

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Jaakko Haaparanta

**OMAISUUDEN PERUSTUSLAINSUOJA
KÄYTTÖRAJOITUSTILANTEISSA**

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeuden opintosuunta

Tampere 2015

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma

Julkisoikeuden opintosuunta

HAAPARANTA, JAAKKO: Omaisuuden perustuslainsuoja käyttörajoitustilanteissa

Pro gradu -tutkielma, XIV + 79 sivua

Joulukuu 2015

Tutkimuksessa selvitetään Suomen perustuslain (731/1999) 15 §:n 1 momentin sääntelemän omaisuudensuojan yleissäännöksen perustuslaillisia rajoja. Tutkimus keskittyy tarkastelemaan säännöksen nojalla arvioitavia omaisuuden käyttörajoituksia, jolloin valtiosääntöoikeudellinen arviointi jää perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten varaan. Tässä tarkastelussa keskeisenä kysymyksenä on se, kuinka paljon nykyisen tulkintakäytännön perusteella omaisuuden käyttöä voidaan rajoittaa perustuslain sallimissa rajoissa.

Perusoikeusuudistuksen jälkeisenä aikakautena koko perusoikeusjärjestelmän tasolla tapahtuneet muutokset ovat muokanneet omaisuudensuojan yleislausekkeen tulkintaympäristöä. Muun muassa perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeus ja perusoikeusjärjestelmän kansainvälinen viitekehys ovat muuttaneet omaisuudensuojan tulkintaa. Tutkimuksessa tarkastellaan, kuinka omaisuudensuojakäsitysten uudistuminen on näkynyt eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten ratkaisukäytännössä.

Perustuslain 15 §:n 1 momentin omistusoikeuden rajoittamista käyttörajoituksin voidaan pitää kohtuullisen merkittävänä perusoikeusrajoituksena. Juuri omaisuuden käyttörajoitukset ja taloudellisesti merkittävät omaisuuteen liittyvät lakisääteiset velvoitteet ovat omaisuuden perusoikeussuojan valtiosääntöoikeudellisesti problemaattisin osa. Omaisuudensuojan yleissäännöksestä ei seuraa vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä täyden korvauksen vaatimusta. Korvauskysymys onkin tutkimuksessa yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä arvioitaessa omaisuudensuojan rajoittamisen hyväksyttävyyttä.

Tutkimuksen metodologinen perusta on oikeusdogmaattinen, jonka avulla tutkimuksessa arvioidaan omaisuuden perustuslainsuojan ja muun lainsäädännön välisiä normikollisioita. Omaisuudensuojan alati muuttuva tulkintaympäristö johtaa myös tekemään tulkintoja omaisuuden käyttörajoitusten soveltuvuudesta perusoikeusjärjestelmän asettamiin nykyisiin vaatimuksiin. Tässä yhteydessä tutkimuksessa tukeudutaan oikeuspoliittiseen tutkimusmetodiin.

SISÄLLYS

LÄHTEET.....	IV
LYHENTEET	XIV
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimuksen aihepiiri	1
1.2 Kysymyksenasettelu ja rajaukset	3
1.3 Tutkimusmetodi ja lähdeaineisto	7
1.4 Tutkimuksen rakenne	9
2 OMAISUUDEN KÄYTTÖRAJOITUKSET	11
2.1 Omaisuudensuoja perusoikeutena	11
2.1.1 Omistusoikeus ja omaisuus käsitteinä	11
2.1.2 Omaisuudensuojan tulkinnalliset lähtökohdat	13
2.1.3 Henkilöllinen ulottuvuus	17
2.1.4 Omaisuudensuojasäännös perustuslaissa	20
2.1.5 Euroopan ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuoja-artikla	22
2.1.6 Omaisuudensuoja EU-oikeuden järjestelmässä	25
2.2 Omaisuuden käyttörajoitusten ulottuvuudet	27
2.2.1 Omaisuudensuojan rajoittaminen.....	27
2.2.2 Omaisuuden käyttörajoitusten kokoavia lähtökohtia.....	31
2.2.3 Omaisuuden oman käytön rajoittaminen	32
2.2.4 Omaisuuden käyttövelvoitteet.....	33
2.2.5 Sietämisvelvoite	35
3 OMAISUUDEN KÄYTTÖRAJOITUSTEN PERUSTUSLAILLISET RAJAT	38
3.1 Vertikaaliset ja horisontaaliset asetelmat.....	38
3.2 Hyväksyttävät rajoitusperusteet	40
3.3 Muut perusoikeudet rajoitusperusteina	43
3.4 Sosiaalinen sidonnaisuus.....	45
3.5 Tosiasiallinen pakkolunastus	46
3.6 Käyttörajoitusten korvauksellisuus	49
3.7 Ekskurssi: oikeustaloustieteellinen näkökulma kalastuslainsäädäntöön.....	53
4 MUUTTUVA TULKINTAYMPÄRISTÖ	57
4.1 Lainsäätäjän ajankohtaiset tulkintalinjat	57
4.2 Omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden välinen jännitteisyys.....	60
4.3 Poikkeuslakien käyttöala omaisuuden käytön rajoittamiseksi	66
4.4 Valtuuslakikonstruktio – tapaus vesilain uudistus	70
5 JOHTOPÄÄTÖKSET	77

LÄHTEET

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis: Mitä seuraavaksi? *Lakimies* 6–7/1998, s. 983–991.

Airaksinen, Jussi: Petolinnun pesäpuun ympäristön rauhoittaminen turvetuotannon ympäristöluvan yhteydessä – *KHO* 2015:3. *Lakimies* 5/2015, s. 720–726.

Alexy, Robert: *A Theory of Constitutional Rights*. Oxford 2002.

Arajärvi, Pentti: Yksilön velvollisuuksista. Teoksessa Kanninen, Heikki – Koskinen, Hannu – Rosas, Allan – Tuori, Kaarlo (toim.): *Puhuri käy – Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiösääntömme*. Helsinki 2009, s. 389–432.

Belinskij, Antti – Paloniitty, Tiina – Soininen, Niko: Tulkinnan arvosidonnaisuus ympäristöoikeudessa. *Lakimies* 5/2015, s. 613–633.

Bengtsson, Bertil: *Ersättning vid offentliga ingepp 2. Allmänna ersättningsprinciper*. Göteborg 1991.

Hallberg, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka ym.: *Perusoikeudet. 2., uudistettu painos*. Helsinki 2011, s. 29–59.

Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen Veli-Pekka: *Perusoikeudet. 2., uudistettu painos*. Helsinki 2011.

Hidén, Mikael: Kirjallisuutta. Laaksonen, Kalevi: Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja. *Lakimies* 4/1999, s. 598–611.

Hidén, Mikael: Kirjallinen asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 277/2009 vp vesilainsäädännön uudistamiseksi. 2010.

Hirvelä, Päivi – Heikkilä, Satu: *Ihmisoikeudet – käsikirja EIT:n käytäntöön*. Porvoo 2013.

Hollo, Erkki: Näkökulmia vesioikeuden uudistamiseen. Teoksessa Männistö, Jarkko (toim.): *Prosessioikeudellisia erityiskysymyksiä*. Juhlajulkaisu Antti Jokela 26.1.2005. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. A. Juhlajulkaisu N:o 14. Turun yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta 2004, s. 63–83.

Hollo, Erkki J.: *Vesioikeus*. Porvoo 2014.

Kaira, Kaarlo: Tuotantokomiteat ja perustuslaki. *Lakimies* 1946, s. 165–172.

Kaisto, Janne – Tepora, Jarno: *Esineoikeus eurooppalaistuvassa Suomessa*. Hämeenlinna 2012.

Karhu, Juha: Tekijänoikeus ja omaisuudensuoja. Teoksessa Aarto, Markus ja Vartiainen, Markku (toim.): Oikeus kansainvälisessä maailmassa. Ilkka Saraviidan juhla-kirja. Helsinki 2008, s. 441–465.

Kartio, Leena: Esineoikeuden perusteet. Helsinki 2001.

Kimminich, Otto: Omaisuudensuoja ja pakkolunastus Saksan liittotasavallan oikeusjärjestyksessä. Lakimies 7/1990, s. 827–844.

Kultalahti, Jukka: Omaisuudensuoja ympäristönsuojelussa. Jyväskylä 1990.

Kumpula, Anne: Kaivosalue-lunastuslupa, yleinen tarve ja täysi korvaus. Teoksessa Iire, Tero (toim.): Varallisuus, vakuudet ja velkojat. Juhlajulkaisu Jarmo Tuomisto 1952 – 9/6 – 2012. Jyväskylä 2012, s. 183–197.

Kuusiniemi, Kari: Perusoikeudet ja ympäristö. Teoksessa Kuusiniemi, Kari ym.: Ympäristöoikeus. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2013, s. 207–236. (*Kuusiniemi 2013a*)

Kuusiniemi, Kari: Ympäristöoikeus oikeudenalana. Teoksessa Kuusiniemi, Kari ym.: Ympäristöoikeus. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2013, s. 49–105. (*Kuusiniemi 2013b*)

Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2013.

Laaksonen, Kalevi: Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja. Jyväskylä 1998.

Lavapuro, Juha: Miksi perustuslaille ei pitäisi antaa etusijaa? Teoksessa Länsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim): Perusoikeuspuheenvuoroja. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Julkisoikeuden sarja A N:o 32. Turku 1998, s. 85–102.

Lavapuro, Juha: KKO 2005:72. Oikeudenkäyntimenettely. Kanteen hylkääminen haastetta antamatta. Selvästi perusteeton vaatimus. Oikeusjärjestyksen vastaisuus. Lakimies 6/2005, s. 955–971.

Lavapuro, Juha: Perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimuksen vaikutuksista oikeuskäytännössä. Lakimies 4/2008, s. 582–611.

Länsineva, Pekka: Omaisuudensuoja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä. Lakimies 3/1993, s. 305–321.

Länsineva, Pekka: Omaisuudensuoja ja perusoikeusuudistus. Oikeus 1995:4, s. 351–360.

Länsineva, Pekka: Perusoikeudet – nyt. Teoksessa Länsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim): Perusoikeuspuheenvuoroja. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Julkisoikeuden sarja A N:o 32. Turku 1998, s. 103–119.

Länsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 235. Jyväskylä 2002.

Länsineva, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä ja kaivoslainsäädännön uudistaminen. Teoksessa Oikeustiede – Jurisprudentia – Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja XXXIX. Jyväskylä 2006, s. 97–150.

Länsineva, Pekka: Kirjallinen asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 277/2009 vp vesilainsäädännön uudistamiseksi. 2010.

Länsineva, Pekka: Omaisuudensuoja (PL 15 §). Teoksessa Hallberg, Pekka ym.: Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. Helsinki 2011, s. 549–604.

Länsineva, Pekka: Luontoarvot, ympäristönsuojelulain uudistushanke ja perusoikeuskysymykset. Selvitys ympäristöministeriölle. 2012. Ladattavissa osoitteesta: http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Lainsaadanto_ ja_ohjeet/Ymparistonsuojelun_valmisteilla_oleva_lainsaadanto/Ymparistonsuojelulain_uudistaminen (Viitattu 13.12.2015).

Määttä, Kalle: Oikeustaloustieteen perusteet. Helsinki 2006.

Määttä, Kalle: Oikeustaloustieteellinen näkökulma kotimaiseen lainvalmisteluun. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 242. Helsinki 2009.

Määttä, Tapio: Maanomistusoikeus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 220. Helsinki 1999.

Neuvonen, Riku – Rautiainen, Pauli: Lakivaraukset Suomen perusoikeusjärjestelmässä. Lakimies 2/2015, s. 222–248.

Nuotio, Kimmo: Oikeuden toteutumisesta monimutkaistuvassa yhteiskunnassa. Lakimies 7/1996, s. 1019–1035.

Ojanen, Tuomas: KKO 2004:26. Rakennussuojelu. Perustuslaki. Omaisuudensuoja. Perustuslain etusija. Lakimies 5/2004, s. 911–928.

Ojanen, Tuomas: Perusoikeusjuridiikka. Helsinki 2015.

Ojanen, Tuomas: Perusoikeuspluralismi kotimaisessa tuomioistuimessa. Defensor Legis N:o 4/2011, s. 442–455.

Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin: Liikkumisvapaus (PL 9 §). Teoksessa Hallberg, Pekka ym.: Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. Helsinki 2011, s. 317–387.

Ojanen, Tuomas: Perus- ja ihmisoikeudet – eurooppalaisen konstitutionalisin Akilleen kantapää? Lakimies 7–8/2009, s. 1106–1124.

Paasto, Päivi: Absoluuttinen ja eksklusiivinen omistusoikeus – yhäkö käypä käsite? *Lakimies* 7–8/2004, s. 1292–1317.

Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus. 5., uudistettu painos. Liettua 2012.

Peltomaa, Hannu: Käyttörajoitus ja pakkolunastus omaisuudensuojan kannalta. *Edilex-artikkeli* 9.2.2001.

Pöyhönen, Juha: Uusi varallisuus oikeus. 2. painos. Saarijärvi 2003.

Saarnilehto, Ari – Annola, Vesa – Hemmo, Mika – Karhu, Juha – Kartio, Leena – Tammi-Salminen, Eva – Tolonen, Juha – Tuomisto, Jarmo – Viljanen, Mika: Varallisuus oikeus. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2012.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2000. Jyväskylä 2000.

Saraviita, Ilkka: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Jyväskylä 2005.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. 2., uudistettu painos. Hämeenlinna 2011.

Scheinin, Martin: Poikkeuslait ja perusoikeusuudistus. *Lakimies* 5–6/1996, s. 816–831.

Schwab, Klaus (toim.): The Global Competitiveness Report 2015–2016. World Economic Forum. Sveitsi 2015. Saatavilla osoitteesta: http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf. Viitattu 13.12.2015.

Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu A-sarja N:o 234. Vammala 2003.

Suvantola, Leila: Älä kieltäydy kahdesti – luonnonsuojelulain 53.1 §:n mukaisista korvauksista. *Ympäristöjuridiikka* 2/2005, s. 49–75.

Tolvanen, Jukka Pekka: Maankäytön luonnonsuojelullinen sääntely. Helsinki 1998.

Tuori, Kaarlo: Kriittinen oikeuspositivismi. Vantaa 2000.

Ungern, Henrik: Käytönrajoitusten korvaamisesta yleiskaavoituksessa. Raportteja ja artikkeleita N:o 154. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitos PTT. Helsinki 1997.

Venice Commission (European Commission for Democracy through Law): Opinion on the Constitution of Finland. Opinion No. 420 / 2007. CDL-AD(2008)010. Strasbourg 7.4.2008.

Vihervuori, Pekka: Hallitusmuodon 14 a § ja horisontaalisuhteet. Teoksessa Länsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeuspuheenvuoroja. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisu. Julkisoikeuden sarja A N:o 32. Turku 1998, s. 237–253.

Vihervuori, Pekka: Kirjallinen asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 277/2009 vp vesilainsäädännön uudistamiseksi. 6.4.2010.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeusjärjestelmä ja ympäristö. Teoksessa Thure, Veli Matti (toim.): Oikeus ja oikeudenmukaisuus. Oikeustieteen päivät 3.–4.6.1999 Joensuussa. Joensuu 1999, s. 91–101. (*Viljanen 1999a*)

Viljanen, Veli-Pekka: Poikkeuslakien välttämisen periaate. Lakimies 6–7/1999, s. 961–972. (*Viljanen 1999b*)

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Vantaa 2001.

Viljanen, Veli-Pekka: Kirjallinen asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 277/2009 vp vesilainsäädännön uudistamiseksi. 5.5.2010.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa Hallberg, Pekka ym.: Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. Helsinki 2011, s. 89–137.

Zitting, Simo – Rautiala, Martti: Esineoikeuden oppikirja. Helsinki 1963.

Virallislähteet

Valtiopäiväasiakirjat

EV 355/2010 vp – HE 277/2009 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen Eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamisesta.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 183/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle ampuma-aselainsäädännön ja laiksi poliisilain 23 §:n sekä laiksi poliisin henkilörekistereistä annetun lain 19 ja 20 §:n muuttamisesta.

HE 80/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle menettämisseuraamuksia koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 105/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kalastuslain 11 §:n muuttamisesta.

HE 101/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rakennusperinnön suojelemisesta sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 57 ja 166 §:n ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta.

HE 273/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 277/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi.

HE 257/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle pelastuslaiksi ja laiksi meripelastuslain 23 §:n muuttamisesta.

HE 161/2012 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi rakennuksen energiatodistuksesta, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta annetun lain muuttamisesta sekä rakennuksen ilmastointijärjestelmän kylmälaitteiden energiatehokkuuden tarkastamisesta annetun lain kumoamisesta.

HE 214/2013 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 20/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle ampumaratalaiksi sekä laeiksi ampuma-aselain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 192/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kalastuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 82/2015 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta sekä luonnonsuojelulain ja metsästyslain muuttamisesta.

PeVL 3/1982 vp – HE 247/1981 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle oikeustoimen kohtuullistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 18/1982 vp – HE 279/1982 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi Ounasjoen erityissuojelusta.

PeVL 8/1986 vp – HE 25/1986 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle koskiensuojelulaiksi.

PeVL 13/1986 vp – HE 62/1986 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laeiksi avioliittolain sekä siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 4/1990 vp – HE 34/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi Kyrönjoen erityissuojelusta.

PeVL 8/1993 vp – HE 192/1992 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi poronhoitolain 4 §:n muuttamisesta.

PeVL 21/1993 vp – LA 25/1992 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto ehdotuksesta laiksi Kemijoen yläosan erityissuojeluksi.

PeVL 29/1993 vp – HE 267/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi tallettajien saamisten turvaamisesta säästökassatoimintaa harjoittavassa osuuskunnassa.

PeVL 8/1996 vp – LA 4/1995 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto lakialoitteesta laiksi kalastuslain muuttamisesta.

PeVL 15/1996 vp – HE 81/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi ampuma-aseista ja ampumatarpeista annetun lain muuttamisesta.

PeVL 21/1996 vp – HE 79/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 45/1996 vp – HE 241/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi eläkelaitosten vakavaraisuussäännösten uudistamisesta.

PeVL 17/1997 vp – HE 81/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi aravavuokra-asuntojen ja aravavuokratalojen käytöstä, luovutuksesta ja omaksilunastamisesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 35/1997 vp – HE 183/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle ampuma-aselainsäädännön ja laiksi poliisilain 23 §:n sekä laiksi poliisin henkilörekistereistä annetun lain 19 ja 20 §:n muuttamisesta.

PeVL 38/1998 vp – HE 101/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 33/2000 vp – HE 80/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle menettämisseuraamuksia koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 34/2000 vp – HE 73/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi telemarkkinalain muuttamisesta.

PeVL 15/2003 vp – HE 76/2003 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi luonnonsuojelulain uudistamisesta.

PeVL 3/2005 vp – HE 17/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle maantielaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 8/2006 vp – HE 203/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle Elintarviketurvallisuusviraston perustamisen edellyttämistä muutoksista eräisiin lakeihin.

PeVL 19/2006 vp – HE 226/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain muuttamisesta.

PeVL 6/2010 vp – HE 101/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi rakennusperinnön suojelemiseksi sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 57 ja 166 §:n ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta.

PeVL 20/2010 vp – HE 29/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle kalastuslain muuttamisesta.

PeVL 32/2010 vp – HE 273/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 61/2010 vp – HE 277/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 8/2012 vp – HE 135/2011 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi kalastuslain muuttamisesta.

PeVL 24/2012 vp – HE 104/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi kasvinterveyden suojelemisesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 10/2014 vp – HE 214/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 13/2014 vp – HE 20/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen Eduskunnalle ampumaratalaiksi sekä laeiksi ampuma-aselain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 30/2014 vp – HE 76/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi terveydensuojelulain muuttamisesta.

PeVL 58/2014 vp – HE 192/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle kalastuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 67/2014 vp – HE 324/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVM 10/1998 vp – HE 1/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

YmVM 8/1996 vp – HE 79/1996 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi.

Muut virallislähteet

KM 1992:3. Perusoikeuskomitean mietintö. Oikeusministeriö. Helsinki 1992.

OM 5/41/2015. Asettamispäätös. Vesilain käyttöoikeussäätelyn uudistamistyöryhmä. 30.4.2015. Oikeusministeriö.

Oikeustapaukset

Korkein oikeus

KKO 2004:26

KKO 2014:72

KKO 2014:73

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2014:13

KHO 2014:57

KHO 2014:124

KHO 2014:126

KHO 2015:3

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Agrotexim ym. v. Kreikka (24.10.1995)

Allan Jacobsson v. Ruotsi (25.10.1989)

Chassagnou ym. v. Ranska (29.4.1999)

Fadeyeva v. Venäjä (9.6.2005)

Fredin v. Ruotsi (18.2.1991)

Herrmann v. Saksa (26.6.2012)

Matos e Silva, Lda., ym. v. Portugali (16.9.1996)

Oluic v. Kroatia (20.5.2010)

Papamichalopoulos ym. v. Kreikka (24.6.1993)

Pine Valley Developments Ltd ym. v. Irlanti (29.11.1991)

Posti ja Rahko v. Suomi (24.9.2002)

S. A. Dangeville v. Ranska (16.4.2002)

Saliba v. Malta (8.11.2005)

Schneider v. Luxemburg (10.7.2007)

Sporrong ja Lönnroth v. Ruotsi (23.9.1982)

Öneryıldız v. Turkki (30.11.2004)

Verkkolähteet

Motiva Oy: Omakotitalojen energiatodistusten hinnat laskeneet (29.1.2015). Saatavilla osoitteesta: <http://energiatodistus.motiva.fi/uutiset/omakotitalojen-energiatodistusten-hinnat-laskeneet-29012015/>. Viitattu 13.12.2015.

LYHENTEET

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18–19/1990)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
ELY-keskus	elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus
EU	Euroopan unioni
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
EV	eduskunnan vastaus
HE	hallituksen esitys
HM	Suomen Hallitusmuoto (17.7.1919/94)
KaivosL	kaivoslaki (10.6.2011/621)
KHO	korkein hallinto-oikeus
KiintRekl	kiinteistörekisterilaki (16.5.1985/392)
KKO	korkein oikeus
KM	komiteamietintö
Jätel	jätelaki (17.6.2011/646)
OM	oikeusministeriö
LA	lakialoite
LSL	luonnonsuojelulaki (20.12.1996/1096)
PeVL	eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki (11.6.1999/731)
SopS	sopimussarja
vp	valtiopäivät
YmVM	eduskunnan ympäristövaliokunnan mietintö
ään.	äänestys

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen aihepiiri

Omaisuuksensuoja on vanhimpia perusoikeuksia ja sillä on ollut perinteisesti vahva asema suomalaisessa perusoikeusjärjestelmässä¹. Omaisuuksensuojan vanhastaan vahva asema on kuitenkin heikentynyt suhteessa muihin perusoikeuksiin perusoikeusuudistuksen jälkeisessä perusoikeuskehityksessä, mikä on tuonut säännöksen tulkintaa lähemmäs muita perusoikeuksia. Omaisuuksensuojasta on tullut ikään kuin yksi perusoikeus muiden joukossa.² Perusoikeussäännöstö uudistettiin kokonaisuudessaan vuonna 1995 voimaan tulleella lailla Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta (969/1995). Omaisuuksensuojasäännöksen sanamuoto säilyi uudistuksessa pääosin entisellään. Perusoikeusuudistuksen keskeisenä tavoitteena oli lisätä perusoikeuksien suoraa sovellettavuutta tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sekä parantaa yksityisten ihmisten mahdollisuutta vedota oikeuksiensa tueksi välittömästi perusoikeussäännöksiin.³ Uudistetut perusoikeussäännökset siirrettiin sittemmin sellaisenaan nykyiseen Suomen perustuslakiin (731/1999), jonka voimassaolokautena omaisuuksensuojan tehon on nähty entisestään kaventuneen⁴.

Perusoikeusuudistuksen jälkeisenä aikakautena PL 15.1 §:n omaisuuksensuojan yleislausekkeen tulkinnassa on tapahtunut muutoksia. Yleislausekkeen mukaan »Jokaisen omaisuus on turvattu»⁵. Omaisuuksensuojasäännöksen yleislausekkeen nojalla arvioidaan muun muassa omaisuuden käyttörajoitustilanteita. Tulkintadoktriinin muutos on näkynyt eduskunnan perustuslakivaliokunnassa, joka vakiintuneesti suorittaa lakien perustuslainmukaisuuden ennakkollista valvontaa Suomessa. Perustuslakivaliokunta toteaa esimerkiksi rakennusperinnön

¹ Ks. esim. Schwab 2015, s. 169. Maailman talousfoorumien WEF:n (World Economic Forum) eri maiden kilpailukykyä mittaavassa vertailussa ”The Global Competitiveness Report 2015–2016” Suomi sijoittui ensimmäiseksi, kun mittarina oli omaisuuksensuojan vahvuus.

² Länsineva 2011, s. 551; Saraviita 2005, s. 417.

³ PeVM 25/1994 vp, s. 4.

⁴ Ks. Saraviita 2005, s. 428–432.

⁵ Perustuslain omaisuuksensuojasäännös sisältää 1 momentin yleislausekkeen lisäksi 2 momentin, joka koskee ainoastaan pakkolunastustilanteita. Sen mukaan »Omaisuuksensuojasta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla».

suojelua koskevan lakiehdotuksen lausunnossaan (PeVL 6/2010 vp), ettei omaisuuden käyttörajoitusten arviointi voi perustua enää samoihin lähtökohtiin, joihin valiokunta päätyi 1980-luvulla antamissaan ratkaisuisissa⁶.

