

Juhlajulkaisu  
Pekka Vihervuori  
1950 – 25/8 – 2020

*Toimituskunta*  
Kari Kuusiniemi  
Outi Suviranta  
Veli-Pekka Viljanen

*Tilausosoite*  
Suomalainen Lakimiesyhdistys  
Kasarmikatu 23 A 17  
00130 Helsinki  
p. 09 6120 300  
toimisto@lakimiesyhdistys.fi  
www.lakimiesyhdistys.fi

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat  
Muotokuva julkaistaan taidemaalari Pasi Tammen ja  
korkeimman hallinto-oikeuden luvalla

Kannen suunnittelu: Elina Malmi  
Taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa  
Taitto: Taittopalvelu Yliveto Oy

ISSN-L 0356-7222  
ISSN 0356-7222  
ISBN 978-951-855-383-3

Oy Nord Print Ab, Helsinki 2020

---

Priit Pikamäe

## Luottamuksensuojan periaate Viron korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä

Ympäröivä maailmamme muuttuu jatkuvasti. Joskus muutos on niin nopeaa, että ihmisillä on vaikeuksia sopeutua muutokseen, ja näin ollen olemassa oleva tuntuu yhä enemmän säilyttämisen arvoiselta. Uusien asioiden omaksuminen voi tuntua epämiellyttävältä, varsinkin jos se vaatii varallisuus oikeuksien rajoittamista tai epäämistä. Olemassa olevan mallin ylläpitäminen ei kuitenkaan välttämättä ole mahdollista edes valtiolle, etenkin tilanteessa, jossa yhteiskunnalliset olosuhteet ovat muuttuneet huomattavasti. Esimerkkinä siitä, kuinka taloudellinen tilanne voi muuttua ennalta arvaamatta radikaalisti, voidaan pitää vuoden 2008 maailmanlaajuisesta talouskriisistä, joka runteli myös Viroa. Joissakin tapauksissa ei ole välttämätöntä, että tapahtumat kehittyisivät näinkään pitkälle. Mikäli mahdollista, on tulevien kriisien välttämiseksi viisasta tehdä ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä, jotka voivat kuitenkin tarkoittaa jo annettujen rahallisten lupauksen uutta tarkastelua ja olemassa olevien valtion velvollisuuksien vähentämistä.

Perustuslaki ei saa jarruttaa yhteiskunnan kehitystä, mutta toisaalta perustuslain tehtävänä on taata vakaus ja oikeusvarmuus. Tarkasteltaessa Eesti Riigikohusin (Viron korkeimman oikeuden, jäljempänä korkeimman oikeuden) oikeuskäytäntöä voi huomata, että juuri tämä oikeusvarmuuden periaate ja siihen kuuluva luottamuksensuojan periaate ovat olleet viitatuimmat periaatteet sen tekemissä ratkaisuissa. Kyseisiä ratkaisuja on yllättävän paljon, jopa niin paljon, että voitaisiin puhua jo tietystä mielessä vakiintuneesta oikeuskäytännöstä. Paljon löytyy myös ratkaisuja, joissa oikeus on kantajan kanssa samaa mieltä todettuaan lain perustuslain vastaiseksi juuri luottamuksensuojan periaatteen rikkomisen takia. Tämä artikkeli pyrkii esittelemään olemassa olevaa oikeuskäytäntöä tutkimalla Viron korkeimman oikeuden perustuslain mukaisuuden valvontaa käsittelevien ratkaisujen valossa,<sup>1</sup> missä olosuhteissa korkeimman oikeuden mielestä on parempi antaa etusija henkilön perustellulle luottamukselle kuin demokratiaperiaatteelle eli parlamentaarisen kan-

---

<sup>1</sup> Viron perustuslain 149 §:n mukaisesti Riigikohus (Viron korkein oikeus) on Viron ylin tuomioistuin ja samalla perustuslakituomioistuin. Viron tasavallan perustuslain englanninkielinen versio on saatavilla osoitteessa <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/rhvv/act/521052015001/consolide>.

sanedustuksen suvereenille oikeudelle muokata omaa politiikkaa. Tämä voi tarkoittaa myös aikaisempien tuomioiden uudelleentarkastelua.

## Lyhyt yleiskatsaus oikeuskäytäntöön<sup>2</sup>

Kun puhutaan korkeimman oikeuden oikeuskäytännöstä, tulee muistaa, että tapaukset, joissa perustuslaillisuuden valvontaan liittyvissä oikeusjutuissa ratkaisu olisi löytynyt ainoastaan luottamuksensuojan periaatteeseen turvautumalla, ovat varsin harvassa. Tavallisesti kyseessä on argumentointiketjun yksi lenkki, jonka lisäksi perusteluissa käsitellään myös perusoikeuksia ja muita perustuslain periaatteita.<sup>3</sup> Tilastojen perusteella korkein oikeus on vuodesta 1993 lähtien tehnyt yhteensä 12 ratkaisua, joita voidaan pitää luottamuksensuojan periaatetta käsittelevinä. Näistä yhdeksässä on säädös todettu perustuslain vastaiseksi ja kolmessa on hakemus riitautetun säädöksen perustuslain vastaisuuden todentamiseksi hylätty<sup>4</sup>.

Tähänastisen oikeuskäytännön sisältöä esiteltäessä voi sanoa, että luottamuksensuojan periaate on noussut keskeiseksi tilanteissa, joissa valtio on antanut lain adressaateille tietyn lupauksen mutta myöhemmin muuttanut sitä huomattavasti tai perunut sen kokonaan. Yleensä tällaisissa tapauksissa lainsäädännöllinen muutos on vaikuttanut henkilöiden varallisuusasemaan sen kaikkein yleisimmässä merkityksessä muuttaen sitä alkuperäiseen tilanteeseen verrattuna huonompaan suuntaan. Vaikka luottamuksensuojan periaate voi perustua myös yksittäistapausta koskevaan hallintotoimeen tai oikeuden päätökseen (jolloin etenkin hallintotoimen yhteydessä perusteltua luottamusta on oikeuskäytännön mukaisesti suojeltava oikeudellisten seurausten pysymisen näkökulmasta erityisen vahvasti<sup>5</sup>), kiinnitän huomiota jäljempänä ainoastaan perustuslaillisuuden valvontamenettelyssä käsiteltäviin oikeustapauksiin, joissa luottamuksensuojan periaatteen noudattamista on tarkasteltu yleisesti sovellettavan lainsäädäntötoimen kontekstissa. Lainsäädännön pohjalta luottamuksensuojan periaatteen käsittely liittyy pääasiallisesti kahteen oikeusalaan: verolainsäädäntöön ja julkisiin maksuihin sekä valtion virkamiesten sosiaalitakuisiin. Kyseistä pe-

<sup>2</sup> Tärkeimpien korkeimman oikeuden perustuslainmukaisuuden valvontaa koskevassa menettelyssä annettujen tuomioiden englanninkieliset käännökset ovat saatavilla osoitteessa: <https://www.riigikohus.ee/en/judgements/constitutional-judgments>.

<sup>3</sup> Katso jäljempänä tämän artikkelin IV luku.

<sup>4</sup> Lasketaan ainoastaan ne ratkaisut, joiden perusteluissa on ainakin jossain määrin tarkasteltu eikä vain sivuargumenttina mainittu luottamuksensuojan periaatetta.

<sup>5</sup> Korkeimman oikeuden perustuslaillisuuden valvonnan jaoston (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium; jäljempänä ”RKPJK”) tuomio 30.6.2017, asia nro 3-4-1-5-17 p 67 ja korkeimman oikeuden hallintojaoston (Riigikohtu halduskolleegium; jäljempänä ”RKHK”) tuomio 7.12.2001, asia nro 3-3-1-51-01. Tässä ja jäljempänä on esitetty tuomion täysmittainen viittaus ainoastaan ensimmäisessä alaviitteessä, jäljempänä tuomioon viitataan asian numerolla.

riaatetta on käsitelty jonkin verran myös 1990-luvun alun omaisuuden palautusta koskevis-  
sa oikeustapauksissa.

On kiintoisaa huomata, että perustuslaillisuuden valvontaa käsittelevä tuomio perustui ensimmäisen kerran luottamuksensuojan periaatteeseen eräässä veroasiassa. Korkeimman oikeuden tuli ratkaista, oliko jo ennen Viron uudelleenitsemistä vuonna 1989 maati-  
loista annetun lain, jolla tuettiin uusien maatilojen perustamista myöntämällä näille uusille maatiloille seuraavaksi viideksi vuodeksi täysi verovapaus, ennenaikainen peruuttaminen perustuslain mukainen (jäljempänä maatilain asia).<sup>6</sup> Korkeimman oikeuden kielteinen ratkaisu tässä tapauksessa mahdollisti myös muiden veroja ja julkisia maksuja koskevien lakimuutosten kyseenalaistamisen muun muassa juuri luottamuksensuojan periaatteen yhteydessä syntyvien ristiriitojen takia. Seuraavassa tapauksessa korkein oikeus joutui tutki-  
maan, rikkoiko polttoaineiden myynnin yhteydessä esiintyvien arvonlisäveropetosten vält-  
tämiseksi säädetty ALV-takuu jo olemassa olevien huoltoasemien elinkeinovapautta tar-  
kasteltuna yhdessä luottamuksensuojan periaatteen kanssa (jäljempänä polttoainemyynnin ALV-takuun asia).<sup>7</sup> Yrittäjien luottamuksensuojan loukkaamisen väite on johtanut myös kahden muun tapauksen käsittelyyn perustuslaillisuuden valvontamenettelyissä, joissa mo-  
lemmissa kiistanalaista oli, voiko valtio nostaa tiettyjen julkisten palkkioiden ja maksujen määrää aikaisemmin ilmoitettua nopeammin. Kummankin asian yhteisenä piirteenä voi-  
daan pitää sitä, että molemmissa tapauksissa valtio oli ilmoittanut etukäteen yrittäjille tiet-  
tyjen verotuskohteiden verokannan asteittaisesta vuosittaisesta korotuksesta tulevana vuo-  
sina. Tästä huolimatta valtio päätti muuttaa äkillisesti näitä ennalta sovittuja niin sanottuja verotuskaavioita suurentaen verotaakkaa entisestään. Tällaisen tulevaisuuteen suunnatun verotuskaavion muuttamisen yhteensopivuutta perustuslain kanssa tutkittiin ensimmäise-  
nä Viron hallituksen säätämien veden erityiskäyttöoikeuden ja luonnonvarojen kaivuuo-  
ikeuden maksumäärien korottamisen yhteydessä (jäljempänä ympäristönkäyttömaksun asia)<sup>8</sup> ja toisena parlamentin säätämän alkoholin valmisteveron korotuksen yhteydessä (jäl-  
jempänä alkoholin valmisteverokannan asia)<sup>9</sup>.

