jättävät myös johdonmukaisuuden osalta toivomisen varaa. Tuomioistuimen mukaan oli kyllä sinänsä mahdollista, että valtiot ovat vas- tuussa myös sellaisista yksityisiltä tahoilta tulevista puuttumisista, jotka kohdistuvat yksityishenkilön oikeuteen nauttia rauhassa omaisuudestaan, mutta tässä tapauksessa ei kuitenkaan ollut kysymys sen kaltaisesta tilantees- ta. Asia koski tuomioistuimen mukaan yksinomaan yksityisten välisiä sopi- musluonteisia suhteita yrittäjän ja hänen tavarantoimittajiensa ja kuljetusyri- tysten välillä, eivätkä valituksesta ilmenevät tapahtumat olleet millään taval- la julkisen vallan toimien tulosta. Niinpä tavarantoimitusten keskeyttämistä ei voitu tässä tilanteessa pitää relevanttina puuttumisena sopimuksessa tur- vattuun omaisuudensuojaan.¹⁹² Yhdistymisvapautta koskevan vaatimuksen osalta ihmisoikeustuomioistuin sen sijaan tutki valituksen, mutta päätyi siltä- kin osin siihen lopputulokseen, ettei tätäkään sopimuksessa turvattua oikeut- ta ollut tilanteessa loukattu.¹⁹³

Ihmisoikeustoimikunnan¹⁹⁴ sekä ihmisoikeustuomioistuimen vähemmis- töön jääneiden jäsenten toisenlaista lopputulosta puoltavat näkemykset kui-

¹⁹⁰ Ks. Åhman 2000, 218–220 ja Jacobs & White 2002, 302–303.

¹⁹¹ Tapaus *Gustafsson* 25.4.1996.

¹⁹² Ks. tapauksen kohta 60.

¹⁹³ Ks. kohdat 42–55.

¹⁹⁴ Ks. Opinion of the European Commission of Human Rights 10.1.1995.

tenkin osoittavat, että kyseistä tulkintaongelmaa oli mahdollista lähestyä myös enemmistön kannasta poikkeavasta näkökulmasta. Ihmisoikeustuomarit *Martens* ja *Matscher* esimerkiksi nostivat esiin kysymyksen siitä, onko yksilön tai pienyrittäjän negatiivisen yhdistymisvapauden ja varallisuus-oikeuksien suojaamisen näkökulmasta hyväksyttävää, jos tällä ei ole käytössään minkäänlaisia keinoja saattaa ammattiliittojen käynnistämien kollektiivisten painostustoimien kohtuullisuutta tuomioistuimen tutkittavaksi.¹⁹⁵ Toisaalta asiaan liittyy se Ruotsin hallituksen kyseisen tapauksen yhteydessä esiintuoma näkökohta, että esimerkiksi kuluttajilla tulee vapaassa markkinataloudessa olla mahdollisuus ryhtyä sellaiseen ostoboikottiin, joka johtaa vaikkapa yrityksen vararikkoon ilman, että valtio sekaantuu tilanteeseen tai että kuluttajia asetetaan vahingonkorvausvastuuseen.¹⁹⁶ Tältä osin on kuitenkin huomattava, ettei vapaata kansalaistoimintaa ja toisaalta vahvasti organisoituneiden ammattiliittojen toimia voida välttämättä arvioida perusoikeusnäkökulmasta aivan samoista lähtökohdista. Merkitystä asiassa saattaa olla myös sillä seikalla, kohdistuvatko toimenpiteet esimerkiksi monikansalliseen suuryrityksen vai pienen perheyrittäjän toimintaan.

Tapauksen yksityiskohtiin enemmän puuttumatta voidaan todeta, että se osoittaa oivallisesti, kuinka poliittisesti ja sosiaalisesti herkkiä kysymyksenasetteluja ihmisoikeuksien soveltamiseen horisontaalisuhteissa saattaa liittyä esimerkiksi asetelmissa, joissa työnantajan yhdistymisvapautta ja omaisuudensuojaa vastassa on työntekijöiden oikeus järjestäytyä ja puolustaa kollektiivisesti taloudellisia etujaan. Näin ollen ei ole vaikeata ymmärtää ihmisoikeustuomioistuimen enemmistön haluttomuutta ottaa asiaa tutkittavaksi omaisuudensuojartiklan kannalta. Tämän ratkaisun perusteella ei kuitenkaan pidä tehdä sellaista johtopäätöstä, että ihmisoikeussopimus jättäisi yksilöt omaisuuden suhteen kokonaan vaille suojaa erilaisilta yksityisiltä tahoilta tulevia loukkauksia vastaan. Kuitenkin kynnys sille, että ihmisoikeustuomioistuin asettaisi jäsenvaltiot vastuuseen horisontaalisuhteissa tapahtuneista oikeuden loukkauksista, näyttää asettuvan omaisuudensuoja-artiklan kohdalla eräitä muita sopimuksessa turvattuja oikeuksia korkeammalle.

9.5. Omaisuudensuojan yleislausekkeen soveltamiseen liittyviä näkökohtia kotimaisen lainkäyttö- ja hallintotoiminnan kannalta

Omaisuudensuojan yleisperiaatteen soveltamiseen liittyviä juridisia kysymyksiä saatetaan kotimaisessa oikeuselämässä joutua arvioimaan hyvin monenlai-

¹⁹⁵ Ks. tuomari *Martensin* ratkaisuun liittämä eriävä mielipide, johon tuomari *Matscher* yhtyi, kohdat 10–14.

¹⁹⁶ Ks. tapauksen kohta 58.

sisäasiayhteyksissä ja toimintaympäristöissä. Esimerkiksi yleisen lainkäytön puolella näitä kysymyksiä voidaan kohdata lähes minkä tyypissä rikos- ja siviilijutuissa tahansa. Hallintolainkäytössä omaisuudensuojanäkökohdat taas voivat aktualisoitua muun muassa ympäristölupa-asioissa, veroasioissa sekä erilaisia sosiaalietuuksia ja niiden takaisinperintää koskevissa asioissa. Samoin omaisuudensuojakysymyksiä saatetaan joutua ratkomaan sellaisten oikeudellisten ongelmien yhteydessä, joita käsitellään maa-oikeudessa tai erilaisissa sosiaaliturva-asioden muutoksenhakuelimissä. On myös huomattava, että omaisuudensuojaan liittyvien kysymyksenasettelujen merkitys kulloisenkin harkintatilanteen kokonaisuuden kannalta voi merkittävästi vaihdella ratkaisutilanteesta toiseen. Yhtäältä voidaan ajatella sellaisia tilanteita, joissa jonkin varallisuus-oikeutta rajoittavan toimen sallittavuuden arviointi muodostaa jutussa eräänlaisen pääongelman. Toisaalta joissakin muunlaisissa harkintatilanteissa omaisuudensuojanäkökohtien merkitys saattaa nousta esille lähinnä muiden pääkysymysten rinnalla jonkinlaisen sivukysymyksen tai täydentävän lisäargumentin asemassa.¹⁹⁷

Verrattuna Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytäntöön on omaisuudensuojasäännöksen potentiaalisten soveltamistilanteiden kirjo kotimaisessa lainkäytössä ja hallintotoiminnassa siis huomattavasti laajempi ja heterogeenisempi. Tässä tutkimuksessa aiemmin käytettyihin erotteluihin tukeutuen voidaan todeta, että omaisuudensuojakysymyksiä saatetaan tälläisissä oikeudellisissa käytännöissä kohdata sekä vertikaalisia että horisontaalisia relaatioita samoin kuin erilaisia niiden välisiä kombinaatioita koskevien harkintatilanteiden yhteydessä. Samoin on syytä korostaa, että omaisuudensuojan normatiivinen merkitys voi kulloisestakin ratkaisutilanteesta riippuen ilmetä joko negatiivisessa tai positiivisessa ulottuvuudessaan. Omaisuudensuojan negatiivisen ulottuvuuden kanssa joudutaan tekemisiin erityisesti niissä tilanteissa, joissa arvioinnin kohteena ovat tähän perusoikeuteen kohdistuvat rajoitukset. Vastaavasti omaisuudensuojan positiivinen ulottuvuus voi aktualisoitua tyypillisimmin sellaisissa harkintatilanteissa, joissa arvioidaan, onko julkinen valta täyttänyt tämän perusoikeuden suojaamista tai toteuttamista koskevat velvoitteensa. Myöskään sellaiset harkintatilanteet, joissa joudutaan samanlaisesti arvioimaan sekä omaisuudensuojan negatiivisia että positiivisia ulottuvuuksia, eivät ole mitenkään poikkeuksellisia.

Edellä esitettyjä omaisuudensuojaharkintaa ohjaavia yleisiä kriteerejä voidaan soveltuvin osin hyödyntää jokseenkin kaikenlaisissa omaisuudensuojaa

¹⁹⁷ Ks. esim. KHO 1997:94, jossa KHO viittasi Euroopan ihmisoikeussopimuksen omaisuuden suoja-artiklaan eräänlaisena lisäperusteluna, joka mm. hallintomenettelylain 15 §:n ohella tuki sitä tulkintaa, ettei kysymyksessä ollut yleiskaavan laatimista varten annettua toimenpidekieltoa olisi tullut jatkaa maanomistajia kuulematta.

koskevista harkintatilanteissa niin lainkäytössä kuin hallintotoiminnassakin. Kulloinkin esillä olevien omaisuudensuojajositoiden paino-arvoa määritettäessä on toisin sanoen kiinnitettävä huomiota esimerkiksi muiden perusoikeuksien merkitykseen, yksilöliittynän vahvuuteen, ulkoisten vaikutusten laajuuteen, oikeudenhaltijan omaan toimintaan ja vastaaviin tekijöihin.

9.5.1. Rajoitustilanteet

Omaisuudensuojan vertikaalisissa rajoitustilanteissa edellä tarkoitettujen yleisten harkintakriteerien merkitys ilmenee siten, että perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten testiä tulee soveltaa sitä perusteellisemmin mitä vahvempaa suojaa nämä kriteerit puoltavat tarkastelun kohteena olevan varallisuusposition kohdalla. Luonnollisesti rajoitustestin perusteellisuutta ja sen soveltamisen tiukkuutta määritettäessä on olennainen merkitys myös sillä seikalla, kuinka ankarasta ja syvälle käyvästä varallisuusarvoisen oikeuteen kohdistuvasta rajoituksesta kulloinkin on kysymys. Rajoitustestin kaikkien osavaiheiden huolellinen läpikäyminen on siten tarpeen erityisesti sellaisissa ratkaisutilanteissa, joissa on kysymys lähtökohtaisesti vahvaa suojaa nauttivaan varallisuusetuun kohdistuvasta olennaisesta rajoituksesta.

Tältä osin kotimaisten tuomioistuinten tavassa tukeutua perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten testiin näyttäisi olevan vielä melkoisesti kehittämisen varaa. Perusoikeusrajoituksia koskevalle oikeuskäytännölle on nimittäin melko tyypillistä se, että ratkaisujen perusteluissa kiinnitetään huomiota lähinnä johonkin tai joihinkin rajoitustestin yksittäisiin osavaatimuksiin, mutta testin kaikkiin osioihin liittyviä harkinnan vaiheita ei välttämättä kirjoiteta näkyville päätöksiin. Kuitenkin myös sellaisia ratkaisuja omaisuudensuojaa koskevasta oikeuskäytännöstä voidaan löytää, joissa rajoitustestiä on hyödynnetty varsin kattavalla tavalla. Tältä osin voidaan tarkastella esimerkiksi Rovaniemen hovioikeuden tuoretta rikosasiassa antamaan tuomiota, jossa oli kysymys Tornionjoen kalastusalueita koskevien kalastusrajoitusten rikkomisesta (28.6.2002/R 02/86).¹⁹⁸

Vastaajia syytettiin alioikeudessa kalastamisesta mm. rysällä ja loukulla sellaisessa paikassa, jossa kalastus tällaisilla kiinteillä pyydyksillä oli kyseisenä ajankohtana kiellettyä. Syytteen mukaan alueelle asetettu noin kahden kuukauden mittainen kalastuskielto perustui kalastuksesta Tornionjoen kalastusalueella annetun lain (494/1997) nojalla annettuun maa- ja metsäta-

¹⁹⁸ Tässä yhteydessä voitaisiin toisena hyvänä esimerkkinä viitata niin ikään Rovaniemen hovioikeuden 11.6.2001 antamaan ratkaisuun (R 99/665), jossa tarkasteltiin Tenojoen kalastussääntöön sisältyvien määräysten suhdetta perustuslaissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattuun omaisuudensuojaan sekä liikkumis- ja asuinpaikan valinnan vapauteen (PL 9 §).

lousministeriön normipäätökseen (319/7.5.1998).¹⁹⁹ Vastaajat myönsivät kylä kalastaneensa syytteessä tarkoitetulla tavalla ja alueella rauhoitusaikana, mutta he katsoivat, että asiaa koskeva ministeriön päätös oli sekä lain että perustuslain vastainen eikä sitä niin ollen voitu soveltaa asiassa eikä heitä tuomita rangaistukseen kyseisen päätöksen perusteella. Tässä kohdin he vetosivat PL 107 §:ään, jonka mukaan sellaista lakia alempaa säädöstä, joka on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, ei saa soveltaa. Vastaajat katsoivat, että ministeriön päätös rajoitti kalastusta syytteessä tarkoitetulla alueella laajemmin kuin oli välttämätöntä Tornionjoen luonnonlohikannan suojelemiseksi, jonka tarkoituksen toteuttamiseksi ministeriö oli kalastusrajoituksia kyseiselle alueelle voinut asettaa. He perustelivat kantaansa muun muassa sillä, etteivät heidän käyttämänsä rysät ja loukut olleet luonnonlohen säilymisen kannalta erityisen vahingollisia pyydyksiä, koska luonnonlohet voitiin vapauttaa niistä vahingoittumattomina. Lisäksi luonnonlohet eivät todellisuudessa liikkuneet syytteessä tarkoitetulla merialueella kuin sattumanvaraisesti. Ministeriö ei heidän mukaansa ollut niin ollen kyennyt perustelemaan kaikkia kalalajeja koskevan pyyntikiellon välttämättömyyttä syytteessä tarkoitetulla alueella. Vastaajien mukaan tällainen kalastuksen rajoittaminen laajemmin kuin oli välttämätöntä kyseisen kalalajin suojelemiseksi oli ristiriidassa asiaa koskevan lain kanssa ja loukkasi myös heidän elinkeinovapauttaan (PL 18 §) ja omaisuudensuojaansa (PL 15 §) kieltäessään kaikkien kalalajien kalastamisen rauhoitusaikana kyseisellä alueella.