Koko perusoikeusjärjestelmän tasolla tapahtuneet muutokset ovat muokanneet omaisuuden suojan yleislausekkeen tulkintaympäristöä. Muun muassa PL 20 §:n ympäristövastuusäännös on muuttanut omaisuudensuojan tulkintaa. Tuomioistuimissa omaisuudensuojan tulkintadoktriinin muutosta ei ole aina huomioitu riittävästi. Esimerkiksi korkeimman oikeuden perustuslain 106 §:n soveltamista koskevassa ratkaisussa (KKO 2004:26) tuomioistuimen enemmistö arvioi rakennussuojelulain (60/1985) suhdetta omaisuudensuojasäännökseen yli 20 vuotta vanhojen perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella. Tuomioistuimen ratkaisu ei nojautunut ratkaisuhetkellä vallalla olleeseen omaisuudensuojakäsitykseen, vaan se ikään kuin oletti, ettei omaisuudensuojakäsityksessä ollut olennaisesti muuttunut mikään viimeisten 20 vuoden aikana.⁷

PL 15.1 §:n omistusoikeuden rajoitusta käyttörajoituksin voidaan pitää kohtuullisen merkittävänä perusoikeusrajoituksena. Yleensä julkinen valta välttää kalliita PL 15.2 §:n mukaisia pakkolunastuksia ja tavoitteisiin pyritään omaisuuden käyttörajoituksin ja toimintavelvoittein, jolloin käyttörajoitteinen omistusoikeus säilytetään omistajalla. Juuri käyttörajoitukset ja taloudellisesti merkittävät omaisuuteen liittyvät lakisääteiset velvoitteet ovat omaisuuden perusoikeussuojan valtiosääntöoikeudellisesti problemaattisin osa.⁸

Omaisuuden käyttörajoitukset eroavat pakkolunastuksesta siinä, että pakkolunastuksessa jokin varallisuusoikeudellinen etuus siirtyy subjektilta toiselle, kun taas rajoitukset merkitsevät oikeudenhaltijan oikeuksien kaventamista ilman, että jokin yksittäinen subjekti saa itselleen rajoitusta vastaavan edun. Käyttörajoitustilanteissa ainoastaan kielletään esimerkiksi kiinteistön omistajalta jokin aiemmin sallittu kiinteistön käyttötapa, mutta kyseistä käyttötappaa ei kuitenkaan sallita millekään toiselle subjektille. Pakkolunastuksen ja omaisuuden käyttörajoituksen välillä on usein eroa myös siinä suhteessa, että pakkolunastus kohdistuu tyypillisesti

⁶ PeVL 6/2010 vp, s. 2.

⁷ Ks. Ojanen 2004, s. 923–924; Lavapuro 2008, s. 596–597.

⁸ Saraviita 2011, s. 234.

yksittäisiin oikeudenhaltijoihin, kun taas omaisuuden käyttörajoituksille on tunnusomaista, että ne kohdistuvat kaikkiin tietyt kriteerit täyttäviin oikeudenhaltijoihin samalla tavalla.⁹ Valtiosääntöoikeudellisesti mielenkiintoinen on myös perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö, jossa täyden korvauksen vaatimus tulee kyseeseen sellaisissa omaisuuden käyttörajoitustilanteissa, joissa käyttörajoitus tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastuu pakkolunastukseen.

Omaisuuden käyttörajoituskeskustelussa olennaista on huomioida myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990) ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan sopimusmääräykset omaisuudensuojasta. Omaisuudensuoja-artiklan lähtökohtaisena tavoitteena ei ole turvata omaisuus oikeuksien haltijoille mahdollisimman laajoja oikeuksia ja vapauksia. Sopimusteksti ennemminkin korostaa ajatusta omistajien oikeuksien ja vapauksien tasapainosta yleisten yhteiskunnallisten etujen kanssa. Tämä tulee esille omaisuudensuoja-artiklan toisessa kappaleessa, jossa omaisuudensuoja voidaan käsittää suhteelliseksi, ja valtiolla on yleisen edun nimissä laaja harkintamarginaali säännellä omaisuuden käyttöä.¹⁰ Esimerkiksi *Allan Jacobsson* -tapauksessa (1989) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, etteivät rajoitukset rakennuskieltoasiassa olleet omaisuudensuoja-artiklan toisen kappaleen vastaisia. Tuomioistuin viittasi perusteluissaan¹¹ valtion laajaan harkintamarginaaliin ja alueella vallinneeseen kaavoitustilanteeseen.

1.2 Kysymyksenasettelu ja rajaukset

Tässä tutkimuksessa on kysymys omaisuuden käyttörajoituksista, jotka eivät tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastu pakkolunastukseen. Käyttörajoituksia on siten arvioitava PL 15.1 §:n kannalta, jolloin valtiosääntöoikeudellinen arviointi jää perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten varaan. Tehtävänäni on tarkastella, *kuinka paljon nykyisen tulkintakäytännön perusteella omaisuuden käyttöä voidaan rajoittaa perustuslain sitä estämättä*. Tarkemmin tutkimukseni pyrkii vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

⁹ Länsineva 2002, s. 204–205.

¹⁰ Länsineva 2002, s. 170.

¹¹ Ks. EIT *Allan Jacobsson v. Ruotsi* (1989), kohdat 54–64. Vrt. EIT *Sporrong ja Lönnroth v. Ruotsi* (1982), jossa – toisin kuin *Allan Jacobsson* -tapauksessa – oli annettu pakkolunastuslupa ja omistajaa uhkasi kiinteistön menetyt.

- Millaista suojaa perustuslain omaisuudensuojasäännös (PL 15 §) antaa omaisuuden käyttörajoitustilanteissa?
- Mitkä tekijät tyypillisesti johtavat hyväksyttävään omaisuuden käytön rajoittamiseen?
- Onko omaisuuden käytön rajoittamista koskeva nykyinen tulkintakäytäntö yhdenmukainen vai poikkeuksille altis?

Tutkimukseni kannalta olennaista on omaisuudensuojaa loukkaamattomien käyttörajoitusten ja pakkolunastuksenomaisten käyttörajoitusten välisen rajapinnan määrittely. Toisin sanoen yritän selvittää, missä kulkee raja, jossa kysymys on niin merkittävistä omaisuuden käyttörajoituksista, ettei rajoituksia voida enää arvioida PL 15.1 §:n kannalta. Näissä tilanteissa käyttörajoitusten tosiasialliset vaikutukset rinnastuvat omaisuuden pakkolunastukseen, jolloin on perusteltua soveltaa PL 15.2 §:n pakkolunastussäännöstä. Oikeudellisesti tarkasteltuna kysymys omaisuuden käytön rajoittamisen ja tosiasiallisen pakkolunastuksen välillä on yksilön kannalta merkittävä, koska vain jälkimmäinen johtaa täyteen korvaukseen.

Otan tutkimuksessani huomioon käyttörajoitusten eri ulottuvuudet, joissa rajoitetaan omistajan oikeutta päättää omaisuudestaan. Tukeudun käyttörajoitusten jaottelussa *Jukka Kultalahden* esiin tuomiin rajoitustyyppeihin¹² seuraavan jaottelun mukaisesti:

- *omaisuuden oman käytön rajoittaminen* (esim. ranta-alueen rakennuskielto)
- *omaisuuden käyttövelvoite*¹³ eli omistajan velvoittaminen tiettyihin toimenpiteisiin (esim. kulttuurihistoriallisesti huomattavan rakennuksen hoidosta huolehtiminen)
- *sietämisvelvoite eli omistajan velvoittaminen sietämään tiettyjä toimenpiteitä* (esim. kaivoslain mukainen malminetsintä ilman kiinteistön omistajan suostumusta).

Tutkimukseni rajautuu omaisuuden käyttörajoitusten perustuslaillisten rajojen tarkasteluun omaisuudensuojan näkökulmasta. Omaisuuden käytön rajoittaminen on erotettava omaisuuden pakkolunastuksesta, joka ei kuulu tutkimukseni piiriin. Varallisuus oikeuden näkökulmasta rajaan tutkimukseni tutkimusekonomisin perustein koskemaan omaisuuden osalta ainoastaan

¹² Kultalahti 1990, s. 180, 191–192.

¹³ Kultalahden tässä yhteydessä käyttämä käsite ”käyttökäskyvelvoite” ei ole vakiintunut oikeuskirjallisuudessa, joten tutkimuksessa on päädytty käyttämään vakiintuneempaa käsitettä ”käyttövelvoite” (esim. Tapio Määttä, Kalevi Laaksonen).

omistusoikeutta kiinteään ja irtaimeen esineeseen jättäen ulkopuolelle muut varallisuusoi-
keudet kuten rajoitetut esineoikeudet ja immateriaalioikeudet. Omaisuuden käyttöä rajoitet-
taessa huomioidaan myös varallisuusoi-
keudessa käytössä olevan erottelun omistajan oikeusas-
eman staattisesta että dynaamisesta puolesta¹⁴. Staattista suojaa omistaja saa oikeudenlouk-
kauksia vastaan niin sanotussa staattisessa vaiheessa, jolloin omaisuus ei ole vaihdannan pii-
rissä.¹⁵ Omistusoikeuskäsitteistössä vaihdannan merkitys on korostunut markkinatalouden
vakiinnuttua¹⁶, ja dynaaminen suoja antaa puolestaan suojaa näissä vaihdantaan liittyvissä
kollisiotilanteissa¹⁷.

Kyseessä on valtiosääntöoikeuden ja erityisesti perusoikeustutkimuksen alaan kuuluva tutki-
mus. Valtiosäännön ja perusoikeusjärjestelmän yhtenä funktiona on toimia eri oikeudenaloja
toisiinsa yhdistävänä tasona¹⁸. Perusoikeustutkimuksen luontaisena lähtökohtana ovat perus-
oikeuksien yleiset opit. Tutkimuksen kannalta keskeisiä yleisiä oppeja ovat kysymys perusoi-
keuksien negatiivisista ja positiivisista ulottuvuuksista. Negatiivisilla ulottuvuuksilla tarkoite-
taan sellaisia toimia, joita julkinen valta ei saa tehdä yksilön perusoikeuksien suhteen. Positiivisissa ulottuvuuksissa puolestaan on kyse siitä, mitä julkisen vallan tulee tehdä yksilön perus-
oikeuksien suojaamiseksi ja toteuttamiseksi.¹⁹ Tutkimuksen tarkastelun keskiössä ovat perus-
oikeuksien negatiiviset ulottuvuudet vertikaalisuhteissa. Tällä tarkoitetaan sitä, mitä julkinen
valta ei saa tehdä yksilön perusoikeuksien suhteen yksilön ja julkisen vallan välisissä suhteissa.
Vaikka vertikaaliset suhteet ovat tutkimuksessa keskeisiä, olennaista on huomioida myös pe-
rusoikeuksien horisontaaliulottuvuudet. Se johtaa tarkastelemaan omaisuudensuojakysymyk-
siä yksityishenkilöiden välisissä suhteissa.

¹⁴ Ks. Zitting – Rautiala 1963, s. 168–174. Zitting ja Rautiala jakavat omistajan oikeusaseman staattiseen ja dynaamiseen (kelpuutusmuodot ja dynaaminen suoja) puoleen, mikä on alun perin Zittingin kehittämä erottelu. Tutkimuksen kannalta olennaista on tarkastella nimenomaan omistajan oikeusaseman staattista puolta eli oi-
keutta tosiasiallisesti käyttää esinettä sekä kelpuutusmuotoja eli valtaa oikeudellisesti määrätä (disponoida) esi-
neestä, so. esineen mahdollisuutta olla vaihdannan piirissä.

¹⁵ Saarnilehto ym. 2012, s. 64.

¹⁶ Määttä 1999, s. 2.

¹⁷ Saarnilehto ym. 2012, s. 65.

¹⁸ Länsineva 2002, s. 5.

¹⁹ Ks. Alexy 2002, s. 122–127.

Valtiosääntö- ja perusoikeusnäkökulmalla pyrin lisäämään vuorovaikutusta eri oikeudenalojen välillä, mikä auttaa tunnistamaan oikeudenaloja toisiinsa yhdistäviä lähtökohtia. Oikeudellisissa käytännöissä kohdatut ongelmatilanteet eivät nimittäin ole rajattavissa vain johonkin tiettyyn oikeudenalaan, vaan ne ovat usein laaja-alaisia ja monimutkaisia. Ongelmatilanteiden hahmottaminen ja ratkaiseminen edellyttää usean oikeudenalan oppien tuntemusta ja hallintaa sekä valmiuksia niiden samanaikaiseen soveltamiseen.²⁰

Omaisuuks-käsitteen kautta tutkimuksellani on vahva liityntä erityisesti varallisuus-oikeuteen, jossa perustuslain omaisuudensuojasäännöksellä on keskeinen merkitys²¹. Uudempaa varallisuus-oikeudellista ajattelua tutkimuksessani edustaa *Juha Pöyhönen* ja hänen tulkintansa modernista varallisuus-oikeudesta, jonka hän kiinnittää perusteiltaan perusoikeusjärjestelmään²². Pöyhönen lähestyy varallisuus-oikeutta mielenkiintoisesti jäsentämällä oikeudellisia tilanteita toimintaympäristöjen kautta, mikä johtaa purkamaan perinteisestä oikeudenalajaottelusta seuraavia raja-aitoja. Toimintaympäristössä alakohtaiset oikeudelliset näkökohdat integroituvat toisiinsa, mikä mahdollistaa juristien ongelmien tunnistamisen, kun yksittäistä tapausta tarkastellaan sille tyypillisessä toimintaympäristössä. Tapausta ei siis lähdetä jäsentämään suoraan sitä koskevasta normistosta, vaan se kiinnitetään sille tyypilliseen toimintaympäristöön, jolloin sen juridisesti merkitykselliset piirteet pelkistyvät.²³

Tässä tutkimuksessa yksi keskeinen tendenssi on ekologistuminen. Yhteiskunnallinen valvettuneisuus ympäristönäkökohtien huomioon ottamiseksi on vaikuttanut myös omaisuudensuojatulkintoihin, minkä vuoksi sen seurauksia on syytä pohtia kysymyksenasetteluni lähtökohdista käsin. Omaisuuden käytön aiheuttamilla ympäristövaikutuksilla on keskeinen merkitys oikeudellisessa sääntelyssä. Myös omistajalla on omistamiseen perustuvan vastuun myötä velvollisuus huolehtia, ettei omaisuuden käytöstä aiheudu haitallisia ympäristöhäiriöitä²⁴. Ekologistumisen seurauksena ympäristönäkökohtien huomioiminen näkyy nykyisin esimer-

²⁰ Lämsineva 2002, s. 18.

²¹ Saarnilehto ym. 2012, s. 64.

²² Viitataan tällä lähinnä Pöyhösen (nyk. Karhun) teokseen *Uusi varallisuus-oikeus* (2003).

²³ Ks. Pöyhönen 2003, s. 162–169; ks. myös s. 159–161. Pöyhösen uudessa varallisuus-oikeudessa juristien tilanteiden perusjäsenitys koostuu toimintaympäristön lisäksi muistakin rakenne-elementeistä: kokonaisjärjestelystä, intressitahosta ja riskipositivisuudesta.

²⁴ Pöyhönen 2003, s. 21.

kiksi rakennuksen myynti- ja vuokraustilanteissa. Niissä rakennuksen omistajan valtaa disponoida eli oikeudellisesti määrätä omaisuudestaan rajoitetaan velvoittamalla omistaja rakennuksen energiatodistuksen²⁵ hankintaan. Velvoite perustuu rakennuksen energiatodistuksesta annetun lain (50/2013) 6 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan ostajalle tai vuokralaiselle on annettava energiatodistus. Kustannuksia aiheuttava todistuksen teettäminen on hyvä esimerkki, kuinka ekologistuminen on synnyttänyt omistajalle uudenlaisia käyttövelvoitteita omaisuuden käytön rajoituksiksi.

1.3 Tutkimusmetodi ja lähdeaineisto

Tutkimukseni lähtökohtainen lähestymistapa on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Tällä metodologisella valinnallani pyrin perusteltuun kannanottoon omaisuuden käyttörajoitusten hyväksyttävyydestä voimassa olevan oikeuden perusteella. Omaisuuden perustuslainsuojan rajojen kartoittaminen avaa mahdollisuuden arvioida omaisuudensuojan ja muun lainsäädännön välisiä normikollisioita ja vaihtoehtoisia keinoja niiden ratkaisemiseksi. Tarkoitukseni ei kuitenkaan ole tarkastella aihetta metodologisesti kapea-alaisesta lähestymistavasta käsin, mikä voisi vaikeuttaa moniulotteisten soveltamistilanteiden ratkaisemista. On siis oikeastaan mahdotonta toteuttaa tutkimuksessa jotain yksittäistä suuntausta puhtaasti, eikä se ole tutkimuksessani tarkoituksenmukaistakaan.

Mikäli lainopin oikeustieteellistä tieteenkuvaa tarkastellaan *Raimo Siltalan* määritelmien pohjalta, niistä on mahdollista löytää muutamia metodologisia yhtymäkohtia tutkimukseni kanssa. Siltala jakaa lainopin eri suuntauksiin eli oikeudellisiin tulkintamatriiseihin, joista tutkimukseni toteuttaa ainakin monelta osin perusoikeuskeskeistä laintulkintaoppia.²⁶ Suuntaus asettaa oikeudellisen analyysin lähtökohdaksi perustuslain hyväksymän perusoikeusjärjestel-

²⁵ Ks. HE 161/2012 vp, s. 9. Rakennuksen energiatodistus kertoo rakennuksen energiatehokkuuden ja sen tavoitteena on kiinnittää huomiota energiatehokkuuden parantamiseen, energiankulutukseen sekä luonnonvarojen käytön ja päästöjen vähentämismahdollisuuksiin. Todistus parantaa eri rakennusten energiatehokkuuden vertailtavuutta osto- ja myyntitilanteessa; ks. esim. Motiva Oy:n uutinen 29.1.2015: Omakotitalojen energiatodistusten hinnat laskeneet. Motiva Oy:n selvityksen mukaan olemassa olevan omakotitalon energiatodistus maksoi vuonna 2014 keskimäärin noin 300–360 euroa.

²⁶ Jaosta lainopin tulkintamatriiseihin ks. Siltala 2003, s. 519–521.

män, jota vasten oikeudellisia tulkinta- ja punnintatilanteiden lainmukaisuutta ja oikeellisuutta tulee arvioida. Perusoikeuskeskeisessä laintulkintaopissa oikeudelliset ratkaisuperusteet ovat ainakin pääosin johdettavissa voimassa olevasta perustuslaista ja perusoikeusjärjestelmästä. Normiperustansa se saa muun muassa perustuslain 22 §:stä, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös ei kuitenkaan anna vastausta perusoikeuksien keskinäisen kollision ratkaisemiseksi. Ratkaisutilanteissa pyrkimyksenä on käytännössä voimassa olevan oikeuden sääntöjen tulkinnan sekä oikeusperiaatteiden punninnan yhteensovittaminen. Tässä asetelmassa perusoikeusjärjestelmä toimii tulkinta- ja punnintakehyksenä.²⁷

Käsitellessäni omaisuuden käyttörajoitusten kompensoimista osittaisilla korvauksilla tuon tutkimukseen oikeustaloustieteellistä argumentointia. Tässä yhteydessä korvauskysymyksen merkitys kytketään omaisuudensuojan turvaamiseen suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta. Hahmottelen myös tutkimuskysymykseeni liittyviä tulevaisuuden tulkintalinjoja, mikä mahdollistaa tukeutumisen *de lege ferenda* -tyyppiseen argumentaatioon.

Valtiosääntöoikeudellinen omaisuudensuojatutkimus on hiipunut vähäiseksi suomalaisessa oikeudellisessa tutkimuskentässä viime vuosina, vaikka yhteiskunnalliset muutokset ja arvot sekä teknologian kehittyminen muokkaavat jatkuvasti omaisuudensuojan tulkintaympäristöä. Myös perusoikeusjärjestelmän kansainvälinen viitekehys on nykyisin varsin toisenlainen kuin perusoikeusuudistusta edeltävänä aikana. Tällä tutkimuksella haluan tuoda esiin omaisuudensuojan rajoittamista koskevia uusia tulkinnallisia haasteita ja esittää vaihtoehtoisia keinoja niiden ratkaisemiseksi. Tavoitteenani on tuoda omaisuudensuojakeskustelu tähän päivään, sillä tutkimukseni kannalta keskeinen aiempi omaisuudensuojaan liittyvä laajempi tutkimus on peräisin perusoikeusuudistuksen jälkeiseltä ajalta, vuosituhanen vaihteesta.

Lähdeaineistoni osalta *Pekka Länsinevan* tutkimus *Perusoikeudet ja varallisuussuhteet vuodelta 2002* sijoittuu lähimmäksi omaa tutkimustani. Länsineva hahmottelee työssään sitä, millaisia normatiivisia vaatimuksia perusoikeusjärjestelmä asettaa oikeudelliselle sääntelylle, joka koskee varallisuuteen liittyviä suhteita. Lisäksi viime vuosina omaisuudensuojadialogia

²⁷ Siltala 2003, s. 571–572, 574.

ovat omissa tutkimuksissaan käyneet muun muassa *Kari Kuusiniemi*²⁸, *Kalevi Laaksonen*²⁹ ja *Tapio Määttä*³⁰. Näkökulmia omaisuudensuojan rajoittamiseen on avannut *Veli-Pekka Viljanen*, joka on tutkinut, millaisia vaatimuksia perustuslaista voidaan johtaa perusoikeuksien rajoittamiselle³¹. Tutkimukseni aihepiiristä käytävä keskustelu on viime aikoina painottunut omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden väliseen vastakkainasetteluun. Omaisuudensuojatulkinnan kehittämässä on mukana siis uusi elementti, ympäristöperusoikeus, jonka on nähty tasapainottavan omaisuudensuojan perinteisesti vahvaa asemaa³². Tutkimuksellani on myös läheinen yhteys *Jukka Kultalahden* omaisuudensuojatutkimukseen, erityisesti hänen vuonna 1990 julkaistuun tutkimukseensa *Omaisuudensuoja ympäristönsuojelussa*. Kultalahden tutkimus on kuitenkin ajalta ennen perusoikeusuudistusta, joten omaisuudensuojasääntöksen nykytulkinnan kannalta se on monelta osin vanhentunutta. Koska perusteellista omaisuudensuojatutkimusta ei ole juurikaan viime vuosina julkaistu, perustuslakivaliokunnan lausunnot viime vuosilta omaisuuden käytön rajoittamisesta ovat tutkimuksen keskeistä lähdeaineistoa. Lisäksi tutkimuksessa otetaan huomioon omaisuuden käyttörajoituksia koskeva kansallinen oikeuskäytäntö, mutta myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö omaisuudensuojan rajoittamista koskevissa ratkaisuissa.

1.4 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus etenee siten, että johdannon jälkeen luvussa kaksi hahmottelen teoreettisen viitekehyksen tutkimusasetelmalleni. Luvun on tarkoitus antaa teoreettinen ja normatiivinen läh-

²⁸ Kuusiniemi pohtii kirjoituksissaan usein ympäristöoikeuden näkökulmasta ympäristöperusoikeuden ja omaisuudensuojan välistä suhdetta. Teoksessa *Ympäristöoikeus* (2013) Kuusiniemi on liittänyt tämän kysymyksen kattavasti viime vuosien suurten ympäristölainsäädäntöhankkeiden ympärille.

²⁹ Laaksonen keskeisin tutkimus on hänen väitöskirjansa *Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja* (1998), jossa hän pyrkii selvittämään omaisuudensuojan ja ympäristöoikeudellisten oikeudenrajoitusten välistä ristiriitaa lainsäädäntövaiheessa. Tutkimus on saanut kritiikkiä siitä, ettei Laaksonen ole pyrkinyt sijoittamaan omaisuudensuoja-problematiikkaa osaksi perusoikeusjärjestelmän kokonaisuutta (ks. virallisen vastaväittäjän Mikael Hidénin lausunto, *Lakimies* 4/1999, s. 603).

³⁰ Omaisuudensuojan osalta merkittävin Määttän tutkimus on hänen väitöskirjansa *Maanomistusoikeus* (1999). Se on tutkimus omistusoikeusparadigmoista maaomaisuuden käytön ympäristöoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta. Määttän tutkimuksen kohteena on maanomistajan oikeudellinen asema Suomessa, jossa hänellä on tavoitteena kuvata kiinteistönomistajan oikeusasemaa omaisuuden käytön osalta.

³¹ Tältä osin Viljasen väitöskirja *Perusoikeuksien rajoitusedellytykset* (2001) on tutkimuksessani keskeisessä osassa.

³² Kuusiniemi 2013a, s. 217.

töasetelma tutkimukselleni, jonka keskiössä ovat omaisuudensuoja ja sen rajoittaminen käyttörajoituksin. Tarkastelen tässä yhteydessä tarkemmin käyttämäni omaisuuden käyttörajoitusten erittelyä, jossa jaottelen omaisuuden käyttörajoitukset omistajan näkökulmasta kolmeen eri tyyppiin: omaisuuden oman käytön rajoittamiseen, omistajan käyttövelvoitteeseen sekä omistajan sietämisvelvoitteeseen³³. Esittelen jokaisen omaisuuden käyttörajoitustyyppin kohdalla tyypillisimpiä soveltamistilanteita.

Kolmannessa luvussa pohditaan omaisuuden käyttörajoitusten perustuslaillisia rajoja nykyisen tulkintakäytännön pohjalta. Tarkastelen, millaisia käyttörajoituksia omaisuudensuojan kohdalla voidaan pitää hyväksyttävänä, erityisesti julkisen vallan ja yksilön välisessä vertikaalisuhteessa. Luvun loppuksi määrittelen pakkolunastukseen rinnastuvat omaisuuden käyttörajoitukset ja analysoin käyttörajoitusten korvauksellisuutta omaisuudensuojasäännöksen yleislausekkeen nojalla. Yleislauseke ei edellytä täyttä korvausta, mutta pohdin, tulisiko omaisuuden käytön rajoittaminen joissain tapauksissa kompensoida omistajalle osittaiskorvauksin.