Oikeusriidat, joissa käsitellään virkamiesten sosiaalitakuita, ovat kaikki poikkeuksetta  
syntyneet tietyn virkamiesluokan virkaeläkejärjestelmän uudistuksesta tämän vuosikym-  
menen alussa.<sup>10</sup> Tarkemmin sanoen korkeimman oikeuden tuli tässä yhteydessä ratkaista

<sup>6</sup> RKPJK tuomio 30. 7.1994, asia nro III-4/A-5/94.

<sup>7</sup> RKPJK tuomio 31.1.2012, asia nro 3-4-1-24-11.

<sup>8</sup> RKPJK tuomio 16.12.2013 asia nro 3-4-1-27-13.

<sup>9</sup> RKPJK 3-4-1-5-17.

<sup>10</sup> Virkamiesten sosiaalitakuiden uudistuksen taustoja on käsitelty mm. valtion tilintarkastajan vuoden 2013 yhteenvedossa Viron talouden ja kehityksen ongelmista, jossa todetaan mm., että eläkevakuutuksen alijäämä kasvaa ja että sosiaaliveronkanto ei ole jatkossa riittävä eläkkeiden maksuun, jolloin valtion on löydettävä siihen yhä enemmän katetta muista tulonlähteistä. Huomioon on otettava myös työikäisten ihmisten määrän pieneneminen, eläkeläisten määrän kasvu ja elinajanodotteen piteneminen, mistä johtuen valtion eläkejärjestelmää kokonaisuudessaan ei voi pitää kestäväenä. Ks.: Üllevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2012–2013. a. Riigikont-

yhteensä viisi tapausta, jotka käsittelivät eläkkeelle siirtyneille tuomareille, poliisivirkailijoille ja valtion tilintarkastusviraston virkailijoille määrättyjen eläkkeiden korjausmekanismeja, tietynlaisten virkaeläkkeiden poistamista ja uuden järjestelmän siirtymäsäädöksiä.<sup>11</sup> Motivoidakseen ihmisiä ryhtymään edellä mainituille aloille 1990-luvulla, valtio sääti virkaeläkkeen, jonka suuruus riippui työntekijän viimeisimmälle viralle määrätystä palkasta (tuomareille 75 prosenttia, poliiseille 50–75 prosenttia ja tilintarkastajille 60 prosenttia heidän viimeisimmästä palkastaan). Eläkkeiden ostovoiman säilyttämiseksi säädettiin samalla, että työntekijöiden viimeisimmälle viralle määrätyn palkan muuttuessa mukautetaan jo määrätty eläke uuden virkapalkan mukaan. Koska sukupolvenvaihdos näillä kyseisillä aloilla johti kyseistä virkaeläkettä saavien henkilöiden määrän jyrkkään kasvuun, valtio päätti poistaa kokonaan virkaeläkkeet näiden alojen tulevilta virkamiehiltä ja lisäksi poistaa sidoksen virkaeläkkeen ja palkan välillä. Näiden muutosten seurauksena virkaeläke ei kasva enää verrannollisesti palkkaan vaan elinkustannusindeksin muuttumisen mukaan. Edellä mainittujen muutosten taustalla korkeimman oikeuden tuli ensiksi arvioida, millaista eläkkeen perustasoa käytettäisiin jo ennen uudistusta eläkkeelle siirtyneiden tuomareiden ja poliisivirkailijoiden kohdalla tulevan indeksoinnin perustana. Tulisiko siis käyttää vuosien 2009–2010 taluskriisin johdosta tapahtuneen eläkkeiden leikkaamisen tuloksena muodostunutta eläkettä vai eläkkeitä, jotka aikaisemman järjestelmän mukaan, kriisin loputtua, mukautettiin kyseisille viroille määrättyjen uusien palkkojen mukaisesti (jäljempänä tuomari- ja poliisieläkkeiden asiat).<sup>12</sup> Valtion tilintarkastusviraston virkailijoita koskevassa asiassa sitä vastoin oli esillä kysymys siitä, oliko jo eläkkeelle siirtyneiden virkamiesten eläkkeiden suuruuden ja heidän aikaisemman virkansa palkkatason välisen sidoksen poistaminen perustuslainmukainen (jäljempänä tilintarkastusviraston virkailijoiden eläkkeiden asia).<sup>13</sup> Tuomareiden, poliisivirkailijoiden ja tilintarkastusviraston virkaeläkejärjestelmän lisäksi korkeimman oikeuden oli arvioitava tuomareiden perheenjäsenille tarkoitettun perhe-eläkkeen<sup>14</sup> ja työkyvyttömyyseläkkeen<sup>15</sup> poistamisen perustuslaillisuutta (jäljempänä tuomareiden perhe-eläkkeen ja tuomareiden työkyvyttömyyseläkkeen asiat).

Mainittujen kahden suuren osa-alueen ulkopuolella on luottamuksensuojan periaatetta sovellettu muitakin elämänalueita käsittelevissä korkeimman oikeuden ratkaisuisissa. Kyseinen periaate on ollut yksi johtoajatuksista, joiden avulla korkein oikeus tarkasteli uudelleen-

rolli aruanne Riigikogule. Tallinn, 2013. Saatavilla osoitteessa: [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee).

<sup>11</sup> Jäljempänä tarkoitetaan tuomareiden virkaeläkkeen käsitteellä sitä, että siihen kuuluu tuomarin vanhuuseläke, johon on oikeutettu tiettyyn ikään tullut tuomari, sekä varhaiseläke, johon tuomari on oikeutettu 30 vuoden virassaolon jälkeen iästä riippumatta. Katso: laki tuomioistuimista (kohtute seadus) 77 § mom 1, 1–2 kohta, ennen 1.7.2013 voimassa ollut säädös.

<sup>12</sup> Korkeimman oikeuden täysistunto (Riigikohtu täiskogu; jäljempänä RKKÜK), tuomio 26.6.2014, asia nro 3-4-1-1-14 ja tuomio 6.1.2015, asia nro 3-4-1-18-14.

<sup>13</sup> RKPJK tuomio 29.5.2015, asia nro 3-4-1-1-15.

<sup>14</sup> RKPJK tuomio 22.10.2015, asia nro 3-4-1-21-15.

<sup>15</sup> RKPJK tuomio 19.12.2017, asia nro 5-17-13.

itsenäistymisen jälkeisissä omaisuuden palautusta käsittelevissä laeissa tehtyjen muutosten<sup>16</sup> ja tämän uudistuksen seurauksena palautettujen asuintalojen vuokralaisille tarkoitettujen vuokratattojen poistamisen perustuslaillisuutta (jäljempänä vuokratattojen poistamisen asia).<sup>17</sup>

## Käsite

Näin ollen luottamuksensuojan periaate on pysyvästi varmistanut paikkansa Viron oikeuskäytännössä. Ennen tämän periaatteen oikeudellisen taustan käsittelyä on asianmukaista tutkia kyseisen käsitteen kielellistä alkuperää. Koska oikeustiede on käsitteille pohjautuva tiede, määrittelee yleiskieli usein joidenkin ilmiöiden ammattimaisia rajoja. Kielellisesti luottamuksensuoja (englanti *legitimate expectation*, ranska *confiance légitime*, saksa *Vertrauensschutz*) tuntuu ensisijaisesti viittaavan tietynlaiseen lupaukseen, jonka laki tarjoaa. Luottamuksensuoja on näin ollen periaate, jonka mukaan jokainen henkilö voi suunnitella käyttäytymistään etukäteen luottaen siihen, että voimassaolevan lain nojalla hänelle määrätty pysyy samana myös vastaisuudessa. Se, joka viittaa oikeudellisen asemansa puolustamiseksi luottamuksensuojaan, viittaa näin ollen voimassa olevassa laissa häntä kohtaan säädettyyn. Tämän määritelmän mukaan luottamuksensuojaa ei voi olla olemassa voimassa olevan lain ulkopuolella: esimerkiksi vaalilupaukset – olivat ne kuinka suosittuja tahansa vaalipäivänä – eivät luo luottamuksensuojaa, ainakaan ennen kuin niistä asianmukaisten menettelyjen jälkeen tulee osa voimassa olevaa lainsäädäntöä. Tästä herää ymmärrettävästi kysymys siitä, voiko, ja missä laajuudessa, se osa säädöksistä, joka on jo säädetty mutta ei ole vielä tullut voimaan, luoda luottamuksensuojaa. Kuten aikaisemmasta oikeuskäytännön yleiskatsauksesta selvisi, eivät nämäkään kysymykset ole jääneet huomiotta.

Vaihtoehtoisesti luottamuksensuojalla viitataan oikeuksien alkuperään eli siihen, onko oikeudet saatu lainmukaisesti vai lainvastaisesti. Koska tähänastisessa oikeuskäytännössä ei ole vielä ollut mahdollisuutta ottaa kantaa tähän kysymykseen, voidaan tarkasteltavan käsitteen aikaisemmin kuvaillusta määritelmästä – legitiimi luottamus voimassa olevan lain valossa – nähdä, että luottamuksensuojan periaate ei ole voimassa lainvastaisesti (esimerkiksi petoksella) saaduissa oikeuksissa. Luottamuksensuojan alaiseksi voidaan siten laskea vain lakia noudattamalla saavutettu eli kaikkein yleisimmässä merkityksessä laillisesti saavutettu asema.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> RKPJK tuomiot 17.3.1999, asia nro 3-4-1-2-99 ja 30.9.1998, asia nro 3-4-1-6-98.

<sup>17</sup> RKPJK tuomio 2.12.2004, asia nro 3-4-1-20-04.

<sup>18</sup> Katso myös Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö: T-283/02, *EnBW*, EU:T:2013:223, kohta 89; T-13/99 *Pfzer Animal Health vs Euroopan unionin neuvosto*, ECLI:EU:T:2002:209, 501 kohta.