Käräjäoikeus päätyi asiassa vastaajien kannalle ja hylkäsi heihin kohdistetut syytteet. Se katsoi asiassa toteennäytetyksi, että ministeriö oli rajoittanut kalastusta laajemmin kuin Tornionjoen luonnonlohikannan säilyttämiseksi oli ollut välttämätöntä. Käräjäoikeuden mukaan tällainen kalastusta rajoittava rauhoituspäätös kohdistui aiheutta vastaajien ammattiin ja omaisuuteen ja loukkasi heidän oikeuttaan omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevän käyttämiseen. Näin ollen ministeriön päätös oli ristiriidassa paitsi kalastusta alueella koskevan lain myös perustuslain kanssa. Tällainen ministeriön päätös tuli jättää perustuslain 107 §:n nojalla soveltamatta.

Valituksessaan hovioikeudelle syyttäjät vaati vastaajille rangaistusta alkuperäisen syytteen mukaisesti. Hän katsoi, että käräjäoikeus oli virheellisin perustein pitänyt ministeriön päätöstä ristiriitaisena lain ja perustuslain 15 ja 18 §:n kanssa. Syyttäjän mukaan käräjäoikeus oli nojautunut ratkaisussaan lähinnä ministeriön päätöksen tarkoituksenmukaisuutta koskeviin perusteisiin, vaikka sillä ei hänen mukaansa ollut oikeutta arvioida ministeriön päätöstä tältä kannalta.

¹⁹⁹ Kalastuksesta Tornionjoen kalastusalueella annetun lain (494/1997) 3 §:n mukaan maa- ja metsätalousministeriö voi rauhoittaa tietyn kalalajin taikka kieltää tai rajoittaa vahingolliseksi osoittautuneen pyydyksen käyttöä, joko koko kalastusalueella tai sen määrättyssä osassa silloin, kun tämä on kysymyksessä olevan kalalajin säilyttämisen kannalta välttämätöntä.

Maa- ja metsätalousministeriön päätöksen 4.1 §:n 2-kohdan mukaan kyseessä olevalla merialueella "kaikki kalastus kiinteillä pyydyksillä on kielletty kesäkuun 5 päivän alusta heinäkuun 5 päivän loppuun";

Rauhoitetun alueen rajojen määrätymisen kannalta asiassa oli merkitystä myös Suomen ja Ruotsin välisellä rajajokisopimuksella (SopS 54/197) ja siihen liittyvällä kalastussäännöllä.

Hovioikeus päätyi asiassa siihen, ettei ministeriön päätös ollut ristiriidassa perustuslain eikä myöskään kalastuksesta Tornionjoen kalastusalueella annetun lain kanssa. Näin ollen se tuomitsi vastaajat rangaistukseen kyseisen lain rikkomisesta. Hovioikeuden ratkaisun keskeiset perustelut ilmenevät seuraavasta lainauksesta: ”Arvioitaessa sitä, ovatko edellä mainitut kalastusrajoitukset ristiriidassa perusoikeussäännösten kanssa, on otettava huomioon, että perusoikeuksia ei ole pääsääntöisesti tarkoitettu ehdottomiksi oikeuksiksi, vaan kysymys niiden rajoittamisesta ratkaistaan perusoikeuksia koskevien yleisten oppien mukaisesti. Yleisiä perusoikeuksien rajoittamista koskevia vaatimuksia ovat muun muassa, että rajoitusten tulee olla täsmällisiä, tarkkarajaisia ja suhteellisuusvaatimuksen mukaisia sekä perusteiltaan hyväksyttäviä. Rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Perusoikeuksia rajoitettaessa on myös huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä eivätkä rajoitukset saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Hallituksen esityksestä laiksi kalastuksesta Tornionjoen kalastusalueella (HE 78/1997) ilmenee, että kalastuksen rajoittamista koskevien määräysten tavoitteena tuli olla lohikannan kalastuksen jatkumisen turvaaminen Tornionjoen kalastusalueella. Maa- ja metsätalousministeriölle on siten kyseisessä laissa annettu valtuudet muun muassa rajoittaa vahingolliseksi osoitautuneen pyydyksen käyttöä lohi- ja taimenkannan turvaamiseksi loukaamatta kuitenkaan perusoikeussäännösten osalta muun muassa oikeutta omaisuuden ja oikeuksien normaaliin, järkevään ja kohtuulliseen käyttämiseen.

Kalastuksen rajoittaminen Tornionjoen kalastusalueella on ollut luonnonlohikannan säilyttämisen kannalta perusteltua ja välttämätöntä. Maa- ja metsätalousministeriön päätös on perustunut valtuuttavaan lakiin eli kalastuksesta Tornionjoen kalastusalueella annettuun lakiin. Ottaen huomioon Tornionjoen luonnonlohikannan suojelutavoite, kalastusrajoituksen varsin lyhyt kesto aika, mahdollisuus saada poikkeuslupa rajoitetuksi ajaksi muiden kalalajien kuin lohen ja taimenen kalastukseen kalastusalueella 1.5. ja 5.7. välisenä aikana sekä se, että muiden kalalajien kuin lohen ja taimenen kalastus on ollut edellä mainittuina ajankohtina merialueella sallittua muilla kuin kiinteillä pyydyksillä, hovioikeus katsoo, että kalastusrajoitukset ovat olleet riittävän täsmällisiä ja perusteiltaan hyväksyttäviä ja että rajoitukset ovat kohdistuneet samalla tavalla kaikkiin Tornionjoen kalastusalueen kalastusoikeuden haltijoihin ja rajoitukset ovat myös koituneet kaikkien kyseisen kalastusalueen kalastusoikeuden haltijoiden eduksi Tornionjoen luonnonlohikannan säilyessä vakaana suojelutoimien ansiosta. Edellä kerrotut seikat huomioon ottaen maa- ja metsätalousministeriön päätöksellä määrätty kalastusrajoitukset eivät ole loukanneet A:n, B:n ja C:n Suomen perustuslain 15 §:n turvaamaa oikeutta normaaliin, järkevään ja kohtuulliseen omaisuuden ja oikeuksien käyttämiseen. Sanotuilla perusteilla kyseiset kalastusrajoitukset eivät myöskään ole kohtuuttomasti rajoittaneet A:n, B:n ja C:n Suomen perustuslain 18 §:n turvaamaa oikeutta työhön ja elinkeinon harjoittamiseen. Maa- ja metsätalousministeriön sanottu päätös ei siten näissä tapauksissa ole Suomen perustuslain 107 §:ssä tarkoitettulla tavalla ristiriidassa perustuslain tai muun lain eli kalastuksesta Tornionjoen kalastusalueella annetun lain säännösten kanssa.

Edellä mainitut kalastusrajoitukset eivät ole myöskään ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan syrjintäkiellon kanssa.

Koska kalastusta Tornionjoen kalastusalueella koskevan lainsäädännön tarkoituksena on Tornionjoen luonnonlohikannan suojelu ja lohta kalastetaan pääosin rysillä ja muilla kiinteillä pyydyksillä, hovioikeus katsoo, että kalastuksesta Tornionjoen kalastusalueella annetun lain 3 §:ssä tarkoitettun pyydyksen vahingollisuutta arvioitaessa on otettava huomioon pyydyksen käyttämisen merkitys koko kysymyksessä olevan kalalajin säilymisen kannalta. Tällöin ratkaisevaa merkitystä ei ole sillä, että yksittäiset pyydyksiin joutuneet kalat voidaan vapauttaa vahingoittumattomina. Tämän vuoksi kalastuksesta Tornionjoen kalastusalueella annetun maa- ja metsätalousministeriön päätöksen 4 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja A:n, B:n ja C:n käyttämiä kiinteitä pyydyksiä on pidettävä kalastuksesta Tornionjoen kalastusalueella annetun lain 3 §:ssä tarkoitettuina vahingollisina pyydyksinä.”

Tämän tutkimuksen näkökulmasta selostetun ratkaisun olennaisimmat piirteet liittyvät erityisesti sen perustelutapaan eivätkä niinkään ratkaisun lopputulokseen. Hovioikeuden perustelujen ansioksi voidaan lukea ensinnäkin se, että kysymystä kyseisten kalastusrajoitusten perustuslainmukaisuudesta lähestyttiin niissä selvästi kokonaisvaltaisemmasta näkökulmasta kuin käräjäoikeuden päätöksessä. Käräjäoikeudesta poiketen hovioikeus korosti, että kiinteiden kalapyydysten käytön vahingollisuutta luonnonlohikannan säilymisen kannalta ei voitu arvioida ainoastaan asiassa syytettynä olevien henkilöiden harjoittaman kalastuksen vaikutusten näkökulmasta, vaan asiaa tuli tarkastella niin ajallisesti, alueellisesti kuin henkilöllisestikin laajemmasta perspektiivistä. Kysymys ei ollut ensi sijassa siitä, uivatko tietyt kalat juuri näiden kalastajien pyydyksiin ja päästettiinkö ne sieltä mahdollisesti vapaaksi. Sen sijaan ministeriön kompetenssia asettaa määräaikaista rajoituksia kyseisten pyydysten käytölle tietyllä alueella tuli arvioida siltä kannalta, mikä oli tällä pyyntitavalla harjoitettavan kalastuksen kokonaismerkitys alueen luonnonlohikannan säilymiselle pitkällä aikavälillä. Vaikka yksittäisillä pyydyksillä ei siis olisikaan sanottavaa merkitystä lohikannan säilymisen kannalta, saattoi tietyn pyyntitavan määräaikaisten kieltäminen olla perusteltua, jos kyseisellä pyyntitavalla harjoitettavan kalastuksen pitkäaikaisia kokonaisvaikutuksia voitiin pitää vahingollisena kyseisen kalalajin säilymisen kannalta.

Ministeriölle ei voitu asettaa niin pitkälle menevää perustelutaakkaa perusoikeusrajoituksen suhteen, että sen tulisi voida osoittaa asettamansa rajoituksen välttämättömyys alueen jokaisen kalastajan tai jokaisen yksittäisen pyydyksen kohdalla, vaan riitti, jos tällaiselle rajoitukselle oli kokonaisuutena ottaen olemassa riittävän vahvat perusteet.²⁰⁰ Vastaavalla tavalla voidaan ajatella, ettei

²⁰⁰ Tässä on tosin huomattava, että kyseisen erityislain sanamuoto edellytti rajoittamisen olevan tietyn ”kalalajin säilyttämisen kannalta välttämätöntä”. Näin ollen laki asetti tässä jossain määrin

esimerkiksi jonkin yleisen rakentamisrajoituksen tai tietylle alueelle määrätyn nopeusrajoituksen välttämättömyyttä ole tarpeen erikseen perustella jokaisen yksittäisen kansalaisen kohdalla, vaan tällaisen rajoituksen rikkomisesta voidaan määrätä lainmukainen sanktio, jos rajoitus yleisesti arvioiden on perusteltavissa. Jos esitetään väite siitä, että tällainen rajoitus on ilmeisen perusteeton, lienee väitteen esittäjälle yleensä asetettava ainakin jonkinasteinen näyttötaakka väitteensä oikeaksi osoittamiseksi.