Neljäs luku käsittelee omaisuuden käyttörajoitusten tulkintaympäristöä. Arvioin, mitä vaikutuksia omistajan oikeusasemalle aiheuttaa jatkuva lainsäädännön muutospaine. Osana tulkintaympäristön analyysia tarkastelen, miten ympäristöperusoikeuden vahvistuminen suhteessa omaisuudensuojaan on vaikuttanut omaisuuden käyttörajoituksiin. Luvun päätteeksi pohdin poikkeus- ja valtuuslakien käyttöalaa omaisuuden käytön rajoittamiseksi, minkä yhteydessä arvioin tämän hyväksyttävyyttä perusoikeuksia koskevan nykyisen tulkintadoktriinin näkökulmasta.

Luvussa viisi tuon esiin johtopäätökset. Analysoin siinä koko tutkimukseni keskeistä tutkimuskysymystä esittäen arvioni siitä, voiko omaisuuden käytön rajoittamisen ja tosiasiallisen pakkolunastuksen välisestä erosta johtaa yhtenäistä tulkintalinjaa. Hahmottelen ja jäsennän kokonaisuutena omaisuudensuojan tulkintaa omaisuuden käyttörajoitusten osalta niin perustuslakivaliokunnan kuin tuomioistuinten nykyisessä soveltamiskäytännössä.

³³ Ks. Kultalahti 1990, s. 174–175, 180.

2 OMAISUUDEN KÄYTTÖRAJOITUKSET

2.1 Omaisuudensuoja perusoikeutena

2.1.1 Omistusoikeus ja omaisuus käsitteinä

Omistusoikeus käsitteenä on saksalaisen perinteen pohjalta määritelty *periaatteessa täydelliseksi, toiset poissulkevaksi yksinoikeudeksi esineeseen*. Omistaja voi erityiset rajoitukset huomioon ottaen käyttää esineeseen kaikkea mahdollista valtaa. Tällöin hänellä on esineeseen hallussapito-, hyväksikäyttö ja määräysvalta kaikin tunnetuin tavoin.³⁴ Analyttisen omistusoikeusajattelun kritiikki puolestaan pitää tätä esineoikeudellista omistusoikeuskäsitettä nykyisin historiallisen käsiteläinopin jäänteinä, jossa rajoittamattomuutta ei voida ottaa enää omistusoikeustarkastelun teoreettiseksi lähtökohdaksi.³⁵

Tässä tutkimuksessa omistusoikeus käsitetään lähtökohtaisesti samalla tavoin kuin nykyisin usein käytetty analyttis-funktionaalinen omistusoikeuskäsite määritellään. Siinä omistusoikeus on oikeusjärjestyksen mukaan omistajalle kuuluvien oikeuksien ja velvollisuuksien kokonaisuus.³⁶ Omistusoikeus ei siis ole rajoittamaton, vaan omistajan oikeusasemaa voidaan rajoittaa monin eri tavoin julkisten sekä yksityisten intressien vuoksi. Näin ollen omistusoikeus ei takaa omistajalle pelkästään oikeuksia, vaan hänellä on myös velvollisuuksia.³⁷ Esimerkiksi PL 20.1 §:n ympäristövastuusäännöksen mukaan vastuu ympäristöstä kuuluu kaikille, mikä velvoittaa muun muassa omistajaa toimimaan ympäristönsuojelua edistävien säännösten mukaisesti. *Tapio Määttä* näkee kuitenkin edellä mainitun omistusoikeuskäsitteen ongelmana

³⁴ Kartio 2001, s. 183.

³⁵ Määttä 1999, s. 197; Siltala 2003, s. 686; Vrt. Paasto 2004, s. 1294, 1317. Paasto puolustaa omistusoikeuden käsitteen perinteistä määrittelyä ja antaa sille edelleen merkitystä. Omistusoikeuden käsitteen määrittely absoluuttiseksi ja muut poissulkevaksi oikeudeksi ei Paaston mielestä tarkoita sitä, että käsitteestä tulisi suoraan päätellä jotain. Hän korostaa, ettei omistusoikeutta alun alkaenkaan osoitettu sellaiseksi käsitteeksi, että se tulisi ymmärtää täydellisenä ja muut poissulkevana oikeutena. Paasto väittää, että perinteisen omistusoikeuskäsitteen ajateltiin asettavan vain tietyn lähtökohdan tarkastella omistukseen liittyviä tilanteita. Hän esittää kritiikkinsä erityisesti analyttistä koulukuntaa kohtaan, joka tuomitsi käsiteläinopille tyypillisen omistusoikeuskäsitteen substanssikäsitteeksi, jonka nojalla tehtiin sen mielestä virheellisiä päätelmiä oikeusasemista.

³⁶ Määttä 1999, s. 1.

³⁷ Kartio 2001, s. 184.

sen, että oikeusteoreettisessa tarkastelussa ihmisen ja luonnon välinen suhde on oikeudellisesti merkityksetön³⁸. Samantapaisia ajatuksia esittää myös *Aulis Aarnio*, jonka mukaan moderni oikeusteoria lähtee siitä, että oikeudellisia suhteita on vain ihmisten kesken. Omistusoikeus ei Aarnion ajattelussa ole omistajan (henkilön) suhde objektiin (esineeseen), vaan omistajan ja muiden henkilöiden välinen monimutkainen suhdeverkko.³⁹

Omaisuus käsitteenä muodostetaan oikeuksien tasolla, mikä toisin sanoen merkitsee sitä, että omaisuus koostuu varallisuus-oikeuksista. Omaisuus-käsitteelle merkityksellisiä ovat tilanteet, jolloin varallisuus-oikeuksista oikeudellisesti määrätään eli disponoidaan. Kaikki varallisuus-oikeudet ovat jaoteltavissa joko kiinteään tai irtaimeen omaisuuteen. Tämä jako on tyhjentävä, joten kaikki varallisuus-oikeudet voidaan lukea jompaankumpaan ryhmään. Kiinteäksi omaisuudeksi käsitetään omistusoikeus kiinteistöön ja tämän lisäksi tietyt omistusoikeutta lähellä olevat oikeudet kiinteistöön tai muuhun maa- tai vesialueeseen.⁴⁰ Irtainta omaisuutta ovat negatiomaisesti kaikki muut varallisuus-oikeudet, kuten omistusoikeus irtaimeen esineeseen samoin kuin rajoitetut esineoikeudet kiinteisiin ja irtaimiin esineisiin.⁴¹

Tässä tutkimuksessa omaisuuden käsite on rajattu tarkoittamaan varallisuus-oikeuden näkökulmasta ainoastaan omistusoikeutta kiinteään ja irtaimeen esineeseen. Tämä tulee erottaa jaosta kiinteään ja irtaimeen omaisuuteen, joka ilmenee oikeuksien tasolla. Kiinteän ja irtaimen esineen jaon perustana on eroavaisuus esineiden siirrettävyydessä. Irtaimille esineille on tyypillistä, että niitä voidaan liikutella ilman että ne muuttavat muotoaan.⁴² Kiinteiksi esineiksi voidaan määritellä kiinteistörekisterilaissa (392/1985) tarkoitetut kiinteistöt ja muut rekisteriyksiköt.⁴³ KiintRekl 2 §:n 1 momentin mukaan kiinteistöillä tarkoitetaan tiloja, tontteja, yleisiä alueita, valtion metsämaita, valtion omistamalle alueelle luonnonsuojelulain (1096/1996) tai sitä ennen voimassa olleen lainsäädännön mukaisesti perustettuja suojelualueita, lunas-

³⁸ Määttä 1999, s. 15.

³⁹ Aarnio 1998, s. 987.

⁴⁰ Kartio 2001, s. 114–116.

⁴¹ Kaisto – Tepora 2012, s. 177; ks. myös EIT *Öneryıldız v. Turkki* (2004), kohta 127. Muiden omistamalle maalle valittajan tekemää hökkeliä pidettiin irtaimena omaisuutena, vaikka se oli rakennusmääräysten vastainen. Viranomaiset olivat kuitenkin sietäneet hökkelin olemassaolon ja täten tunnustaneet valittajan omistusoikeuden siihen sekä sen sisältämään irtaimistoon.

⁴² Zitting – Rautiala 1963, s. 17.

⁴³ Kartio 2001, s. 72.

tuksen perusteella erotettuja alueita, erillisiä vesijättöjä sekä yleisiä vesialueita. Muut rekisteriyksiköt ovat KiintRekl 2 §:n 2 momentin mukaan yhteiset alueet sekä yleisistä teistä annetun lain (243/1954) mukaiset, tieoikeudella hallittavat liitännäisalueet. Kiinteän esineen käsitteellä on näin ollen suora kytkös kiinteistörekisteriin, joka sisältää luettelon maa- ja vesialueiden yksiköistä⁴⁴. Irtaimia esineitä ovat puolestaan kaikki muut kuin kiinteät esineet. Näin ollen irtaimet esineet voidaan nähdä hyvin laajana ja epäyhtenäisenä ryhmänä.⁴⁵ Irtaimia esineitä ovat esimerkiksi taulu, risteilyalus, tietokone ja eläimet⁴⁶.

2.1.2 Omaisuuden suojan tulkinnalliset lähtökohdat

Perusoikeuskeskustelussa puhutaan ensimmäisen, toisen ja kolmannen sukupolven perusoikeuksista. Näillä eri sukupolvien oikeuksilla tarkoitetaan oikeuskirjallisuudessa usein esiintyvää perusoikeuksien luokittelua, jossa perusoikeudet jaotellaan kolmeen ryhmään niiden historiaa painottaen. Luokittelulla pyritään kuvaamaan lähinnä perusoikeusajattelun kehitysvaiheita, mutta oikeudellista merkitystä ajattelulla ei ole. Ensimmäisen sukupolven perusoikeuksia kutsutaan vapausoikeuksiksi, joihin kuuluvat muun muassa henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus sekä omaisuuden suoja. Vapausoikeuksille tyypillistä on se, että julkinen valta pidättyy puuttumasta yksilön toimintavapauteen. Toisen sukupolven muodostavat TSS-oikeudet eli taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet, joita ovat muun muassa oikeus sosiaaliturvaan. Niissä julkiselta vallalta edellytetään aktiivisia toimia oikeuden toteuttamiseksi. Kolmannella sukupolvella tarkoitetaan niin sanottuja kollektiivisiä oikeuksia, kuten oikeutta rauhaan ja kehitykseen. Niillä viitataan sellaisiin yhteisöllisiin oikeuksiin, jotka eivät kuulu yksittäisille ihmisyksilöille vaan kokonaisille kansoille tai ryhmille.⁴⁷

Juha Pöyhönen esittää, ettei erottelu eri sukupolvien perusoikeuksiin muodosta tärkeysjärjestystä. Eri sukupolvien perusoikeudet ovat sidoksissa toisiinsa, ja yhdessä ne muodostavat oman erityisen normatiivisen järjestelmän eli perusoikeusjärjestelmän. Perusoikeudet eivät

⁴⁴ Kaisto – Tepora 2012, s. 178.

⁴⁵ Kartio 2001, s. 82; Kaisto – Tepora 2012, s. 176.

⁴⁶ Omaisuuden suoja säännöksen on katsottu suojaavan omistusoikeutta eläimiin kuten poroihin, ks. esim. PeVL 8/1993 vp.

⁴⁷ Hallberg 2011, s. 39.

siten täsmenny itsenäisiksi sektoreiksi omien ydinalueidensa ympärille, vaan perusoikeuksista muodostuu järjestelmä, joka rakentuu perusoikeuksien keskinäisten suhteiden varaan.⁴⁸

Omaisuuksensuoja on eri sukupolvien oikeuksien luokittelussa vapausoikeuksien ryhmään kuuluva perusoikeus, jonka keskiössä ovat yksilön taloudellisen autonomian ja toimintavapauden sekä varallisuussuhteiden vakauden ja ennakoitavuuden turvaaminen ja edistäminen.⁴⁹ Tämä vaatii julkiselta vallalta aktiivisia toimia, jotta yksilön varallisuusedut tulevat turvatuiksi toisia yksityisiä toimijoita tai muita uhkatekijöitä vastaan. Myös oikeusturvanäkökohdat korostuvat omaisuudensuojakysymyksissä, sillä yksilöllä tulee olla käytössään riittävän tehokkaat ennakkolliset ja jälkikäteiset oikeussuojakeinot. Näiden avulla yksilö voi suojata varallisuusetujaan julkisten ja yksityisten tahojen loukatessa niitä.⁵⁰

Omaisuuksensuoja ulottuu koskemaan omaisuutta sen laajassa merkityksessä. Omaisuus-käsitteitä on suomalaisessa oikeusjärjestelmässä vakiintuneesti tulkittu hyvin laajasti. Vastaavasti myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tulkintakäytännössään omaksunut omaisuus-käsitteen laajan tulkinnan.⁵¹ Omaisuudensuojan piiriin lasketaan varsinaisen omistusoikeuden lisäksi muun muassa rajoitetut esineoikeudet, saamisoikeudet, maksettavaksi langenneet julkisen vallan rahasuoritusvelvollisuudet sekä varallisuusarvoiset immateriaalioikeudet, kuten tekijänoikeus, patenttioikeus ja tavaramerkkioikeus.⁵²

Omaisuukselta edellytetään varallisuusarvoa, jotta sitä voidaan pitää omaisuutena PL 15 §:n tarkoittamassa mielessä. Varallisuusarvon ei tarvitse olla millään tavalla merkittävä, vaan perustuslaki suojaa myös esimerkiksi tunnearvoon perustuvaa tai taloudellisesti vähäarvoista omaisuutta huolimatta siitä, onko sillä konkreettista käyttö- tai vaihtoarvoa. Omaisuudensuoja ulottuu kuitenkin vain laillisesti saatuun omaisuuteen, eikä omaisuuden käyttö saa aiheuttaa vakavaa vaaraa tai vahinkoa ulkopuolisille.⁵³

⁴⁸ Pöyhönen 2003, s. 25, 80.

⁴⁹ Länsineva 2011, s. 556.

⁵⁰ Länsineva 2002, s. 156.

⁵¹ Länsineva 2011, s. 568.

⁵² HE 309/1993 vp, s. 63.

⁵³ Länsineva 2011, s. 568.

Perustuslaillisen suojan ulkopuolelle jäävät siis myös omaisuuden vaaralliset ja vahingolliset käyttötavat. Omaisuudensuojan piiriin kuuluu esimerkiksi omistusoikeus ampuma-aseisiin, mutta kaikenlaista aseiden vaarallista ja oikeudenvastaista käyttöä voidaan rajoittaa perustuslain estämättä. Perustuslaki ei myöskään suojaa oikeutta pohjavesien pilaamiseen tai muuhun ympäristöä turmelemaan toimintaan.⁵⁴

Perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistuksen jälkeenkin pitänyt selvänä viitaten aikaisempiin lausuntoihinsa (PeVL 13/1986 vp ja PeVL 29/1993 vp), ettei PL 15.1 § anna suojaa rikoksella hankitulle tai rikolliseen toimintaan välittömästi liittyvälle omaisuudelle.⁵⁵ Valiokunta on myös aiemmin katsonut, etteivät hyvän tavan vastaiset tai kohtuuttomat oikeustoimet nauti omaisuudensuojan perustuslaillista suojaa.⁵⁶ Tulkintatilanteissa ei voida automaattisesti katsoa, että lain ja hyvän tavan vastaisesti saatu omaisuus jää kokonaan omaisuudensuojasäännöksen soveltamisalan ulkopuolelle.⁵⁷ Tällainen soveltamisalakeskeinen lähestymistapa oli valiokunnan käytössä ennen perusoikeusuudistusta, joka oli siirretty valtiosääntöoikeudellisiin käytänteisiin siviilioikeuden yleisistä periaatteista. Valiokunta viittaa uudemmasakin käytännössään ennen perusoikeusuudistusta hahmottelemaansa tulkintadoktriiniin, että vain lain ja hyvän tavan mukaisesti hankittu omaisuus saa omaisuudensuojaa. *Juha Lavapuron* mukaan tätä kantaa tulee kuitenkin nykyisin tulkita osana perusoikeuksien rajoitettavuuden edellytyksiä koskevaa arviota.⁵⁸

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslaki ja erityisesti sen perusoikeussäännökset asettavat rajoja sille, mitä tekoja lailla voidaan säätää rangaistaviksi ja millaisia rangaistus- tai muita seuraamuksia niihin voidaan liittää. Valiokunta korostaa, että rikoksen tuottama taloudellinen hyöty on hyväksyttävää tuomita valtiolle menetetyksi, koska rikoksen tekeminen ei saa olla taloudellisesti kannattavaa.⁵⁹ Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että oikeudenvastaisen omaisuuden poisottaminen edellyttää arviointia perusoikeuksien yleisten rajoitusedelly-

⁵⁴ Länsineva 2011, s. 570.

⁵⁵ PeVL 33/2000 vp, s. 2.

⁵⁶ Ks. PeVL 3/1982 vp.

⁵⁷ Länsineva 2002, s. 192.

⁵⁸ Lavapuro 2005, s. 968–969.

⁵⁹ PeVL 33/2000 vp, s. 2.

tysten kannalta. Lavapuro esimerkiksi katsoo, että julkisen vallan pyrkimys ottaa pois rikoksella hankittua omaisuutta voidaan oikeuttaa vain yleisten rajoitusedellytysten valossa.⁶⁰ Vastaavasti *Pekka Länsineva* toteaa, ettei omaisuudensuoja estä asettamasta sellaisia normeja, jotka määrittelevät edellytykset oikeudenvastaisiksi pidettäville saannoille. Tällöin operoidaan kuitenkin omaisuudensuojan soveltamisalueella, joten niiden tulee täyttää perusoikeuksien rajoittamiselle asetetut yleiset edellytykset.⁶¹

Korkeimman oikeuden ratkaisun KKO 2014:72 mukaan merkitystä ei ole myöskään sillä, onko hyödynsaaja ollut vilpittömässä mielessä saadessaan rikolliseen toimintaan perustuvaa taloudellista hyötyä. Sellaisena hyötynä pidetään rahan lisäksi myös esinettä tai oikeutta, jolla on raha-arvoa. KKO viittaa ratkaisussaan lainvalmisteluaineistoon⁶², jossa on todettu, ettei rikoshyödyn valtiolle tuomitsemisen edellytyksenä ole se, onko henkilö tiennyt rikoksesta tai sen tekijästä. Olennaista on, hyötyykö henkilö tosiasiallisesti teosta. Ratkaisussa KKO 2014:73 (ään.) korkein oikeus otti vielä kantaa, milloin rikoshyödyn menettämistä voidaan kohtuullistaa. KKO ei kuitenkaan arvioinut ratkaisussaan asiaa perustuslain omaisuudensuojasäännöksen kannalta, mikä olisi ollut tarpeellista, kun arvioidaan, täyttääkö omaisuuteen kohdistuva menettämisseuraamus perusoikeuksien rajoittamiselta vaaditun suhteellisuusvaatimuksen.

Omaisuudensuojan näkökulmasta erityisen tulkinnanvaraisena omaisuudenlajina pidetään kaivosmineraaleja, jotka tässä yhteydessä haluan nostaa erikseen esiin johtuen kaivoslain (621/2011) sääntely-ympäristön läheisestä kytköksestä kysymyksenasetteluuni. Kaivoslain säädäntö rakentuu valtaustyyppiseen järjestelmään, jossa etuoikeus kaivosmineraalien hyödyntämiseen on maanomistajan asemesta esiintymän löytäjällä. Tällainen lainsäädäntö on valtiosääntöoikeudellisesti jossain määrin erityislaatuinen.⁶³ Lähtökohtaisesti oikeus hyödyntää maa-aineksia kuuluu maanomistajalle. Länsineva kuitenkin katsoo, että nimenomaan kaivosmineraalien hyödyntämisoikeus ei kuulu samalla tavalla maanomistajan omaisuudensuojan

⁶⁰ Lavapuro 2005, s. 969.

⁶¹ Länsineva 2002, s. 192.

⁶² HE 80/2000 vp, s. 22.

⁶³ PeVL 32/2010 vp, s. 3.

piiriin johtuen kaivoslain pitkäaikaisesta perinteestä. Kaivosmineraalien kohdalla hyödyntämisoikeus voidaan lainsäädännöllä myöntää omistajan sijaan ulkopuoliselle valtaajalle.⁶⁴ Kaivoslakia uudistettaessa perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan tällaista kaivoslainsäädännön perinteeseen nojautuvaa näkemystä jonkin verran ongelmallisena perusoikeusjärjestelmän kannalta. Ottaen huomioon maaperän kaivosmineraalien erityisluonteen vaikeasti hyödynnettävänä omaisuuslajina, kaivostoiminnan vaatima geologinen erityisosaaminen sekä huomattavien taloudellisten voimavarojen sitominen kaivostoimintaan puolsivat valiokunnan mukaan sitä näkemystä, ettei sääntely muodostunut PL 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen kannalta perustuslain vastaiseksi.⁶⁵

Määttä on puolestaan katsonut, että kaivosmineraalit eivät kuulu maanomistusoikeuden osana omistajan yksinomaiseen vallintavaltaan. Hänen mukaansa omistusoikeuden ulottuminen maan sisustaan ulottuu niin syväälle kuin maanomistajan tosiasiallinen käyttömahdollisuus ja intressi ulottuvat. Omistajan oikeudellinen intressi hyödyntää maa-alueensa alapuolista tilaa ei välttämättä vielä riitä, mikäli omistajalla ei ole tosiasiallisia teknisiä käyttömahdollisuuksia hyödyntää sitä. Mikäli joku toinen käyttää maa-alueen alapuolista tilaa, maanomistajalla voi olla oikeudellisia intressejä esimerkiksi hyödyn taloudelliseen arvoon siitä huolimatta, että maanomistajalla itsellään ei olisi käyttömahdollisuuksia hyödyntää sitä.⁶⁶

2.1.3 Henkilöllinen ulottuvuus

Kysymys omaisuudensuojan antaman perusoikeussuojan tasosta avaa kiintoisan tarkastelunäkökulman siitä, keitä omaisuudensuojasäännökset suojaavat. Perusoikeusajattelussa perusoikeudet ja siten myös omaisuudensuoja suojaavat ensisijaisesti luonnollisia henkilöitä. Käsitteet perusoikeussuojan ulottumisesta myös oikeushenkilöihin eivät sitä vastoin ole vakiintuneet. Julkisyhteisöjen kohdalla on kuitenkin täysin vakiintunut käsitys, että ne jäävät perusoikeussuojan ulkopuolelle.⁶⁷ Tämä aiemmin oikeuskirjallisuudessa ja lainsäädäntökäytännössä esillä ollut käsitys tuotiin esiin myös perusoikeusuudistuksen esitöissä, joissa todettiin,

⁶⁴ Länsineva 2006, s. 128–129.

⁶⁵ PeVL 32/2010 vp, s. 3–4.

⁶⁶ Määttä 1999, s. 395–396.

⁶⁷ Länsineva 2002, s. 105–106.

että valtio, kunnat sekä julkisoikeudelliset yhteisöt ja laitokset eivät nauti perusoikeussuojaa.⁶⁸ Myös perusoikeuskomitea ehdotti mietinnössään, että oikeushenkilöt tulisivat välillisesti omaisuudensuojan piiriin niiden takana olevien luonnollisten henkilöiden kautta, mutta julkisyhteisöjen omaisuus ei nauttisi perustuslain suojaa.⁶⁹

Kun julkisyhteisöt on suljettu perusoikeussuojan ulkopuolelle, keskustelua on käyty nimenomaan yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden perusoikeussuojasta, ja tässä keskustelussa omaisuudensuoja on ollut keskeisessä osassa. Asiaan liittyen esillä on ollut niin sanottu välillisen puuttumisen teoria, jonka myös perustuslakivaliokunta omaksui käyttöönsä.⁷⁰ Teoria oli käytössä myös perusoikeusuudistusta valmisteltaessa. Perusoikeussäännösten muuttamista koskevan hallituksen esityksen mukaan perusoikeussäännökset ulottuvat oikeushenkilöihin välillisesti, sillä oikeushenkilön asemaan puuttuminen saattaa merkitä kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin. Useat perusoikeudet ovat myös sen luonteisia, että oikeushenkilöiden jättäminen niitä koskevan suojan ulkopuolelle ei olisi perusoikeussäännöksen tarkoituksen toteutumisenkaan kannalta perusteltua.⁷¹

Perustuslakivaliokunnan käytännössä lainsäätäjän liikkumavara on lähtökohtaisesti suurempi omaisuudensuojan osalta, kun rajoitukset kohdistuvat oikeushenkilöihin eivätkä luonnollisiin henkilöihin. Omaisuudensuojan osalta valiokunta on todennut, että *mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja mitä vähäisempiä ja välillisempiä ovat ehdotettujen toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet voivat olla ristiriidassa perustuslaissa turvatun omaisuudensuojan kanssa* (esim. PeVL 45/1996 vp, PeVL 17/1997 vp). Länsineva näkeekin perustuslakivaliokunnan linjan muototuvan siihen suuntaan, että omaisuudensuojan soveltaminen oikeushenkilöiden kohdalla hyväksytään, mutta merkitystä omaisuudensuojan antaman suojan tason kannalta on sillä, millainen oikeushenkilö on kyseessä ja millaisia vaikutuksia lakiehdotuksilla on välillisesti luonnollisiin henkilöihin.⁷²

⁶⁸ HE 309/1993 vp, s. 23.