## Oikeusdogmaattinen perusta ja tavoite

Hallintotoimien muuttamisen tai niiden mitätöimisen perusteista ja menettelystä on yksityiskohtaisesti säädetty hallintomenettelylaissa (haldusmenetluse seadus, HMS)<sup>19</sup>, jossa on myös säädetty tilanteista, joissa niitä voidaan toteuttaa jonkun henkilön hyödyksi tai haitaksi (HMS 64 § ja sitä seuraavat pykälät). Kun kyse on normatiivisista säädöksistä, nämä edellä mainitut kysymykset ratkaistaan perustuslain nojalla.

Luottamuksensuojan periaatteen johtaminen perustuslaista ja sen tuominen Viron valtiosääntöoikeuteen selvästikin perustuu oikeuskäytäntöön.<sup>20</sup> Korkein oikeus vahvisti vain kaksi vuotta vuoden 1992 perustuslain voimaantulon jälkeen, vuoden 1994 maatilain asiassa, että perustuslain 10 §:ssä säädetystä demokraattisen ja sosiaalisen oikeusvaltion periaatteista seuraa Euroopan oikeusalueella tunnustettujen yleisten oikeusperiaatteiden sovellettavuus Viron lainsäädännössä. Perustuslain hengen mukaan luottamuksensuoja on Viron lain yleisperiaate. Sen tarkoitus on antaa jokaiselle oikeus kohtuudella luottaa siihen, että sovellettava laki pysyy voimassa.<sup>21</sup> Viitattu ratkaisu tuki siten yleistä käsitystä siitä, että perustuslaki suojelee yksilöä sellaiselta mielivaltaiselta olemassa olevien oikeussuhteiden muokkaamiselta, joka huonontaisi yksilön oikeudellista asemaa.

Kun edellä mainitussa ratkaisussa johdettiin luottamuksensuojan periaate perustuslaista, myöhemmässä oikeuskirjallisuudessa luottamuksensuoja systematisoitiin yhdeksi oikeusvarmuuden alaperiaatteeksi, jota voi vuorostaan pitää perustuslain 10 §:ssä suoraan mainitun oikeusvaltioperiaatteen alakategoriana.<sup>22</sup> Oikeuskäytännössä on vahvistettu, että oikeusvarmuuden tavoite on luoda säännöllisyyttä ja vakautta yhteiskunnassa muuttamalla oikeusjärjestys luotettavaksi<sup>23</sup>. Oikeusvarmuus periaatteena sisältää niin voimassa olevien säännöksiin sisällön selkeyden (oikeudellisen selkeyden periaate) kuin myös varmuuden säädettyjen säännöksiin voimassa pysymisestä (luottamuksensuojan periaate)<sup>24</sup>. Tarkemmin ottaen luottamuksensuojan periaatteen tehtävänä on varmistaa, että jokaisella olisi mahdollisuus suunnitella elämänsä kohtuudella luottaen siihen, että oikeusjärjestyksessä hänelle annetut oikeudet ja asetetut velvollisuudet pysyvät vakaina eivätkä muutu häkellyttävän epä-

<sup>19</sup> Riigi Teataja [Virallinen Lehti] I 2001, 58, 354.

<sup>20</sup> Tämä pätee myös eräiden muiden oikeusjärjestyksien osalta, esim. Ranskassa, missä kyseistä periaatetta sovellettiin oikeuskäytännössä alun perin Euroopan unionin yleisenä oikeusperiaatteena, jota noudatettiin ainoastaan unionin oikeuden soveltamisalassa. Osaksi Ranskan valtiosääntöoikeutta luottamuksensuojan periaate tuli vasta silloin, kun ranskalaiset tuomioistuimet tunnustivat sen sellaisena. Ks. tarkemmin esim. R. Chapus. *Droit administratif général*. Tome 1. 15. éd. Montchrestien 2001, n° 135; P. Cassia. *La sécurité juridique, un "nouveau" principe général du droit aux multiples facettes*. Recueil Dalloz 2006, s. 1190.

<sup>21</sup> RKPJK III-4/1-5/94.

<sup>22</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4. parandatud ja täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura 2017, 10 §, 31 kommentti ja sitä seuraavat kommentit.

<sup>23</sup> RKPJK III-4/1-5/94; tuomio 23.3.1998, asia nro 3-4-1-2-98.

<sup>24</sup> RKPJK 3-4-1-20-04.



suotuisaan suuntaan.<sup>25</sup> Näitä periaatteita ei ole kyseenalaistettu oikeusteoriassa.<sup>26</sup> Yhteenvetona voidaan näin ollen väittää, että oikeuskäytäntö ja tiede käsittelevät oikeusvarmuutta oikeudellista vakautta luovana objektiivisena kategoriana, kun taas luottamuksensuojan tehtävänä on taata yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien suoja subjektiivisella tasolla.

Oikeuskäytännössä tunnustetaan ero säädösten aidon ja epäaidon taannehtivuuden välillä. Ensimmäisessä on kyseessä tilanne, jossa säädös sitoo keskenään epäsuotuisat oikeudelliset seuraamukset ja menneet tapahtumat. Epäaidosta taannehtivuudesta on kyse silloin, kun säädös koskee sen säätämisen aikana jo alkanutta mutta edelleen jatkuvaa toimintaa säätäen tulevien tapahtumien osalta epäsuotuisia oikeudellisia seuraamuksia jo alkaneelle toiminnalle.<sup>27</sup> Sellaisen säädöksen, jossa kyse on epäsuotuisasta aidosta taannehtivuudesta, säätäminen on yleensä poissuljettua. Suoja epäaitoa taannehtivuutta vastaan sisältyy luottamuksensuojan periaatteeseen.<sup>28</sup>

Luottamuksensuojan periaatteen alalla tähän asti tehdyistä ratkaisuksista ei voi kuitenkaan hahmotella yksiselitteistä valvontajärjestelmää tämän periaatteen rikkomisen varalle.<sup>29</sup> Yhteenvetona voidaan sanoa, että oikeuskäytäntö seuraa luottamuksensuojan periaatteen loukkauksen perustuslaillisuutta arvioitaessa suhteellisuusarvioinnin kavennettua kaavaa, kun punnitaan konkreettisesti tilanteessa vastakkain asetettuja arvoja. Samalla luottamuksensuojan periaatteen vaikutuspiiriä, mukaan lukien se, kenellä ja millä ehdoilla voi syntyä perusteltu luottamus, ei ole vielä kukaan yhdenmukaisesti määritellyt.<sup>30</sup>

Ei myöskään ole täysin selvää se, tulisiko luottamuksensuojan periaatteen noudattamista perustuslain valossa käsitellä asianmukaisten perusoikeuksien (esimerkiksi omaisuuden suojan ja elinkeinovapauden) kontekstissa vai täysin itsenäisesti, niiden loukkauksiin liittyvästi. Vaikka korkeimman oikeuden oikeuskäytännöstä löytyy esimerkkejä kummankin lähestymistavan tueksi, on tällä hetkellä vallitseva käytäntö luottamuksensuojan tarkastamiseksi niin sanotusti toissijaista: se tapahtuu vastaavan perusoikeuden loukkauksen perustuslaillisuuden tarkastamisen puitteissa. Pikaisesta katsauksesta asiaan liittyviin ratkaisuihin käy ilmi, että luottamuksensuojan periaatteen noudattamista on tarkasteltu eniten omaisuutta ja tasa-arvoa koskevien perusoikeuksien (perustuslain 32 ja 12 §:n)<sup>31</sup> ja elin-

<sup>25</sup> RKPJK 3-4-1-24-11 kohta 50; 3-4-1-27-13, 46 kohta ja seuraavat kohdat.

<sup>26</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (alaviite 22) 10 §, 27 kommentti.

<sup>27</sup> RKPJK 3-4-1-27-13, 61 kohta.

<sup>28</sup> Ks. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (alaviite 22) 10 §, 29–31 kommentti.

<sup>29</sup> Poiketen esimerkiksi Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, jossa on omaksuttu luottamuksensuojan periaatteen kolmivaiheinen arviointi: ensinnäkin yksilöllä on perusteltu luottamus (*existence of justifiable reliance*), toiseksi yksilölle kuuluu etu, johon vaikutetaan (*affected interest*), ja lopuksi luottamuksensuojan tarve on painavampi unionin etuihin nähden (*priority for the protection of expectations over the interest of the Union*). European Union Law. Second Edition. Ed by C. Barnard and S. Peers. Oxford University Press 2017, s. 212–213.

<sup>30</sup> Tarkemmin tämän artikkelin luku IV.

<sup>30</sup> Ks. tarkemmin tämän artikkelin luku IV.

<sup>31</sup> PSJK 3-4-1-1-15; 3-4-1-21-15; 5-17-13; RKÜK 3-4-1-1-14; 3-4-1-18-14.

keinovapauden (perustuslain 31 §:n) yhteydessä.<sup>32</sup> Kun omaisuudensuojan perusoikeuden arviointi liittyy useimmiten valtion virkamiesten eläkeuudistuksen asioihin, elinkeinovapauden tarkastelu on noussut esille verotukseen liittyvissä oikeustapauksissa. Eräässä ratkaisussa on luottamuksensuojaa tarkasteltu myös oikeudenmukaista menettelyä koskevan perusoikeuden (14 §:n)<sup>33</sup> yhteydessä ja parissa tuomiossa ainoastaan liittyen yhdenvertaista kohtelua koskevaan perusoikeuteen.<sup>34</sup> Korkein oikeus on tähän päivään mennessä tehnyt ratkaisun myös kolmessa asiassa, joissa se tukeutui ainoastaan luottamuksensuojaan viittaamatta muihin perusoikeuksiin<sup>35</sup>.