Myönteisenä piirteenä hovioikeuden ratkaisussa pidän myös sitä, että kalastusrajoitusten perustuslainmukaisuutta arvioitiin siinä hyödyntäen perusoikeuksien yleistä rajoitustestiä jokseenkin kokonaisuudessaan. Tämä menetelytapa on sopusoinnussa sen lähtökohdan kanssa, ettei perusoikeusrajoitusta voida pitää perustuslainmukaisena, ellei se läpäise rajoitustestin kaikkia osavaiheita.²⁰¹ Rajoitustestin eri osavaiheisiin liittyvien punnintojen kirjoittamista näkyville ratkaisun perusteluihin voidaan pitää hyvin aiheellisenä varsinkin tämän kaltaisessa tilanteessa, jossa perusoikeusrajoitus kohdistuu melko välittömällä tavalla sellaisiin yksilön oikeuksiin, jotka kuuluvat paitsi perustuslain omaisuudensuojasäännöksen myös sen 18 §:ssä taatun ammatin ja elinkeinon harjoittamisen vapautta koskevan säännöksen suojan piiriin.

Rajoitustestin eri osavaiheiden soveltamisesta tässä tapauksessa voidaan todeta, että hovioikeus toi kohtalaisen selkeästi esille ne perusteet, joiden nojalla se katsoi rajoituksen täyttävän lailla säätämisen, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden, hyväksyttävän rajoitusperusteen sekä suhteellisuuden vaatimukset. Myös rajoituksen ihmisoikeussopimusten mukaisuuteen otettiin päätöksessä kantaa. Erityisesti suhteellisuusvaatimuksen osalta perusteluista käy eritellysti ilmi, minkä näkökohtien varaan tuomioistuimien punnintaratkaisunsa perusti. Päätöksessä viitataan tältä osin mm. kalastusrajoituksen lyhyeen kestoaikaan, mahdollisuuteen hakea siitä poikkeuslupaa sekä mahdollisuuteen kalastaa muunlaisilla pyyntitavoilla. Lukija saa siten näistä perusteluista melko hyvän kuvan siitä, miksi hovioikeus päätyi harkinnassaan siihen, ettei rajoituksen ja sillä tavoiteltavan tarkoituserän välillä ollut sellaista epäsuhdetta, joka olisi ollut ristiriidassa suhteellisuusvaatimuksen kanssa.

Olennaista on myös huomata, että yhdenvertaisuusargumentilla oli tärkeä merkitys osana ratkaisun perusteluita. Hovioikeus viittasi yhtenä rajoituksen

pidemmälle menevän välttämättömyysvaatimuksen kalastustavan rajoittamiselle kuin perustuslain omaisuudensuojasäännös. Sen arvioimisen, täyttikö kyseinen rajoitus todella tämän erityislaissa asetetun välttämättömyysvaatimuksen, jätän tässä tutkimustehtäväni ulkopuolelle.

²⁰¹ Sen sijaan käräjäoikeudella ei ollut aihetta rajoitustestin yhtä kattavaan läpikäymiseen, koska sen omaksuman ratkaisun perusteluksi riitti sekin, että yksikin rajoitusedellytyksistä jäi täytty-mättä (tässä lähinnä suhteellisuusvaatimus).

perustuslainmukaisuutta puoltavana seikkana siihen, että kalastusrajoitukset kohdistuivat samalla tavalla kaikkiin kyseisen alueen kalastusoikeuden haltijoihin. Lisäksi ne koituivat myös yhtäläisesti näiden kaikkien eduksi.

Sillä seikalla, että rajoitusta ei arvioitu päätöksessä oikeusturvavaatimuksen osalta, ei voitane tässä yhteydessä pitää merkittävänä ongelmana, sillä kyseisellä näkökohdalla ei ollut tässä ratkaisutilanteessa erityistä relevanssia. Myös ydinaluevaatimuksen jättäminen mainitsematta päätöksen perusteluissa oli nähdäkseni perusteltu ratkaisu tässä tilanteessa. Rajoitustestien muiden osavaiheiden läpikäyminenhan osoitti muutoinkin riittävän selkeästi, ettei kyseinen rajoitus voinut tässä tapauksessa merkitä kiellettyä puuttumista omaisuudensuojan taikka elinkeinonharjoittamisen vapauden ytimeen.

Kuitenkin hovioikeus totesi eräänlaisena kokonaisarviona rajoitustestinsä päätteeksi, etteivät tarkastelun kohteena olevat kalastusrajoitukset loukanneet vastaajien oikeutta omaisuutensa normaalin, kohtuullisen ja järkevän käyttämiseen. Tällaista rajoitustestin osavaiheiden tulokset kokoavaa loppuarviointia voidaan sinänsä pitää olennaisena osana rajoitusharkintaa. Sen sijaan kyseenalaisempaa on, onko tässä tarkoituksessa aiheellista viitata normaalin, kohtuullisen ja järkevän omaisuuden käytön vaatimukseen. Tähän perinteiseen vaatimukseenhan liittyy historiallista painolastia, joka ei välttämättä ole täysin sopusoinnussa sen rajoitusarvioinnin kontekstuaalisuutta korostavan lähestymistavan kanssa, johon nykyinen perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten testin käyttäminen perustuu. Tässä yhteydessä näyttää tosin ilmeiseltä, että hovioikeus onnistui välttämään tähän perinteiseen kriteeriin liittyvät väärinymmärryksen vaarat. Hovioikeus ei selvästikään lähtenyt siitä, että omaisuudensuojan yleislauseke jotenkin ennakolta ja yleisesti määrittäisi jotkin sellaiset omaisuuden käytön normaalit muodot tai elementit, joita ei missään tilanteissa eikä millään perusteilla olisi sallittua rajoittaa. Sen sijaan hovioikeus katsoi, ettei nyt käsillä oleva rajoitus kokonaisuutena arvioiden merkinnyt omaisuudensuojan yleislausekkeen vastaista puuttumista kysymyksessä olevien kalastusoikeuden haltijoiden oikeuteen kalastaa. Normaalin, kohtuullisen ja järkevän omaisuudenkäytön kriteeriin viittaaminen ei kuitenkaan tuonut asiaan mitään sellaista lisäarvoa, jonka vuoksi siihen olisi tällaisessa yhteydessä tarpeellista viitata. Totesihan hovioikeus PL 18 §:ää koskevassa kokonaisarviossaankin ainoastaan, etteivät kyseiset rajoitukset kohtuuttomasti rajoittaneet vastaajien oikeutta työhön tai elinkeinonharjoittamiseen.

Monia muitakin esimerkkejä vertikaalisia omaisuudensuojarajoituksia koskevasta oikeuskäytännöstä voitaisiin nostaa esille. Viitaan tässä yhteydessä ainoastaan yhteen Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätökseen²⁰², jossa myös hyödynnettiin perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä kohtalaisen monipuolisella tavalla ratkaisun argumentaatiossa.

²⁰² Ks. Hämeenlinnan HaO 15.6.2000, T:00/403/4.

Hallinto-oikeus kumosi tällä ratkaisullaan lääninhallituksen tekemän määräaikaisen taksiluvan peruutuspäätöksen muun muassa sillä perusteella, että kyseinen seuraamus, joka kohdistui yksilön oikeuteen nauttia rauhassa omaisuudestaan samoin kuin hänen elinkeinovapauteensa, ei tarkasteltavana olleessa tilanteessa täyttänyt perusoikeusrajoitukselle asetettavaa suhteellisuusvaatimusta. Autoilijaa ei ollut ennen peruutusta huomautettu rikkeestä ja lisäksi lupaviranomaisen käytettävissä olisi ollut perusoikeuksiin lievemmin kajoavia sanktioita. Lisäksi kyseinen peruutuspäätös oli ongelmallinen rajoituksen lailla säätämisen sekä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten osalta ja autoilijan oli siten ollut toiminnassaan vaikea ennakoida tällaisen seuraamuksen mahdollisuutta.

Edellä tarkastelluissa esimerkkitapauksissa oli omaisuudensuojan ohella kysymys elinkeinon ja ammatin harjoittamisen vapauteen liittyvistä kysymyksistä. Kalastusrajoitusta koskevassa tapauksessa oli lisäksi kysymys yhdenvertaisuusnäkökohtien arvioimisesta. Näitä tapauksia voidaan pitää tässä suhteessa varsin tyypillisinä esimerkkeinä siitä, millaisiin perusoikeuskysymyksiin oikeuskäytännössä joudutaan omaisuudensuojan rinnalla usein ottamaan kantaa. Myös moniin muihin perusoikeuksiin liittyvät teemat voivat vastaavalla tavalla saada merkitystä omaisuudensuojan rajoitustilanteissa. Oikeuskäytännössä varallisuusetuja koskevissa rajoitustilanteissa on ollut merkitystä muun muassa oikeusturvaan²⁰³, liikkumis- ja asuinpaikan valinnan vapauteen²⁰⁴ sekä saamelaisien oikeuteen ylläpitää kieltään ja kulttuuriaan²⁰⁵ liittyvillä näkökohdilla.

9.5.2. Muunlaisista soveltamistilanteista

Rajoitustyyppisten tilanteiden lisäksi omaisuudensuojan yleislauseketta koskeviin juridisiin kysymyksiin voidaan joutua ottamaan kantaa monissa muunkin tyyppisissä hallintotoimintaan ja lainkäyttöön liittyvissä ratkaisutilanteissa. Kohdistuuhan kaikkiin julkisen vallan elimiin velvollisuus suojata yksilön varallisuusetuja niin kuin hänen muitakin perusoikeuksiaan paitsi julkisen vallan omia puuttumisia myös muita uhkatekijöitä vastaan. Oikeuskäytännössä omaisuudensuojan yleisperiaatteeseen liittyviin positiivisiin ulottuvuuksiin ei kuitenkaan liene toistaiseksi laajalti tukeuduttu. Toisin kuin esimerkiksi eräiden sosiaalisten ja menettelyllisten perusoikeuksien osalta (ks. edellä jakso III.5.2.4.) ei ainakaan ylimpien tuomioistuinten käytännöstä näyttäisi olevan löydettävissä sellaisia ratkaisuja, joissa omaisuudensuojan yleislausekkeen positiivisiin ulottuvuuksiin olisi otettu nimenomaisesti kantaa.

²⁰³ Ks. esim. KKO 1998:148.

²⁰⁴ Ks. esim. RovHO 11.6.2001, R 99/665.

²⁰⁵ Ks. esim. KHO 1999:14.

Tästä huolimatta omaisuudensuojaa koskevan yleisperiaatteen positiivisilla ulottuvuuksilla voisi nähdäkseni olla monenlaisia soveltamismahdollisuuksia erilaisissa käytännön harkintatilanteissa. Viranomaistoiminnassa kyseisen periaatteen merkitys ilmenee etenkin erilaisessa policy- ja valvontatyypillisessä toiminnassa. Yksilön omaisuuden ja legitiimien varallisuusodotusten kunnioittamisen ja suojaamisen vaatimukset tulee toisin sanoen ottaa yhtenä keskeisenä tekijänä huomioon esimerkiksi kuluttaja-, kilpailu-, tele-, energia-, arvopaperimarkkina- sekä rahoitus- ja vakuutusvalvontaviranomaisten toiminnassa. Näiden viranomaisten tehtävänä on siten huolehtia muun ohella siitä, ettei pankki-, vakuutus-, tele- tai muulla niiden valvonnan kohteena olevalla toimialalla loukata minkään osapuolen varallisuus oikeuksia jonkin toisen osapuolen toimesta. Samoin yksilöiden varallisuusetujen suojaaminen toisten yksityisten toimia vastaan muodostaa yhden tärkeän tehtävän esimerkiksi poliisi- ja tietoturva- viranomaisten toimintalinjauksista päätettäessä.

Yksittäistapauksellisessa viranomaistoiminnassa omaisuudensuojan yleisperiaatteen positiivisten ulottuvuuksien merkitys sen sijaan jäänee normaalitilanteissa melko kapeaksi, sillä eri tahojen varallisuus- ja muiden etujen yhteensovittamisen peruslinjaukset on yleensä määritelty lainsäädännössä kohtalaisen yksityiskohtaisesti. Perusoikeusmyönteisen tulkinnan vaatimus kuitenkin sitoo myös omaisuudensuojan osalta viranomaisten harkintaa. Erilaisista tulkintavaihtoehdoista on toisin sanoen valittava sellainen, joka parhaiten edistää omaisuudensuojan toteutumista. Silloin kun harkintatilanteessa on vastakkain eri suuntaisia perusoikeusintressejä, tulee viranomaistoiminnassa pyrkiä sellaiseen ratkaisuun, joka mahdollisimman optimaalisesti turvaa eri osapuolten perusoikeudet. Omaisuudensuojan piiriin kuuluvista eduista on tällöin annettava erityistä painoarvoa sellaisille varallisuus oikeuksille ja -odotuksille, jotka yksilö- tai perusoikeusliityntänsä kiinteyden perusteella nauttivat vahvaa perustuslainsuojaa.