⁶⁹ KM 1992:3, s. 227.

⁷⁰ Viljanen 2011, s. 96.

⁷¹ HE 309/1993 vp, s. 23.

⁷² Länsineva 2002, s. 109.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisessä lisäpöytäkirjassa säännelty omaisuuden suoja-artikla antaa suojaa sekä luonnollisen henkilön että oikeushenkilön omaisuudelle. Tältä osin EIS määrittelee omaisuudensuojan henkilöllisen ulottuvuuden tarkemmin kuin PL 15.1 §, joka antaa suojaa jokaisen omaisuudelle sen tarkemmin yksilöimättä, kenen omaisuutta säännös suojaa. EIS:n omaisuudensuoja-artikla ulottaa suojan korostetusti koskemaan näin ollen luonnollisten henkilöiden lisäksi oikeushenkilöitä⁷³, esimerkiksi osakeyhtiöitä tai yhdistyksiä, joilla on myös yhtäläinen oikeus vedota omistusoikeuteensa. Esimerkiksi tapauksessa *Agrotexim ym. v. Kreikka* (1995) EIT katsoi, että pakkolunastukseen rinnastuvassa asiassa yhtiö oli ensisijainen välitön uhri, jonka tulisi lähtökohtaisesti itse valittaa tuomioistuimeen yhtiöön kohdistuvia loukkauksia koskevassa asiassa. Tuomioistuimen mielestä vähemmistöosakkaiden valitus tulisi ottaa tutkittavaksi vain hyvin poikkeuksellisessa tilanteessa, jossa yhtiö on itse estynyt tekemään valituksen.⁷⁴

Ympäristönsuojelulain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 214/2013 vp) nostettiin esiin näkökohta, että käytännössä suurin osa ympäristölupaa edellyttävistä turvetuotantohankkeista kohdistuu suoalueille, jotka ovat turvetuotanto- ja energia-alan yritysten hallussa. Näin ollen säännöksillä on lähinnä yrityksiin kohdistuva vaikutus.⁷⁵ Perustuslakivaliokunta toi omassa lausunnossaan (PeVL 10/2014 vp) vastaavasti esiin sen, että esityksen vaikutukset kohdistuvat pääosin yrityksiin ja tällöin valiokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi. Valiokunta kuitenkin huomautti, että tällä näkökohdalla ei ole tässä yhteydessä arvioinnin kannalta ratkaisevaa merkitystä, koska osa turvetuotantoon soveltuvista suoalueista on myös yksityishenkilöiden tai pienyritysten hallussa.⁷⁶ Tämän perusteella voidaan arvioida, että perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä omaisuudensuojan rajoittamisen liikkumavara on suurempi, mikäli lainsäädäntöhankkeiden vaikutukset kohdistuvat ainoastaan yrityksiin. Mikäli vaikutukset ulottuvat pieneenkin osaan yksityishenkilöitä, valiokunta arvioi lainsäätäjän liikkumavaran

⁷³ Vrt. EIS:n 1 artiklan mukaan sopimus takaa jokaiselle (everyone) sopimuksessa määritellyt oikeudet ja vapaudet.

⁷⁴ EIT *Agrotexim ym. v. Kreikka* (1995), kohdat 63–72; ks. myös EIT *Pine Valley Developments Ltd ym. v. Irlanti* (1991), kohdat 58–64. EIT katsoi eräiltä osin omaisuudensuoja-artiklaa rikutun yhdessä 14 artiklan kanssa tapauksessa, jossa valittajat olivat oikeushenkilöitä.

⁷⁵ HE 214/2013 vp, s. 196.

⁷⁶ PeVL 10/2014 vp, s. 4–5.

olevan omaisuudensuojan suhteen huomattavasti pienemmän kuin puhtaasti yrityksiin vaikuttavissa tilanteissa.⁷⁷

Omaisuudensuoja-arvioinnin kannalta merkitystä voi olla myös sillä, miten omaisuus on alun perin karttunut. Esimerkiksi julkisen rahoituksen ja takausten varassa karttunut omaisuus ei välttämättä ansaitse yhtä tehokasta omaisuudensuojaa kuin sellainen omaisuus, joka on kertynyt yksityisen toiminnan ja riskinoton tuloksena.⁷⁸ Tämänäyttypisiin näkökohtiin perustuslakivaliokunta tukeutui esimerkiksi arvioidessaan aravavuokrataloja omistaviin yhteisöihin kohdistettavien rajoitusten perustuslainmukaisuutta (PeVL 17/1997 vp).

2.1.4 Omaisuudensuojasäännös perustuslaissa

Omaisuudensuojasta säännellään Suomen perustuslain (731/1999) 15 §:ssä, joka koostuu sen ensimmäiseen momenttiin sisältyvästä omaisuudensuojan yleissäännöksestä ja toiseen momenttiin sisältyvästä omaisuuden pakkolunastusta koskevasta erityissäännöksestä.

15 § Omaisuuden suoja

Jokaisen omaisuus on turvattu.

Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.

Perustuslain 15.1 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Suoja kattaa käytännössä kaiken sen, joka voidaan määritellä yksilön omaisuudeksi. Toisaalta yleissäännös ei kerro, millaista suojaa perustuslaki omaisuudelle antaa. Suppea sanamuoto jättää siis paljon tulkinnanvaraa, sillä säännös ei yksilöi, millaisia sääntely- ja rajoitustoimia voidaan pitää perustuslainmukaisina.⁷⁹

⁷⁷ Vrt. PeVL 34/2000 vp, s. 2. Perustuslakivaliokunnan mukaan paikallisia televerkkoja hallitseville yhtiöille voitiin asettaa verkkovierailuvelvoite, tilaajayhteyden rinnakkaiskäytön sallimisvelvoite ja laittilojen vuokraamisvelvoite. Kyse oli ensi sijassa telealalla toimivien yritysten välisten suhteiden järjestämisestä, ja kaikki velvoitteet kohdistuvat teleyrityksiin. Valiokunta korosti, että velvoitteiden koskettaessa pörssiyrityitä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä lainsäätäjän liikkumavara omaisuudensuojan suhteen on lähtökohtaisesti suurempi. Tällaiset velvoitteet ovat kyseisen omaisuuden erityisluonne huomioon ottaen perustuslainmukaisia, jos velvoitteet perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia.

⁷⁸ Länsineva 2012, s. 13–14.

⁷⁹ Länsineva 2002, s. 169.

Perustuslain 15.2 §:n omaisuudensuojan erityissäännöksen mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Toisin sanoen toimenpiteen tulee täyttää yleisen tarpeen, täyden korvauksen ja lailla säätämisen vaatimukset. Säännös on kirjoitettu niin sanotun kvalifioitun eli yksilöidyn lakivarauksen muotoon⁸⁰, mikä korostaa perusoikeusrajoituksen poikkeuksellisuutta ja lainsäätäjän harkintavallan rajallisuutta⁸¹. Ensimmäisen momentin yleissäännökseen verrattuna pakkolunastussäännös asettaa tulkinnalle rajat yleissäännöstä selkeämmin.⁸² Myös pakkolunastussäännöksen muotoilussa on tulkinnanvaraisuutta, mutta se osoittaa silti pakkolunastukselle kvalifioituiden perusteet ja tekee perustuslain vastaiseksi kaikenlaiset muut pakkolunastusjärjestelyt.⁸³ Lainsäätäjän näkökulmasta kvalifioituiden lakivaraukset sisältävät valtuuden rajoittaa perusoikeutta, mutta ne asettavat myös harkintavaltaa rajoittavia kriteerejä.⁸⁴ Tämän on tuonut esiin myös perustuslakivaliokunta, jonka mukaan kvalifioitujen lakivarausten tarkoituksena on määrittää lainsäätäjän rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa perusoikeuden rajoitusvaltuutta kuin välttämättä on tarpeen.⁸⁵

Ollakseen perustuslain mukainen lailla säätämisen, yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimusten tulee täytyä PL 15.2 §:n pakkolunastussäännöstä sovellettaessa. Omaisuuden pakkolunastuksella tarkoitetaan omaisuuden poisottamista omistajalta ilman tämän suostumusta. Tällaisessa tapauksessa omaisuuden poisottamisen tulee olla pysyvä ja lopulliseksi tarkoitettu. Myös pakkokriteerin on täytyttävä, eli pakkolunastussäännöstä ei sovelleta tilanteissa, joissa omaisuus lunastetaan omistajan omasta vaatimuksesta. Omaisuuden korvauksellisuuden näkökulmasta vähempi hyvitys kuin täysi korvaus ei ole mahdollinen pakkolunastustilanteessa.⁸⁶ Omaisuuden pakkolunastustoimenpiteen tulee täyttää myös perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Pakkolunastus itsessään merkitsee pitkälle menevää puuttamista yksilön perusoikeuteen. Siihen tulee ryhtyä vain siinä tapauksessa, mikäli tavoitteeseen ei ole mahdollista päästä lievemmillä keinoilla.⁸⁷ Lähtökohtaisesti mikä tahansa varallisuusetu

⁸⁰ Länsineva 2011, s. 553.

⁸¹ Viljanen 2001, s. 32.

⁸² Länsineva 2011, s. 553.

⁸³ Neuvonen – Rautiainen 2015, s. 234.

⁸⁴ Viljanen 2001, s. 32.

⁸⁵ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

⁸⁶ Länsineva 2011, s. 579–580.

⁸⁷ Länsineva 2011, s. 584–585.

voi tulla kysymykseen pakkolunastussäännöstä sovellettaessa. Perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännössä pakkolunastuslauseketta on sovellettu tyypillisimmin tilanteissa, joissa julkisen vallan toimenpiteet kohdistuvat omistajan kiinteisiin ja irtaimiin esineisiin liittyviin oikeuksiin. Säännös kuitenkin mahdollistaa myös muiden varallisuusarvoisten oikeuksien pakkolunastamisen.⁸⁸

Omaisuuksensuojakysymyksiä arvioitaessa ratkaistavaksi tulee, sovelletaanko tilanteissa omaisuudensuojan yleissäännöstä vai pakkolunastusta koskevaa erityissäännöstä. Mikäli erityissäännös on soveltuva tilanteeseen, se syrjäyttää yleissäännöksen ja sitä on ensisijaisesti sovellettava. Tällöin lailla säätämisen, yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimusten on täytettävä. Tilanteissa, joissa pakkolunastussäännöstä ei voida soveltaa, oikeudellisen arvioinnin lähtökohtana toimii omaisuudensuojan yleislauseke. Tulkintatilanteissa omaisuudensuojan yleislauseketta ja pakkolunastussäännöstä ei tule tarkastella absoluuttisesti erillisinä säännöksinä, vaan tulkinnan perustaksi on otettava näiden kahden säännöksen keskinäinen vuorovaikutus. Arvioitaessa pakkolunastussäännöksen perustuslainmukaisuutta tarkastelussa on otettava huomioon myös perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä johtuvat vaatimukset, kuten suhteellisuusvaatimus ja riittävän oikeusturvan takaaminen. Vastaavasti omaisuudensuojan yleissäännöksen tulkinnassa voidaan liikkua hyvin lähellä pakkolunastussäännöksen soveltamista, ja tilanne voi joiltain osin muistuttaa pakkolunastusta. Tällöin perustuslaillisessa arvioinnissa esiin nousevat kysymykset muun muassa korvauksista, jotka eivät ole lievempien omaisuudenrajoitusten yhteydessä erityisen keskeisessä asemassa.⁸⁹

2.1.5 Euroopan ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuoja-artikla

Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18–19/1990) eli yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi on kansainvälinen ihmisoikeussopimus, jonka ratifioineet jäsenmaat sitoutuvat takaamaan sopimuksessa mainitut oikeudet kaikille. EIS:een on sisällytetty ensimmäinen lisäpöytäkirja, jonka 1 artikla määrää omaisuudensuojasta.

⁸⁸ Länsineva 2011, s. 579–580.

⁸⁹ Länsineva 2011, s. 584–585.

1 artikla

Omaisuuuden suoja

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 tavoin 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.

Ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artikla sisältää kolme erillistä, joskin toisiinsa liittyvää sääntöä⁹⁰. Ensimmäinen sääntö julkituo jokaisen oikeuden nauttia rauhassa omaisuudestaan (peaceful enjoyment of possessions). Tämä sääntö viittaa artiklan ensimmäisen kappaleen ensimmäiseen lauseeseen, joka takaa samansisältöisen suojan omaisuudelle kuin perustuslakimme omaisuudensuojan yleissäännös. Kappaleen toinen lause pitää sisällään toisen säännön, joka säätelee pakkolunastuksen ja vastaavien toimenpiteiden edellytyksistä (deprivation of possessions). Sopimusartiklan toinen kappale käsitetään kolmantena sääntönä, joka sisältää määräyksiä omaisuuden käytön valvomisesta yleisen edun nimissä (control the use of property).⁹¹

Ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuoja-artiklan lähtökohtaisena tavoitteena ei ole turvata omaisuus oikeuksien haltijoille mahdollisimmat laajoja oikeuksia ja vapauksia. Sopimusteksti ennemminkin korostaa ajatusta omistajien oikeuksien ja vapauksien tasapainosta yleisten yhteiskunnallisten etujen kanssa. Tämä tulee esille omaisuudensuoja-artiklan toisessa kappaleessa, jossa omaisuudensuoja voidaan käsittää suhteelliseksi, ja valtiolla on yleisen edun nimissä laaja toimivalta säännellä omaisuuden käyttöä.⁹² Vaikka omaisuudensuoja-artikla toisaalta turvaakin omaisuutta, se jättää valtioille laajan harkintavallan omaisuuden käytön sääntelyyn.⁹³

⁹⁰ Pellonpää ym. 2012, s. 862; mainitut kolme sääntöä erotellaan esim. seuraavissa EIT:n ratkaisuissa: *Sporrong ja Lönnroth v. Ruotsi* (1982), kohta 61; *Allan Jacobsson v. Ruotsi* (1989), kohta 53; *Fredin v. Ruotsi* (1991), kohta 41; ks. myös Pellonpää ym. 2012, s. 862–877. Pellonpää ym. käyvät tarkemmin läpi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) tulkintakäytäntöä ”kolmen säännön” soveltamisalasta.

⁹¹ Pellonpää ym. 2012, s. 862.

⁹² Länsineva 2002, s. 170.

⁹³ Määttä 1999, s. 481.

Omaisuu den käytön sääntelyn osalta Euroopan ihmisoikeustuomioistu in on tulkintakäytännössään lähtenyt siitä, että yksityisen ja yleisen edun välinen kohtuullinen tasapaino (fair balance) sekä suhteellisuus (proportionality) ulottuvat myös omaisuuden käytön sääntelytilanteisiin. Sopimuksen valtiolle antamasta laajasta harkintamarginaalista kuitenkin seuraa, että poikkeamisen edellä mainituista vaatimuksista on oltava olennainen, mikäli omaisuuden käytön sääntelyä voitaisiin pitää sopimuksen vastaisena.⁹⁴

EIT ottaa tutkittavakseen vain tietyn tyyppisiä omaisuudensuoja-asioita. Tällöin EIS:n omaisuudensuoja-artiklan loukkaamista koskevan yksilövalituksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten on täytyttävä EIT:ssä. Ensinnäkin valittajan on saatettava riittävän todennäköiseksi, että luonnollisen tai oikeushenkilön nauttimaan omaisuuteen on puututtu. Toisekseen tämän jäsenvaltion vastuulla tapahtuneen puuttumisen on täytynt ylittää tietty kynny s, ja puuttumisen on oltava riittävän konkreettinen. EIT:n käsittelyyn tulevien omaisuudensuoja-asioiden perustyyppin muodostavat siten vertikaaliset omaisuudensuojarajoitukset.⁹⁵

EIS:n ensimmäisen lisäpöytäkirjan omaisuudensuojaa koskevan 1 artiklan nojalla puuttuminen on oikeutettua, mikäli sillä on oikeutettu päämäärä. Tällaisena pidetään julkista ja yksityistä etua. Valtion tehtävänä on identifioida omaisuuteen puuttumisen tarkoitus ja luokitella se oikeutetuksi päämääräksi. EIT ei tavallisesti kyseenalaista valtion ilmoittamaa tarkoitusta tai riitautta valtion väitettä puuttumisen oikeutetusta päämäärästä. EIT on vain muutamassa tapauksessa katsonut, ettei puuttumisella ollut yleisen tai julkisen edun mukaista oikeutettua päämäärää^{96,97} EIT toteaa ensin tapahtuneen puuttumisen, jonka jälkeen se tutkii, onko puuttuminen ollut laillisuusvaatimuksen mukainen. Kun puuttumisen lainmukaisuus on vahvistettu, EIT arvioi, onko julkisen intressin ja valittajan suojan tarpeen välillä kohtuullinen tasapaino (fair balance).⁹⁸

EIT on katsonut kolmannen säännön (control the use of property) eli 1 artiklan 2 kappaleen tulkinnassaan, että sietämisvelvoitteen kohdalla omaisuudensuojan ja yleisen edun välillä on

⁹⁴ Länsineva 1993, s. 317.

⁹⁵ Länsineva 2002, s. 258.

⁹⁶ Ks. esim. EIT *S. A. Dangeville v. Ranska* (2002), kohta 58.

⁹⁷ Hirvelä – Heikkilä 2013, s. 718–719.

⁹⁸ Hirvelä – Heikkilä 2013, s. 744–745.

oltava kohtuullinen tasapaino. Vaikka valtion harkintamarginaali on kolmannen säännön osalta laaja, sitä käytettäessä on noudatettava suhteellisuusperiaatetta.⁹⁹ Korvauskysymyksen osalta EIT on katsonut, ettei se edellytä maksettavaksi mitään korvausta, mutta korvauksella saattaa kuitenkin olla merkitystä suhteellisuuden arvioinnissa.¹⁰⁰

Loukkausta ei katsottu tapahtuneen tapauksessa *Posti ja Rahko v. Suomi* (2002), jossa EIT tulkitsi kalastusoikeuksien rajoittamisen asetuksilla omaisuuden käytön kontrolliksi, joka mahtui valtion harkintamarginaalin piiriin.¹⁰¹ Tapauksessa *Chassagnou ym. v. Ranska* (1999) katsottiin ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklaa rikutun, kun valittajat olivat pienten maa-alueiden omistajina velvoitettuja sietämään metsästystä alueillaan, vaikka he vastustivat metsästystä eettisin perustein. Ranskan lainsäädännön mukaan maanomistajien maa-alueet kuuluivat metsästysyhdistyksen metsästysalueeseen, mikäli niiden pinta-ala oli tiettyä hehtaarimäärää pienempi. Metsästysyhdistyksille oli lailla asetettu hoidettavaksi yleisen edun mukaisia julkisia tehtäviä. EIT kuitenkin katsoi valittajien joutuneen tilanteeseen, jossa omaisuudensuojan ja yleisen edun välillä ei ollut kohtuullista tasapainoa (*fair balance*), eikä sietämisvelvollisuus ollut siten oikeutettua 1 artiklan toisen kappaleen kannalta.¹⁰² Samantyyppisistä tuomioista oli kyse tapauksissa *Schneider v. Luxemburg* (2007)¹⁰³ ja *Herrmann v. Saksa* (2012)¹⁰⁴, jossa metsästysoikeus metsästyksen vastustajan mailla merkitsi EIT:n suuren jaoston mukaan maanomistajalle kohtuutonta rasitetta. Näin ollen tuomioistuimien pysyi yhtenäisessä tulkintalinjassa kolmannen säännön osalta tuoden samalla ennakoitavuutta ja johdonmukaisuutta omiin omaisuudensuojaa koskeviin ratkaisuihinsa.

2.1.6 Omaisuudensuoja EU-oikeuden järjestelmässä

Omaisuudensuojalle on tunnustettu perusoikeuden asema EU-oikeuden järjestelmässä, kuten kaikissa unionin jäsenvaltioissakin. Euroopan unionin tuomioistuimien on katsonut tulkintakäytännössään jo 1970-luvulta lähtien, että omaisuudensuoja nauttii perusoikeussuojaa myös

⁹⁹ Pellonpää ym. 2012, s. 872–873.

¹⁰⁰ Hirvelä – Heikkilä 2013, s. 729.

¹⁰¹ Ks. kohdat 76–78.

¹⁰² *Chassagnou ym. v. Ranska* (1999), kohdat 80–85.

¹⁰³ Ks. kohdat 41–51.

¹⁰⁴ Ks. kohdat 93–94.

unionioikeuden piirissä. Omaisuudensuoja on sittemmin sisällytetty EU:n perusoikeuskirjan (EUVL N:o C 303, 14.12.2007) 17 artiklaan.¹⁰⁵

17 artikla

Omistusoikeus

1. Jokaisella on oikeus nauttia laillisesti hankkimastaan omaisuudesta sekä käyttää, luovuttaa ja testamentata sitä. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan muutoin kuin yleisen edun sitä vaatiessa laissa säädetyissä tapauksissa ja laissa säädettyjen ehtojen mukaisesti ja siten, että hänelle suoritetaan kohtuullisessa ajassa oikeudenmukainen korvaus omaisuuden menetyksestä. Omaisuuden käyttöä voidaan säännellä lailla siinä määrin kuin se on yleisen edun mukaan välttämätöntä.

2. Teollis- ja tekijänoikeudet turvataan.

EU:n perusoikeuskirjan omaisuudensuoja-artikla vastaa pitkälti EIS:n vastaavaa sopimusmääräystä.¹⁰⁶ Perusoikeuskirja on kattava asiakirja, jossa on tunnustettu jokseenkin kaikki nykyaikaisessa perus- ja ihmisoikeuskeskustelussa esillä olevat oikeudet.¹⁰⁷ Se tuli oikeudellisesti sitovana voimaan Lissabonin sopimuksen myötä 1.12.2009.

Euroopan ihmisoikeussopimuksella on erityinen merkitys EU-oikeudessa. EIS asettaa vähimmäistason vastaavien perusoikeuksien suojalle EU-oikeudessa, minkä EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohta nimenomaisesti osoittaa. Sen mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien merkitys on sama kuin vastaavilla oikeuksilla on EIS:ssa. Tämä ei kuitenkaan estä unionia määräämstä ihmisoikeussopimusta laajemmasta suojasta.¹⁰⁸ Euroopan ihmisoikeussopimuksen erityisasema EU-oikeudessa kattaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön huomioimisen. EU-tuomioistuin viittaa nykyään johdonmukaisesti EIT:n oikeuskäytäntöön sekä tarvittaessa tarkistaa omia aikaisempia linjauksiaan EIT:n oikeuskäytännön kanssa.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Länsineva 2011, s. 554.

¹⁰⁶ Länsineva 2011, s. 554.

¹⁰⁷ Ojanen 2009, s. 1110.

¹⁰⁸ Ojanen 2009, s. 1118.

¹⁰⁹ Ojanen 2011, s. 453–454.

2.2 Omaisuuden käyttörajoitusten ulottuvuudet

2.2.1 Omaisuudensuojan rajoittaminen

Perustuslakivaliokunta arvioi aiemmin omaisuudensuojan yleislauseketta koskevia rajoituksia alun perin *Kaarlo Kairan* muotoileman normaalin, kohtuullisen ja järkevän omaisuuden käytön vaatimukseen tukeutuen. Kairan kehittämä standardi oli käytössä perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännössä useiden vuosikymmenten ajan. Sen mukaan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä oli mahdollista säätää omaisuuteen puuttuvat lakiehdotukset, mikäli ne eivät loukanneet omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään hyväksikäyttöön. Jos omaisuuteen puuttuminen ylitti tämän rajan, lakiehdotus edellytti käsittelyä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.¹¹⁰ Nykyisessä tulkintakäytännössä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ovat kuitenkin korvanneet Kairan opin omaisuudensuojarajoitusten perustuslaillisuutta arvioitaessa, eikä perustuslakivaliokunta ole enää vuoden 2000 jälkeen tukenut normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön kriteereihin omaisuudensuojan yleislauseketta soveltaessaan.¹¹¹

Omaisuudensuojan rajoittamisen hyväksyttävyyttä arvioidaan nykyisin siis perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten pohjalta. Arviointi on käytössä niin lakeja säädettäessä kuin niitä sovellettaessa. Perustuslakivaliokunta on asettanut joitain yleisiä vaatimuksia perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksiksi. Sellaisiksi se on katsonut lailla säätämisen, tarkkarajaisuuden, riittävän täsmällisyyden, hyväksyttävän rajoitusperusteen sekä painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimuksen. Lisäksi valiokunnan mukaan tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta, rajoitusten tulee olla suhteellisuusvaatimuksen mukaisia, riittävästä oikeusturvajärjestelyistä on huolehdittava, eivätkä rajoitukset saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.¹¹²

¹¹⁰ Länsineva 2011, s. 550; ks. myös omaisuuden normaalista, kohtuullisesta ja järkevästä käytöstä Kaira 1946, erit. s. 169.

¹¹¹ Länsineva 2011, s. 589.

¹¹² PeVM 25/1994 vp, s. 4–5.