Yleisesti sovellettavien säädösten perustuslaillisuuden tarkastelua ainoastaan luottamuksensuojan periaatteen perusteella ja yhtäkään perusoikeutta sisällyttämättä on oikeuskirjallisuudessa kritisoitu niillä perustein, että tällaisessa tapauksessa suojeltava oikeudellinen etu jää nimeämättä, mikä puolestaan vaikeuttaa harkintaprosessia.<sup>36</sup> Luottamuksensuojan periaatetta on käsitelty yhdessä tietyn perusoikeuden kanssa ensisijaisesti konkreettisten säännösten tarkasteluun liittyvissä asioissa. Oikeuskäytännössä on tässä tapauksessa omaksuttu perustuslaillisuuteen pohjautuva näkökanta sillä perusteella, että perusoikeuksien sisällyttäminen mahdollistaa sidoksen luomisen yhdestä tietystä oikeudenalasta peräisin olevan subjektiivisen oikeuden ja perustuslaissa sitä vastaavan perusoikeuden välille. Luottamuksensuojan periaatteen tarkastelu muunnetaan näin ollen perusoikeuksien loukkaamisen tarkasteluksi perinteisen suhteellisuudenarvioinnin kautta.

Tätä lähestymistapaa vastaan kuitenkin puhuu se, että edellä mainitulla menettelytavalla ei tehdä periaatteessa muuta kuin mukautetaan yksilölle tavallisella lailla annettu subjektiivinen oikeus tuomion kautta perustuslain takaamaksi perusoikeudeksi. Poikkeuksellisen näyttävästi tämä tulee esille esimerkiksi tuomari- ja poliisieläkkeiden asioissa, joissa näille virkamiehille lailla annettu oikeus virkaeläkkeeseen luokiteltiin perustuslain 32 §:n mukaan perusoikeudeksi omaisuudensuojaan. Näin oikeussäännöstä, jonka säätämisestä päättäminen kuuluu perustuslain mukaan lainsäädännöllisen elimen toimivaltaan, saadaan perustuslaillisuuden valvontamenettelyn kautta perusoikeus, jota suojellaan loukkauksilta myös perustuslain suojausmekanismien avulla. Korkein oikeus on kuitenkin tuomarien perhe-eläkkeen ja työkyvyttömyyseläkkeen asioissa perustellusti todennut, että perustuslaki ei vaadi valtion virkamiehille erillisen eläkejärjestelmän laatimista, koska kyseessä ei ole tarpeeseen perustuva tuki, josta on säädetty perustuslain 28 §:n 2 momentissa.<sup>37</sup> Näin määritellylle ryhmälle, jolle perusoikeu-

<sup>32</sup> RKPJK 3-4-1-24-11; 3-4-1-27-13; 3-4-1-5-17.

<sup>33</sup> RKPJK 3-4-1-14-06.

<sup>34</sup> RKPJK 3-4-1-2-99; 5-17-13.

<sup>35</sup> RKPJK III-4/1-5/94; 3-4-1-20-04; 3-4-1-24-11.

<sup>36</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (alaviite 22) 10 §, 31 kommentti. Kritiikki on kuitenkin yleisluonteista eikä siinä kuvailla tarkoin, millaisia ongelmia tästä lähestymistavasta harkinnan kannalta seuraa.

<sup>37</sup> Viron perustuslain 28 § 2 momentti: Viron kansalaisella on oikeus valtion tukeen korkean iän, työkyvyttömyyden, elättäjän menetyksen taikka puutteen nojalla. Tukimuodot, niiden laajuuden ja myöntämisen ehdot sääde-

deksi lasketaan laissa säädetty subjektiivinen oikeus, jonka säätämistä varten lainsäädännöllisellä elimellä ei ole perustuslain asettamaa velvoitetta, ei ole helppo löytää järkevää perustelua. Vastaamatta jää myös kysymys siitä, mikä estää perustuslain periaatteiden noudattamisen autonomisen tarkastelun. Toisaalta siitä, että luottamuksensuojan periaatteen noudattamisen tarkasteluun sisällytetään ehdottomasti jokin perusoikeus, voi myös seurata periaatteen suojan tarpeeton rajoittaminen tilanteessa, jossa laissa säädetyille subjektiiviselle oikeudelle ei löydykään vastaavaa perusoikeutta. Osittain samanlainen tilanne ilmeni vuokrattojen poistamisen asiassa, jota korkein oikeus käsitteli tasavallan presidentin pyynnöstä abstraktin normitarkastelun menettelyssä. Koska perustuslaki ei takaa eikä voikaan taata kenellekään perusoikeutta vuokrattoon, voidaan pitää kaikin puolin hyväksyttävänä sitä, että valtionpäämies vetosi perustuslain 10 §:ssä säädetyn demokraattisen oikeusvaltion periaatteesta johdettavaan oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteeseen.<sup>38</sup>

Väliarviointina voidaan näin ollen todeta, että yleisesti ottaen edellä mainittu ongelma kiteytyy siihen, voiko, ja millä ehdoilla, säädöksen perustuslaillisuuden kiistää ainoastaan viittaamalla perustuslain periaatteiden loukkaamiseen sitomatta sitä tiettyyn perusoikeuteen. Nykyisen oikeuskäytännön perusteella voidaan kuitenkin väittää, että ainakin luottamuksensuojan periaatteen tarkastelun yhteydessä tämä ei ole tarpeellista. Suojattava oikeus voidaan päättää suoraan säädöksestä, jolla annetaan säädöksen adressaatille tietty oikeus. Epäsuorasti tätä näkökantaa tukee myös se, että tietyn perusoikeuden sisällyttäminen toimii ainoastaan konkreettisessa tapauksessa puolustettavan oikeuden täsmentäjänä, koska jos todetaan, että perusteltua luottamusta ei ole syntynyt, päättyy myös vastaavan perusoikeuden loukkauksen perustuslaillisuuden tarkastelu. Kuten perustuslaillisuuden valvontakäytännössä käytetään myös perustuslain perusperiaatteiden noudattamisen tarkastelussa mittana samaa perusoikeuksien suojaamiseksi käytettävää suhteellisuusarviointia<sup>39</sup>, jolloin myöskään arviointikaava ei aiheuta sitä, että luottamuksensuojan lisäksi olisi tarkasteltava tiettyä perusoikeutta.

Yksilölle syntynyt perusteltu luottamus ei tarkoita – eikä voikaan tarkoittaa – olemassa olevan lain muuttamisen kieltoa. Demokratiaperiaatteen mukaan on vaaleissa enemmistön parlamentissa saavuttaneella puolueella täysi oikeus toteuttaa äänestäjien tuen saanutta ohjelmaansa ja näin ollen mahdollisesti muuttaa olemassa olevaa lakia. Tässä on kyseessä demokraattisen valtion tavallinen toimintalogiikka, johon kuuluu itsestäänselvyytensä myös äänestäjien oikeus antaa lainsäädännölliselle ja toimeenpanevalle vallalle mandaatti muuttaa aiempaa politiikkaa, tarpeen vaatiessa jopa radikaalisti. Tästä johtuen korkeim-

---

tään laissa. Ellei laissa muuta säädetä, tämä oikeus on yhdenvertaisesti Viron kansalaisen kanssa myös Virossa asuvalla muun valtion kansalaisella taikka kansalaisuudettomalla henkilöllä.

<sup>38</sup> RKPJK 3-4-1-20-04.

<sup>39</sup> Ks. esim. RKÜK tuomio 12.7.2012, asia nro 3-4-1-6-12 (Euroopan vakausmekanismin perustamissopimuksen 4 artiklan 4 kohdan perustuslaillisuuden tarkastelu).

man oikeuden mukaan laki, joka kieltää olemassa olevan lain muuttamisen, olisi itse todennäköisesti perustuslain vastainen.<sup>40</sup> Luottamuksensuojan periaatetta ei voi näin ollen pitää olemassa olevan järjestyksen ikuistamisen työkaluna, koska lainsäätäjää, joka edustaa määrajoin pidettävien vaalien kautta korkeinta vallanpitäjää eli kansaa, on aina oikeutettu muuttamaan oikeussuhteita muuttuvien olosuhteiden mukaan, mikä voi vuorostaan huonontaa joidenkin yhteiskunnan jäsenten tilannetta.<sup>41</sup> Oikeusvarmuus ja luottamuksensuojan periaate eivät näin ollen ole missään tapauksessa absoluuttisia, ja tarpeeksi painavan vastakkaisen yleisen edun nimissä voidaan ne myös sivuuttaa. Tässä yhteydessä ei voida pitää luottamuksensuojan periaatetta valtiovallalle suunnattuna lakimuutosten kieltona vaan pikemmin sellaisten perustuslaillisten vaatimusten kokoelmana, joka on otettava huomioon lakimuutosprosessin yhteydessä, jotta vältettäisiin tilanne, jossa uusi laki on adresaattiansa suhteen olemassa olevia lupauksia rikkova. Perustuslaillisuuden valvonnan käytännön mukaisesti tulee ensiksi selvittää, onko henkilölle syntynyt perusteltu luottamus jonkin oikeudellisen olosuhteen pysymiseen, ja jos näin on, arvioida julkisen vallan argumentteja olosuhteen muuttamisen puolesta.

## Perustellun luottamuksen syntyminen

Todetessaan jonkin säännöksen luottamuksensuojan loukkaamisen takia perustuslain vastaiseksi ja mitätöidyksi perustuslakituomioistuimien vahvistaa, että henkilöllä oli tiettyyn oikeuteen liittyen syntynyt legitiimi olettamus, että hän voi jatkossakin käyttää voimassa olevan lain hänelle antamaa oikeutta. Säädestä muuttamalla valtio kuitenkin sivuutti hänellä olevan luottamuksensuojan olemassaolon. Päinvastoin kuin edellä on todettu, kyseessä ei voi olla luottamuksensuojan periaatteen loukkaaminen, jos henkilölle ei alkujaan ollut syntynyt lailla suojattua oikeutta. Tässä kohdataan käsiteltävän aiheen keskeinen ongelma: kenelle ja millä ehdoilla voi syntyä perusteltu luottamus.

On myönnettävä, että oikeuskäytäntö ei ole edellä mainitussa kysymyksessä kovinkaan selkeä ja johdonmukainen. Ensimmäisessä luottamuksensuojan periaatetta käsitelleessä ratkaisussa maatilalain asiassa tuomioistuimien ei kiinnittänyt huomiota perustellun luottamuksen synnyn ehtoihin todetessaan ainoastaan, että jos kerran valtio lupasi maatilalain mukaan uusille maatiloille ensimmäiseksi viideksi vuodeksi täyden verovapauden, tilallisilla oli oikeus luottaa siihen, että verovapautta myös sovelletaan viisi vuotta, ja oikeus toimia sen mukaan. Koska jokaisella on oltava oikeus käyttää lain hänelle antamia oikeuksia vähintään niin kauan kuin laissa on säädetty, lakimuutos ei saa olla oikeussubjektille annettu-

<sup>40</sup> RKPJK 3-4-1-5-17, 80 kohta.