Yhtenä esimerkkinä tavasta, jolla omaisuudensuojan positiiviset ulottuvuudet voisivat realisoitua oikeuskäytännön tasolla, voidaan viitata korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen 2002:23, joka tosin koski perustuslain 10 §:n mukaisen yksityiselämän ja kotirauhan suojan positiivisia ulottuvuuksia.

Tapauksessa oli kysymys kalastuslain 11.2 §:n mukaisten yleisen viehekalastusoikeuden rajoittamisperusteiden tulkinnasta. Korkein hallinto-oikeus päätyi asiassa siihen, että tuossa säännöksessä tarkoitettu viehekalastuskielto oli käsillä olleessa tapauksessa mahdollista asettaa vesialueen rannalla asuvan henkilön kotirauhan suojaamiseksi sitä erityisen voimakasta häirintää vastaan, jota viehekalastuksen harjoittamisesta juuri kyseisessä paikassa aiheutui. KHO:n mukaan PL 10.1 §:ssä turvattu kotirauha yhdessä PL 22 §:n mukaisen perusoikeuksien yleisen turvaamisvelvollisuuden kanssa edellytti, että kyseisen kalastuslain säännöksen tulkintavaihtoehdoista

valittiin sellainen, joka mahdollisti yksilön kotirauhan suojaamisen yleiskalastusoikeuden käyttämisestä aiheutuvaa merkittävää häirintää vastaan.

Ennen kuin vastaavaa ajatusmallia sovelletaan omaisuudensuojan kohdalla on kuitenkin huomattava, että kotirauhan suoja on eräällä tavalla selvärajaisempaa ja ehdottomampaa kuin omaisuudensuojan yleislausekkeen tarjoama suoja. Näin ollen varallisuusoikeuksien kohdalla suojamekanismin käynnistymiskynnyks ulkopuolisten häirintää vastaan saattaisi asettua korkeammalle tasolle kuin kotirauhan kohdalla. Omaisuudensuojallehan on tyypillistä joustavuus ja se, että varallisuusetujen suojaa joudutaan jatkuvasti sovittamaan yhteen monenlaisten vastakkaisten intressien kanssa. Näin ollen nyt kysymyksessä olleesta yleiskalastusoikeuden käytöstä aiheutuva häiriö omistajan varallisuusoikeuksille ei välttämättä olisi riittänyt perusteeksi vastaavan yleiskalastusoikeuden kieltopäätöksen tekemiselle. Kuitenkaan ei ole poissuljettua, että omaisuuden suoja säännöksenkin voidaan tulkita asettavan tuomioistuimille velvollisuuden suojata ainakin jotakin vahvaa perustuslainsuojaa nauttivaa varallisuusetua ulkopuolisten henkilöiden tekemiä loukkauksia vastaan.

Sellaisissa yleisen lainkäytön puolella tyypillisissä harkintatilanteissa, joissa omaisuudensuojan positiivisilla ulottuvuuksilla saattaa olla merkitystä, on usein vastakkain eri henkilötahojen varallisuusetuja. Esimerkiksi sopimusten sovittelua tai vahingonkorvausta koskevissa oikeusjutuissa annettava ratkaisu vaikuttaa yleensä negatiivisesti jommankumman osapuolen varallisuusasemaan. Tällaisissakin tilanteissa omaisuudensuojan yleisperiaatteeseen ja sitä koskeviin harkintakriteereihin on kuitenkin mahdollista tukeutua siviilioikeudellisten oppien rinnalla niin tulkintaongelmaa jäsennettäessä kuin varsinaisessa ratkaisuharkinnassakin.

Esimerkinä sopimusten sovittelu

Arvioitaessa jonkin sopimusehdon kohtuullisuutta ei omaisuudensuojasäännöksen merkitys harkinnassa suinkaan rajoitu siihen perinteiseen lähtökohtaan, jonka mukaan sopimusten pysyvyyttä tulee kunnioittaa. Edellä olevaan esitykseen perustuen voidaan tällöin nimittäin ajatella, että omaisuudensuojanäkökulmasta on olennaista arvioida kummankin sopijapuolen kannalta muun muassa sitä, kuinka vahvoja perusoikeus- ja yksilöliityntöjä heidän sopimukseen perustuvilla oikeuksillaan ja odotuksillaan kyseisessä ratkaisutilanteessa on. Samoin harkinnassa voidaan kiinnittää huomiota kummankin sopijapuolen omaan toimintaan ja riskinottoon asiassa. Myös sillä voi olla arvioinnissa merkitystä, millainen valinnanvapaus osapuolilla on sopimukseen sitoutumisen ja sen sisällön suhteen ollut sekä millaiset ovat heidän mahdollisuutensa varautua erilaisten riskien varalta. Muutoinkin tärkeä merkitys harkinnassa tulisi antaa sille seikalle, kuinka yhdenvertaisia tai erivertaisia sopijapuolet ovat keskenään.

Perusoikeuksien yleisistä rajoituskriteereistä tärkein merkitys tällaisessa harkintatilanteessa puolestaan lienee suhteellisuusvaatimuksella. Asiassa

on toisin sanoen arvioitava, toteuttaako kyseisen sopimusehdon voimassa pysyttävä vai sitä kohtuullistava ratkaisu paremmin suhteellisuusvaatimuksen toteutumisen kyseisten osapuolten välisessä oikeussuhteessa. Sovittelumahdollisuus tulee helpommin kysymykseen sellaisen osapuolen hyväksi, jonka varallisuusedulla on vahvemmat yksilölliset perusoikeuskytkenät, joka on toiminut mahdollisimman huolellisesti, jonka valinnanvapaus sopimuksen sisällön suhteen on ollut vastapuoltaan rajoitetumpaa tai joka on muutoin vastapuoltaan heikommassa asemassa. Mitä erivertaisemmista osapuolista on kysymys, sitä herkemmin tietyn sopimusehdon voitaisiin katsoa merkitsevän suhteellisuusvaatimuksen loukkausta. Sen sijaan tasavertaisten sopijapuolten välisissä liike- ja vastaavissa suhteissa sovittelukynnys asettuu omaisuudensuojanäkökulmasta merkittävästi korkeammalle. Tällöin poikkeaman suhteellisuusvaatimuksesta tulee olla varsin olennainen ennen kuin sopimusta jommankumman osapuolen hyväksi soviteltaisiin.

Tällaiset perusoikeuspohjaiset harkintakriteerit eivät ole ainoita tekijöitä, joiden varaan sovitteluharkinta tulee perustaa, vaan olennainen merkitys asiassa on tietysti kulloistakin sovittelutilannetta koskevalla lainsäädännöllä sekä niillä yleisillä opeilla ja periaatteilla, jotka sovitteluharkintaa muutoin ohjaavat.²⁰⁶ Tässä suhteessa jo pintapuolinenkin vertailu osoittaa, että edellä esitetyillä omaisuudensuoja- ja perusoikeuspohjaisilla harkintakriteereillä on asiallisesti varsin läheisiä kytkentöjä sellaisten sopimusoikeudessa yleisesti tunnustettujen oikeusperiaatteiden kanssa, jotka koskevat esimerkiksi heikomman suojaamista, yhdenvertaisuutta, sopimustasapainoa ja kohtuutta.²⁰⁷

Perusoikeusnäkökulma ei siten välttämättä merkitse kokonaan uudenlaisten periaatteiden ja kriteerien tuomista sopimusten sovittelua koskevaan oikeudelliseen harkintaan. Päin vastoin tämä näkökulma voi vahvistaa joidenkin siviilioikeudellisten periaatteiden ja kriteerien institutionaalista tukea oikeusjärjestyksessä sekä auttaa päätöksentekijöitä muutoinkin suuntamaan harkintaa ja argumentaatiota kulloisenkin ratkaisutilanteen kannalta juridisesti olennaisimpiin näkökohtiin. Toisaalta on kuitenkin korostettava sitä, ettei perusoikeusnäkökulma tarjoa ainoastaan legitimaatioperustaa erilaisille siviilioikeudellisille opeille ja periaatteille, vaan tästä näkökulmasta kyseisiä oppeja ja periaatteita on mahdollista myös kriittisesti arvioida. Tämä arviointi jää kuitenkin tämän työn tutkimustehtävän ulkopuolelle.

²⁰⁶ Ks. *Viljanen* 2002, 34, joka saksalaiseen perusoikeuskeskusteluun viitaten toteaa, että yksityisoikeudelliset yleislausekkeet muodostavat tärkeän murtautumiskohdan, jonka kautta perusoikeuksien vaikutus ulottuu yksityisoikeudellisiin suhteisiin.

²⁰⁷ Ks. esim. *Tolonen* 2000, 82 ss., *Ämmälä* 2000, 97 ss. ja *Mähönen* 2000, 109 ss.

10. NÄKÖALOJA

Varallisuus oikeudellisten oppien ja perusoikeusjärjestelmän välisten kosketuskohtien kartoittamisessa erityisesti *Juha Pöyhönen* on tehnyt Suomessa merkittävää pioneerintyötä.²⁰⁸ Hänen hahmottelemansa suuren mittakaavan yleiskartan lisäksi tarvitaan kuitenkin käytännön juridiikan avuksi myös erilaisia yksityiskohtaisempia aluekarttoja.²⁰⁹ Jo omaisuuden suojan potentiaaliset soveltamiskontekstit hajaantuvat niin monenlaisiin toiminnallisiin ja normatiivisiin ympäristöihin ja konteksteihin juridiikan vaihtelevassa maastossa, etteivät sellaiset yleispiirteiset koordinaatit, joita Pöyhösen esityksessä tai tässä työssä on pyritty hahmottelemaan, välttämättä riitä opastamaan juridiikan eri alueiden toimijoita päätyämään vaihtelevissa harkintatilanteissa sellaisiin oikeudenmukaisiin ratkaisuihin, jotka olisivat oikeita juuri siinä tilanteessa ja samalla yhteensopivia koko oikeusjärjestyksen kanssa. Tämän kaltaiset yleispiirteiset tarkastelut voivat kyllä parhaimmillaan auttaa jäsentämään oikeudellisia ongelmia ja tunnistamaan niistä perusoikeusnäkökulmasta relevanteimpia kysymyksiä.

Jatkossa perusoikeusoppien ja muiden juristien oppien välisiä suhteita koskevaa kartoitustyötä on jatkettava yksityiskohtaisempaan suuntaan. Omaisuuden suoja- ja perusoikeusjuridiikan välineitä on toisin sanoen pyrittävä kehittämään ja virittämään niin, että ne vastaisivat mahdollisimman hyvin kulloistenkin harkintatilanteiden tarpeita. Vaikka voidaankin perustellusti ajatella, että perusoikeusjärjestelmä muodostaa eräänlaisen juridista harkintaa suuntaavan ”yleissovittimen”²¹⁰, on tätä sovitintakin kyettävä säätämään kulloisenkin ratkaisutilanteen ja toimintaympäristön mukaan. Kuten edellä oleva esitysikin osoittanee, tällaisessa säätötehtävässä perusoikeusjuristit tarvitsevat apua eri oikeudenalojen asiantuntijoilta. Tarvitaan toisin sanoen kiinteää vuoropuhelua perusoikeuskysymyksiin sekä eri oikeudenalojen ja toimintaympäristöjen erityiskysymyksiin perehtyneiden juristien välillä. Tämä vuoropuhelun vaatimus on yhteydessä sen tässä työssä korostetun ajatuksen kanssa, että perusoikeusjuridiikasta ei ole tarkoitus kehittää sellaista muista juridiikan lohkoista irrallista erityistietämyksen alaa muiden juridiikan erityissektorien rinnalle, jolla voisivat mestaroida vain erityiset perusoikeusekspertit.²¹¹ Sen sijaan perusoikeusnäkökulman tehtävänä on tarjota kaikelle juridiselle toiminnalle yhteistä horisonttia tavoiteltavaksi.

²⁰⁸ Ks. *Pöyhönen* 2000, passim.

²⁰⁹ Ks. esim. *Viljanen* 2002, 36.

²¹⁰ *Pöyhönen* 2000, 139–140.

²¹¹ Tämän suuntaisesta ongelmasta esim. *Wilhelmsson* 2001, 224.