Yleisillä rajoitusedellytyksillä on keskeistä merkitystä lakiehdotusten säätämisvaiheen perustuslakikontrollissa, mutta merkitystä on myös lakeja sovellettaessa. Näin on erityisesti tuomioistuimissa, joiden on huomioitava soveltamiskäytännössään PL 106 §¹¹³. Sen mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Näin ollen tuomioistuin voi joutua arvioimaan tavallisen lain säännöksen suhdetta perustuslain turvaamaan omaisuudensuojaan. Eduskunnan säätämällä lailla on mahdollista rajoittaa omaisuudensuojaa, mikäli perusoikeuksien rajoittamiselle asetetut edellytykset täyttyvät. Tuomioistuin joutuukin tällöin itse arvioimaan, täyttyvätkö nämä edellytykset.¹¹⁴

Korkein oikeus sovelsi ensimmäisen kerran PL 106 §:ää ratkaisussaan KKO 2004:26. Tapauksessa oli rakennussuojelulain (60/1985) nojalla määrätty yhtiön omaisuutta koskeva väliaikainen toimenpidekielto, joka oli myöhemmin kumottu. Yhtiö vaati valtiolta korvausta väittäen kiellon keskeyttäneen omaisuuden tuloa tuottavan käytön. Tapauksessa tuli arvioitavaksi, edellyttikö perustuslaissa turvattu omaisuudensuoja rakennussuojelulain korvausperiaatteiden soveltamista myös kyseessä olevaan vahinkoon. KKO katsoi PL 15 §:n ja PL 106 §:n nojalla, että yhtiöllä oli oikeus täyteen korvaukseen sellaisesta väliaikaisesta toimenpidekiellosta karsitusta haitasta ja vahingosta, joka ei ollut merkitykseltään vähäinen. KKO antoi näin etusijan PL 15 §:n omaisuudensuojasäännökselle syrjäyttäen korvauksen epäävän rakennussuojelulain.

Omaisuudensuojan rajoittaminen edellyttää aina hyväksyttävät rajoitusperusteet, jotka voivat liittyä joko yksityisten etujen suojaamiseen tai julkisten etujen edistämiseen. Yksilön perusoikeuksien suojaamiseen liittyvät perusteet ovat hyväksyttäviä omaisuudensuojan rajoitusperusteita, mutta ei ole poissuljettua, että myös poikkeuksellisen painava yksityinen etu voisi olla tällainen. Omaisuudensuojan rajoittaminen yleisten etujen nimissä voi olla hyväksyttävää

¹¹³ Ks. tarkemmin säännöksen sääntelytaustasta ja soveltamedellytyksistä Saraviita 2011, s. 907–921. PL 106 §:n säätäminen oli yksi uusista elementeistä vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa.

¹¹⁴ Viljanen 2001, s. 351–352.

esimerkiksi ympäristöarvojen tai kulttuuriperinnön suojaamiseksi¹¹⁵, kansanterveydellisten¹¹⁶, sosiaalisten ja yhdyskuntasuunnittelullisten tarpeiden edesauttamiseksi, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä kilpailun edistämiseksi. Kaikkia rajoitusperusteita ei voida automaattisesti pitää hyväksyttävänä omaisuuden rajoitustilanteissa, vaan tapauskohtaisesti on arvioitava rajoituksen hyväksyttävyys.¹¹⁷

Riku Neuvonen ja Pauli Rautiainen esittävät yhdeksi seuraavaksi perusoikeusjärjestelmän kehitysaskeleeksi perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kirjaamista perustuslakitekstiin.¹¹⁸ Tällainen perusoikeuksien yleinen rajoituslauseke sisältyy esimerkiksi EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohtaan¹¹⁹, joka määrää kaikkien perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien rajoitusedellytyksistä. Yleisten rajoitusedellytysten kirjaaminen perustuslakiin olisi mielestäni oikea kehityssuunta ja toisi selkeyttä muun muassa omaisuuden sääntely- ja rajoitustoimiin, sillä tällä hetkellä vastausta omaisuuden puuttumisen perustuslainmukaisuuteen on etsittävä PL 15.1 §:n yleissäännöksen tulkintakäytännöstä ja muista oikeuslähteistä. Yleisten rajoitusedellytysten kirjaamisella perustuslakiin olisi Neuvosen ja Rautiaisen käsityksen mukaan mahdollista myös vastata perustuslakivaliokunnassa korostuvaan lakiesitysten perustuslainmukaisuuden puutteelliseen kokonaisvalvontaan.¹²⁰

Euroopan neuvoston alaisena perustuslakiasioita käsittelevänä asiantuntijaelimenä toimiva Venetsian komissio antoi vuonna 2008 lausuntonsa Suomen perustuslaista. Siinä Venetsian komissio kehottaa painokkaasti Suomen eduskuntaa harkitsemaan perusoikeuksien yleisten

¹¹⁵ Ks. esim. PeVL 6/2010 vp. Perustuslain 20.1 §:n mukaan vastuu muun muassa kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Perustuslakivaliokunnan mukaan suojellun tai suojeltavaksi esitetyn rakennuksen omistajaan kohdistuville käyttörajoituksille ja velvoitteille on perustuslain 20 §:ään kiinnittyviä hyväksyttäviä ja yhteiskunnallisesti painavia perusteita, eikä sääntely näin ollen muodostu ongelmalliseksi omaisuudensuojan kannalta.

¹¹⁶ Ks. esim. PeVL 19/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan mukaan ravintolatupakoinnin rajoittaminen erilliseen tupakointitilaan toteutti perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle säädettyä tehtävää edistää väestön terveyttä ehkäisemällä ravitsemisliikkeiden työntekijöiden ja asiakkaiden altistumista tupakansavulle. Tämä rajoitus oli perustuslakivaliokunnan mukaan hyväksyttävä, vaikka lakiehdotus mahdollisesti merkitsi rajoituksia omaisuudensuojaan.

¹¹⁷ Länsineva 2011, s. 598–600.

¹¹⁸ Neuvonen – Rautiainen 2015, s. 247.

¹¹⁹ EU:n perusoikeuskirja 52 artikla 1 kohta: ”Tässä perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämisestä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla, ja kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä noudattaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan tehdä ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.”

¹²⁰ Neuvonen – Rautiainen 2015, s. 246–247.

rajoitusedellytysten säätämistä perustuslain tasolla. Monet muut maat ovat onnistuneet kodifioimaan perustuslakeihinsa yleisen rajoituslausekkeen, joka asettaa tyhjentävästi rajat perusoikeuksien rajoittamiseksi. Venetsian komissio katsoo, ettei jokaisella perusoikeudella tarvitse olla erityistä rajoituslauseketta, vaan yleinen rajoituslauseke on riittävä. Suomen oikeusjärjestelmässä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ovat olemassa, mutta ne esitetään perustuslain esitöissä, ei perustuslain tasolla. Venetsian komissio katsoo, ettei Suomen käytäntö ole ristiriidassa eurooppalaisten standardien kanssa niin kauan kuin perustuslain esitöiden lausumia rajoitusedellytyksistä sovelletaan tarkasti lakeja säädettäessä ja sovellettaessa. Perusoikeusuudistuksen jälkeiseltä ajalta on nyt kuitenkin monien vuosien perustuslaillista tulkintakäytäntöä perusoikeuksien rajoittamisesta, joten Venetsian komission mielestä kehityksessä tulisi seuraavaksi kodifioida yleiset rajoitusedellytykset perustuslain tasolle Suomessa.¹²¹

Venetsian komission ja joidenkin oikeustieteilijöiden näkemykset eivät suinkaan ole ensimmäisiä puheenvuoroja, jotka esittävät perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kirjaimista perustuslain tasolle. Jo perusoikeusuudistuksen pohjana toiminut perusoikeuskomitean mietintö ehdotti säädettävän perusoikeuksien rajoittamista koskevan pykälän, joka olisi toteutuessaan täydentänyt erillisiä perusoikeussäännöksiä määritellen, miten ja miltä osin perusoikeuksia voidaan rajoittaa. Perusoikeuskomitean ehdotus säännökseksi (16 a § 1 mom) perusoikeuslukuun kuului:

Perusoikeuteen voidaan lailla erikseen säätää vain sellaisista rajoituksista, jotka eivät puutu perusoikeuden olennaiseen sisältöön. Rajoitusten on oltava sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa ja välttämättömiä yksilön vapauden turvaavassa oikeusvaltiossa.¹²²

Perusoikeusuudistuksen jatkovalmisteluissa perusoikeuskomitean esitykseen kuulunut ajatus yleisestä rajoituslausekkeesta lopulta hylättiin¹²³. Näin ollen perusoikeuksien sallitut rajoitus-

¹²¹ Venice Commission, CDL-AD(2008)010, kohta 15.

¹²² Ks. KM 1992:3, s. 378–389.

¹²³ Ks. tarkemmin Viljanen 2011, s. 144. Yleisen rajoituslausekkeen hylkäämisen taustalla olivat sen muotoiluun liittyvät ongelmat. Rajoituslauseke oli tulkittavissa ensisijaisesti perusoikeuksien rajoittamiseen valtuuttavaksi, vaikka tavoitteena olisikin rajoitusedellytysten täsmentäminen. Siinä ei ollut myöskään mahdollista ottaa huomioon kunkin perusoikeuden erityispiirteitä, vaan säännöksen sanamuoto olisi jäänyt varsin yleisluontoiseksi.

edellytykset päätettiin jättää perusoikeuksia koskevien yleisten oppien ja joihinkin perusoikeussäännöksiin liittyvien kvalifioitujen lakivarausten varassa ratkaistavaksi.¹²⁴ Nyt kun perusoikeusuudistuksesta on kulunut yli 20 vuotta, olisi jälleen otollinen aika keskustella uudelleen yleisten rajoitusedellytysten säätämisestä perustuslain tasolle.

2.2.2 Omaisuuden käyttörajoitusten kokoavia lähtökohtia

Omaisuuden käyttörajoitustilanteita arvioidaan PL 15.1 §:n omaisuudensuojan yleislausekkeen nojalla. Säännöksen mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Suoja ei kuitenkaan ole luonteeltaan ehdoton, vaan omaisuuden käytölle voidaan lainsäädännöllä asettaa rajoituksia.¹²⁵ Yleensä tällaiset rajoitukset eivät kohdistu vain yksittäisiin ja valikoituihin omistajiin, vaan niitä sovelletaan yhtäläisesti kaikkiin subjekteihin, jotka täyttävät soveltamiskriteerit.¹²⁶ Omaisuudensuojan yleissäännös ei takaa omistajalle korvausta omaisuuden käytön rajoituksesta, mutta ei ole myöskään poissuljettua, että omaisuuden käyttöön puuttuvasta rajoituksesta aiheutuvat menetykset katsotaan joissain tilanteissa välttämättömäksi korvata omistajalle.¹²⁷

Kari Kuusiniemi näkee omistamisella olevan perustuslain suhteen jokin määrittelemätön minimisisältö, johon puuttuminen käyttörajoituksin jättää omaisuuden ilman riittävää turvaa. Sen rajapinnan määritteleminen, milloin omaisuudensuojaa loukataan käyttörajoituksin, edellyttää niin oikeudellista analyysiä kuin yhteiskunnallista arvottamista.¹²⁸ Kuusiniemen tarkastelussa omistamisella on yhteiskunnallinen funktio, jonka voidaan nähdä pyrkivän kiinnittymään aina vallitsevan aikakauden arvojen ja tarpeiden mukaisiksi omistusoikeuden sisällön eläessä jatkuvassa muutoksen tilassa muuttuvan lainsäädännön myötä.¹²⁹

Omaisuuteen kohdistuu erityyppisiä käyttörajoituksia, joita *Jukka Kultalahti* on ryhmitellyt omaisuudensuojaa koskevassa tutkimuksessaan¹³⁰. Kultalahti erittelee käyttörajoitukset (1)

¹²⁴ PeVM 25/1994 vp, s. 4.

¹²⁵ Länsineva 2011, s. 588.

¹²⁶ Länsineva 2002, s. 208.

¹²⁷ Peltomaa 2001, s. 13.

¹²⁸ Kuusiniemi 2013a, s. 216.

¹²⁹ Kuusiniemi ym. 2013a, s. 214.

¹³⁰ Ks. Kultalahti 1990, erit. s. 180.

omaisuuden oman käytön rajoittamiseen, (2) omaisuuden käyttövelvoitteeseen eli omistajan velvoittamiseen tiettyihin toimenpiteisiin sekä (3) sietämisvelvoitteeseen eli omistajan velvoittamiseen sietämään tiettyjä toimenpiteitä. Tarkastelen näitä käyttörajoitustyyppisiä Kullalahden ryhmittelyn pohjalta jäljempänä tässä luvussa.

Kaivostoimintaa sääntelevä kaivoslaki (621/2011) toimii hyvänä esimerkkinä lainsäädännöstä, joka asettaa omaisuudelle käyttörajoituksia. Varsinaisella kaivostoiminnalla on yleensä voimakkaita vaikutuksia kiinteistön omistajan oikeusasemaan. Kaivostoiminnan edistämiseksi omaisuudelle voidaan asettaa käyttörajoituksia ja kohdistaa muita velvoitteita. Arvioitaessa kiinteistöjen omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden omaisuuteen kohdistuvaa rajoitusperustetta on huomioitava yksityisten ja yleisten etujen yhteensovittaminen. Rajoitusperustetta voidaan pitää osin hyväksyttävänä, jos kaivostoiminnalla arvioidaan olevan merkittäviä alue- ja paikallistaloudellisia sekä työllisyysvaikutuksia. Hyväksyttävyyssarvioinnissa on arvioitava myös kaivosmineraalien tarve raaka-aineena¹³¹.¹³² Tällaista julkisten etujen edistämiseen liittyvää omaisuudensuojan rajoitusperustetta pidetään yleisesti hyväksyttävänä.¹³³

2.2.3 Omaisuuden oman käytön rajoittaminen

Omaisuuden omaa käyttöä rajoitettaessa omistajalta viedään oikeus käyttää tai hyödyntää omaisuuttaan joko tilapäisesti tai kokonaan tai häneltä kielletään jokin yksittäinen omaisuuden käyttötapa. Omaisuuden oman käytön rajoittaminen koskee muun muassa erilaisia rakennuskieltoja ja -rajoituksia, rakennuksen käyttörajoituksia, metsänhakkuuoikeuden ja turpeenoton rajoittamista.

Esimerkiksi lakiin rakennusperinnön suojelemisesta (498/2010) sisältyy useita suojeltavan rakennuksen omistajaan kohdistuvia kieltoja ja rajoituksia. Kansallisesti merkittävän rakennusperinnön suojelemiseksi saattaa olla tarpeen antaa sellaisia vaarantamiskieltoon¹³⁴ liittyviä

¹³¹ Ks. Kumpula 2012, s. 191. Raaka-ainehuollon osalta merkitystä voi olla myös sillä, miten merkityksellisestä kaivosmineraalista on kyse.

¹³² HE 273/2009 vp, s. 185.

¹³³ Länsineva 2011, s. 599.

¹³⁴ Rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain 6 §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi kieltää rakennuksen kulttuurihistoriallista merkitystä vaarantaviin toimenpiteisiin ryhtymisen (*vaarantamiskielto*). Vaarantamiskielto voidaan antaa, kun rakennuksen suojelua koskeva asia on vireillä.

määräyksiä ja suojelupäätöksessä suojelumääräyksiä, jotka merkitsevät omistusoikeuden tilapäistä ja jatkuvaa rajoittamista. Suojeltavalle kohteelle lain mukaan annetut määräykset ja niistä johtuvat rajoitukset ovat tarpeen kansallisen kulttuuriperinnön säilyttämiseksi, ja niitä koskevat päätökset tehdään asiantuntijalausuntojen ja osallisten lausuntojen perusteella. Rajoitukset ovat välttämättömiä rakennussuojelun tarkoituksen saavuttamiseksi. Omistaja voi rajoituksista huolimatta käyttää rakennustaan joko alkuperäisellä tavalla tai sen merkitykseen muutoin soveltuvalla tavalla.¹³⁵

Myös irtainten esineiden käytölle voidaan asettaa rajoituksia. Esimerkiksi kulttuuriesineiden maastaviennin rajoittamisesta annetun lain (115/1999) 12 §:n mukaan toimivaltaisen lupaviranomaisen virkamies tai viranhaltija voi kieltää esineen maastaviennin väliaikaisesti, jos esinettä ollaan myymässä tai muutoin luovuttamassa julkisesti. Kielto voidaan antaa, jos on todennäköistä, ettei esineelle myönnettäisi maastavientilupaa. Vientiluvan kohteina olevista esineistä säännellään lain 4 §:ssä. Tällaisia esineitä ovat muun muassa kansalliseen historiaan ja merkkihenkilöihin liittyvät esineet niiden iästä riippumatta, ennen vuotta 1600 ulkomailta painetut kirjat sekä yli 100 vuotta vanhat leikkikalut ja pelit.

2.2.4 Omaisuuden käyttövelvoitteet

Omaisuuden käyttövelvoitteissa¹³⁶ on kyse oikeusnormeista, jotka velvoittavat omistajaa käyttämään aktiivisesti omaisuuttaan. Tällöin omistajan passiivisuus ei riitä, vaan oikeusnormit edellyttävät omistajalta jonkinlaista aktiivisuutta. Käyttövelvoitteiden vaikutus voi olla myös päinvastainen. Tällöin normit velvoittavat passiivisuuteen, vaikka omistaja haluaisi olla aktiivinen.¹³⁷ Käyttövelvoitteita löytyy lainsäädännöstä muun muassa rakennusten käyttöön, öljyvahinkojen torjuntaan, metsänhoitoon ja alueiden siistinä pitoon liittyen. Omaisuuden käyttövelvoitteiden kohdalla keskusteluun nousee usein omistajalle velvoitteista johtuva ta-

¹³⁵ HE 101/2009 vp, s. 31.

¹³⁶ Omaisuuden käyttövelvoite käsitteenä ei ole vakiintunut yleiseen käyttöön oikeuskirjallisuudessa, mutta Kultahti käyttää sitä jaotellessaan omaisuuden käyttörajoituksia. Tässä yhteydessä on käytetty myös mm. käsitteitä ”positiivinen käyttövelvollisuus” (ks. esim. Tapio Määttä) ja ”positiivinen toimintavelvoite” (ks. esim. PeVL 21/1996 vp).

¹³⁷ Määttä 1999, s. 365.

loudellinen menetys. Esimerkiksi *Kalevi Laaksonen* näkee omaisuuden käyttövelvoitteet taloudellisena rasitteina, joiden kustannukset eivät kohtuuttomasti saa rasittaa omistajaa. Käyttövelvoitteiden seurauksena omaisuuden arvo tai käyttömahdollisuudet voivat toisaalta nousta, mikä puhuu korvauksettomuuden puolesta.¹³⁸

Omaisuuden käyttövelvoitteita osana omaisuuden käyttörajoituskeskustelua voidaan tarkastella muutamana lainsäädännöstä löytyvän esimerkin kautta. Esimerkiksi kasvinterveyden suojelemisesta annetun lain (702/2003) 11 §:ssä viranomaisen asettama kasvintuhoojien torjuntapäätös merkitsee omistajalle omaisuuden käytön velvoitetta, ja aiheuttaa tälle kustannuksia. Torjuntapäätös annetaan tilanteessa, jossa on tarpeen ryhtyä toimenpiteisiin kasvintuhoojien torjumiseksi tai niiden leviämisen estämiseksi. Torjuntapäätöksen taustalla on kasvinterveyden turvaaminen, joka pohjautuu PL 19.3 §:ssä säädettyyn väestön terveyden ylläpitämisvelvoitteeseen ja PL 20 §:n ympäristöperusoikeuteen. Torjuntapäätöksen antamiselle on siten perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja varsin painavat perusteet.¹³⁹

Myös jätelaki (646/2011) sisältää useita omaisuuteen kohdistuvia käyttövelvoitteita, jotka kohdistuvat kiinteistön omistajaan. Jätelaissa asetetaan kiinteistön omistajalle osin ensisijaisia, osin muiden vastuuta täydentäviä toissijaisia velvoitteita. Jätehuollon järjestämisvelvollisuus (JäteL 28 §) on viime kädessä kiinteistön omistajalla huolimatta siitä, onko hän jätteiden tuottaja, roskaaja vai saastuttaja. Laki sisältää positiivisen toimintavelvoitteen järjestää jätteiden keräys kuljetusta varten tai velvollisuuden järjestää keräys ja kuljetus. Kiinteistön omistajalla on myös toissijainen siivoamisvelvollisuus, jos roskaajaa ei saada selville tai tavoiteta taikka jos roskaaja ei huolehdi siivoamisvelvollisuudestaan.¹⁴⁰

¹³⁸ Laaksonen 1998, s. 225.

¹³⁹ PeVL 24/2012 vp, s. 2.

¹⁴⁰ Ks. Määttä 1999, s. 369–371.

2.2.5 Sietämisvelvoite

Sietämisvelvoite pohjautuu naapuruussuhdelainsäädäntöön, jolloin naapureiden on täytynyt sietää kiinteistöltä toiselle aiheutuvia rasitteita.¹⁴¹ Sietämisvelvoitteelle on ominaista omistajan velvollisuus sietää toisen toimintaa tai käyttäytymistä, joka kohdistuu omistajan omaisuuteen kielteisellä tavalla. Tämä tapahtuu tavallisesti vastikkeetta, eli omistajalla ei useimmiten ole oikeutta saada korvausta tällaisesta kielteisestä vaikutuksesta johtuen käyttörajoitusten tavanomaisuudesta ja vähäisyydestä. Omistaja ei joudu luopumaan omaisuutensa käytöstä kokonaan, vaan hän on velvoitettu oman käyttönsä ohella antamaan käyttöoikeuden myös toiselle. Kyse voi olla kertaluontoisesta tai pysyvästä sietämisvelvoitteesta.¹⁴²

Omistajan on myös siedettävä omaisuutensa käyttöä poikkeuksellisissa hätätapauksissa, jolloin ihmiset, omaisuus tai ympäristö ovat uhattuina ja toimenpiteellä voidaan estää suuremman vahingon syntyminen. Perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännössä tällaiset rajoitukset ovat hyväksyttäviä, eivätkä ne muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi, mikäli niihin liittyy painava yhteiskunnallinen tarve ja ne ovat oikeasuhtaisia. Muun muassa pelastuslain (379/2011) 36 §:n mukaan alueen pelastusviranomaisella ja sisäasiainministeriön pelastusviranomaisella on toimivalta määrätä antamaan käytettäväksi rakennuksia, viesti- ja tietoliikenneyhteyksiä ja välineitä sekä pelastustoiminnassa tarvittavaa kalustoa, välineitä ja tarvikkeita, elintarvikkeita, poltto- ja voiteluaineita ja sammutusaineita, jos tilanteen hallitseminen ei muuten ole mahdollista. Säännöksen sisältämää omaisuudensuojan rajoitusta voidaan pitää vähäisenä, koska se koskee poikkeuksellisia tilanteita, rajoitettua joukkoa onnettomuuden lähipiirissä olevia ihmisiä tai oikeushenkilöitä ja käyttöön otetulle omaisuudelle aiheutettu vahinko korvattaisiin.¹⁴³

Sietämisvelvollisuus voidaan nähdä myös kysymyksenä, kuinka paljon omistajan on siedettävä omistamalleen alueelle ulottuvaa häiriötä, kuten melua, hajua tai savua. Sietämisvelvollisuuden laajuuden määrittämisessä kyse on kokonaisharkinnasta. Määrittäviksi kriteereiksi tule-

¹⁴¹ Laaksonen 1998, s. 220.

¹⁴² Kultalahti 1990, s. 211–212; Määttä 1999, s. 350.

¹⁴³ Ks. HE 257/2010 vp, s. 103–104.

vat häiriön vähäisyys, tavanomaisuus ja ennakoitavuus. Tällöin kysymykseen tulee myös paikallisen tavanomaisuuden merkitys. Arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota häiriön tasoon paikallisella tasolla suhteutettuna vahingonkärsijän oloihin. Esimerkiksi kaupungissa on siedettävä tietyn verran liikennemelua, teollisuuspaikkakunnalla jonkinasteisia nokihaittoja, maatalousalueella karjatalouden hajuhaittoja tai lentoaseman läheisyydessä lentomelua.¹⁴⁴

Sietämisvelvollisuuden yhtenä ulottuvuutena Suomessa on jokamiehen oikeus, vesialueilla puhutaan yleiskäytöstä. Oikeusjärjestyksen on Suomessa katsottu sisältävän tavanomaiseen oikeuteen, mutta osin myös lainsäädäntöön perustuvan niin sanotun jokamiehen oikeuden, jota jokainen voi käyttää toisen omistusoikeuden estämättä.¹⁴⁵ Se antaa muille kuin maanomistajille oikeuden käyttää maa- ja vesialueita kauttakulkuun ja ulkoiluun. Tämän tulee tapahtua maanomistajalle haittaa tai vahinkoa aiheuttamatta, ja se sisältää oikeuden tilapäiseen leiriytymiseen sekä marjojen, sienien ja muiden luonnontuotteiden poimimiseen. Jokamiehen oikeus turvaa kaikille mahdollisuuden nauttia luonto- ja virkistysarvoista. Jokamiehen oikeus merkitsee rajoitusta omistajan käyttömahdollisuuksiin. Jos ulkopuolinen poimii alueelta sieniä tai marjoja, ei omistajalle ole enää mahdollisuutta käyttää aluetta vastaavalla tavalla. Alueen käyttö voi myös aiheuttaa subjektiivista haittaa omistajalle, vaikka hänen omat käyttömahdollisuudet eivät tosiasiallisesti supistuisikaan.¹⁴⁶

Vesistöjen yleiskäytössä vesialueen omistaja ja haltija ovat velvollisia sallimaan korvauksetta vesialueen käyttämisen. Aiheutuvat haitalliset vaikutukset on tällöin pyrittävä rajoittamaan mahdollisimman vähäisiksi.¹⁴⁷ Yleiskäytölle sääntelyperustan antaa vesilain (587/2011) 2 luku,

¹⁴⁴ Määttä 1999, s. 351–352; ks. myös EIT *Oluic v. Kroatia* (2010), kohdat 61–66 ja EIT *Fadeyeva v. Venäjä* (2005), kohta 134. EIT on katsonut käytännössään, että valtiolla on joissain tapauksissa ollut positiivinen velvollisuus puuttua häiritsevään meluun tai saasteisiin. EIT on kuitenkin katsonut velvollisuuden rikkomisen olleen loukkausta EIS 8 artiklan mukaisesta oikeudesta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta, ei siis loukkausta omaisuudensuojaa kohtaan. Tapauksessa *Oluic v. Kroatia* katsottiin loukkauksen syntyneen, kun valtio ei ollut kahdeksaan vuoteen ryhtynyt vaatimuksista huolimatta toimenpiteisiin valittajan naapuruston aiheuttaman melun suhteen. Tapauksessa *Fadeyeva v. Venäjä* puolestaan katsottiin loukkauksen syntyneen, kun valtio oli antanut luvan saastuttavalle toiminnalle tiheästi asutun kaupungin keskellä.