<sup>41</sup> RKPJK 5-17-13, 39 kohta; 3-4-1-24-11, 49 kohta; 3-4-1-20-04, 14 kohta.

ja lupauksia rikkova.<sup>42</sup> Luottamuksensuojaa voidaan näin ollen tietyllä tavalla pitää tunnetun sopimusoikeuden periaatteen *pacta sunt servanda* perustuslaillisenä vastineena, eli valtion velvollisuutena on joka tapauksessa pitää henkilölle annettu oikeudellinen lupaus.

Tietynlainen selkeys annettujen lupauksen rikkomisen konkreettisissa tuntomerkeissä löytyy kuitenkin jo seuraavasta samaa periaatetta käsittelevästä ratkaisusta, joka tehtiin omistusuudistuslakien muuttamisen asiassa ja jossa korkeimman oikeuden oli tarkasteltava kyseisten säädösten muuttamisen perustuslaillisuutta. Kyseisessä asiassa ei käsitellä lainkaan edellisessä ratkaisussa luotua kriteeriä annettujen lupauksen rikkomisesta ja luottamuksensuoja liitetään ensi kertaa kohtuulliseen luottamukseen siitä, että laissa luvattua sovelletaan niihin henkilöihin, jotka ovat ryhtyneet toteuttamaan oikeuttaan.<sup>43</sup> Voidaan sanoa, että näin luodaan sidos perustellun luottamuksen synnyn ja subjektiivisten oikeuksien toteuttamisen välillä, mitä on ratkaisun perusteluissa painotettu selvällä viittauksella tosiasiassa, että jättämällä hakemuksen laittomasti takavarikoidun omaisuuden palauttamisesta ja korvaamisesta kantajat olivat näin ollen toteuttaneet laillista oikeuttaan vaatia kyseisen omaisuuden palauttamista ja korvaamista ja heille oli syntynyt perusteltu luottamus siihen, että tätä oikeutta ei evättäisi heiltä perusteetta.<sup>44</sup>

Selkeä sidos perustellun luottamuksen synnyn ja henkilön subjektiivisen oikeuden olemassaolon välille luotiin vasta seuraavan vuosikymmenen puolivälissä, kun korkeimman oikeuden oli tasavallan presidentin hakemuksesta käsiteltävä vuokrattojen poistamisen asiaa. Koska valtionpäämiehen esittämässä hakemuksessa todettiin nimenomaisesti, että kyseisten muutosten voimaantulopäivä oli aikaisuutensa johdosta ristiriidassa oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden kanssa, korkeimman oikeuden oli selvitettävä näitä periaatteita tarkemmin. Viime kädessä korkein oikeus katsoi, ettei perustuslakia ole rikottu. Oikeus perusteli sitä tosiasialla, että vuokratot oli sellaisenaan tarkoitettu käytettäväksi ainoastaan siirtymäkeinona ja toisaalta laki ei ollut missään vaiheessa taannut vuokralaisille *subjektiivista oikeutta* vuokrattoon. Näin ollen vuokralaisilla ei voinut olla perusteltua luottamusta eikä myöskään perustetta luottamuksensuojaan siitä, että vuokratot pysyisivät.<sup>45</sup>

Viimeisen kahden päätöksen myötä korkein oikeus saavutti merkittävän virstanpylvään varmistamalla, että perustellun luottamuksen syntyä varten henkilön on täytettävä kaksi kumulatiivista ehtoa: ensiksi hänellä on oltava subjektiivinen oikeus tiettyyn etuuteen ja toiseksi hänen on tullut ryhtyä käyttämään tätä oikeutta siihen mennessä, kun säädöstä muutettiin. Subjektiivisen oikeuden puuttuessa ei voi syntyä perusteltua luottamusta, mikä vuoksi kyseisen periaatteen noudattamisen syventävä tarkastelu ei ole tarpeellista. Vaik-

<sup>42</sup> RKPJK III-4/1-5/94.

<sup>43</sup> RKPJK 3-4-1-2-99, 11 kohta.

<sup>44</sup> *Idem*.

<sup>45</sup> RKPJK 3-4-1-20-04, 17–21 kohdat.

ka oikeuskäytännössä ei ole tätä ilmaistu *expressis verbis*, voidaan kuitenkin tässä tapauksessa puhua kaksivaiheisesta arvioinnista, jonka ensimmäisessä vaiheessa on vahvistettava subjektiivisen oikeuden olemassaolo ja toisessa on edelleen tutkittava, oliko henkilö ryhtynyt käyttämään tätä oikeutta siinä vaiheessa, kun säädöstä oltiin muuttamassa.<sup>46</sup> Tämän määritelmän valossa luottamuksensuojan periaatteen soveltamisala on verrattain kapea mutta selvästi rajattu, koska sen suojaan voivat luottaa vain ne henkilöt, jotka ovat ryhtyneet toteuttamaan jo aikaisemmin voimaan tulleen lain heille antamaa subjektiivista oikeutta. Toisaalta jopa voimassa olevasta laista johdettava subjektiivinen oikeus ei vielä itsessään luo perusteltua luottamusta, jos sitä ei käytetä säädöksen muuttamisen aikana. Näin ollen luottamuksensuojaa eivät nauti myöskään ne henkilöt, joiden osalta oikeudelliset edellytykset subjektiivisen oikeuden saamiseksi ovat vain osittain täyttyneet. Luottamuksensuojan piiriin ei kuulu näin ollen esimerkiksi tuomarin oikeus eläkkeeseen siinä tapauksessa, että tarvittavat palveluvuodet ovat täyttyneet mutta tuomari ei ole vielä eläkeiässä. Tämä siksi, että siinä tapauksessa tulevat vanhuuseläkkeen saajat eivät vielä ole alkaneet käyttää oikeuttaan eläkkeeseen. Luottamuksensuojaan voivat sen sijaan turvautua ne tuomarit, joiden eläke on jo vahvistettu ja joille valtio on jo aloittanut vastaavien maksujen suorittamisen. Koska tuomari- ja poliisieläkkeiden asioissa korkein oikeus käsitteli tapauksia, joissa voimassa olevan lain muutos koski henkilöitä, joille valtio oli jo aloittanut eläkkeiden maksun ja joille heitä koskeva laajennetun eläkejärjestelmän muutos olisi ollut selvästi epäsuotuisa<sup>47</sup>, voi näissä asioissa tehtyjä ratkaisuja käsitellä edellä mainitun vuokraattojen poistamisen asiassa rajattujen kriteerien soveltamisen jatkona.

Edellä kuvailtu lähestymistapa nostattaa ymmärrettävästi kaksi uutta kysymystä: mikä mielletään subjektiiviseksi oikeudeksi ja milloin voidaan todeta, että henkilö on ryhtynyt sitä käyttämään? Yleensä subjektiivisen oikeuden määrittely ei ole ongelmallinen, mutta verotusta koskeva perustuslaillisuuden valvontakäytäntö näyttää vievän siihen johtopäätökseen, että perustuslain mukaan subjektiivisena oikeutena voi käsitellä myös sellaista oikeudellista asemaa, jota vastaavalla oikeudenalalla ei sellaisena käsitellä. Ilmeisesti voidaan väittää, että niin maatilalain, ympäristönkäyttömaksun kuin myös alkoholin valmisteverokannan asioissa korkein oikeus tukeutui implisiittisesti oletukseen, että vastaavilla verovelvollisilla on subjektiivinen oikeus maksaa kyseessä olevia veroja tai maksuja vain sillä hetkellä voimassa olevan verokannan mukaisesti.<sup>48</sup> Jos siis verolainsäädännön mukaan vero-oikeudellisten suhteiden

<sup>46</sup> Vaikka tässä ratkaisutavassa ei ole tuotu esille mainittuja soveltamisperiaatteita, siihen liittyy myös toinen ratkaisu saman ajanjakson korkeimman oikeuden oikeuskäytännöstä, jossa toinenkin omistusoikeusuudistuksia käsittelevä säädös todettiin luottamuksensuojaa loukkaavaksi ja perustuslainvastaiseksi, koska lainvastaisesti takavarikoidun omaisuuden korvausmenettelyn sääntöjä muokattiin epäsuotuisammaksi niille, joiden vastaavat hakemukset olivat jo menettelyvaiheessa. Ks. RKPJK 3-4-1-6-98.

<sup>47</sup> RKÜK 3-4-1-1-14; 3-4-1-18-14.

<sup>48</sup> Koska maatilalain asiassa kyseessä oli verovapautus, tarkoittaa se periaatteessa, että tilallisten osalta säädetty verokanta oli 0.

keskeinen elementti on verovelvollisen *velvollisuus* maksaa veroja säädetyn verokannan mukaisesti,<sup>49</sup> verovelvollisen näkökulmasta voi tämä velvollisuus käsittää myös hänen *subjektiivisen oikeutensa* olla maksamatta enemmän kuin säädetystä verokannasta seuraa. Retrospektiivisesti voidaan sanoa, että maatilalain asiassa ei käsitelty verovapautuksen muuttamista subjektiiviseksi oikeudeksi lainkaan,<sup>50</sup> mutta ympäristönkäyttömaksun ja alkoholin valmisteverokannan asioissa tämä kysymys ei jäänyt huomiotta. Ympäristönkäyttömaksun asiassa mainitaan tarve sisällyttää luottamuksensuojan piiriin myös henkilön luottamus siihen, että hänen velvollisuuksiaan ei laajennettaisi odottamattomasti. Jonkin ilmiön käsittely valtion näkökulmasta velvollisuutena – tässä tapauksessa vaatimuksena maksaa ympäristönkäyttömaksua – ei sulje pois perustellun luottamuksen syntyä.<sup>51</sup> Tätä lähestymistapaa, jota käytettiin myös seuraavassa alkoholin valmisteveron asiassa, tulee tukea siksi, että periaatteessa luottamuksensuojan periaatteen suojelupiiriin ei pitäisi riippua siitä, kenen näkökulmasta oikeussuhdetta analysoidaan, valtion vai yksityishenkilön. Toisaalta on myös selvä, että perustuslain peruseriaatteiden rajaamiseksi käytettävien argumenttien on perustuttava perustuslakiin, eivätkä yksittäiset oikeudenalat voi olla merkityksellisimpiä.