VI Lopuksi

1. KATSAUS TUTKIMUKSEN TEEMOIHIN¹

Esityksen kantavana ideana on ollut kehittää, perustella ja johonkin rajaan saakka myös konkretisoida joitakin perusoikeusjuridiikan harjoittamisen kannalta keskeisiä peruslähtökohtia ja hahmotella, millaisia näkökohtia erityisesti varallisuussuhteita koskevassa perusoikeusharkinnassa tulee ottaa huomioon. Yksi näistä koko tutkimuksen läpikäyvistä teemoista on ollut ajatus perusoikeusharkinnasta kontekstuaalisena punnintana. Sellaisissa moderneille varallisuussuhteille tyypillisissä harkintatilanteissa, joissa on sovitettava yhteen useita eri suuntaisia näkökohtia, ei ole mahdollista tukeutua kategorisoivaan on/off -tyyppiseen juridiseen päätöksentekomalliin, vaan tämän tyyppisiä oikeudellisia ongelmia voidaan jäsentää ja ratkaista mielekkäällä tavalla vain tapauskohtaisen punninnan pohjalta. Tässä suhteessa olen valmis yhtymään siihen esimerkiksi *Frank Michelmanin* korostamaan ajatukseen, jonka mukaan ”balancing – or, better, the judicial practice of situated judgement or practical reason – is not law’s antithesis but a part of law’s essence”.²

Työn läpikäyviin teemoihin kuuluvat myös ajatukset siitä, että perusoikeuskysymyksiä tulee tarkastella riittävän laaja-alaisesta näkökulmasta ja että perusoikeudet yhdessä muodostavat kokonaisuuden, perusoikeusjärjestelmän. Kaikilla perusoikeuksilla on oma tärkeä funktionsa tässä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa, eikä yksittäisiä perusoikeuksia ja niiden tulkintaan liittyviä kysymyksiä tule siten tarkastella irrallaan tästä kokonaisuudesta. Tärkeätä on myös korostaa perusoikeuksiin liittyvien eri ulottuvuuksien merkitystä perusoikeusharkinnan kannalta. Perusoikeudet asettavat toisin sanoen julkiselle vallalle sekä negatiivisia että positiivisia velvoitteita ja perusoikeusnäkökohdilla on merkitystä niin vertikaalisten kuin horisontaalistenkin suhteiden arvioimisen kannalta.

Lisäksi on huomattava, että vertikaalisten ja horisontaalisten suhteiden välistä jaottelua suhteellistuttaa olennaisesti muun muassa se seikka, että vertikaalisia piirteitä liittyy paitsi yksityishenkilöiden ja julkisen vallan välisiin suhteisiin myös esimerkiksi institutionaalisen talouden ja kansalaisyhteiskunnan välisen rajalinjan ylittäviin suhteisiin. Siksi tutkimuksessa onkin puollettu ajatusta,

¹ Tutkimuksessa omaksutusta tarkastelutavasta johtuen erityisen yhteenvetojakson laatimiseen ei ole tarvetta. Tutkimuksen keskeiset teesit ja niiden perustelut lienevät jo muutoinkin tulleet riittävän selkeästi esille työn eri jaksoissa.

² *Michelman* 1988a, 1629.

jonka mukaan julkisen vallan ohella myös kyseisiä institutionaalisen talouden sfäärin toimijoita saatetaan pitää sellaisina tahoina, joilla on jokseenkin välitön velvollisuus kunnioittaa ja pyrkiä turvaamaan niiden toiminnan vaikutuspiirissä olevien yksilöiden perusoikeuksia sekä olemaan muutoinkin vaarantamatta kansalaisyhteiskunnan ja sen eri osajärjestelmien perustavanlaatuisia vuorovaikutusrakenteita ja toimintamekanismeja. Tällöinkään ei pidä unohtaa sitä, että myös julkisen vallan velvollisuutena on erityisesti lainsäädännöllä huolehtia siitä, että yksilöiden perusoikeudet tulevat riittävän tehokkaasti turvatuiksi erilaisten yksityisten vallankäyttäjätahojen toimia vastaan.

Laaja-alaisen perusoikeusnäkökulman asettamiin vaatimuksiin kuuluu lisäksi se, että perusoikeuksien subjekteina olevia yksilöitä ei tarkastella liian erillistävistä ja individualisoivasta perspektiivistä, vaan yksilöt on tärkeää nähdä myös yhteisönsä jäseninä ja osana erilaisten sosiaalisten vuorovaikutussuhteiden verkostoa. Samoin on syytä muistuttaa siitä, ettei perusoikeussuojan merkitys rajoitu ainoastaan ihmisyksilöihin, vaan myös yksityiset oikeushenkilöt voivat kuulua ainakin joidenkin perusoikeuksien, kuten esimerkiksi omaisuussuojan piiriin. Niin ikään on korostettava sitä, että tietyn henkilötahon perusoikeussuojan tasoa ei ole mahdollista määrittää abstraktien oikeusasemien tasolla, vaan tältä kannalta on olennaista selvittää, millaisia osapuolia kulloinkin tarkasteltavana olevassa konkreettisesti harkintatilanteessa on mukana ja millaisissa suhteissa nämä osapuolet keskenään ovat. Julkisen vallan velvollisuutena on kunnioittaa ja turvata kaikkien relevanttien yksityisten osapuolten perusoikeuspositioita yhtäläisin perustein.

2. PERUSOIKEUSTUTKIMUKSEN HAASTEISTA

Käsillä oleva tutkimus tukee selkeästi käsitystä siitä, ettei Suomessa viime vuosina virinnyt perusoikeustutkimus ole suinkaan lähestymässä mitään pääte- tai lakipistettään, vaan pikemminkin se on vasta alkutaipaleella pyrkiessään tunnistamaan ja vastaamaan niihin erilaisiin haasteisiin, joita tähän tematiikkaan liittyy. Tässä työssä ei ole pyritty käsittelemään perusoikeuksien ja varallisuussuhteiden välisiä kysymyksiä tyhjentävästi, vaan tavoitteena on ollut lähinnä täydentää aiempaa tutkimusta sekä tuoda esille ja perustella yleisellä tasolla joitakin sellaisia keskeisiä näkökohtia, joilla on merkitystä näitä asioita koskevassa harkinnassa. Oikeustieteellisellä tutkimuksella on siten edessään runsaasti haasteita yksistään näiden näkökohtien konkretisoimisessa. Omaisuussuojan ohella olisi tarpeen perehtyä perusteellisesti myös muihin varallisuussuhteiden kannalta olennaisiin perusoikeuksiin sekä selvittää niiden asemaa ja suhteita perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen.

Oikeustieteen eri alojen välistä vuoropuhelua ja yhteistyötä puolestaan tarvitaan sen varsin laaja-alaisen tehtävän suorittamisessa, jossa pyritään testaamaan

tässä esitetyn kaltaisten yleisen tason perusoikeusoppien käyttökelpoisuutta eri oikeudenaloilla ja hienosäätämään niitä vastaamaan oikeudellisen ratkaisutoiminnan tarpeita erilaisissa toimintaympäristöissä. Vaikka perusoikeusjärjestelmä ymmärrettäisiinkin koko juridiikan kentän kattavana yleispiirteisenä karstastona tai koordinaatistona, on sitä kuitenkin täsmennettävä ja tarkennettava monin tavoin, ennen kuin sen avulla voidaan luotettavasti suunnistaa eri oikeudenaloille ja toimintaympäristöille tyypillisissä harkintatilanteissa. Perusoikeusoppeja on toisin sanoen yleensä vähintäänkin hienovirittettävä kulloisenkin toimintaympäristön taajuudelle.

Monia perusoikeustutkimuksen tärkeistä haasteista on jäänyt sivuun tämän tutkimuksen päälainjoilta. Esimerkiksi *Erikssonin* korostamia perusoikeuksien tavoitteellisia ulottuvuuksia³ on käsitelty työssä paljolti vain esimerkinomaisesti. Samoin perusoikeuksiin liittyvien ei-yksilöllisten ulottuvuuksien kehittämiseen liittyy merkittäviä haasteita. Kun tämän tutkimuksen näkökulma on painottunut lähinnä siihen, miten perusoikeusjärjestelmä suojaa yksilöiden oikeuksia erilaisten varallisuussuhteiden osapuolina, on jatkossa tärkeää pyrkiä täsmentämään vastauksia myös sellaisten kysymysten suhteen, jotka koskevat erilaisten yhteisten oikeuksien perustuslainsuojaa. Niin ikään merkittäviä tutkimuksellisia haasteita liittyy siihen, miten perusoikeusjärjestelmä voi suojata sellaisten instituutioiden kuin tieteen, taiteen tai joukkotiedotuksen keskeisiä edellytyksiä niin julkisen vallan kuin taloudenkin suunnasta tulevia erilaisia instrumentalistisia pyrkimyksiä vastaan.

Varsin osuvasti perusoikeusajattelun kehittämiseen liittyviä moninaisia haasteita valaisee nähdäkseni *Mary Ann Glendonin* diagnoosi yhdysvaltalaisesta perusoikeusretoriikasta ja sen taustalähtökohdista. Glendonin mukaan amerikkalaisen legalistis-sävyisen perusoikeusretoriikan (*"Rights Talk"*) perinteeseen liittyy leimallisesti ainakin seuraavia ongelmallisia piirteitä: Perusoikeuskieli lähestyy perusoikeuksia ensinnäkin liian absoluuttissävytteisin käsittein. Samoin se tarkastelee perusoikeuksien haltijoita lähtökohtaisesti erillisinä ja atomistisina toimijoina. Myös perusoikeuksiin olennaisesti liittyvät vastuun ja sosiaalisuuden ulottuvuudet jäävät paljolti perinteisen perusoikeuskielen ulottumattomiin.⁴ Omakaan perusoikeuskielenkäyttömme ja -ajattelumme ei liene täysin vapaa tällaisista Glendonin kuvaamista rasitteista. Tässä tutkimuksessa on pyritty hahmottelemaan joitakin näköaloja tämänkaltaisten rasitteiden ylittämiseksi. Tulevalle tutkimukselle jää kuitenkin runsaasti haasteita tälläkin saralla, sillä perusoikeustutkimus on päättymätön projekti.

³ Ks. *Eriksson* 1998, 3-9 ja *Eriksson* 2001, 142-146.

⁴ Jo seuraavat *Glendonin* teoksen (1991) päälukujen otsikot riittänevät kuvaamaan hyvin hänen perusteesejään perusoikeusretoriikan rajoittuneisuudesta: "The Illusion of Absoluteness", "The Lone Rights-Bearer", "The Missing Language of Responsibility" ja "The Missing Language of Sociality".

Summary

Pekka Lämsineva

SYSTEM OF BASIC RIGHTS AND PROPERTY

The object of this treatise is to give a reasoned outline of the normative prerequisites and limitations the Constitution and especially the system of basic rights and liberties set on legal regulation and decision making in the field of economic activities. The concept of property is used in a wide sense as comprising not only the traditional property rights but also, for example, intellectual property rights as well as the new property, a notion which refers to different kinds of social benefits, pension income and unemployment benefits. Thus, my intention is to examine how the system of basic rights protects property interests of individuals irrespective of whether those interests refer to the sphere of civil or that of public law.

The system of basic rights is considered from the point of view of both the Finnish Constitution and international human rights agreements. The approach is based mainly on the doctrine of constitutional law. In addition to this, my purpose is to make issues, traditionally left to the constitutional lawyers i.e. basic rights and liberties, accessible and familiar to the representatives of other fields of law. The aim of the thesis is to clarify which elements and criteria need to be taken into account in the deliberation concerning basic rights issues within legislation and adjudication.

The study is based on the idea of the system of basic rights as a normative and functional unity where freedom rights, equality rights, economic, social, and cultural rights, environmental aspects and principles of fair trial and good governance have equal constitutional status. Though regarded as a unity, the system of basic rights may contain elements of dissonance. Thus, every single basic right issue has to be interpreted in the context of the whole system of these rights. The importance of the contextual nature of legal argumentation is also otherwise emphasized in the study. It is not possible to solve complex property cases on the basis of general categorizations and rules, but it is of vital importance to consider all the relevant factors and criteria in each situation. There is a need for weighing and balancing between rights and legitimate interests of all the private and public parties involved. The decision makers should strive for balanced interpretations between different parties, different basic rights, as well as between law and politics.

The argumentation in the thesis begins from abstract legal themes and proceeds towards more concrete topics. The first chapter is an introduction to

the theme. The second chapter deals with the potential that the system of basic rights has as a uniting element and a common core of values within the whole legal order. *Jürgen Habermas*' suggestion of the idea of the system of rights, further developed in Finland e.g. by *Kaarlo Tuori* ja *Juha Pöyhönen*, forms a central element of the theoretical framework for the treatise. According to Tuori and Pöyhönen the system of human and basic rights could, among other things, be seen as a bridge over the gap between the doctrines of private and public law. The integration of private and public law approaches is necessary, for example, to be able to cope with the trend of privatization. The new spheres of law such as social security law, medical law and law of information also demonstrate that there is a need for reevaluation of these doctrines.

The second chapter offers a historical perspective on the scope of constitutional law and constitutional interpretation. The earlier constitutional approach in Finland was rather state centred: it concentrated mainly on the topics of the separation of powers between different branches of government. The present doctrine stresses basic rights and liberties of the individuals.