¹⁴⁵ Ojanen – Scheinin 2011, s. 327.

¹⁴⁶ Määttä 1999, s. 324–328; ks. myös PeVL 32/2010 vp, s. 4. Perustuslakivaliokunta rinnasti etsintätyönä tehtävän malminetsinnän jokamiehen oikeuksiin ja luonnon yleiskäyttöoikeuksiin. Kaivoslain (621/2011) 7 §:n mukaan etsintätyöllä tarkoitetaan jokaiselle kuuluvaa oikeutta etsiä toisen omistamalla alueella kaivosmineraaleja sekä tehdä geologisia mittauksia ja ottaa vähäisiä näytteitä, mikäli siitä ei aiheudu häiriötä tai haittaa.

¹⁴⁷ HE 277/2009 vp, s. 207–208.

jonka mukaan jokaiselle sallitut yleiskäytön muodot ovat vesistöissä liikkuminen ja veden ottaminen. Yleiskäyttöisenä liikkumisena tarkoitetaan kulkemista vesistöissä ja sen jäällä, tilapäistä ankkurointia, puutavaran uittoa ja uimista. Jokamiehenoikeuden tavoin yleiskäytön omaispiirteensä on käytön vastikkeettomuus. Poikkeuksena tästä voidaan joissain vesilain 10 luvun 10 §:ssä säännellyissä tapauksissa periä maksua vesistöissä olevan kulkuväylän käytöstä.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Vesistöjen yleiskäytöstä tarkemmin ks. Hollo 2014, s. 100–107.

3 OMAISUUDEN KÄYTTÖRAJOITUSTEN PERUSTUSLAILLISET RAJAT

3.1 Vertikaaliset ja horisontaaliset asetelmat

Perusoikeuksiin liittyvät soveltamistilanteet jaetaan tyypillisesti vertikaalisiin ja horisontaalisiin ulottuvuuksiin. Vertikaalisessa ulottuvuudessa on kyse julkisen vallan ja yksityisten toimijoiden välisestä suhteesta,¹⁴⁹ jonka määrittely on eräs perusoikeussäätelyn lähtökohdista. Määrittelyssä lähdetään liikkeelle sen arvioimisella, kuinka yksilön vapauspiiri voidaan suojata valtiovallan taholta tulevia puuttumisia kohtaan.¹⁵⁰ Tälle vertikaaliselle asetelmalle suojaa antaa perustuslain 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Horisontaalisella ulottuvuudella puolestaan tarkoitetaan yksityisten toimijoiden keskinäisiä suhteita, jossa myös julkisella vallalla on jonkinasteinen rooli perustuslain 22 §:n turvaajana.¹⁵¹

Perustuslain omaisuudensuojasäännökselle ominaista on sen soveltamistilanteiden ulottuminen niin vertikaali- kuin horisontaalisuhteisiin, joihin voi liittyä samanaikaisesti molempia ulottuvuuksia. Täten omaisuudensuojan tulkintatilanteissa voidaan joutua ottamaan huomioon ja sovittamaan yhteen erilaisia yksityisiä ja julkisia intressejä. Yksilöiden omaisuudensuojan tehokkaan toteutumisen turvaamiseksi julkisen vallan tehtävänä on varmistaa riittävä suoja julkisesta ja yksityisestä toiminnasta aiheutuvia uhkatekijöitä vastaan. Yksilön omaisuuden suojaaminen edellyttää julkiselta vallalta myös tasapainottavaa lainsäädäntöä, mikäli yksityisten välisissä suhteissa osapuolet ovat keskenään erivertaisessa asemassa.¹⁵²

Juha Pöyhösen lähestymistavassa omaisuuden käytön sääntelyssä korostuu omaisuudensuojan horisontaalinen ulottuvuus ja eri toimijoiden välille muodostuvat vastavuoroisuussuhteet. Pöyhösen ajattelussa toimintaympäristön koossapitävä voima on perusoikeusjärjestelmä ja siitä juontuva tapa tarkastella, kuinka perusoikeusjärjestelmän edellyttämä vastavuoroisuus

¹⁴⁹ Ks. Länsineva 2002, s. 133.

¹⁵⁰ HE 309/1993 vp, s. 25.

¹⁵¹ Ks. Viljanen 2001, s. 9–10.

¹⁵² Länsineva 2011, s. 560.

toteutuu toimijoiden välillä eri toimintaympäristöissä.¹⁵³ Vastavuoroisuuden ajatuksen voi tiivistää *Kaarlo Tuorin* johtamaan päättelyyn, jonka hän rakentaa *Jürgen Habermasin* ajattelun pohjalta. Tuorin mukaan *yhteiskunnan jäsenten on tunnustettava perusoikeudet ensin toinen toisilleen, ennen kuin ne voidaan tulkita julkista valtaa rajoittaviksi esteiksi*.¹⁵⁴ Omaisuuden käytön sääntelyssä vastavuoroisuutta ilmentää normien kaksoisvaikutteisuus. Tällöin normien toteutuminen on kaksiulotteista siten, että *oikeus ja velvollisuus toteutuvat samalla toiminnalla ja samassa toiminnassa*. Kaksoisvaikutteisuus käy ilmi siten, että omistaja toteuttaessaan oikeutta omaisuuteensa hän samalla tulee täyttäneeksi velvollisuutensa.¹⁵⁵ Omaisuuden käytön sääntelyn yhteydessä normien kaksoisvaikutteisuutta korostaa myös *Tapio Määttä*, joka pitää kaksoisvaikutteisuuden yhtenä ilmenemismuotona vertikaalisen omistusoikeussääntelyn tosiasiallista horisontaalivaikutusta. Tällä hän tarkoittaa sitä, että omistusoikeuden käytön rajoittaminen yleisen edun nimissä parantaa tosiasiallisesti muiden käyttömahdollisuuksia.¹⁵⁶ Näin on esimerkiksi tilanteessa, jossa vesistön keskivedenkorkeuden pysyvä nosto parantaa rantojen virkistyskäyttömahdollisuuksia ja voi nostaa samalla joidenkin rantatonttien vaihdanta-arvoa.

Normien kaksoisvaikutteisuuden ilmeneminen on havaittavissa myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2014:124. Ratkaisun myötä käyttöoikeuden myöntäminen toisen vesialueeseen mahdollisti ponttonilaiturin käytön hakijoiden yksityiseen tarpeeseen, mutta samalla laituri palveli myös hakijoiden omistaman ravintolan toimintaa. Ratkaisussa KHO:n katsoi, että vesilain (587/2011) 2 luvun 13 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuna vähäisenä rakennelmana voitiin pitää merialueella 12 metriä pitkää ja 2,4 metriä leveää ponttonilaituria ja siihen liittyviä veneiden tilapäiseen kiinnittämiseen tarvittavia poijuja. KHO arvioi, että laiturin mittasuhteet, käyttötarkoitus ja kysymyksessä olleen merialueen olosuhteet huomioon ottaen kysymys oli sellaisesta vähäisestä rakennelmasta, jota tarkoitetaan vesilain 2 luvun 13 §:n 2 momentissa. Siten käyttöoikeus vesialueeseen oli voitu myöntää mainitun lainkohdan

¹⁵³ Pöyhönen 2003, s. 161; ks. myös luku 1.2, jossa käsitellään Pöyhösen tapaa lähestyä oikeudellisia tilanteita toimintaympäristöjen kautta.

¹⁵⁴ Tuori 2000, s. 100.

¹⁵⁵ Pöyhönen 2003, s. 74.

¹⁵⁶ Määttä 1999, s. 344.

nojalla. Aluehallintoviraston päätöksellä vesitalousluvan saaneet olivat veloitettuja maksamaan osakaskunnalle yhteisvastuullisesti korvauksen pysyvästä käyttöoikeudesta yhteiseen vesialueeseen.

Edellä tapauksessa mainittu vesitalouslupa toimii esimerkkinä hallinnollisesta lupajärjestelmästä. Hallinnollinen lupa edustaa oikeusjärjestyksessä yleensä tyyppillistä vertikaalisuhdetta, jossa luvan hakija on tekemisissä julkista valtaa edustavan toimivaltaisen viranomaisen kanssa. Lupajärjestelmä on rakennettu muun muassa turvaamaan ulkopuolisten tahojen omaisuudensuojaa. Lupajärjestelmiä ei voi kuitenkaan tarkastella puhtaasti vertikaalisuhteena, vaan luvan tarve perustuu monesti horisontaali- ja vertikaalivaikutusten rinnakkaisarkasteluun. Usein kyse on luvan hakijan ja hankkeesta haittaa kärsivien tahojen välisestä oikeusasemien kokonaisjärjestelystä.¹⁵⁷ Esimerkiksi vesilain mukaisissa luvanvaraisissa vesitaloushankkeissa on huomioitava niin yleisen kuin yksityisen edun suojaamistarve, vaikka näkökulmat lopulta limittyvät vahvasti toisiinsa.

3.2 Hyväksyttävät rajoitusperusteet

Pekka Länsineva on todennut tarkastellessaan omaisuudensuojan hyväksyttäviä rajoitusperusteita, että omaisuudensuojan kohdalla potentiaalisten hyväksyttävien rajoitusperusteiden luettelo on olennaisesti laajempi kuin perusoikeuksien kohdalla keskimäärin. Länsinevan mukaan tämä liittyy siihen, että varallisuussuhteisiin liittyviä juridisia kysymyksiä esiintyy jokseenkin kaikilla elämän alueilla. Tämän vuoksi niiden perusteiden luettelo, jotka saattavat tulla kysymykseen erilaisten varallisuusosoikeuksien mahdollisina rajoitusperusteina, ei voi olla kovin suppea ja ennalta sitovasti määritelty. Hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat omaisuudensuojan kohdalla liittyä yhtä hyvin julkisten kuin yksityisten etujen suojaamiseen tai edistämiseen. Länsinevan mukaan tällaisten julkisten etujen joukko on laaja kattaen muun muassa perustuslaissa mainitun yleisen edun sekä luonnon ja ympäristöarvojen suojaamisen. Yksityisistä eduista painavimpia ovat perusoikeuksiin liittyvät oikeushyvät, mutta myös muut painavat yksityiset edut voivat toimia hyväksyttävinä rajoitusperusteina. Länsineva kuitenkin korostaa,

¹⁵⁷ Vihervuori 1998, s. 239–240.

ettei hyväksyttävä rajoitusperuste automaattisesti tarkoita oikeutta omaisuudensuojan rajoittamiseen, vaan ratkaisua on tarkasteltava tapauskohtaisesti.¹⁵⁸

Veli-Pekka Viljasen mukaan Länsinevan lähestymistapa, joka korostaa hyväksyttävien rajoitusperusteiden testin suhteellisen väljää tulkintaa, voidaan perustella juuri omaisuudensuojakontekstissa. Viljanen ei pidä kovinkaan mahdollisena, että sitä voisi kuitenkaan yleistää koskemaan myös muiden perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä. Omaisuudensuojayhteyksien ulkopuolella hyväksyttävien rajoitusperusteiden luettelo on lähtökohtaisesti tulkittava mahdollisimman suppeaksi.¹⁵⁹

Korkein hallinto-oikeus arvioi ratkaisussaan KHO 2014:126 omaisuudensuojan hyväksyttäviä rajoitusperusteita sen osalta, oliko kalastusalueen kokouksen tekemä päätös ristiriidassa vesialueen osakkaan omaisuudensuojan kanssa. Kalastusalue oli päätöksellään kieltänyt solmuväliltään 41 - 54 mm verkkojen käytön tietyllä vesialueella viiden vuoden ajaksi. KHO otti huomioon, että kalastusalueen päätöksellä asetettu rajoitus oli ajallisesti, alueellisesti ja asiallisesti rajattu ja että rajoituksen tarkoitus liittyi omaisuuden hoitoon sekä ympäristöperusoikeuksiin. Se katsoi, että kalastuslain (286/1982) 37 §:n 2 momentin soveltaminen ei tässä tapauksessa ollut johtanut ilmeiseen ristiriitaan PL 15 §:n kanssa. Kalastusalueen päätöksessä ei ollut myöskään kyse omaisuudensuojan ydinalueeseen puuttumisesta. KHO:n mielestä kalastusalue oli voinut sille kalastuslain 37 §:n 2 momentissa annettua julkista valtaa käyttäen tehdä silmäkokojen rajoittamista koskevan päätöksen.¹⁶⁰

Omaisuudensuojan rajoitusten hyväksyttävyyttä arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota siihen, että rajoitukset ovat painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Tätä seikkaa eduskunnan perustuslakivaliokunta vaati perusoikeuksien rajoitusperusteelta perusoikeusudistuksen yhteydessä.¹⁶¹ Esimerkiksi ampuma-aseiden käyttöön liittyvät taustalla vaikuttavat yhteiskunnalliset intressit ovat niin painavia, että omaisuudensuojan hyväksyttävien rajoitusperusteiden joukko on hyvin laaja. Ampuma-aseiden käytöstä säännellään ampuma-aselaisissa

¹⁵⁸ Länsineva 2002, s. 248.

¹⁵⁹ Viljanen 2001, s. 189.

¹⁶⁰ Ks. myös kalastuslain (286/1982) 37 a §:n soveltamisesta KHO 2014:57.

¹⁶¹ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

(1/1998). Sen soveltamisalaan kuuluvien esineiden käytön rajoittamista pidetään välttämättömänä, koska käyttörajoitukset mahdollistavat muun muassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon¹⁶².

Ampuma-aselakiin on viime vuosina säädetty yhä useampia säännöksiä, jotka ovat rajoittaneet omaisuudensuojaa ampuma-aseiden käyttöön liittyen. Viimeksi sääntelyä tiukennettiin joulukuussa 2015 voimaan tulleilla ampuma-aselakiin tehdyillä lakimuutoksilla, joiden seurauksena ampuma-aseiden lainmukainen säilyttäminen edellyttää nyt uutta käyttövelvoitetta. Jos säilytettävänä on enemmän kuin viisi ampuma-asetta, tulee ne ampuma-aselain 106 §:n 3 momentin mukaan säilyttää sisäministeriön asetuksen mukaisessa murtoturvalisessa turvakaapissa tai poliisin erikseen hyväksymässä säilytystilassa. Säännös on merkityksellinen perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuudensuojan kannalta, sillä velvoite turvakaapin hankkimisesta puuttuu oikeuteen vapaasti käyttää omaisuutta. Turvakaapin hankkiminen merkitsee vähintään joidenkin satojen eurojen kustannusta¹⁶³. Käyttövelvoitetta on siten arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta.

Perustuslakivaliokunta on todennut aiemmin ampuma-aselain säätämisen yhteydessä (PeVL 15/1996 vp, PeVL 35/1997 vp), että sääntelyn taustalla vaikuttavat tärkeät ja vahvat yhteiskunnalliset intressit huomioon ottaen, omaisuuden perustuslainsuoja ei aseta yleisiä esteitä esimerkiksi luvanvaraistamiselle. Valiokunta arvioi lausunnossaan PeVL 13/2014 vp, että ampuma-aseiden säilyttämistä koskevalle uudelle sääntelylle on perustuslain 7 §:n 1 momentissa säädettyä elämää ja henkilökohtaista turvallisuutta koskevaan oikeuteen sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi kiinnittyviä hyväksyttäviä ja painavia perusteita, eikä se muodostu myöskään oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmalliseksi. Tällainen sääntely on valiokunnan mielestä myös riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista.¹⁶⁴

¹⁶² HE 183/1997 vp, s. 1.

¹⁶³ HE 20/2014 vp, s. 59.

¹⁶⁴ PeVL 13/2014 vp, s. 3.

3.3 Muut perusoikeudet rajoitusperusteina

Perusoikeudet voidaan nähdä toistensa hyväksyttävinä rajoitusperusteina. *Veli-Pekka Viljanen* perustelee tätä näkemystä neljällä toisiaan täydentävällä argumentilla. Ensimmäistä perustelua voidaan luonnehtia hierarkiaperusteluksi, sillä perusoikeussäännöksillä on korostetun hierarkkinen asema osana perustuslakia. Perusoikeussäännöksille ei keskenään hierarkkisesti samantasoisina normeina ole asetettu yleistä estettä rajoittaa toisen perusoikeussäännöksen soveltamisalaa, vaan ne voivat sisältää toistensa rajoituksia. Rajoitusperusteen hyväksyttävyyttä ei tule arvioida vertailemalla perusoikeussäännöksiä absoluuttisesti keskenään, vaan vertailu on aina kontekstisidonnainen. Toinen perustelu liittyy perusoikeusjärjestelmän yhtenäisyyden ideaan. Sen mukaan perusoikeusjärjestelmä ei koostu vain yksittäisistä oikeuksista, vaan perusoikeuksien muodostamasta systemaattisesta kokonaisuudesta. Perusoikeusjärjestelmän koherenssi eli sisäinen johdonmukaisuus saavutetaan vain, mikäli perusoikeussäännösten tulkinnallinen vaikutus toisiinsa hyväksytään. Viljasen kolmas perustelu liittyy perusoikeuksien rajoitusperusteelle asetettuun painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimukseen. Neljäntenä perusteluna hän näkee PL 22 §:ssä säädetyn perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden, joka voidaan nähdä osana perusoikeuksien horisontaalivaikutuksen ulottuvuutta. Säännös edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä suojata yksilön perusoikeuksia horisontaalisuhteissa, minkä myötä seuraa hyväksyttävä peruste rajoittaa suojattavan oikeuden kanssa kollisioon joutunutta toista perusoikeutta.¹⁶⁵

Tarkasteltaessa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä omaisuudensuojaa on rajoitettu käyttörajoituksin muiden perusoikeuksien osalta useasti silloin, kun on pyritty turvaamaan yksilön oikeus turvallisuuteen (PL 7.1 §), edistämään väestön terveyttä (PL 19.3 §) tai turvamaan terveellinen ympäristö (PL 20.2 §). Esimerkiksi terveydensuojelulain (763/1994) eräitä asuntojen ja muiden oleskelutilojen terveyshaittojen ehkäisemiseen, vähentämiseen ja poistamiseen liittyviä säännöksiä muutettaessa perustuslakivaliokunta perusteli lausunnossaan PeVL 30/2014 vp asunnon omistajalle asetettavien käyttörajoitusten hyväksyttävyyttä. Lain 27 §:n 2 momentin mukaan terveydensuojeluviranomainen voi kieltää tai rajoittaa asunnon tai muun oleskelutilan käyttöä, jos terveyshaitta on ilmeinen, haittaa ei voida korjata tai jos terveyden-

¹⁶⁵ Viljanen 2001, s. 140–145.

suojeluviranomaisen määräystä haitan poistamiseksi ei ole noudatettu. Perustuslakivaliokunnan mukaan säännös mahdollistaa varsin olennaisenkin puuttumisen erityisesti PL 15.1 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan. Valiokunnan mielestä asunnon käytön kiellolla tai rajoittamisella pyritään kuitenkin estämään terveysvaaroja ja edistämään terveyttä, joten sääntelylle on PL 19.3 §:ssä tarkoitettuun väestön terveyden edistämismääräyksen ja PL 20.2 §:ssä tarkoitettuun terveellisen ympäristön turvaamiseen liittyvät painavat ja hyväksyttävät syyt.¹⁶⁶

Tapio Määttä näkee terveydensuojelusääntelyn perustuvan sekä yleisten että yksilöiden etujen suojaamiseen. Yksittäiseen asunnonomistajaan kohdistuvilla rajoitteilla ennaltaehkäistään yleisen terveydensuojelun näkökulmasta mahdollisesti laajempaa terveyshaittaa aiheuttavien seikkojen esiintymistä. Se saa oikeutuksensa horisontaalisesta naapureiden suojasta. Yksityisiä etuja sääntely taas suojelee tavalla, joka on tyyppillistä ja legitiimiä hyvinvointivaltiolliselle sääntelylle. Tällä sääntelyllä tosiasiallisesti suojellaan myös asunnossa asuvaa itseään sairauksilta ja muilta kielteisiltä ilmiöiltä, joita terveydensuojeluseikoista piittaamaton elämäntapa voisi aiheuttaa.¹⁶⁷

PL 7.1 §:n henkilökohtaista turvallisuutta koskevan oikeuden ja omaisuudensuojan välistä perusoikeuspunnintaa on mahdollista tarkastella myös puhtaasti omistajan suojelun kannalta. Määttän mukaan omistusoikeuden ajatellaan usein merkitsevän sitä, että omistaja saa käyttää omaisuuttaan haluamallaan tavalla, kunhan muiden oikeuksia tai eräitä yleisiä etuja ei loukata. Määttä ei hyväksy tätä ajattelua, sillä omistajan mahdollisuudet omaisuutensa käyttöön voivat olla rajoitettuja myös hänen itsensä suojelemiseksi.¹⁶⁸ Esimerkiksi tieliikennelain (267/1981) 88 §:n mukainen ajoneuvon kuljettajan ja matkustajien velvollisuus turvavyön käyttöön autolla ajettaessa tai 89 §:n suojakypärän käyttövelvoite moottoripyörällä liikuttaessa ovat tällaisia omaisuuden käyttöä tosiasiallisesti rajoittavia säännöksiä. Nämä itsensä suojaamista koskevat säännökset ovat kaiken lisäksi rangaistusuhan tehostamia. Tällaista rajoittamista ei varsinaisesti pidetä puuttumisena omaisuudensuojaan ja yksilön vapauteen käyttää omaisuuttaan, vaan säännösten tarkoituksena on suojella ensisijaisesti omistajaa itse-

¹⁶⁶ PeVL 30/2014 vp, s. 2.

¹⁶⁷ Määttä 1999, s. 314.

¹⁶⁸ Määttä 1999, s. 313.

ään. *Pentti Arajärvi* näkee tämän yksilön velvollisuutena toteuttaa itseään koskeva perusoikeus. Tässä yhteydessä hän pitää merkittävimpänä juuri PL 7.1 §:n mukaista jokaisen oikeutta turvallisuuteen.¹⁶⁹

3.4 Sosiaalinen sidonnaisuus

Omistusoikeuden rajallisuuteen ja omistusoikeuteen sisältyviin velvollisuuksiin viitataan oikeuskirjallisuudessa käsitteellä *sosiaalinen sidonnaisuus*.¹⁷⁰ Lainsäädännössä käsitettä ei kuitenkaan mainita,¹⁷¹ eikä omaisuuden sosiaalisen sidonnaisuuden ajatukselle ole annettu suomalaisessa tulkintaperinteessä kovinkaan suurta painoarvoa verrattuna eräiden muiden maiden järjestelmiin.¹⁷² Oppi tulee usein esille erityisesti ympäristöoikeudellisessa omaisuuden suojauskustelussa.

Sosiaalinen sidonnaisuus on nähty omistajan velvollisuutena sietää omaisuuden käyttörajoituksia yhteiskunnan ja toisten yksilöiden etujen vuoksi ilman korvausta.¹⁷³ Julkisella vallalla tulee olla tällöin riittävät mahdollisuudet säännellä omaisuuden käyttöä vallitsevien yhteiskunnallisten tilanteiden mukaan.¹⁷⁴ Sosiaalisidonnaisuuden käytännön seuraukset eivät kuitenkaan oikeuta julkista valtaa puuttumaan omaisuuden substanssiin.¹⁷⁵ Määttä arvostelee tällaista omaisuuden suojausdoktriinia, jossa sosiaalinen sidonnaisuus typistetään korvauksettomien käyttörajoitusten alueelle ja joka muodostuu suppeammaksi kuin yleensä omistusoikeuskirjallisuudessa on esitetty. Hänen mielestään sosiaalisella sidonnaisuudella on monia merkityssisältöjä, jotka lomittuvat toisiinsa, mutta ne on pidettävä toisistaan erillään. Mikäli

¹⁶⁹ Arajärvi 2009, s. 398–400.

¹⁷⁰ Määttä 1999, s. 235.

¹⁷¹ Ungern 1997, s. 45; ks. Länsineva 1995, s. 360. Länsineva olisi toivonut, että perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaisuuden suojaajan yleislauseketta olisi täydennetty erillisellä rajoituslausekkeella, joka antaisi lainsäätäjälle toimivallan säätää yleisen edun nimissä välttämättömiä omistusoikeuden rajoituksia. Tämän seurauksena myös omaisuuden sosiaalisidonnaisuus olisi tullut tunnustetuksi valtiosääntöoikeudellisella tasolla.

¹⁷² Länsineva 2011, s. 555; ks. esim. Kimminich 1990, s. 827–844. Kimminich kuvaa, kuinka saksalaisessa oikeudessa ajatus omistusoikeuden sosiaalisesta sidonnaisuudesta (*Sozialbindung des Eigentums*) on muodostunut keskeiseksi.

¹⁷³ Ks. Kuusiniemi 2013b, s. 100; ks. myös Kimminich 1990, s. 828–829. Perinteisessä saksalaisessa omaisuuden sosiaalisidonnaisuuden käsityksessä nimenomaan korvausvelvoite erottaa käytännössä pakkolunastuksen ja omaisuuden sosiaalisidonnaisuuden toimeenpanon toisistaan.