Lopuksi on vielä käsiteltävä kysymystä toisesta perustellun luottamuksen syntyä varten tarvittavasta kumulatiivisesta ehdosta eli siitä, milloin – jos ollenkaan – voidaan todeta, että verovelvollinen on edellä mainitussa tarkoituksessa alkanut käyttää subjektiivista oikeuttaan. Tämä ehto täyttyi ongelmitta maatilalain asiassa, koska kyseessä oli tilallinen, joka oli jo aikaisempina vuosina käyttänyt hänelle myönnettyä verovapautta<sup>52</sup> olettaen, että se pysyy voimassa luvatus viisivuotisen määräajan. Ympäristönkäyttömaksun ja alkoholin valmisteverokannan asioissa sitä vastoin riitautettiin sillä hetkellä voimassa olevien verojen sijasta jo etukäteen säädetyn verokannan uusi korottaminen. Perustuslaillisuuden valvontamenettelyssä olivat näin ollen oikeudenkäynnin kohteena molemmissa asioissa säännökset, jotka eivät olleet vielä tulleet voimaan. Koska jo luottamuksensuojan käsitteestä seuraa – ja siihen perustuu myös perustellun luottamuksen synnyn perusteiden kaksivaiheinen arviointi – että sen piiriin voi kuulua ainoastaan se, mikä on laissa sallittua, voi sellaisten oikeussääntöjen, jotka eivät vielä ole tulleet voimaan, sisällyttäminen luottamuksensuojan piiriin tarkoittaa ainoastaan sen laajentamista ja aiemmin hyväksytyistä periaatteista luopumista. Juuri se kuitenkin seurasi ympäristönkäyttömaksun asiassa tehdystä ratkaisusta,

<sup>49</sup> Ks. vero-oikeudellisesta oikeussuhteesta esim. L. Lehis. Maksuõigus. 3. täiendatud ja muudetud trükk. Tallinn: Juura 2012.

<sup>50</sup> Retrospektiivisesti siitä johtuen, että – kuten edellä jo osoitettiin – kyseisen ratkaisun tekemisaikana oikeuskäytännössä ei vielä ollut otettu käyttöön perustellun luottamuksen syntymisen perusteiden kaksivaiheista arviointia.

<sup>51</sup> RKPJK 3-4-1-27-13, 49 kohta.

<sup>52</sup> Sivuhuomautuksena sanottakoon, että sitä, millainen verovapautuksen luonne on oikeusteorian näkökulmasta – eli onko kyse oikeutetun henkilön subjektiivisesta oikeudesta tai jostain muusta – ei ole Viron vero-oikeusteoriassa vielä lopullisesti selvitetty. Edellä mainitun teorian yhteydessä todetaan ainoastaan, että määräaikaisten veroetuksien kumoaminen ennen määräajan päättymistä ei ole sallittua. Ks. L. Lehis. Maksuõigus (49 alaviite), s. 69–70.



jossa luovuttiin aikaisemmassa oikeuskäytännössä asetetusta vaatimuksesta, että suojaa nauttivat vain sillä hetkellä käytettävät subjektiiviset oikeudet.<sup>53</sup>

Julistaessaan ympäristönkäyttömaksujen määrien luvattua nopeamman korottamisen perustuslain vastaiseksi, koska se loukkaa yrittäjien luottamuksensuojaa, perustuslain valvontajaosto päätti laajentaa luottamuksensuojan periaatteen suojapiirin sisältöä entisestään. Tarkasteltavasta ratkaisusta johdettavan käsityksen mukaisesti perustellun luottamuksen syntyä varten ei tarvita paraikaa käytettävää oikeutta, vaan luottamuksensuoja ulottuu myös tuleviin subjektiivisiin oikeuksiin, jotka on kirjattu olemassa olevaan lakiin mutta jotka eivät ole vielä astuneet voimaan.

Tällainen kehitys ei selvästikään jäänyt oikeuskäytännössä huomiotta, ja korkeimman oikeuden viimeisintä ratkaisua alkoholin valmisteveron asiassa<sup>54</sup> voidaan pitää ympäristönkäyttömaksun asiassa tehdyn ratkaisun toistona. Samalla tavalla kuin ympäristönkäyttömaksut lainsäätäjällä oli vahvistanut alkoholin valmisteverokannat taulukon muodossa seuraaviksi neljäksi vuodeksi. Kun ympäristönkäyttömaksuissa oli kyse julkisista maksuista, joiden maksaminen antoi oikeuden valtion vastasuoritukseen, tämä uusi riita-asia nostatti suoraan kysymyksen siitä, laajeneeko luottamuksensuojan periaate myös valmisteveroihin, jotka kuuluvat verotusalaan sen suppeammassa tarkoituksessa, ja jos laajenee, millä tavalla. Tämän ongelman korkeimman oikeuden ratkaistavaksi saattanut oikeusasiamies haki tässä tapauksessa suoraa analogiaa ympäristönkäyttömaksujen asian kanssa, koska molemmissa tapauksissa kyseessä oli etukäteen säädettyjen verokantojen huomattava korottaminen aikaisemmin luvattuun verrattuna. Jaosto hylkäsi oikeusasiamiehen hakemuksen eikä myöntänyt, että alkoholialan toimijoille oli syntynyt perusteltu luottamus valmisteverokannan suuruuteen, ja otti näin etäisyyttä ympäristönkäyttömaksun asiassa muotoiltuun kantaan. Tuomioistuimen myöntäessä, että ei vielä voimaan tulleiden säädösten kohdalla oikeussuojan periaatteen sijasta tulisi pikemminkin tarkastella sitä, onko lainsäätäjällä jättänyt uuden säännösten antamisen ja sen voimaantulon väliin riittävän *vacatio legis*-ajanjakson, joka mahdollistaa säännösten adressaattien muuttua ajoissa käyttäytymistään, tarkoituksena oli sulkea luottamuksensuojan ulkopuolelle mahdollisuus vedota vasta tulevaisuudessa voimaan tuleviin säännöksiin. Luottamuksensuojan synnyn kannalta on näin ollen pidettävä toisistaan erillään yhtäältä jo voimassa olevat säädökset ja toisaalta ne jo annetut säädökset, jotka eivät ole vielä tulleet voimaan: kun ensimmäisessä tapauksessa tulee tutkia luottamuksensuojan periaatteen noudattamista, toisessa tapauksessa on tutkittava, onko muutoksien tekemisen ja voimaantulon välillä tarpeeksi pitkä aikaväli, joka mahdollistaisi säännösten adressaattien tutustua uusiin olosuhteisiin ja mukauttaa toimintaansa tarvittavalla tavalla. Riidanalaisen lain synnyn täydentävän analysoinnin jälkeen päädytään ratkaisussa johtopäätökseen, että koska laki sisälsi erillisen selkeän säännöksen,

<sup>53</sup> RKPJK 3-4-1-27-13.

<sup>54</sup> RKPJK 3-4-1-5-17.



jonka mukaan tasavallan hallituksen on tehtävä parlamentille uusi esitys valmisteverokannan muuttamiseksi siinä tapauksessa, että aikaisemmin säädettyjen alkoholin valmisteverojen analyysin tuloksena tuomiossa vahvistetaan ”muun muassa kansanterveyden, kuluksen tai valmisteveron tuoton kannalta ei-toivottujen negatiivisten olosuhteiden olemassaolo”, tasavallan hallituksen on esitettävä parlamentille uusi aloite valmisteverokannan muuttamiseksi.<sup>55</sup> Näin ollen vastaava lainsäädäntö sisälsi jo itsessään säännöksen, joka sisältäen varauksen tulevan lupauksen osalta, ei vahvistanut valmisteverokannan korottamisen aikataulua vaan päinvastoin jätti edelleen mahdollisuuden korjauksiin, jos alkoholi-markkinoiden tila sitä vaatisi. Tämän huomioon ottaen korkein oikeus totesi, että kyseisessä tapauksessa yrittäjille ei ollut syntynyt perusteltua luottamusta.

Väliyhteenvetona sanottakoon, että perustellun luottamuksen synnyn perusteita käsittelevästä oikeuskäytännöstä voidaan todeta, että siihen liittyvien ratkaisujen suuresta määrästä huolimatta se ei ole vielä vakiintunut. Vaikka alkoholin valmisteverokannan asian ratkaisu viittaa siihen, että tulevaisuudessa subjektiivisten oikeuksien muutosten perustuslaissa sallittuja rajoja on etsittävä *vacatio legis* -periaatteen avulla, vieläkään ei ole luovuttu mahdollisuudesta suojata kyseisiä oikeuksia myös luottamuksensuojan periaatteen kautta. Luottamuksensuojan periaatteen suojaamistavoite muuttuu kyseenalaiseksi, koska selvästikään sen tarkoituksena ei ole enää suojata säädöksen adressaateille kuuluvia ja heidän jo käyttöön ottamiaan subjektiivisia oikeuksia ja etusijan saa yleisempi tarve muuttaa vahvistettuja säädöksiä mahdollisimman vähän. Luottamuksensuojan laajennetun käsittelyn kehittyminen vero-oikeuden pohjalta on paradoksaalinen, koska korkeimman oikeuden diskurssissa on yleisesti hyväksytty valtiovallalla veropoliittisissa kysymyksissä oleva erityisen laaja harkintavalta, mitä tukee myös vastaava korkeimman oikeuden oikeuskäytäntö.<sup>56</sup> Jo perustuslain pitäisi sulkea pois luottamuksensuojan laajeneminen yleisen oikeudellisen tilanteen säilyttämisen rooliin, eikä lainsäätäjän täytyisi tapauskohtaisesti sisällyttää lakeihin varauksia, jotka varmistavat julkisesti, että annettuun säädökseen saatetaan tarpeen vaatiessa tehdä muutoksia.