The third chapter describes the fundamental changes in the Finnish doctrine of basic rights since the 1990s. However, the chapter starts by presenting the traditional doctrine which originated in the early 1900s and survived until 1980s. According to the traditional approach, basic rights were relevant in legislative proceedings but not in the legal argumentation in courts of law. Further, the individuals could not make efficient legal claims on the basis of their constitutionally protected rights. Within legislative proceedings, a prominent part of the basic rights disputes was related to the constitutional protection of property rights. Traditionally, the system of basic rights covered only the vertical relations between the state and the individual. The binding effect of basic rights was mainly negative, i.e. these rights were only seen as restricting the authority of the legislator. Yet, they did not obligate the legislator to take positive measures to secure and realize these rights and liberties. The chapter also demonstrates that already in the 1970s and 1980s the social and ideological assumptions underlying the traditional doctrine appeared to be outdated.

The transformation of the traditional basic rights doctrine was triggered by Finland's membership in the Council of Europe and the adoption of the European Convention on Human Rights in 1990. The Convention was actually the first human rights treaty which was treated as a valid source of law in Finnish courts. The second significant step in the transformation was the reform of the basic rights provisions in the Finnish Constitution Act in 1995. In this reform, the catalogue of basic rights was expanded. Since then, the Constitution has comprised provisions, for example, on economic, social, and cultural rights as well as fair trial and good governance. The Constitution also provides for shared responsibility in protecting the environment, the diversity of nature and

cultural heritage. During the drafting of the reform, it was stressed that basic rights impose positive obligations on the government and that they should have relevance also in the horizontal relations between private actors. Similarly, the criteria for restricting the scope of basic rights were clarified. The overall reform of the Constitution (2000) was an important institutional step in this chain of change, as well. With these changes the argumentation based on human and basic rights has gradually gained ground in Finnish courts and administrative bodies. In their monitoring work, the Parliamentary Ombudsman and the Chancellor of Justice also apply basic rights provisions to a noticeable degree. However, the guidelines for the application of basic rights in varying situations have not been fully established yet.

The fourth chapter focuses on theoretical questions concerning the application of basic rights in different legal contexts related to economic relations. *Dworkin's* model of rules, principles and policies is used as a starting point to introduce the readers to these questions. When deciding complex property cases, the model of argumentation that builds on legal principles appears to be more fruitful than the model based on legal rules. In property cases, there are typically different basic right positions which should be balanced and optimized. In the same manner, one faces the challenge of striking a fair balance between different public interests and the protection of the individual's basic rights. The principle based model of argumentation is also necessary for the sake of dynamics of the basic rights system. Strict rules and categorizations are not flexible enough in variable situations and circumstances.

Once basic rights are seen as general legal principles, it becomes evident that they are applicable not only in vertical relations but that they have relevance in horizontal relations between private actors, as well. On the basis of section 22 of the Finnish Constitution the government has an obligation to protect basic rights of the individuals against intrusions by other private actors. On the other hand, the question of direct horizontal effect of basic rights is more complicated. Even if we accepted the claim that basic rights do not bind individuals directly, the rights can still have an indirect horizontal effect. For example, this holds true in cases where the courts of law have an obligation to apply and interpret ordinary legislation in conformity with the Constitution. There are good grounds to extend the binding force of basic rights at least to such private relations where inequalities in power between the parties are manifest.

The primary aim of basic rights is to give equal constitutional protection for all individuals. In order to reach this aim, it is not necessary to leave legal persons outside of the scope of application of basic rights as the mainstream Finnish constitutional doctrine does. According to the traditional doctrine, legal persons enjoy constitutional protection only indirectly. But as the European

Convention on Human Rights shows, some human rights provisions protect legal persons also in a direct manner. There are good reasons to extend the scope of national constitutional protection to cover certain basic rights of legal persons. This does not mean that the protection of those rights should necessarily be as strong as the protection of basic rights of the individuals.

The purpose of the fifth chapter is to concretize and exemplify the theoretical issues discussed earlier in the thesis. The topic is the protection of property as it is provided in section 15 of the Finnish Constitution and in article 1 of Protocol No. 1 of the European Convention on Human Rights. The idea is to compare these two paragraphs and the legal doctrines and premises on which their application is based. The analysis provides an example of a single basic right situated in the context of the system of basic rights.

There are some distinguishable features between these two regimes of protection of property rights. Within the system of ECHR, the protection of property has a somewhat inferior status when compared with other human rights protected in the Convention. However, within the Finnish national constitutional system property rights enjoy in principle equal protection with other basic rights. The differences in the regimes stems from on the structure and wording of the property clauses in the Convention and in our Constitution. The property clause in the Convention contains three elements which are 1) a general guarantee clause of the peaceful enjoyment of property, 2) a deprivation clause, and 3) a limitation clause which leaves the states considerable wide margin of appreciation to control the use of property. On the other hand, section 15 in the Finnish Constitution only contains a general clause and a deprivation clause but it remains silent as to the grounds according to which it is legitimate to impose controls on the use of property. From this it, however, does not follow that property rights are absolute in the Finnish system. The constitutionality of the restrictions of property rights is evaluated on the basis of the same criteria as the restrictions of other basic rights.

However, in the fifth chapter it is argued that these general criteria for restrictions of basic rights should not be applied in a manner that follows one uniform model in all kinds of property cases. A constant need to adjust these criteria to fit into the relevant circumstances of each situation arises. In concrete cases, the weight of a certain property interest may depend on many different factors. One should take into account simultaneously, for example, how vital the property interest in question is for the individual and her other basic rights, how wide-ranging social or environmental effects the use of property in question may have, and how equal/unequal the relevant private parties are in relation to each other.

Ratkaisuhakemisto

	Sivu
<i>Kotimaiset tuomioistuimet</i>	
KHO 1997:57	79
KHO 1997:94	262
KHO 1997:111	80
KHO 1997:128	74
KHO 1998:13	87
KHO 1998:53	85
KHO 1999:14	78, 269
KHO 2000:10	78
KHO 2000:13	86
KHO 2000:63	86
KHO 11.9.2000, T 2237	80
KHO 2002:23	270
KKO 1997:141	86
KKO 1998:12	81
KKO 1998:122	75
KKO 1998:148	81, 269
KKO 1998:159	74
KKO 1999:50	74, 144
KKO 2000:28	216
KKO 2001:93	86
Hämeenlinnan HaO 15.6.2000, T: 00/403/4	268
Helsingin HO 28.10.1999, S 98/225	86
Vaasan HO 1.12.1999, S 98/463	87
Rovaniemen HO 11.6.2001, R 99/665	77, 263– 269
Rovaniemen HO 28.6.2002, R 02/86	77, 263
<i>Euroopan ihmisoikeustuomioistuin</i>	
Handyside 7.12.1976, A 24	216
Marckx 13.6.1979, A 39	259
Sporrong ja Lönnroth 23.9.1982, A 88	209, 217, 232
Agosi 24.10.1986, A 108	216

Tre Traktörer 7.7.1989, A 159	190
Mellacher ym., 19.12.1989, A 169	232
Darby, 23.10.1990, A 187	157
Fredin 18.2.1991, A 192	190
Pine Valley Developments Ltd. ym. v. Irlanti, 29.11.1991, A 222	190, 237
Papamichalopoulos ym. v. Kreikka, 24.6.1993, A 260-B	174, 204, 217
Hentrich v. Ranska, 22.9.1994, A 296-A	156
Gustafsson v. Ruotsi, 25.4.1996, Reports 1996-II	260–261
Gaygusuz v. Itävalta, 16.9.1996, Reports 1996-IV	157, 191
Vasilescu v. Romania, 22.5.1998, Reports 1998-III	174, 176, 217
Iatridis v. Kreikka, 25.3.1999, Reports 1999-II	221
Immobiliare Saffi v. Italia, 28.7.1999, Reports 1999-V	221, 232, 233
Brumarescu v. Romania, 28.10.1999, Reports 1999-VII	174, 176, 217
Ambruosi v. Italia, 19.10.2000	232
Vasilopoulou v. Kreikka, 21.3.2002	176
Jokela v. Suomi, 21.5.2002	156, 170, 175, 221, 233
Posti ja Rahko v. Suomi, 24.9.2002	156, 251

Eduskunnan perustuslakivaliokunta¹

PeVL 9/1946 vp (HE 57/1946 vp, ampuma-aselain muutt.)	205
PeVL 3/1947 vp (HE 9/1947 vp, sotilasaseluvan peruutt.)	205
PeVL 5/1947 vp (HE 79/1946 vp, vesioikeuslain muutt.)	207
PeVL 8/1947 vp (HE 79/1946 vp, vesioikeuslain muutt.)	207
PeVL 7/1950 vp (HE 64/1950 vp, laki valtion viljavarastosta)	187
PeVL 1/1956 vp, (HE 32/1955 vp, maankäyttölaki)	178
PeVL 3/1956 vp (HE 56/1956 vp, laki huumausaineista)	244
PeVL 3/1960 vp (HE 59/1959 vp, huoneenvuokralaki)	42, 192, 229
PeVL 8/1961 vp (HE 59/1960 vp, yleisradiolaki)	187
PeVL 3/1963 vp (HE 95/1962 vp, taloudellisen kilpailun edistäminen)	244
PeVL 2/1964 vp (HE 165/1963 vp, kulttuurihistorialliset rakennukset)	46, 171, 210, 244, 245, 254

¹ Perustuslakivaliokunnan lausuntojen kohteena ollutta lainsäädäntöasiaa kuvataan tässä luettelossa ainoastaan lyhyillä sisällöllisillä luonnehdinnoilla, ei hallituksen esitysten virallisilla otsikoilla.

PeVL 2/1967 vp (HE 21/1967 vp, rannansuojelulaki)	46, 171, 178, 244, 254
PeVL 3/1967 vp (HE 44/1967 vp, koulujärjestelmän perusteet)	46, 186, 204, 229
PeVL 5/1968 vp (HE 22/1967 vp, osittamisrajoituslaki)	46, 171
PeVL 5/1969 vp (HE 246/1969 vp, huoneenvuokralain muutt.)	42, 46, 229, 244
PeVL 2/1970 vp (HE 13/1970 vp, kunnall. viranhalt. neuvottelujärjest.)	185
PeVL 3/1970 vp (HE 14/1970 vp, valtion virkamiesten neuvottelujärjest.)	185
PeVL 10/1973 vp (HE 55/1973 vp, maanvuokralaki)	46, 192, 229
PeVL 3/1974 vp (HE 52/1974 vp, koulujärjestelmän perusteet)	186, 204
PeVL 3/1975 vp (HE 134/1974 vp, kuntien etuosto-oikeus)	50, 206
PeVL 2/1975 vp (HE 100/1975 vp, yksityisoppikoulujen valtionapu)	186, 204
PeVL 5/1976 vp (HE 22/1976 vp, laki ajanvietetautomaateista)	180, 187, 204
PeVL 4/1977 vp (HE 186/1975 II vp, oik. hankkia maa- ja metsätal.maata)	50
PeVL 2/1978 vp (HE 15/1978 vp, kulttuuriesineiden maastavienti)	180, 181
PeVL 7/1978 vp (HE 243/1976 vp, vesialueiden rajankäynti, Inari ym.)	178, 195
PeVL 1/1981 vp (HE 149/1980 vp, perintökaari)	50, 181, 183
PeVL 3/1981 vp (HE 88/1980 vp, soranottolaki)	50, 210, 241
PeVL 5/1981 vp, (HE 214/1980 vp, kalastuslainsäädäntö)	50, 195, 208, 210
PeVL 6/1981 vp (II LaVM 1/1981 vp, maa-aineslaki)	50, 210, 254
PeVL 3/1982 vp (HE 247/1981 vp, oikeustoimen kohtuullistuttaminen)	182, 183, 192
PeVL 10/1982 vp (HE 214/1982 vp, veroulosottolaki)	245
PeVL 12/1982 vp (HE 16/1982 vp, lasten päivähoitolaki)	55
PeVL 16/1982 vp (HE 105/1982 vp, rakennussuojelulainsäädäntö)	205, 210, 223
PeVL 18/1982 vp (HE 279/1982 vp, Ounasjoen erityissuojelulaki)	47, 50, 171, 211– 212, 230, 241, 254
PeVL 5/1983 vp (HE 205/1983 vp, työsuhdeturvalainsäädäntö)	181, 182, 230
PeVL 6/1983 vp (HE 45/1983 vp, rakennussuojelulainsäädäntö)	50, 210
PeVL 8/1984 vp (HE 93/1984 vp, ammatillisten oppilaitosten valtionavut)	229
PeVL 12/1984 vp (HE 26/1984 vp, nopeusvalvontaa vaikeuttavat laitteet)	181
PeVL 17/1985 vp (HE 16/1985, ydinenergialaki)	50
PeVL 2/1986 vp (HE 108/1986 vp, kaapelilähetystoimintaa kosk. lainsääd.)	209