¹⁷⁴ Länsineva 2011, s. 554.

¹⁷⁵ Kimminich 1990, s. 838.

omistusoikeuden ei ajatella olevan rajoittamatonta, Määttän mielestä ajatusta sosiaalisesta sidonnaisuudesta ei edes tarvitse tuoda erikseen esille, vaan se tulee nähdä osana omistusoikeusteoriaa.¹⁷⁶

3.5 Tosiasiallinen pakkolunastus

Tutkimukseni kysymyksenasettelussa merkitystä annettiin sellaisten rajapintojen selvittämiseksi, joissa omaisuuden käytön rajoittaminen alkaa muistuttaa omaisuuden pakkolunastusta. Tässä rajapinnassa merkitystä on tosiasiallisen pakkolunastuksen käsitteellä, joka asettaa rajan tutkimukselleni. Tosiasiallisella pakkolunastuksella tarkoitetaan pakkolunastuksen kaltaista tilaa, jossa omaisuus ei siirry pois omistajalta, mutta omaisuuteen puututaan niin voimakkaasti, että sitä voidaan verrata pakkolunastukseen. Tällöin sovellettavaksi tulee PL 15.2 §:n pakkolunastussäännös. Tosiasiallinen pakkolunastus tunnustetaan sekä kotimaisen perustuslain että Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa, ja oikeuskirjallisuudessa siitä käytetään myös nimitystä *de facto* -pakkolunastus.¹⁷⁷ Perustuslakivaliokunnan käytännössä on muutamia kertoja sovellettu PL 15.2 §:n pakkolunastussäännöstä omaisuuden käyttörajoitustilanteissa. Tällöin käyttörajoitukset ovat olleet niin merkittäviä, että ne on voitu tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastaa pakkolunastukseen (esim. 8/1986 vp).¹⁷⁸

Perustuslakivaliokunnan koskiensuojeluasioissa antamat lausunnot ovat merkittäviä esimerkkejä ratkaisuista, joissa valiokunta on katsonut omaisuuden pakkolunastussäännöksen soveltuvan omaisuuden käyttörajoitustilanteeseen. Niissä oli kyse painavan yleisen tarpeen vuoksi lailla asetettavasta kiellosta rakentaa voimalaitoksia tiettyihin virtaaviin vesistöihin. Perustuslakivaliokunnan mukaan kiellot tuli vaikutuksiltaan rinnastaa omaisuuden pakkolunastukseen, koska ne merkitsivät kyseisen omaisuuden taloudellisesti merkittävimmän käyttömuodon kieltämistä kokonaan ja pysyvästi nimetyissä vesistöissä. Lait oli siten mahdollista säätää ta-

¹⁷⁶ Ks. Määttä 1999, s. 237–241.

¹⁷⁷ Länsineva 2011, s. 583.

¹⁷⁸ PeVL 38/1998 vp, s. 3.

vallisena lakina vain sillä edellytyksellä, että vesivoiman omistajille ja haltijoille säädettiin suoritettavaksi täysi korvaus niistä menetyksistä, joita voimalaitoksen rakentamiskiellosta aiheutui.¹⁷⁹

Koskiensuojeluratkaisut ovat kuitenkin omaisuudensuojan rajoittamista koskevan nykyisen tulkintakäytännön kannalta ongelmallisia, eikä niitä voida enää ottaa tulkinnan lähtökohdaksi vastaavanlaisissa omaisuuden pakkolunastukseen rinnastettavissa omaisuuden käyttörajoitustilanteissa. Ratkaisut ovat ensinnäkin ajalta ennen perusoikeusuudistusta, jolloin PL 20 §:n ympäristövastuusäännös ei sisältynyt perustuslakiin. Valiokunta ei myöskään arvioinut lausunnoissaan, olisiko omistaja voinut rajoituksesta huolimatta käyttää omaisuutta jollakin muulla taloudellisesti mielekkäällä tavalla. Valiokunta arvioi siis asiaa ainoastaan vesivoiman käytön kannalta sivuttaen omaisuuden muut mahdolliset käyttötavat ja taloudellisen merkityksen. Länsineva pitääkin juuri ongelmallisena, mikäli yleisen edun vuoksi toteutettava käyttörajoitus rinnastetaan vaikutustensa suhteen omaisuuden pakkolunastukseen kokonaisvaltaista arviointia suorittamatta. Länsinevan mukaan kynnys tosiasialliseen pakkolunastukseen voi ylittyä rajoitustyyppisten toimien kohdalla vain sellaisissa tilanteissa, joissa omaisuus menettää valtaosan arvostaan rajoituksen vuoksi tai käy muutoin omistajalleen hyödyttömäksi.¹⁸⁰

Suomalaisessa tulkintakäytännössä ei ole muodostunut yhtenäisiä arviointikriteerejä pakkolunastussäännöksen soveltamiselle omaisuuden käyttörajoitusten kohdalla, vaan jokainen tapaus on edellyttänyt kokonaisharkintaa eri tekijöiden välillä.¹⁸¹ Lähtökohtana on kuitenkin se, että pakkolunastussäännöksen soveltamiseen omaisuuden käyttörajoitusten yhteydessä on suhtauduttava varsin pidättyvästi. Pakkolunastussäännöksen soveltamista on pidetty aiheellisena ainoastaan hyvin pitkälle menevien rajoitustyyppisten toimien yhteydessä, jotka tosiasiallisilta vaikutuksiltaan aidosti rinnastuvat omaisuuden poisottamiseen. Merkittäviäkin omaisuuden käyttörajoituksia ei siten normaalitilanteissa tulkita omaisuuden pakkolunastukseksi, jos omistaja rajoituksesta huolimatta voi hyödyntää omaisuuttaan jollakin taloudellisesti mielekkäällä tavalla.¹⁸² Länsineva korostaa, että etenkin lainsäätämisympäristössä tulisi

¹⁷⁹ Ks. PeVL 18/1982 vp, 8/1986 vp, 4/1990 vp ja 21/1993 vp.

¹⁸⁰ Länsineva 2011, s. 583–584.

¹⁸¹ Länsineva 2002, s. 210.

¹⁸² Länsineva 2011, s. 583.

noudattaa varsin pidättyvää linjaa omaisuuden käyttörajoitusten rinnastamisessa pakkolunastukseen. Omaisuudensuojan yleislausekkeen puitteissa on nimittäin mahdollista sovittaa kohtuullisella tavalla yhteen omistajien oikeudet sekä yleiset edut ilman päätymistä liian herkästi pakkolunastusrinnastuksiin.¹⁸³

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä omaisuuden pakkolunastusta koskeva säännös voi myös tulla sovellettavaksi *de facto* -pakkolunastustilanteissa. Tuomioistuin on kuitenkin asettanut vaatimukset hyvin korkeiksi tapauksissa, joissa omaisuuden rajoitusluonteinen toimenpide katsottaisiin tosiasialliseksi pakkolunastukseksi. EIT otti kantaa tosiasiallista pakkolunastusta koskevaan vaatimukseen *Sporrong ja Lönnroth* -ratkaisussaan (1982). Siinä EIT asetti tosiasiallisen pakkolunastuksen rajan hyvin korkeaksi toteamalla, ettei omaisuuden käyttörajoituksia voitu rinnastaa tosiasialliseen pakkolunastukseen, koska rajoitukset eivät sulkeneet omistajilta kokonaan mahdollisuutta käyttää omaisuuttaan. Valittajat saattoivat jatkaa omaisuutensa käyttämistä entiseen tapaan, mutta vain sen myyminen oli vaikeutunut. Tapauksessa yli 23 vuotta voimassa ollut kaupungille annettu pakkolunastuslupa yhdessä siihen liittyvän rakennuskiellon kanssa rajoitti voimakkaasti omistajien oikeutta käyttää kiinteistöään, mutta omistusoikeus ei lakannut kokonaan, eikä sitä näin ollen pidetty tosiasiallisena pakkolunastuksena. EIT:n mukaan kyseessä ei ollut omaisuuden riistäminen, vaan rajoitusta tuli näin ollen arvioida omaisuudensuoja-artiklan 1 kappaleen ensimmäisen lauseen sisältämän omaisuudensuojan yleisperiaatteen pohjalta.¹⁸⁴

Tapauksessa *Saliba v. Malta* (2005) EIT vastaavasti katsoi, ettei luvatta rakennetun varastorakennuksen purkamismääräys ollut *de facto* -pakkolunastus. Se viittasi ratkaisussaan *Sporrong ja Lönnroth* -tapaukseen ja perusteli ratkaisua sillä, että valittajalla oli yhä mahdollisuus päästä

¹⁸³ Länsineva 2002, s. 218.

¹⁸⁴ Ks. EIT *Sporrong ja Lönnroth v. Ruotsi* (1982), kohta 63. "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. The Court observes in this connection that the applicants could continue to utilise their possessions. [– –] There was therefore no room for the application of the second sentence of the first paragraph in the present case."

omistamalleen alueelle ja varistorakennuksen tiloihin.¹⁸⁵ EIT:n ratkaisukäytäntö edellä osoittaa, että mikäli omistaja käyttörajoituksesta huolimatta pystyy hyödyntämään omaisuuttaan jollain mielekkäällä tavalla, edes pitkälle menevä omaisuuden käyttörajoitus ei merkitse vielä tosiasiallista pakkolunastusta.

EIT:n ratkaisukäytännössä todelliset *de facto* -pakkolunastukset ovat olleet harvinaisia.¹⁸⁶ EIT on tulkinnut *de facto* -pakkolunastuskynnyksen ylittyvän ainoastaan tilanteissa, jotka ovat olleet hyvin poikkeuksellisia. Kyseeseen ovat tulleet sellaiset tilanteet, jotka tosiasiallisilta vaikutuksiltaan ovat olleet pysyviä ja pakkolunastukseen verrattavissa.¹⁸⁷ *Papamichalopoulos ym.* -tapauksessa (1993) EIT katsoi kyseessä olevan *de facto* -pakkolunastuksen, kun valittajien maa-alueet olivat vuosikymmenten ajan Kreikan laivaston valtaamia. Tänä aikana he eivät voineet alueen haltuunoton vuoksi käyttää omaisuuttaan tai disponoida siitä millään tavalla.¹⁸⁸

3.6 Käyttörajoitusten korvauksellisuus

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan PL 15 §:n 1 momentin säännöksestä ei seuraa vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myönnettäessä. Kun arvioidaan omaisuuden käyttörajoituksen hyväksyttävyyttä omaisuuden perustuslainsuojan kannalta, korvauskysymys on yksi kokonaisuviintiin vaikuttava osatekijä. Toisaalta perustuslaki ei myöskään aseta estettä kohdennetulle korvaussäätelylle.¹⁸⁹ Korvauskysymys olisi ongelmaton, mikäli yhteiskunnalla olisi rajattomasti taloudellisia resursseja korvata käyttörajoituksia omistajien vaatimusten mukaisesti. Todellisuudessa valtiontalous elää jatkuvassa niukkuudessa, joten lainsäätäjä joutuu ottamaan valtiontaloudelliset lähtökohdat oikeudellisen ajattelun keskiöön. Jos korvausmenettely toteutettaisiin omistajien vaatimalla tavalla, se johtaisi helposti monen lain päämäärän vaaran-

¹⁸⁵ Ks. EIT *Saliba v. Malta* (2005), kohdat 33–34; ks. myös EIT *Matos e Silva, Lda., ym. v. Portugali* (1996), kohta 85, jossa EIT ei katsonut vielä muodostuvan *de facto* -pakkolunastustilannetta lunastusilmoituksen jättämisestä huolimatta, sillä lunastus saattoi jäädä toteutumatta.

¹⁸⁶ Hirvelä – Heikkilä 2013, s. 721.

¹⁸⁷ Länsineva 2011, s. 584.

¹⁸⁸ Ks. EIT *Papamichalopoulos ym. v. Kreikka* (1993), kohdat 42–46.

¹⁸⁹ Ks. esim. PeVL 10/2014 vp, s. 5 ja PeVL 6/2010 vp, s. 4.

tumiseen, koska valtiolla ei olisi tähän varoja. Lainsäätävä joutuukin korvauskysymyksistä päättäessään käymään punnintaa ja yhteensovittamista eri arvojen välillä. *Tapio Määttä* tuo esiin, että korvausten maksaminen voidaan nähdä myös päätöksentekona yhteiskunnallisesta tulojaosta. Omaisuuden käyttörajoituksista maksettavat korvaukset ovat tulonsiirtoja tavallisilta veronmaksajilta, ja niitä saatetaan maksaa poliittisen paineen tai esimerkiksi luonnonsuojelun tehokkaan turvaamisen vuoksi laajemmin kuin on välttämätöntä. Korvauskysymyksissä täytyykin Määttän mukaan aina muistaa, ettei kysymys ole pelkästään juridisesta ongelmasta, vaan yhteiskunnallisesta moniulotteisesta kysymyksestä, jossa korvausten määrät saattavat vaihdella samankaltaisissa tilanteissa.¹⁹⁰

Bertil Bengtsson on käsitellyt korvauskysymystä ja jakanut yleisen edun vuoksi perustuvan omaisuuteen puuttumisen korvausvelvollisuuden osiin. Punninta yleisen edun ja muiden huomioon ottamisen välillä voi johtaa hänen mukaansa kolmeen eri ratkaisuun. 1) Korvausta ei makseta lainkaan, koska yleinen etu on niin voimakas. Tällainen ratkaisu on tyypillinen, kun omaisuuteen puututaan turvallisuus- tai terveyssyistä. Yksityinen intressi voi olla myös niin heikko, että julkinen puuttuu yksityisen aiheuttamaan epäkohtaan. Toisinaan julkista etua pidetään niin korkeassa arvossa suhteessa yksityisen intressiin, että yksityinen jää siitä syystä ilman kompensatiota, esimerkiksi silloin, kun omistaja veloitetaan pitämään kulttuurihistoriallisesti arvokas rakennus kunnossa. 2) Punninnan seurauksena korvaus määrätään vain osasta haittaa. Tällöin joko yleinen etu on vahva, esimerkiksi kielto purkaa ympäristöllisesti arvokas rakennus, tai yksityinen etu on suhteellisen heikko, jolloin odotusarvot korvataan vain rajallisesti. 3) Punninta johtaa täyteen korvaukseen tavallisesti siksi että yksityinen etu on vahva, kuten pakkolunastuksen yhteydessä. Täysi korvaus voi tulla kysymykseen myös tapauksissa, joissa yleinen etu on heikko.¹⁹¹

Länsineva näkee ongelmallisena sellaiset korvaussäätelyt, jotka kompensoivat omaisuuden suojarajoituksia enemmän kuin perustuslain omaisuudensuojasäännöksen nykytulkinnan suhteen olisi välttämätöntä. Tällainen rajoituskorvausten ylikompensaatio saattaa johtaa tilan-

¹⁹⁰ Määttä 1999, s. 424–426.

¹⁹¹ Bengtsson 1991, s. 32–33.

teeseen, jossa lainsäätäjät joutuu uusien lainsäädäntöhankkeiden kohdalla perustelemaan kattavasti, mikäli se ei myönnä vastaavia korvauksia samankaltaisissa rajoitustilanteissa.¹⁹² Eduskunnan perustuslakivaliokunta on esimerkiksi kalastuslain muuttamisen yhteydessä lausunut, että lainsäätäjällä on harkintavallan puitteissa mahdollisuus säätää laajemmastakin korvaussääntelystä, jollaista perustuslaki ei edes vaadi. Valiokunta kuitenkin edellyttää, ettei oletettavien korvausten määrä tällöin nouse niin korkeaksi, että PL 20.1 §:ssä tarkoitettu vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta joutuisi väistymään suojelusta koituvan taloudellisen rasituksen kasvaessa.¹⁹³

En näe yhteiskunnan näkökulmasta kovin kestäväenä ajatuksena, mikäli lainsäätäjät lähtee korvaussääntelyn osalta ylikompensoimaan omaisuuden käyttörajoituksia. Perusoikeusjärjestelmään kuuluu, että perusoikeusrajoitusten kohteena olevia toimijoita pyritään kohtelemaan mahdollisimman johdonmukaisesti ja yhdenvertaisesti. Yksittäisten korvausten ylikompensaatoin vaarana on kehitys, jossa aletaan vaatia lainsäädäntömuutoksia paremmasta korvaussääntelystä. Kun ajatuksena on pyrkimys yhdenmukaiseen omaisuudensuojatulkintaan, lainsäätäjälle asetetaan mahdollisesti vaatimuksia saattaa muitakin omaisuudensuojan käyttörajoituksia korvausten osalta vähintään samalle tasolle kuin muualla lainsäädännössä vastaavien käyttörajoitustilanteiden kohdalla. Liian laajaksi tulkittu korvausvelvollisuus voi merkittävästi vaikeuttaa tai jopa estää muutoin tarpeellisten yleistä etua palvelevien lainsäädännöllisten toimenpiteiden toteuttamisen.

Tavanomaisuudesta poikkeavaa omaisuuden käyttörajoitusten kompensoimista korvauksin edustaa kaivoslain (621/2011) mukaisen malminetsinnän tulevaisuusorientoitunut korvaussääntely. Malminetsintä on luvanvaraista ja sillä tarkoitetaan kaivoslain 5 §:n määritelmän mukaan kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän paikallistamiseen ja tutkimiseen käytettäviä geologisia, geofysikaalisia ja geokemiallisia tutkimuksia sekä näytteenottoa esiintymän koon ja laadun selvittämiseksi. Tämän tyyppinen etsintä saattaa vaatia maastoon tuotavien erilaisien koneiden ja laitteistojen käyttämisestä esimerkiksi tutkimuskaivantoja tai koelouhintaa varten¹⁹⁴. Malminetsintälupa ja mahdollinen kaivoslupahakemus saattavat aiheuttaa kiinteistön

¹⁹² Länsineva 2012, s. 5.

¹⁹³ PeVL 20/2010 vp, s. 4; vrt. PeVL 10/2014, s. 5 ja PeVL 6/2010 vp, s. 4.

¹⁹⁴ Länsineva 2006, s. 139.

omistajalle epävarmuutta. Tätä kompensoidakseen malminetsintäluvan haltijan tulee maksaa kiinteistön omistajalle vuotuista malminetsintäkorvausta (KaivosL 99 §), joka nousee porrastetusti vuosittain. Kiinteistön omistajalle maksettavien malminetsintäkorvauksen suuruuden kasvamista vuosittain perusteltiin lain esitöissä malminetsinnän tehostamisella ja sen estämisellä, ettei alueita vallata tai pidetä tarpeettomasti vallattuina¹⁹⁵. Lainsäätäjä ei ole kuitenkaan katsonut malminetsintäkorvauksen olevan korvausta arvioitaessa omaisuudensuojan loukkauksen hyväksyttävyyttä, vaan se oli jääne vanhasta kaivoslaista, joka haluttiin säilyttää.¹⁹⁶ Perustuslakivaliokunta puolestaan arvioi, että korvaussäätely osaltaan lisää kiinteistön omistajan kompensatiota mahdollisesta alueen käytön rajoituksesta. Korvaustason alhaisuudesta huolimatta korvauksella oli valiokunnan mielestä merkitystä kokonaisarvion kannalta.¹⁹⁷

Lainsäädäntö ei välttämättä huomioi, mikäli omaisuuteen kohdistuu merkitykseltään sinänsä vähäisiä käyttörajoituksia, jotka eivät ylitä korvauskynnystä. Kuitenkin rajoitusten yhteisvaikutus saattaa muodostua omistajan kannalta kohtuuttomaksi. Ongelmia esiintyy sellaisessa lainsäädännössä, jossa rajoitustoimenpiteiden vaikutuksia ja niiden korvattavuutta tarkastellaan erikseen. Tämänkaltaista säätelyä on esimerkiksi luonnonsuojelulaissa (1096/1996), jossa samaan kiinteistöön kohdistuvia eri perusteesta johtuvia suojelupäätöksiä arvioidaan erikseen, eikä päätösten yhteisvaikutusta oteta huomioon. *Leila Suvantola* arvioi, että LSL:n 53 §:n korvausvelvollisuussäännöksen muuttamista olisi syytä harkita siten, että merkityksellisen haitan korvauskynnys voisi ylittyä usean säännöksessä tarkoitetun suojelun yhteisvaikutuksena. Tämä olisi perusteltua maanomistajan oikeusturvan kannalta. Nykyisen korvaussäännöksen tulkinnassa lopputulos voi kyseenalaisissa tilanteissa olla maanomistajan kannalta kohtuuton. Tilanteet, joissa useat samaan kiinteistöön kohdistuvat käyttörajoitukset kumuloituvat haitaksi, ovat kuitenkin verrattain harvinaisia, eikä niiden ratkaisemisella maanomistajan hyväksi ole valtiontalouden näkökulmasta merkitystä.¹⁹⁸

¹⁹⁵ HE 273/2009 vp, s. 129.

¹⁹⁶ HE 273/2009 vp, s. 188.

¹⁹⁷ PeVL 32/2010 vp, s. 4.

¹⁹⁸ Suvantola 2005, s. 63; ks. Tolvanen 1998, s. 232–233. Myös Tolvanen on kiinnittänyt huomiota LSL:n suojelutoimenpiteiden yhteisvaikutuksen mahdolliseen kohtuuttomuuteen omistajan kannalta. Hänen mukaansa yleinen korvaussäännös mahdollistaisi yhteisvaikutusten huomioon ottamisen.

3.7 Ekskurssi: oikeustaloustieteellinen näkökulma kalastuslainsäädäntöön

Omaisuuksien käyttörajoituksia voidaan lähestyä myös oikeustaloustieteellisen (Law and Economics) argumentaation näkökulmasta, jossa oikeutta analysoidaan taloustieteen näkökulmasta. Omistusoikeus on oikeustaloustieteessä siitä erityislaatuinen varallisuus-oikeus, että se on jäännösoikeus ja sisältää oikeuden jäännöstuottoihin. Jäännösoikeudella tarkoitetaan omistajan oikeutta käyttää varallisuuttaan haluamallaan tavalla, ellei oikeutta ole lailla rajoitettu tai ellei omistaja ole sopimuksin sitoutunut rajoittamaan oikeuttaan. Omistajan oikeudella jäännöstuottoihin puolestaan tarkoitetaan omistajalle jäävää osuutta varallisuuden tuotosta, kun kaikki muut varallisuuden tuottoon oikeutetut ovat ensin saaneet oman osuutensa.¹⁹⁹

Vuoden 2016 alusta astuu voimaan uusi kalastuslaki (379/2015), joka lähestyy kalastusta aiempaan kalastuslakiin (286/1982) verrattuna vähemmän taloudellisesta näkökulmasta. Vanhassa laissa lähtökohtana oli pyrkimys vesialueiden mahdollisimman suureen pysyvään tuottavuuteen. Uusi kalastuslaki puolestaan korostaa lain 1 §:n mukaan kalavarojen ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävästä käytöstä ja hoidosta, eikä niinkään mahdollisimman suurta tuottavuutta. Uuden ja vanhan kalastuslain tarkoituksia vertailemalla huomionarvoista on viimeisen parin vuosikymmenen aikana tapahtunut ajattelutavan muutos, jossa korostuu luontoarvojen ja luonnon monimuotoisuuden korostaminen taloudellisten tavoitteiden sijaan. Kalastuslain uudistuksen tavoitteena on parantaa ammattikalastajien toimintaedellytyksiä, laajentaa yleiskalastusoikeuksia kestäväällä tavalla ja kehittää vapaa-ajan kalastusta laajojen kansalaispiirien luontoharrastuksena. Lailla pyritään myös selkeyttämään kalatalousalan toimijoiden tehtäviä ja rooleja. Kalakantojen hoidon osalta tavoitteena on siirtyä istutuskeskeisestä kalavesien hoidosta kalastuksensääntelyyn perustuvaan kalavarojen hoitoon.²⁰⁰

Normatiiviseksi sääntelyteoriaksi kutsutun lähestymistavan puitteissa on mahdollista tutkia, palvelevatko kalastuslakiin säädetyt omaisuuden käyttörajoitukset parhaiten yhteiskuntapolitiittisen tavoitteen saavuttamista taloudellisen tehokkuuden vaatimukset huomioon ottaen. Kalastuslakia tarkasteltaessa tulee arvioida, onko oikeustila sopuinnassa taloustieteellisten

¹⁹⁹ Määttä 2006, s. 91.

²⁰⁰ HE 192/2014 vp, s. 16–18.

näkökohtien kanssa, eli edistetäänkö uudella oikeudellisella sääntelyllä voimavarojen tehokasta kohdentumista.²⁰¹

Taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta uudesta kalastuslaista on nostettava esiin kaksi keskeistä muutosta omaisuuden käyttörajoitusten alueella. Ensinnäkin vesialueen omistajien siirtämisvelvollisuuden piiriin kuuluviin yleiskalastusoikeuksiin sisällytetään uuden kalastuslain myötä uutena elementtinä *kalastonhoitomaksu*, josta säännellään lain 9 luvussa. Jokaisella kalastonhoitomaksun suorittaneella alle 18-vuotiaalla ja 65 vuotta täyttäneellä on lain 2 luvun 7 §:n mukaan oikeus harjoittaa viehekalastusta. Kalastonhoitomaksun ympärille rakentuva rahoitusjärjestelmä on ylläpidon kannalta kokonaistaloudellisesti edullinen ratkaisu, jonka tavoitteena on aikaansaada kustannustehokas ja yksinkertainen järjestelmä uuden kalastuslain mukaisen toiminnan rahoittamiseksi. Kalastonhoitomaksu yksinkertaistaa kalastuksen lupajärjestelmää ja vähentää kalastajien tarvitsemien lupien kokonaismäärää. On arvioitu, että kalastonhoitomaksun myötä määrärahakertymä kasvaa noin 2 miljoonaa euroa vuodessa suhteessa aiempaan kalastuslakiin. Kalastonhoitomaksu on kuitenkin pyritty pitämään kohtuullisena maksuhalukkuuden säilymiseksi, mutta maksun suuruus voi vaikuttaa jonkin verran kalastusharrastuksen määrän vähenemiseen.²⁰² Kalastonhoitomaksun säätämisen tavoitteet on mahdollista nähdä puhtaasti fiskaalisina, mutta edellä mainittujen perusteluiden myötä voidaan arvioida sen edistävän myös tehokkuuspäämääriä. Tältä osin kalastuslainsäädäntö vaikuttaa siis olevan sopusoinnussa taloustieteellisten näkökohtien kanssa.