## Luottamuksensuojan loukkauksen perustelut

Oikeusvarmuutta takaamaan tarkoitettu luottamuksensuojan periaate ei estä eikä voikaan estää valtiovaltaa muokkaamasta tai kumoamasta voimassa olevia säädöksiä. Vaikka lainsäätäjän sellainen toiminta saattaa vahingoittaa säädösten adressaattien perusteltua luotta-

<sup>55</sup> Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektrienergia aktsiisiseadus (laki alkoholi-, tupakka-, polttoaine- ja sähköenergiavalmisteverosta), 85<sup>12</sup> §.

<sup>56</sup> Kyseistä lähestymistapaa on käytetty monissa korkeimman oikeuden ratkaisuissa juuri luottamuksensuojan periaatteen noudattamista käsittelevissä korkeimman oikeuden ratkaisuissa: esim. RKPJK 3-4-1-27-13, 72 kohta; 3-4-1-1-15, 58 kohta; 5-17-13, 47 kohta, ja RKÜK 3-4-1-1-14, 127 kohta.

musta siihen, että säädökset pysyvät voimassa, voi se kuitenkin osoittautua perustuslain mukaiseksi siinä tapauksessa, että ylivoimainen yleinen etu on painavampi kuin säädösten adressaattien intressi säilyttää vallitseva tilanne.<sup>57</sup> Näin ollen kyseessä on klassinen suhteellisuusarviointi kavennetussa muodossa. Luottamuksensuojan periaatteen yhteydessä se tarkoittaa, että sen jälkeen, kun ensin on varmistettu, että henkilölle on syntynyt perusteltu luottamus, arvioidaan, onko kiistanalaisen säädöksen käyttöön ottamisen taustalla oleva yleinen etu painavampi suhteessa asianomaisen henkilön subjektiiviseen intressiin säilyttää vallitseva oikeustilanne. Näin ollen luottamuksensuojan periaatteen loukkaus voi olla kyseessä ainoastaan silloin, kun yleisen edun puolesta puhuvat argumentit eivät osoit-taudu painavammiksi kuin henkilön subjektiivinen intressi säilyttää vallitseva tilanne. Oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteet eivät näin ollen ole koskaan absoluuttisia, mutta myös niihin valtiovalta voi puuttua ainoastaan laillisesti oikeutetun tavoitteen omaavin oikeasuhtaisin toimenpitein.

Tietyin tavoin voidaan näin ollen luottamuksensuojan periaate rinnastaa kansainvälisessä julkisoikeudessa tunnettuun *rebus sic stantibus* -käsitteeseen, joka olosuhteiden perustavanlaatuisen muutoksen sattuessa sallii valtion vetäytymisen aikaisemmista sitoumuksistaan. Kansainvälisessä oikeudessa on perusteluna, että joidenkin erityisen pitkän voimassa-olokauden omaavien sopimusten kohdalla ei voida sulkea pois mahdollisuutta, että niiden solmimisen taustalla olleet olosuhteet saattavat muuttua radikaalisti.<sup>58</sup> Vaikka tämä periaate kuuluu kansainvälisen sopimusoikeuden piiriin, on sen merkitys monessa suhteessa verrattavissa luottamuksensuojan periaatteeseen: vaikka tavallisesti olisi oletettava, että säännökset pysyvät voimassa, voi valtio kumota nämä uusien olosuhteiden vallitessa ja ylivoimaisen yleisen edun sitä edellyttäessä.

Luettaessa ensimmäisiä ratkaisuja, joissa korkein oikeus käsitteli luottamuksensuojaa, voi niistä jäädä vallan päinvastainen vaikutelma. Esimerkiksi asiaa käsittelevässä ensimmäisessä, lähes historiallisessa vuoden 1994 maatilain asiassa tehdyssä ratkaisussa ei ole ollenkaan arvioitu tilallisten etuihin nähden vastakkaista yleistä etua, jonka perusteella valtio päätti ennenaikaisesti mitätöidä tilallisille aikaisemmin luvatus verovapautuksen. Vaikka näin jälkeempäin voidaan maatilain asiassa tehdyn ratkaisun lähestymistapaa selittää sillä, että korkeimman oikeuden tämän aikakauden perustuslaillisuuden valvontakäytännössä olivat suhteellisuusarvioinnin peruskysymykset vielä ratkaisua vaille ja vastaava oikeuskäytäntö ja oikeusdogmatiikka vasta alkuvaiheessa,<sup>59</sup> on silti yllättävää, että korkeimman oikeuden jaosto ei pitänyt tarkoituksenmukaisena käsitellä verovapautuksen taustoja

<sup>57</sup> Näin myös EU-oikeudessa – ks. Esim. European unionin tuomioistuimen tuomio, 17.7.1997, Affish, C183/95.

<sup>58</sup> Ks. esim. M. N. Shaw. International law. Seventh edition. Cambridge University Press 2014, s. 688.

<sup>59</sup> Valtionsääntöoikeuden teoriassa omaksutun käsityksen mukaan on kolmivaiheisen suhteellisuusarvioinnin alkuna korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä perustuslaillisuuden valvontajaoston 28.4.2000 tekemä ratkaisu asiassa nro 3-4-1-6-00.

edes kaikkein yleisimmällä tasoilla. Historiallisesti oli kuitenkin kyseessä ennen uudelleenitsenäistymistä vuonna 1989 säädetty Viron Neuvostotasavallan maatilain instrumentti, ja se kumottiin aikana, jolloin meneillään oli vuoden 1993 kattavien lainsäädännöllisten uudistusten kaikkein intensiivisin kausi. Siitä huolimatta verovapautuksen perustuslainvastaisuuden toteamiseksi riitti se, että annettu lupaus oli peruttu ennaikaisesti. Kuten edellä jo huomautin, tuonaikaisen lain perustuslainvastaisuuden toteamisen perusteena käytetyt annettujen lupauksen rikkomisen erittäin laajan määritelmän vaikutusta myöhempään oikeuskäytäntöön ei voi aliarvioida.

Yksilön perusteltua luottamusta loukkaavaa yleistä etua ei ole perustuslaillisuuden valvontaan liittyvässä oikeuskäytännössä punnittu myöskään kyseistä periaatetta käsittelevässä ratkaisussa, jossa ratkaistavana oli omaisuudenpalautuksen yhteydessä entisille omistajille palautettujen asuintalojen vuokralaisten eduksi säädetyn vuokraton poistamista koskeva oikeusriita. Kyseisessä ratkaisussa sellainen lähestymistapa oli kaikin puolin perusteltu, koska – kuten jo edellä mainitsin – korkeimman oikeuden jaosto hylkäsi siinä kokonaan näkemyksen, että vuokralaisille olisi syntynyt perusteltu luottamus vuokraton pysymiseen.<sup>60</sup> Näin ollen puuttui kokonaan syy arvioida vuokraton poistamisen perusteluja. Ensimmäisen kerran suhteellisuusarviointia käytettiin oikeusriidoissa vuonna 2012 tuomiossa, joka annettiin niin sanotussa polttoaineen myynnin ALV-takuun asiassa.<sup>61</sup> Koska siihen mennessä oikeuskäytännössä oli jo melkein kahdentoista vuoden ajan käsitelty perustuslain 11 §:stä johdettua suhteellisuusperiaatetta kolmivaiheisen (toimenpiteen sopivuus, tarpeellisuus ja oikeasuhtaisuus tarkoituksiin nähden) arvioinnin pohjalta ja se oli yksiselitteisesti hyväksytty perusoikeuksien loukkauksen tarkastelussa perustuslaillisuuden valvonnan puitteissa, oli loogista käyttää sitä myös luottamuksensuojan periaatteen rajoitusten arvioinnissa. Polttoaineen myynnin ALV-takuun asiassa annetun tuomion erityispiirteenä voidaan kuitenkin pitää sitä, että aluksi korkeimman oikeuden jaosto tarkasteli suhteellisuusarvioinnin avulla erikseen luottamuksensuojan periaatteen loukkausta ja sen jälkeen vielä elinkeinovapauden loukkausta yksin. Sellaisesta lähestymistavasta on oikeuskäytännössä myöhemmin luovuttu ja luottamuksensuojan periaatteen noudattamista on tarkasteltu asiaan liittyvän perusoikeuden loukkauksen arvioinnin yhteydessä. Joka tapauksessa yleinen etu on luottamuksensuojan periaatteen loukkauksen perusteluna siitä ratkaisusta lähtien löytänyt vakituisen paikkansa perustuslaillisuuden valvontaa koskevassa oikeuskäytännössä. Tuomiosta ilmenee, millaisen painoarvon suhteessa olemassa olevaan oikeudelliseen tilanteeseen korkein oikeus sille myöntää.

Kyseistä oikeuskäytännön alaa tarkasteltaessa voidaan todeta, että vuonna 2012 polttoaineen myynnin ALV-takuun asiassa annetun tuomion jälkeen tehdyistä yhteensä kahdek-

<sup>60</sup> RKPJK 3-4-1-20-04.

<sup>61</sup> RKPJK 3-4-1-24-11.

sasta luottamuksensuojaa käsittelevästä ratkaisusta asioissa, jotka poikkeuksetta liittyvät joko verotukseen tai valtion virkamiesten sosiaalitakuujärjestelmän muokkaukseen, yhdesäkään korkein oikeus ei ole olemassa olevan lainsäädännön muuttamisen perusteluna käyttänyt pakottavaa yleistä etua.<sup>62</sup> Niissä kyseisen ajanjakson kolmessa tapauksessa, joissa korkein oikeus luottamuksensuojan yhteydessä totesi säädöksen kuitenkin perustuslain mukaiseksi, ratkaisu ei liittynyt yleisen edun ylivoimaisuuteen suhteessa yksilön odotuksiin, vaan tapauksissa todettiin, että valituksen tekijälle ei ole syntynyt perusteltua luottamusta.<sup>63</sup> Näin ollen voidaan todeta, että kun korkeimman oikeuden mukaan henkilölle on syntynyt perusteltu luottamus, se on tähän asti jokaisessa tapauksessa todennut sen loukkaamisen perustuslainvastaiseksi. Perustelujen kirjo on tietenkin monipuolinen: siihen ovat vaikuttaneet konkreettisesti tapauksessa tarkasteltavan perusoikeuden olemus ja lakimuutoksen taustat. Olennaisimpina argumentteina tähänastisessa perustuslaillisuuden valvontakäytännössä on esiin nostettava kysymys siitä, onko kiistanalaisen muutoksen perustana oleva säädös annettu väliaikaisena vai pysyvänä. Oleellisia ovat myös säädöksen voimassaoloaika, muutoksen ansiosta saavutettavan säästön laajuus valtiontalouden kannalta sekä siitä seuraavien perustelujen painoarvo eri henkilöiden erilaisen kohtelun yhteydessä.