PeVL 8/1986 vp (HE 25/1986 vp, koskiensuojelulaki)	47, 181, 209, 211– 213, 223
PeVL 10/1986 vp (HE 139/1986 vp, elintarvikerasvoista annettu laki)	183
PeVL 13/1986 vp (HE 62/1986 vp, avioliittolaki ym.)	179, 181, 183, 192, 245
PeVL 2/1988 vp (HE 149/1987 vp, laki hintasulusta)	181
PeVL 5/1988 vp (HE 98/1988 vp, pääkaup.seudun asuntorakennusmaa)	206
PeVL 8/1988 vp (HE 96/1988 vp, vakuutusyhtiölain muutt.)	181
PeVL 6/1989 vp (HE 23/1989 vp, väestönsuojelulain muutt.)	210
PeVL 9/1989 vp (LA 34/1989 vp, laki Teijon alueen käyttämisestä)	223
PeVL 13/1989 vp (HE 53/1989 vp, Tenojoen kalastussääntö ym.)	179
PeVL 18/1989 vp (HE 103/1989 vp, rakennuslain muutt.)	223
PeVL 20/1989 vp (HE 157/1989 vp, lunastuslain muutt.)	226
PeVL 21/1989 vp (HE 36/1989 vp, perhe-eläkejärjestelmän kok.uud.)	185
PeVL 2/1990 vp (HE 22/1990 vp, Euroopan ihmisoikeussopimuksen hyv.)	55, 168
PeVL 4/1990 vp (HE 34/1990 vp, Kyrönjoen erityissuojelulaki)	47, 211– 212, 230
PeVL 7/1990 vp (HE 36/1990 vp, oikeus entiseen tiealueeseen)	179
PeVL 9/1990 vp (HE 61/1990 vp, yhtiöjärjestys, kunnan lunastusoikeus)	181
PeVL 7/1991 vp (HE 123/1991 vp, maataloustulolain sovelt. ym.)	194
PeVL 8/1991 vp (HE 119/1991 vp, ulkomaanliikenteen kauppa-alusluettelo)	230
PeVL 15/1992 vp (HE 95/1992 vp, Euroopan talousalue)	183
PeVL 16/1992 vp (HE 120/1992 vp, ulkomaalaisten yritysostot ym.)	181
PeVL 19/1992 vp (HE 139/1992 vp, kunnan viranhalt. työnteon kesk..)	195
PeVL 20 /1992 vp (HE 181/1992 vp, etuoikeusjärjestelmän uudist.)	230
PeVL 23/1992 vp (HE 182/1992 vp, yksityishenkilön velkajärjestelylaki)	208, 230, 245
PeVL 25/1992 vp (HE 250/1992 vp, asumistukilain muutt.)	184
PeVL 27/1992 vp (HE 274/1992 vp, työvoimapoliittinen aikuiskoulutus)	184
PeVL 28/1992 vp (HE 303/1992 vp, työntekijäin eläkelain soveltaminen)	184
PeVL 35/1992 vp (HE 324/1992 vp, tapaturmavakuutuslain muutt.)	188
PeVL 8/1993 vp (HE 192/1992 vp, poronhoitolain muuttaminen)	181
PeVL 11/1993 vp (HE 66/1993 vp, Suomen Pankin ohjesääntö)	180
PeVL 21/1993 vp (HE 25/1992 vp, Kemijoen yläosan erityissuojelulaki)	47, 181, 211–212, 230
PeVL 29/1993 vp (HE 267/1993 vp, tallettajien saamiset, säästökassat)	180
PeVL 30/1993 vp (HE 179/1993 vp, kalastuslain muutt.)	181, 195
PeVL 35/1993 vp (HE 96/1993 vp, valtion eläkelainsäädännön muutt.)	184, 188, 232
PeVL 2/1994 vp (HE 324/1993 vp, laki ulkomaankaupan turvaamisesta)	180
PeVL 4/1994 vp (HE 80/1994 vp, kunnallisten viranhalt. eläkelain muutt.)	188, 232
PeVL 19/1994 vp (HE 138/1994 vp, sähkömarkkinalaki)	223

PeVL 28/1994 vp (HE 304/1994 vp, huoneenvuokralaki ym.)	42, 181, 182, 230
PeVL 1/1995 vp (HE 8/1995 vp, tekijänoikeuslain muutt.)	183, 196
PeVL 12/1995 vp (HE 119/1995 vp, kansaneläkejärjestelmän uudist.)	185, 194
PeVL 13/1995 vp (HE 118/1995 vp, yksityisalojen työeläkejärjestelmä)	184, 185
PeVL 22/1995 vp (HE 187/1995 vp, eläkesäätiölaki ym.)	184, 185, 188
PeVL 1/1996 vp (HE 180/1995 vp, teletoimintalain muutt.)	171, 209, 240, 241
PeVL 8/1996 vp (LA 4/1995 vp, kalastuslain muutt.)	72, 171, 181, 208, 241, 253
PeVL 15/1996 vp (HE 81/1996 vp, laki ampuma-aseista ym.)	180
PeVL 16/1996 vp (HE 72/1996 vp, työttömyysturvalain muutt.)	184
PeVL 18/1996 vp (HE 69/1996 vp, kaksikäyttötuotteiden vientivalvonta)	180
PeVL 21/1996 vp (HE 79/1996 vp, luonnonsuojelulainsäädäntö)	72, 171, 210, 223
PeVL 22/1996 vp (HE 63/1996 vp, metsälaki)	72, 181
PeVL 27/1996 vp (HE 102/1996 vp, arvo-osuustileistä annetun lain muutt.)	230
PeVL 45/1996 vp (HE 241/1996 vp, eläkelaitosten vakavaraisuus)	109, 197, 239
PeVL 47/1996 vp (HE 163/1996 vp, telemarkkinalaki)	108, 209, 240, 241
PeVL 2/1997 vp (HE 242/1996 vp, maa-aineslain muutt.)	72, 251
PeVL 17/1997 vp (HE 81/1997 vp, laki aravavuokra-asunnoista ym.)	109, 240
PeVL 18/1997 vp (VN:n selonteko 4/1997 vp, talous- ja rahaliitto)	72
PeVL 26/1997 vp (HE 174/1997 vp, tasa-arvolain muutt.)	195
PeVL 27/1997 vp (HE 143/1997 vp, kalastuslain muutt.)	195
PeVL 8/1998 vp (VNT 1/1998 vp, osallistuminen euroalueeseen)	72
PeVL 9/1998 vp (HE 128/1997 vp, elatusavun perintää koskeva lainsääd.)	245
PeVL 17/1998 vp (HE 42/1998 vp, laki rajavartiolaitoksesta)	109, 200
PeVL 24/1998 vp (HE 82/1998 vp, tupakkalain muutt.)	255
PeVL 29/1998 vp (HE 127/1998 vp, arvo-osuusjärjestelmän muutt.)	230
PeVL 31/1998 vp (HE 76/1998 vp, pelastustoimilaki)	200
PeVL 33/1998 vp (HE 162/1998 vp, sähkömarkkinalain muutt.)	108
PeVL 34/1998 vp (HE 176/1998 vp, korkolain muuttaminen ym.)	230
PeVL 37/1998 vp (HE 189/1998 vp, takauslainsäädäntö)	181, 208, 242, 245
PeVL 38/1998 vp (HE 101/1998 vp, rakennuslainsäädännön uudist.)	181, 205, 209, 222, 223, 244, 247, 255
PeVL 48/1998 vp (HE 274/1998 vp, aravalain ym. muutt.)	230, 240
PeVL 9/1999 vp (HE 93/1999 vp, eläkelainsäädännön muutt.)	231

PeVL 4/2000 vp (HE 134/1999 vp, maakaasumarkkinalaki)	108, 113, 114, 180, 223, 240, 241
PeVL 5/2000 vp (HE 195/1999 vp, maa-aineslain muutt.)	72, 181, 255
PeVL 7/2000 vp (HE 137/1999 vp, sosiaalihuollon asiakaslain muutt.)	253
PeVL 28/2000 vp (HE 74/2000 vp, postipalvelulaki)	114
PeVL 33/2000 vp (HE 80/2000 vp, menettämisseuraamuslainsääd.)	191, 205
PeVL 34/2000 vp (HE 73/2000 vp, telemarkkinalain muutt.)	108, 113, 114, 237, 240, 241
PeVL 5/2001 vp (HE 73/2000 vp, telemarkkinalain muutt.)	108
PeVL 10/2001 vp (LA 6/1999 vp, kalastuslain muutt.)	72
PeVL 53/2001 vp (HE 180/2001 vp, pankkilainsäädännön muutt.)	108, 113, 180
PeVL 55/2001 vp (HE 207/2001 vp, maaseutuelinkeinojen rahoitus)	230
PeVL 57/2001 vp (HE 186/2001 vp, kirkkolain muutt.)	110
PeVL 60/2001 vp (HE 194/2001 vp, tietoyhteiskunnan palvelujen tarj.)	253
PeVL 5/2002 vp (HE 232/2001 vp, viivästyskorkolainsäädännön muutt.)	230, 245
PeVL 8/2002 vp (HE 241/2002 vp, viestintämarkkinalainsäädäntö)	180
PeVL 12/2002 vp (HE 216/2001 vp, ulosottolain muutt.)	201
PeVL 14/2002 vp (HE 9/2002 vp, KELA-etuuksiin liitt. tietojen saaminen)	253
PeVL 19/2002 vp (HE 46/2002 vp, lääkelain muutt.)	253
PeVL 24/2002 vp (HE 33/2002 vp, luottolaitostoiminta)	230, 241, 242, 253
PeVL 45/2002 vp (HE 100/2002 vp, asumisoikeuslainsäädännön muutt.)	230, 243

Asiahakemisto

Ansaitut etuudet ks. omaisuudensuoja

Asunto

– oikeus asuntoon 6, 76, 110, 127, 129, 139, 158, 189, 227, 235, 242–243, 257

Budjetti 31, 59, 102, 212

Delegointi 8, 61, 67, 113, 246

Demokratia 22–23, 28, 31, 53, 117–120, 141, 149, 157–158

Ehdottomat kiellot ks. perusoikeudet

Eduskunnan perustuslakivaliokunta ks. perustuslakivaliokunta

Elinkeinon- ja ammatinvalinnanvapaus 6, 29, 79, 81, 83, 88, 95, 102, 108, 110, 112, 139, 148, 158–159, 190, 195–196, 235, 236, 238, 267, 269

Eläkkeet ks. omaisuudensuoja

Euroopan ihmisoikeussopimus 8, 37, 38, 53–55, 74, 103, 104, 115–116, 145

– omaisuudensuoja-artikla 5, 9, 152, 156, 157, 168, 170 ss., 180, 197, 198, 204, 209, 216–217, 221, 232–233, 251–252, 254, 258–261

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin 9, 156, 174–176, 190, 217, 258

Hallinto-oikeuden yleiset periaatteet 78, 80, 84, 156

Henkilökohtainen koskemattomuus 31, 71, 74, 83, 110, 144–145

Henkilökohtainen vapaus 6, 29, 71, 83, 110, 144–145

Henkilötietojen suoja 129, 149–150, 158

Hierarkia ks. perusoikeudet

Horisontaaliulottuvuudet ks. perusoikeudet

Hyvinvointiyhteiskunta 63, 119, 127, 159, 166

Hyvä hallinto 6, 57, 109, 127, 156, 176, 233, 251

Hyväksyttävä rajoitusperuste ks. perusoi-

keudet/yleiset rajoitusedellytykset

Ihmisarvon loukkaamattomuus 28, 31, 49, 58, 110, 118, 126

Ihmiskäsitys 40–42, 45, 46, 57–58, 164–165

Ihmisoikeuksien noudattamisen vaatimus ks. perusoikeudet/yleiset rajoitusedellytykset

Immateriaalioikeudet 2, 150, 155, 183, 195–196, 241

Institutionaalinen ulottuvuus ks. perusoikeudet

Itsemääräämisoikeus 31, 102, 119, 158, 163, 164, 193, 256

Jokamiehen oikeudet ks. omaisuuden-suoja

Julkinen autonomia 23, 118–120, 157

Julkisoikeus/yksityisoikeus 4, 19–21, 25, 92, 99, 102, 135–136, 180 ss.