On selvä, että maatilalain asiassa annetun tuomion vaikutuksesta on sitä seuraavassa oikeuskäytännössä suojattu huomattavasti säädöksen adressaatin perusteltua luottamusta siihen, että tietyksi määräajaksi säädetyt säädökset ovat voimassa ainakin siinä sääntelyssä määrätyn määräajan loppuun asti. Ainakin silloin kun lainsäätäjä ei ole varsinaiseen määräajaksi säädettyyn säädökseen (esimerkiksi verokannan korottamisen aikatauluun) liittänyt varauksia eli säännöstä, joka kuvaannollisesti sanottuna toimii varoitusmerkinä siitä, että säädöstä voidaan muuttaa jo ennen sen määräajan päättymistä, on tällaisen tietyksi määräajaksi säädetyin järjestelmän muuttamiseksi esitettävä hyvin painavia argumentteja. Eli kuten korkein oikeus on todennut ympäristönkäytön maksun asiassa, määräajaisen järjestelmän muuttamiseksi henkilön kannalta epäsuotuisaan suuntaan on löydyttävä painavimmat taivotteet kun toistaiseksi annetun säännöksen kohdalla.<sup>64</sup> Vaikka puhdasta ympäristöä on pidettävä painavana yleisenä etuna ja ympäristönkäytön on tapahduttava luonnonvarojia säästämällä, ei tilanteessa, jossa ympäristönkäytön määrät on säädetty lyhyeksi määräajaksi eivätkä ulkopuoliset olosuhteet ole sittemmin muuttuneet yllättäen ja laajamittaisesti, mainituilla asianhaaroilla ole suurempaa painoarvoa kuin yrittäjien perustellulla luottamuksella siihen, että määräajaksi annettu säädös on voimassa määräajan loppuun asti.<sup>65</sup>

<sup>62</sup> Ks. RKPJK ja RKÜK 3-4-1-24-11; 3-4-1-27-13; 3-4-1-18-14; 3-4-1-1-14; 3-4-1-21-15.

<sup>63</sup> Ks. RKPJK 3-4-1-1-15; 3-4-1-5-17 ja 5-17-13. Vaikka viimeksi viitatussa asiassa korkein oikeus totesi riidanalaisen säädöksen mitättömäksi, perustuu sen päätös myös tarkastelun alaisena olleen ja kantajalta puuttuvaksi todettuun luottamuksensuojan periaatteen rikkomisen sijaan yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamatta jättämiseen.

<sup>64</sup> RKPJK 3-4-1-27-13, 69 kohta.

<sup>65</sup> Idem. 70 kohta ja sitä seuraavat kohdat, erityisesti 80 kohta.

Annettujen säädösten määräaikaisuudella – vaikka tietyllä tavoin päinvastaisessa merkityksessä – oli ratkaiseva merkitys valtion virkamiesten virkaeläkkeiden uudistuksen asioissa. Yhtäältä niitä koskevista ratkaisuista seuraa, että säädökseen perustuva perusteltu luottamus on sitä vahvempi, mitä pidemmän ajan kyseinen tietyn etuuden antanut säädös on ollut voimassa. Koska esimerkiksi säädös, jonka mukaan tuomarin virkaeläkkeeksi oli määrätty 75 prosenttia hänen viimeisestä virkapalkastaan, joka on laskettava uudelleen virkapalkan noustessa, oli ollut muutoksitta voimassa vuodesta 1991 lähtien, oli se luonut vahvan perustellun luottamuksen. Toisaalta talouskriisin johdosta virkapalkkojen alentaminen oli tarkoitettu valtionbudjetin kulujen vähentämisen tilapäiseksi toimenpiteeksi eli näin ollen vahvistetuksi lupaukseksi siitä, että taloustilanteen kohentuessa palataan entiseen palkkatasoon. Vaikkakin eläkejärjestelmän kestävyydellä on olennainen merkitys, yleistä etua (ottaen erityisesti huomioon se, että kaavaillun muutoksen vaikutus tuomioistuinten budjettiin olisi yhtä prosenttia pienempi) ei voida pitää painavampana kuin eläkkeelle jääneiden tuomareiden perusteltua luottamusta siihen, että tuomarin virkapalkan noustessa heidän eläkkeensä lasketaan uudelleen. Loppujen lopuksi kyseinen tuomareitten virkaeläkkeiden uudistuksen asia ratkaistiin yhdenvertaisuusperiaatteeseen tukeutuen, koska se, ettei vastaavan muutoksen soveltamissäännöksiä ollut loppuun asti harkittu, aiheutti jo eläkkeellä olevien tuomarien jakautumisen kahteen ryhmään ja sen, että eläkkeen määrä riippui satunnaisesti ajankohdasta, jolloin he olivat jääneet eläkkeelle.<sup>66</sup> Analogisesti eli yhdenvertaisuusperiaatteen rikkomisen pohjalta (eläkkeelle jääneet tuomarit muodostivat kaksi erisuuruista eläkettä saavaa ryhmää, joiden erilaiseen kohteluun ei löytynyt järkevää perustetta) ratkaistiin myös loput valtion virkamiesten virkaeläkkeen uudistusta käsittelevät asiat, ja pääpiirteissään analogiset olivat myös niissä tehtyjen ratkaisujen argumentit, jotka koskivat luottamuksensuojaa (virkaeläke on valtion antama pitkäaikainen lupaus, joka luo vahvan perustellun luottamuksen *versus* riitautetusta muutoksesta seuraava korkeintaan minimaalinen säästö eläkekassalle).<sup>67</sup> Perustuslain näkökannalta nämä kolme virkaeläkejärjestelmän muutoksesta alkuunsa saanutta asiaa olisi voitu näin ollen ratkaista myös yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamisen tarkastelun perusteella ja luottamuksensuojan periaatetta käyttämättä. Juuri näitä perusteluja käyttäen korkein oikeus totesi tähän asti viimeisimmässä virkaeläkeuudistusta koskevassa asiassa, että tuomarin työkyvyttömyyseläkkeen määrääminen riippuvaiseksi ainoastaan kantajan työkyvyttömyyden aiheuttaneen taustatilan ajankohdasta ja hänen terveydentilastaan ei oikeuta kantajan syrjintää.<sup>68</sup>

<sup>66</sup> RKÜK 3-4-1-1-14.

<sup>67</sup> Ks. RKÜK 3-4-1-18-14 ja RKPJK 3-4-1-21-15.

<sup>68</sup> RKPJK 5-17-13.

## Yhteenveto

Vaikka nykyään luottamuksensuojan periaatetta koskeva oikeuskäytäntö on laaja ja monipuolinen, ei kuitenkaan kaikkea periaatteeseen liittyvää voida pitää selvitettyinä. Käytäntö on vaihteleva sellaisissa kysymyksissä kuin kenelle ja millä ehdoilla perusteltu luottamus voi syntyä ja millaisten ylivoimaisten vastakkaisten julkisten intressien olemassa ollessa sitä voidaan rikkoa. Ensimmäisessä tapauksessa tähänastiset korkeimman oikeuden ratkaisut ovat tukeneet sekä kapeaa määritelmää (kyseisen periaatteen suoja laajenee vain niille henkilöille, jotka ovat jo ryhtyneet käyttämään vastaavalla säädöksellä heille annettua subjektiivista oikeutta) että laajaa määritelmää (perusteltu luottamus voi syntyä myös voimassa olevan lain pohjalta, jos henkilö on sen adressaatti). Jälkimmäinen määritelmä on selvästi äärimmäisen laaja eikä vastaa luottamuksensuojan tavoitetta suojata jo olemassa olevia oikeuksia oikeussääntöjen muuttamisen poissulkemisen sijaan, mikä kuitenkin jo olemuksellisesti voi olla joidenkin henkilöryhmien kannalta epäsuotuisaa. Se, että perustuslaillisuuden valvontakäytännössä yksilöllä olevan perustellun luottamuksen suoja on useimmissa tapauksissa pidetty vastakkaista yleistä etua painavampana, näyttää puhuvan sen puolesta, että luottamuksensuojan periaate on erittäin merkittävä perustuslain periaate. Tätä sopii kuitenkin epäillä. Vaikka perustuslain periaatteita ei ole asetettu erityisen tarkkaan tärkeysjärjestykseen, on selvää, että esimerkiksi verrattuna demokratiaperiaatteeseen luottamuksensuojan periaate on verrattain heikko periaate. Ilmeisesti ei ole epäilystäkään siitä, että perustuslaki, demokraattisen valtion perusasiakirja, tunnustaa vaaleissa voittaneen enemmistön oikeuden muuttaa voimassa olevaa oikeutta tarvittaessa myös laajamittaisesti. Perustuslaista johtuvan sitä vastustavan kiellon tulee näin ollen olla erittäin tarkasti määritelty, ja se voi edellä mainitusta johtuen toimia vain äärimmäisen rajoitetuissa tapauksissa. Luottamuksensuojan periaatteen antama suoja ei kuitenkaan saisi mennä demokraattisen yhteiskunnan tavallisia vähemmistön suojamekanismeja pidemmälle. Modernin oikeusjärjestyksen avoimuus ulkoisille vaikutteille sekä tästä johtuva suuri dynaamisuus voivat olla ajoittain häiritseviä mutta kuitenkin välttämättömiä ilmiöitä. On totta, että oikeudelliset muutokset eivät saa olla liian yllättäviä niille, joille vastaavat säädökset on osoitettu, mutta yleensä tämä ongelma vältetään jättämällä säädöksen antamisen ja voimaantulon väliin tarpeeksi pitkä *vacatio legis*. Tämä takaa henkilöille mahdollisuuden mukauttaa ajoissa toimintaansa ja sopeutua uusiin oloihin. Perustuslain voiman omaavan lain muuttamisen kiellon tulee jäädä *ultima ratio* -välineeksi. Annetun säädöksen vakiinnuttamisessa tulisi näin ollen suosia oikeudellisten muutosten ennakoitavuutta.