Julkisuus 87, 88, 130

Kansalaisyhteiskunta 21–25, 149–150

Kielelliset oikeudet 128, 196

Kohtuuttomuus 87, 114, 156, 174, 188, 189, 198, 204, 232, 254

Kokonaisjärjestelmä ks. perusoikeudet

Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus 30, 58, 109, 110, 196, 252, 259

Kollektiivinen intressi 137 ss., 142, 154, 248

Kollektiiviset oikeudet/ulottuvuudet ks. perusoikeudet

Kollisiot/jännitteet ks. perusoikeudet

Kontekstuaalisuus ks. tilannesidonnaisuus

Korvaus ks. omaisuudensuoja

Kotirauha 59, 71, 95, 145, 158, 200–202, 235, 270

Kulttuuriset perusoikeudet 6, 57, 78, 196, 227, 235, 269

Kunnallinen itsehallinto 248

Kunnia 59, 64, 81

Kunnioittamisvelvollisuus ks. perusoikeudet

Kuolemanrangaistuksen ja kidutuksen kieltö 28, 62, 75, 95, 110, 129, 259

Lailla säätämisen vaatimus ks. perusoikeudet/yleiset rajoitusedellytykset

Lainalaisuus 31, 109, 113, 126, 141, 144, 233

Legalismi 132

Legitiimit odotukset ks. luottamuksen-suoja

Liikkumisvapaus 6, 29, 43, 71, 118, 140, 158, 159, 173, 196, 235, 269

Luottamuksensuoja 29, 156, 176, 188–190, 230–232, 236, 257

Luottamuksellisen viestin salaisuus 62, 71, 110, 148

Negatiiviset ulottuvuudet ks. perusoikeudet

New property ks. omaisuudensuoja

Normaali, kohtuullinen, järkevä ks. omaisuudensuoja

Oikeudenalat

– vuoropuhelu oikeudenalojen välillä 1, 5, 8, 18–21, 31–33, 273

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti 55, 74, 75, 87, 109, 127, 156, 251, 252

Oikeuksien järjestelmä 117–120

Oikeus ja politiikka 3, 33–34, 50–53, 71–72, 131–132

Oikeushenkilön perusoikeussuoja ks. perusoikeudet

Oikeusturva 6, 31, 57, 70, 81, 109, 134, 142, 152, 156, 174, 176, 219, 233, 269

Oikeusturvavaatimus ks. perusoikeudet/yleiset rajoitusedellytykset

Oikeusvaltio 6, 11, 13, 28, 47, 57–58, 63, 98, 110, 120, 127, 141, 148–149, 159, 166, 198, 201

Oikeusperiaate ks. perusoikeudet

Oikeussääntö ks. perusoikeudet

Omaisuudensuoja 5–6, 9–10, 29, 37, 43 ss., 50–51, 55, 64 ss., 70–72, 83, 95,

107, 110, 112, 130, 139, 150, 168 ss.

– ansaitut etuudet 184–185, 188, 191, 231–232

– eläkkeet 2, 184–185, 188, 191, 231–232

– jokamiehenoikeudet 194–196, 208

– korvaus 162, 199–200, 209, 219, 220, 224

– new property 2, 187 ss.

– ”normaali, kohtuullinen ja järkevä” 45, 206, 254–254, 268

– pakkolunastus 75, 165, 169–170, 252

* soveltamisala 46–47, 199 ss.,

* sääntelyn lakitasoisuus 199, 221–222

* tosiasiallinen pakkolunastus 209 ss.

* täysi korvaus 170, 199, 205, 220, 224 ss.

* yleinen tarve 170, 199, 222–224

– saavutetut oikeudet 46, 185, 191

– sopimusten pysyvyys/taannehtivuus 46, 87, 148, 181, 229–231, 242

– sopimusvapaus 29, 104, 182

– sosiaalinen/ekologinen sidonnaisuus 160–162, 238, 249

– soveltamisala 153–154, 178 ss., 236

– suhde muihin perusoikeuksiin 43–44, 65, 70–71, 130, 152–153, 172 ss.

– suojan suhteellisuus 45–46, 155, 170, 171 ss., 178, 189, 253

– taustaideologia 46, 159 ss., 163 ss.

– yleisperiaate 169–170, 178, 198, 199, 220–221, 228 ss.

– yleiset rajoitusedellytykset 66, 173, 199, 220, 234, 246 ss. 263–269

Opetus 76, 85, 110, 189

Osallistumisoikeudet 31, 57, 127, 132, 157, 164

Pakkolunastus ks. omaisuudensuoja

Perhe-elämän suojat 80, 145, 252

Periaateulottuvuus ks. perusoikeudet

Perusoikeudet

– ehdottomat kiellot 62, 74–75, 128–129, 137, 144

– hierarkia 127–129, 136–137, 150, 173

– horisontaaliset – vertikaaliset ulottu-

- vuudet 4, 19–20, 39, 59, 99 ss., 133 ss., 143, 146, 234, 259–261, 269–272
- institutionaalinen ulottuvuus 109, 138–139, 193–194
- kirjoittamattomat 96–97
- kokonaisjärjestelmänä 2, 10, 116 ss., 152, 167, 213–214
- kollektiiviset oikeudet/ulottuvuudet 56, 122, 128, 138–139, 194–196
- kollisiot/jännitteet 66, 86–87, 130, 134, 145, 146, 162
- kunnioittamisvelvollisuus 59–60, 139
- negatiiviset – positiiviset ulottuvuudet 4, 39, 59–60, 69, 101, 120, 130–131, 134, 137–138, 142, 164, 167, 236, 255, 262, 269–272
- oikeushenkilön perusoikeussuoja 99, 105 ss., 146, 196–197, 214–215, 225, 237, 243
- periaateulottuvuus – sääntöulottuvuus 3, 92 ss., 109, 197, 224, 229–231
- subjektit 58, 146, 196–198, 239
- sukupolvet 122, 128
- suora soveltaminen 74 ss.
- tasapainottaminen 58, 129 ss., 135 ss., 167, 172, 232
- tulkintavaikutus 75–76
- turvaamisvelvollisuus 24, 60, 68, 81, 88, 99 ss., 129, 134, 147, 234, 236, 256–257, 270
 - * suojaamisvelvollisuus 60, 99–100, 131, 148
 - * toteuttamisvelvollisuus 60, 99–100, 131, 148
- veloitettut tahot 59, 103–104, 134, 239
- yleiset opit – erityiset opit 5, 14–15, 151–153
- yleiset rajoitusedellytykset 61–62, 66, 69, 89, 113 ss., 136, 137, 140, 144
 - * ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus 81–82, 115, 252
 - * lailla säätämisen vaatimus 77–78, 113, 137, 144, 246–248, 267
 - * oikeusturvavaatimus 80–81, 113–114, 137, 220, 251, 268
- * rajoitusperusteen hyväksyttävyyss-vaatimus 78–80, 114, 137, 173, 248–249, 267
- * suhteellisuusvaatimus 80, 137, 173, 220, 232–233, 249–251, 267, 271–272
- * täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus 78, 113, 137, 144, 267
- * ydinalueen koskemattomuuden vaatimus 82–83, 115, 137, 252–255, 268
- Perusoikeusuudistus 27, 38, 56 ss., 126–129, 153, 202, 244
- Perustuslaki
 - perusperiaatteet ks. valtiosääntö
 - perustuslain etusija 6, 68, 79
- Perustuslakiuudistus 27, 67 ss., 125–126
- Perustuslakivaliokunta 33–34, 37, 39, 69, 71–72, 107
- Poikkeuslaki 44, 48, 60–61, 65–66, 69–70, 131
- Positiivinen ulottuvuus ks. perusoikeudet
- Rajoitusperusteen hyväksyttävyy ks. perusoikeudet/yleiset rajoitusedellytykset
- Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate 28, 62, 74, 95, 144
- Saavutetut oikeudet ks. omaisuudensuoja
- Sananvapaus 6, 28, 43, 58, 71, 78, 130, 139, 146, 148, 158, 235, 253, 259
- Sivistykselliset oikeudet 6, 76, 85, 128, 189
- Sopimusvapaus ks. omaisuudensuoja
- Sopimusten pysyvyys/taannehtivuus ks. omaisuudensuoja
- Sosiaalinen/ekologinen sidonnaisuus ks. omaisuudensuoja
- Sosiaaliset oikeudet 6, 57, 69, 71, 75, 94, 102, 110, 127–129, 148, 158, 189, 190, 227, 235, 236, 257
- Subjektit ks. perusoikeudet
- Suhteellisuusvaatimus ks. perusoikeudet/yleiset rajoitusedellytykset
- Sukupolvet ks. perusoikeudet
- Suojaamisvelvollisuus ks. perusoikeudet/turvaamisvelvollisuus

- Suojan suhteellisuus ks. omaisuuden-suoja
- Suora soveltaminen ks. perusoikeudet
- Systeemi 22–23, 149
- Taiteenvapaus 25, 110
- Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset (TSS-)oikeudet 56, 70, 85, 102, 122, 125, 127–129, 142, 156, 196
- Tasapainottaminen ks. perusoikeudet
- Taustaideologia ks. omaisuudensuoja
- Terveys 25, 94, 127, 134, 148, 189, 235, 236, 258
- Tieteenvapaus 25, 110, 139
- Tilannesidonnaisuus 2–3, 16, 121–123, 132 ss., 153 ss., 228, 234 ss., 253
- Tosiasiallinen pakkolunastus ks. omaisuudensuoja/pakkolunastus
- Toteuttamisvelvollisuus ks. perusoikeudet/turvaamisvelvollisuus
- Tulkintavaikutus ks. perusoikeudet
- Turvaamisvelvollisuus ks. perusoikeudet
- Turvallisuus 89, 110, 128, 130, 163, 235, 248
- Työ
- oikeus työhön 76, 86, 94
 - työstä erottaminen 59, 74, 103
- Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus ks. perusoikeudet/yleiset rajoitusedellytykset
- Täysi korvaus ks. omaisuudensuoja/pakkolunastus
- Uskonnon- ja omantunnonvapaus 25, 75, 148, 173, 193, 235, 236, 257, 259
- Uusi varallisuus oikeus 14, 120–123, 273
- Vaalioikeus 75, 110, 127
- Vahingonkorvaus 86, 122–123, 143, 215, 226, 261, 271
- Vallan väärinkäyttö/mielivallan kielto 23–25, 78, 149, 156, 163, 167, 174, 198, 233
- Valtiosääntö 26 ss., 123 ss.
- perusperiaatteet 6, 27–28, 30, 31, 58, 67
- Valtiosääntöoikeus 1, 26 ss., 37
- Valtiosääntöistyminen 8, 31–32
- Vapausoikeudet 4, 42–43, 55, 57, 94, 98, 122, 125, 127–129, 142, 152, 156, 166
- Velvoitetut tahot ks. perusoikeudet
- Ydinalueen koskemattomuus ks. perusoikeudet/yleiset rajoitusedellytykset
- Yhdenvertaisuus 6, 29, 31, 49, 56, 57, 69, 70, 75, 84, 88, 94, 102, 106, 109, 110, 139, 142, 152, 157, 162, 174, 176, 190, 205, 207, 212–213, 220, 233, 252, 268, 269
- muodollinen/tosiasiallinen 119, 127, 130
 - yhdenvertaisuus/erivertaisuus 23, 104–105, 134, 147–148, 241–242, 272
- Yksityisautonomia 23, 29–30, 104, 118, 122, 157
- Yksityiselämän suoja 29, 31, 59, 71, 87, 88, 102, 119, 130, 139, 148, 149, 193, 201, 235, 236, 252, 253, 270
- Yksityistäminen 13, 20, 67
- Yleinen tarve ks. omaisuudensuoja/pakkolunastus
- Yleiset opit/erityiset opit ks. perusoikeudet
- Yleisperiaate ks. omaisuudensuoja
- Yleiset rajoitusedellytykset ks. perusoikeudet ja omaisuudensuoja
- Ympäristöperusoikeus 6, 28, 31, 57, 70, 72, 76, 94, 110, 122, 130, 138, 152, 161–162, 193, 196, 235

Valtiosääntöoikeuden alaan kuuluvassa väitöskirjassa tarkastellaan, minkälaisia vaatimuksia perusoikeusjärjestelmä asettaa sellaiselle oikeudelliselle sääntelylle ja päätöksenteolle, joka koskee yksilöiden talouteen ja varallisuuteen liittyviä kysymyksiä. Perusoikeuksien osalta tutkimuksen pääteemat liittyvät yleisten oppien kehittämiseen ja käytännön perusoikeusharkinnan keskeisten piirteiden jäsentämiseen. Työssä perehdytään muun muassa siihen, miten perusoikeudet vaikuttavat julkisen vallan ja yksityishenkilöiden välisissä suhteissa, sekä mikä merkitys niillä on yksityisten toimijoiden keskinäisissä suhteissa.

Teos on oikeuskäytännön kannalta ajankohtainen. Siinä hahmotellaan, miten yhä yleisemmiksi käyviä perusoikeusongelmia tulee jäsentää yksilöiden varallisuusaseman kannalta merkityksellisissä ratkaisutilanteissa ja minkälaisiin näkökohtiin näitä asioita koskevassa harkinnassa tulee kiinnittää huomiota. Perusoikeusharkintaan liittyvien yleisten kysymysten ohella tutkimuksessa selvitetään seikkaperäisesti, miten Suomen perustuslakiin ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen kirjattuja omaisuudensuojasäännöksiä tulee erilaisissa ratkaisutilanteissa soveltaa.

Varallisuussuhteita tarkastellaan työssä koko oikeusjärjestyksen läpäisevästä näkökulmasta. Tutkimuksen kohteena ovat sekä yksityis- että julkisoikeudelliseen perusteeseen kytkeytyvät varallisuus oikeudet ja -edut sekä niiden perusoikeusliitynnät. Teoksen lukijakuntaan kuuluvat siten perusoikeusjuristien ohella niin siviili- kuin julkisoikeudellisiinkin teemoihin perehtyneet lakimiehet oikeuselämän eri aloilla.