Toisekseen kalastuslain 2 luvun 13 §:ssä säädetty alueellinen lupajärjestely kaupallisen kalastuksen harjoittamiseen merkitsee vesialueen omistajalle uutta omaisuuden käyttörajoitusta. Se antaa kaupallisille kalastajille tietyin edellytyksin mahdollisuuden harjoittaa kalastusta sellaisilla vesialueilla, joille se ei onnistu pääsemään kalastusoikeuden haltijoiden kanssa tehtävillä sopimuksilla. ELY-keskusten myöntämien lupien avulla on mahdollista saada uusia alueita kalastuksen piiriin, kun lain asettamat tiukat ehdot toteutuvat. Laki koskee lähinnä vesialueita, joiden kalantuotanto on vajaasti hyödynnetty. Sen on arvioitu parantavan kaupallisen kalastuksen edellytyksiä ja lisäävän entistä paremmin mahdollisuuksia kotimaisen kalan saamiseen elintarvikkeeksi. Kaupallisten kalastajien toimintamahdollisuuksien parantuminen heijastuu

²⁰¹ Oikeustaloustieteellisistä sääntelyteorioista ks. Määttä 2006, s. 19–20.

²⁰² HE 192/2914 vp, s. 20–24.

samalla koko arvoketjuun sisältäen jalostuksen ja kaupan.²⁰³ Lain esitöiden eksplisiittiset tavoitteet vaikuttavat tosiasiallisesti lisäävän vesialueiden käytön tehokkuutta. Näin arvioituna todettakoon omaisuuden käyttörajoituksen palvelevan tässä yhteydessä taloustieteellisiä päämääriä onnistuneesti.

Oikeustaloustieteessä kalastusoikeuksien rajoituksia voidaan tarkastella lähemmin lähtien liikkeelle jokamiehenoikeudesta. Luvussa 2.2.5 jokamiehenoikeus nähdään sietämisvelvoitteen yhtenä ulottuvuutena. Se turvaa oikeuden muille kuin maanomistajille käyttää maa- ja vesialueita kauttakulkuun ja ulkoiluun sisältäen oikeuden muun muassa onkimiseen, tilapäiseen leiriytymiseen sekä marjojen, sienien ja muiden luonnontuotteiden poimimiseen. Jokamiehenoikeuden hyväksyttävyyttä on mahdollista perustella myös oikeustaloustieteellisesti lähtien liikkeelle tehokkaasta varallisuusoikeusjärjestelmästä²⁰⁴. Yhtenä tehokkuuden kriteerinä on omistusoikeuden *eksklusiivisuus*. Tällöin kaikkien tuottojen ja kustannusten on kohdistuttava omistajalle. Näin turvataan se, etteivät muut pääse hyödyntämään varallisuutta osallistumatta itse kustannuksiin, jotka aiheutuvat varallisuuden hoidosta ja kehittämisestä. Kuitenkin eksklusiivinen omistusoikeus on tarpeellinen ainoastaan tilanteissa, jolloin resurssista valitsee niukkuutta. Harvaan asutussa Suomessa luontoalueita on runsaasti, ja esimerkiksi kalat ja marjat ovat jatkuvasti uusiutuvia luonnonvaroja. Tällaisten ei-niukkojen resurssien säätäminen kuuluvaksi ainoastaan maa- ja vesialueiden omistajille aiheuttaisi kustannuksia, mutta ei tuottaisi mitään etuja. Sitä ei voitaisi pitää enää allokatiivisesti tehokkaana sääntelynä. Tästä näkökulmasta tarkastellen Suomessa voimassa oleva jokamiehenoikeus voidaan nähdä oikeustaloustieteellisesti argumentoituna perustelluksi.²⁰⁵

Oikeudellisen sääntelyn haasteena voidaan pitää ei-eksklusiivisia *yhteishyödykkeitä*. Esimerkiksi vesistöissä eläviä kaloja voidaan kuvata yhteishyödykkeinä, joille on ominaista, että ne kuuluvat kaikille olosuhteissa, joissa kalastusoikeutta ei ole rajoitettu. Tällöin yhteishyödykkeiden käytön seurauksena muiden käytössä olevien hyödykkeiden määrä vähenee. Liiallinen

²⁰³ HE 192/2014 vp, s. 20.

²⁰⁴ Ks. tarkemmin tehokkaasta varallisuusoikeusjärjestelmästä Määttä 2006, s. 93–94. Varallisuusoikeusjärjestelmä on tehokas, kun kolme kriteeriä täyttyy. Ensinnäkin varallisuusoikeuksien on oltava eksklusiivisia, eli kaikkien tuottojen ja kustannusten on kohdistuttava varallisuusoikeuden haltijalle. Toiseksi varallisuusoikeuksien on oltava siirtokelpoisia, eli haltijan on mahdollista siirtää varallisuusoikeuden kohteena oleva omaisuus toiselle. Kolmanneksi kaiken varallisuuden täytyy olla jonkun hallinnassa, eli siltä odotetaan universaaliutta.

²⁰⁵ Määttä 2006, s. 93.

kalastus voi johtaa riistokalastukseen, toisin sanoen *yhteishyödykkeiden tragediaan*, jolloin yksityiset kalastajat eivät ota huomioon vesialueen omistajalle aiheutuvia ulkoiskustannuksia. Omistaja on saattanut istuttaa vesialueelle arvokasta kalakantaa, ja rajoittamattoman kalastusoikeuden seurauksena arvokas kalakanta voi heiketä olennaisesti. Kalakannan ehtymisellä vesistöissä voi olla suoria vaikutuksia esimerkiksi ammattikalastajien elinkeinotoimintaan tai kalastusmatkailuun. Riistokalastuksen kohdalla ajaudutaan taloustieteen piirissä tunnettuun *vapaamatkustajaongelmaan*, jossa yksityinen toimija hyötyy muiden panostuksesta ilman omaa osallistumista kustannuksiin.²⁰⁶

Yleiskalastusoikeudet antavat kaikille mahdollisuuden onkia, pilkkiä ja harjoittaa viehekalastusta. Kalastuslain (379/2015) 6 luvun 54 §:n 1 momentin perusteella elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksella on kuitenkin oikeus määrättyllä alueella rajoittaa tai kieltää määrääjäksi yleiskalastusoikeuden nojalla harjoitettu kalastus. Käyttörajoitukset mahdollistavat kalavarojen kestävä ja monipuolinen tuoton²⁰⁷, joilla on oikein suoritettuna vaikutuksia paikallisen kalakannan lisääntymiseen ja säilymiseen²⁰⁸. Taloustieteellisesti tarkasteltuna käyttörajoituksilla ehkäistään juuri vapaamatkustajaongelmaa ja pyritään mahdollisimman suureen tuottavuuteen.

²⁰⁶ Määttä 2009, s. 26–28.

²⁰⁷ HE 192/2014 vp, s. 105.

²⁰⁸ HE 192/2014 vp, s. 63–64.

4 MUUTTUVA TULKINTAYMPÄRISTÖ

4.1 Lainsäätäjän ajankohtaiset tulkintalinjat

Tässä luvussa havainnollistan ajankohtaisten ja tuoreiden lainsäädäntöhankkeiden avulla tapauksia, joissa lainsäätäjät on joutunut arvioimaan omaisuuden käyttörajoitustilanteiden perustuslainmukaisuutta PL 15.1 §:n yleissäännöksen kannalta. Katsauksen avulla pyrin jäsentämään omaisuudensuojan perustuslainsuojan nykyistä tulkintadoktriinia tutkimuskysymyksiäni lähtökohdista käsin.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö PL 15.1 §:n mukaisten korvauksettomien omaisuuden käyttövelvoitteiden osoittaa, että tulkintalinja on pysynyt yhdenmukaisena perusoikeusuudistuksen jälkeisenä aikana. Valiokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei PL 15.1 §:n säännöksestä johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta²⁰⁹. Lainsäätäjät viittasi tähän perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön ja sovelsi sitä myös vuoden 2015 lopussa eduskunnan käsittelyssä olleessa hallituksen esityksessä (HE 82/2015 vp) laiksi vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta sekä luonnonsuojelulain ja metsästyslain muuttamisesta. Lailla on tarkoitus antaa tarkempia säännöksiä vuoden 2015 alussa voimaan tulleen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1143/2014 eli niin sanotun EU:n vieraslajiasetuksen toimeenpanemiseksi Suomessa.²¹⁰

Vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta annetun lain 4 §:n mukaan kiinteistön omistajalla ja haltijalla on velvollisuus huolehtia kohtuullisista toimenpiteistä kiinteistöllä esiintyvän haitallisen vieraslajin hävittämiseksi tai sen leviämisen rajoittamiseksi.²¹¹ Kiinteistön omistaja tai haltija voidaan määrätä kustannuksia aiheuttaviin toimenpiteisiin sellaisen vahingollisen vaikutuksen poistamiseksi, jonka aiheuttamisesta hän ei itse ole vastuussa. Huolehtimisvelvollisuus rajoittaa lisäksi kiinteistönomistajan ja haltijan oikeutta päättää kiinteistön käytöstä ja

²⁰⁹ Ks. esim. PeVL 38/1998 vp, PeVL 6/2010 vp ja PeVL 24/2012 vp.

²¹⁰ HE 82/2015 vp, s. 1.

²¹¹ Laki tulee voimaan vuoden 2016 alusta, mutta 4 §:n osalta se tulee voimaan vasta vuoden 2017 alusta; Säännös kiinteistön omistajan ja haltijan huolellisuusvelvollisuudesta kuuluu omaisuuden käyttövelvoitteisiin, joita käsitellään tarkemmin luvussa 2.2.4.

velvoittaa tätä hävittämään omaisuuttaan. Ehdotuksen perusteluissa huolehtimisvelvollisuuden katsotaan olevan omaisuuden käyttörajoituksena perusoikeuksien rajoittamisen kannalta riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista sekä oikeassa suhteessa sen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon nähden. Huolehtimisvelvollisuuden edellytyksenä on se, että haitallisen vieraslajin esiintymästä tai sen leviämisestä voi aiheutua merkittävää vahinkoa luonnon monimuotoisuudelle taikka vaaraa terveydelle tai turvallisuudelle.²¹²

Olellainen kysymys tässä käyttörajoituskysymyksessä on se, kuinka paljon kiinteistön omistajalta tai haltijalta voidaan edellyttää huolehtimisvelvollisuuden edellyttämiä toimenpiteitä. Huomioitavaa on se, että säännökset eivät sisällä lainkaan huolehtimisvelvollisuutta korvaavaa korvaussäätelyä, joten huolehtimisvelvollisuus jää kokonaan korvauksettomien käyttörajoitusten alueelle. Huolehtimisvelvollisuutta arvioidaan perusoikeuksien yleisten rajoitus-edellytysten pohjalta, mutta tässä ratkaisutilanteessa tarkastelussa on erityisesti suhteellisuusvaatimuksen soveltaminen. Se edellyttää, että omaisuudensuojarajoitus ei saa laadultaan ja ankaruudeltaan mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään²¹³. Lain 4 §:n mukaan kiinteistön omistaja tai haltija olisi kuitenkin velvollinen ryhtymään vain kohtuullisina pidettäviin toimenpiteisiin ottaen huomioon vieraslajin hävittämiseen käytettävissä olevat tavanomaiset keinot, toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset sekä toimenpiteillä saavutettavissa olevan hyödyn. Huolehtimisvelvollisuutta ei ole nähty kohtuuttomana käyttörajoituksena, ja perustelut rakentuvat pitkälti perustuslakivaliokunnan aiempaan tulkintakäytäntöön²¹⁴ vastaavanlaisissa tapauksissa.²¹⁵ Omaisuuden perustuslainsuojan kannalta suhteellisen väljä sääntely sen arvioimiseksi, mitä tarkoitetaan tulkinnallisesti avoimella ilmaisulla kohtuullinen toimenpide, jättää lain perustuslainmukaisuuden valvonnan tuomioistuimille.

Kalastuslain (379/2015) uudistus oli siltä osin onnistunut lainsäädäntöhanke, että jo hallituksen esityksessä tehtiin perustellen selkoa lakiehdotusten omaisuudensuojan kannalta merkityksellisen sääntelyn perustuslainmukaisuudesta²¹⁶. Viime vuosien lainsäädäntöhankeissa

²¹² HE 82/2015 vp, s. 52.

²¹³ Länsineva 2011, s. 600.

²¹⁴ Esim. PeVL 6/2010 vp, s. 4 ja PeVL 38/1998 vp, s. 3.

²¹⁵ HE 82/2015 vp, s. 82.

²¹⁶ Ks. HE 192/2014 vp, s. 102–105.

näin ei aina ole ollut²¹⁷. Omaisuudensuojasäännöksen turvaamaan kalastusoikeuteen on vaikiintuneesti kohdistunut erilaisia osin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjä rajoituksia, kuten itse kalastamiseen liittyviä rajoituksia ja kieltoja sekä velvoitteita hyväksyä muunkin kuin omistajan oikeus kalastaa vesialueella. Perustuslakivaliokunta on arvioinnissaan huomionnut erityisesti sen, että vesistöissä vapaasti liikkuva kalakanta on valtiosäännön kannalta jatkuvasti uusiutuva varallisuusarvoinen objekti ja että vesialueen omistamisen kautta kalakantaan muodostuva kalastusoikeus on sangen erikoislaatuinen omaisuudenlaji.²¹⁸

PL 15.1 §:n mukaisten omaisuuden käyttörajoitusten arvioinnin kannalta uusinta perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä edustaa kalastuslain säätämisen yhteydessä valiokunnan antama lausunto PeVL 58/2014 vp. Siinä valiokunta päätyi arvioimaan ehdotettua 2 luvun 13 §:ää omaisuuden perustuslainsuojan kannalta²¹⁹. Pykälässä säädetään alueellisesta luvasta kaupallisen kalastuksen harjoittamiseen. Lupajärjestely antaa kaupallisille kalastajille tietyin edellytyksin mahdollisuuden harjoittaa kalastusta myös sellaisilla vesialueilla, joiden osalta kaupallinen kalastaja ei ole päässyt kalastusoikeuden haltijoiden kanssa sopimukseen alueen käyttämisestä kaupalliseen kalastukseen. Luvan myöntäjänä toimii ELY-keskus. Säännös merkitsee vesialueen omistajalle kohtuullisen merkittävää uutta käyttörajoitusta. Valiokunta kiinnitti huomiota erityisesti sääntelyn hyväksyttävyyteen, oikeasuhtaisuuteen, täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen sekä oikeusturvajärjestelyihin. Myös korvauskysymys oli yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä.²²⁰

Perustuslakivaliokunta katsoi olennaiseksi, että luvan saamiselle on 13.1 §:ssä asetettu useita edellytyksiä, joiden kaikkien on täyttyvä samanaikaisesti. Valiokunnan mielestä tiukat lupaehdot ilmentävät lupajärjestelyn viimesijaisuutta ja kaupallisesta kalastuksesta aiheutuvan haitan minimointia. Lisäksi 13.3 §:n perusteella luvan myöntämiselle on ehdoton este silloin, jos luvan nojalla tapahtuva kalastus heikentäisi kohtuuttomasti kalastusoikeuden haltijan mahdollisuutta hyödyntää kalastusoikeuttaan tai jos siitä aiheutuisi muuta merkittävää haittaa. Valiokunta kiinnitti myös huomiota, että kalastusoikeuden haltijoiden asemaa turvaa se, että heillä on ehdotetun 14 §:n perusteella oikeus saada alueen käypiin hintoihin perustuvat

²¹⁷ Ks. esim. vesilain (587/2011) uudistus, jota käsittelen jäljempänä luvussa 4.4.

²¹⁸ Ks. PeVL 8/2012 vp, s. 3 ja PeVL 8/1996 vp, s. 3.

²¹⁹ Ks. luku 3.7, jossa kalastuslain 2 luvun 13 §:ää tarkastellaan taloustieteellisestä näkökulmasta.

²²⁰ PeVL 58/2014 vp, s. 2–4.

kohtuulliset korvaukset vesialueen luovuttamisesta kaupalliseen kalastukseen. Ehdotetussa sääntelyssä oli valiokunnan mielestä kaiken kaikkiaan varmistettu lainsäädännön keinoin riittävästi se, ettei kaupallinen kalastus kohtuuttomasti heikennä kalastusoikeuden haltijan mahdollisuutta hyödyntää kalastusoikeuttaan tai muodostu uhkaksi kalavarojen kestäväälle käytölle.²²¹

4.2 Omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden välinen jännitteisyys

Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa on käsitelty paljon omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden välisiä jännitteitä ja ristiriitoja, ja siksi on perusteltua nostaa kysymys erikseen esille tutkimuksessani.²²² Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallitusmuotoon (94/1919) sisällytettiin ympäristöperusoikeuspykälä (14 a §), joka siirrettiin sellaisenaan uuden perustuslain 20 §:ksi.

PL 20 §

Vastuu ympäristöstä

Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.

Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä ihmisten hyvinvoinnin katsottiin yhä selvemmin kytkeytyvän myös ympäristöön ja sen kestävykseen, minkä vuoksi ympäristönäkökohtien haluttiin näkyvän perusoikeusnormistossa.²²³ Ympäristösäännöksen kirjaaminen perustuslain perusoikeuslukuun osoitti lainsäätäjältä ympäristösuojellisten päämäärien

²²¹ PeVL 58/2014 vp, s. 2–4.

²²² Omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden välistä jännitteisyyttä ovat tutkimuksissaan käsitelleet mm. *Jukka Kultalahti, Anne Kumpula, Kari Kuusiniemi, Kalevi Laaksonen ja Tapio Määttä.*

²²³ HE 309/1993 vp, s. 5.

arvottamista yhteiskunnallisesti tärkeiksi. Samalla niistä tuli yhteiskunnallisesti painavia tarpeita, jotka voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen rajoittaa toista perusoikeutta, esimerkiksi omaisuudensuojaa.²²⁴

Perusoikeusuudistuksen jälkeen ympäristökysymykset ovat nousseet keskeisiksi perusoikeustarkastelun kohteiksi ja osaksi suomalaisen perusoikeusjärjestelmän ydinaluetta. Ympäristöperusoikeussäännös on lisännyt perusoikeuksien keskinäisiä punnintatilanteita erityisesti suhteessa omaisuudensuojaan. Säännös ei ole syrjäyttänyt omaisuudensuojaa, vaan pyrkimyksenä on ollut kohtuullisen tasapainon löytäminen näiden kahden perusoikeuden välillä.²²⁵ Tyypillinen esimerkki perusoikeusjännitteestä on tilanne, jossa on kunnioitettava omistajan vapautta hyödyntää omaisuuttaan, mutta toisaalta pyrittävä turvaamaan luonnon monimuotoisuuden säilyminen. Perusoikeustarkastelussa ei siis ole riittävää tarkastella vain ihmisten välisiä suhteita, vaan ihmisen ja ympäristön väliset suhteet ovat myös olennainen osa sitä.²²⁶ Vaikka perusoikeusjärjestelmässä esiintyykin jännitteisyyttä omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden välillä, ei voida sanoa, että ne olisivat perusoikeussäännöksinä aina vastakkain. Ne voivat nimittäin toimia myös samansuuntaisesti esimerkiksi tilanteessa, jossa järven rantojen suojeleluohjelma turvaa jo rakennettujen lomakiinteistöjen virkistyskäyttömahdollisuuksia ja nostaa niiden vaihdanta-arvoa²²⁷.

Omaisuudensuojan kannalta ongelmia aiheuttaa ympäristöoikeuden konfliktiluonne, sillä ympäristöoikeus pyrkii ratkaisemaan ristiriitoja ympäristöön liittyvien intressien välillä. Sen sisäinen jännitteisyys näkyy tarkasteltaessa lakeja, joissa ympäristön käyttöä ja suojelua painotetaan eri tavoin. Maa- ja vesioikeudessa painopiste on perinteisesti ollut luonnonvarojen käytössä, kun taas luonnonsuojelu- ja ympäristönsuojelu-oikeuden kohdalla huomio on kiinnittynyt suojeluun.²²⁸ Tulkinnanvaraisuutta lisäävät ympäristöoikeudelle tyypilliset joustavat nor-

²²⁴ Viljanen 2001, s. 143–144; ks. myös KM 1992:3, s. 45. Perusoikeuskomitean mukaan: ”Perustuslain perusoikeussäännökset voidaan nähdä yhteiskunnan erityisen tärkeinä pitämien arvojen luettelona. Päätös jonkin oikeuden ottamisesta perustuslakiin edellyttää arvojen asettamista etusijajärjestykseen. Yhteiskunnan muuttuessa on perusteltua arvioida uudelleen ne asiat, jotka on syytä ottaa perustuslakiin.”

²²⁵ Viljanen 1999a, s. 95–96.

²²⁶ Länsineva 1998, s. 113.

²²⁷ Määttä 1999, s. 344.

²²⁸ Belinskij ym. 2015, s. 625–626.

mit, joilla tarkoitetaan yleensä tulkinnallisesti avoimia kielellisiä ilmaisuja. Tyypillisiä esimerkkejä ovat muun muassa eräistä naapuruussuhteista annetun lain (26/1920) 17 §:ssä tarkoitettu kohtuuton rasitus tai maa-aineslain (555/1981) 3.1 §:n mukainen kaunis maisemakuva. Tarkkarajaisen sisältönsä joustava normi saa, kun sitä sovelletaan ja tulkitaan yksittäistapauksissa. Tulkinnanvaraisiksi säädettyjen normien taustalla voidaan nähdä lainsäätäjän varautuminen yhteiskunnallisiin muutoksiin siten, etteivät muutokset aiheuta jatkuvasti tarvetta sääntelyn uudistamiseksi. Ympäristöllisen arvostuksen sekä teknisen ja luonnontieteellisen tiedon muutoskehitys johtaa tilanteeseen, jossa lainsäätäjän on hankala tunnistaa etukäteen kaikkia lainsäädännön soveltamistilanteita.²²⁹

Yhteiskunnalliset muutokset heijastuvat myös tuomioistuimen ratkaisutoimintaan omaisuusdensuojan ja ympäristöperusoikeuden punnintatilanteissa. Tuomioistuin joutuu toisinaan turvautumaan *contra legem* -ratkaisuun, jossa reaaliset argumentit syrjäyttävät lain perusteluista ilmenevän tarkoituksen. Ratkaisujen perusteleminen reaalisilla argumenteilla voidaan nähdä hyväksyttävänä, jotta lainsoveltamisessa voitaisiin heijastella yhteiskuntaa järkevällä tavalla²³⁰. Tällaiseen *contra legem* -ratkaisuun korkein hallinto-oikeus päätyi punnitessaan päätöksessään KHO 2015:3 (ään. 5–2) muun muassa omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuksien välistä suhdetta. Asiaa arvioidessaan KHO joutui ottamaan huomioon niin PL 15 §:n 1 momentin omaisuudensuojan yleissäännöksen kuin PL 20 §:n säännökset ympäristöperusoikeuksista. Ratkaisullaan KHO tuli samalla muokanneeksi tulkintakäytäntöä korvauksettomien omaisuuden käyttörajoitusten rajoista.

Ratkaisussa KHO 2015:3 oli kyse siitä, voiko luonnonsuojelulain (1096/1996, LSL) 39 §:n mukaista rauhoitussäännöstä soveltaa turvetuotannon epäämiseen.²³¹ Tapauksessa kalasääsken pesäpuu sijaitsi turvetuotantoalueen läheisyydessä. LSL 39 §:n 2 momentin mukaan suuren petolinnun puu oli rauhoitettu, ja lainkohdan esitöiden mukaan tämä merkitsi, että puun kaataminen tai vahingoittaminen oli kielletty. LSL 39 §:n 1 momentin 3 kohta kieltää rauhoitettujen eläinlajien tahallisen häiritsemisen, erityisesti eläinten lisääntymisaikana. KHO katsoi, että

²²⁹ Belinskij ym. 2015, s. 691.

²³⁰ Nuotio 1996, s. 1021.

²³¹ Ks. Airaksinen 2015, s. 720. LSL 39 §:n tavoitteena ei niinkään ole ollut rajoittaa tuotannollista toimintaa, vaan suojata eläinlajeja tappamiselta ja hävittämiseltä.

LSL 39 §:n 2 momentin tarkoituksen saavuttamiseksi LSL 39 §:n 1 momentin 3 kohtaa tuli tulkitella niin, että kielto tahallisesta häiritsemisestä koski myös tuotannollisen toiminnan harjoittamista, joka tässä tapauksessa tarkoitti teollisessa mittakaavassa harjoitettua turvetuotantoa. Kokonaisharkinnassa oli lisäksi otettu huomioon selvitys, että kalasääskelle oli tyypillistä palata pesimään toistuvasti samaan puuhun, ja että turvetuotantoa oli rajallista harjoittaa kalasääsken lisääntymisajan ulkopuolella. Näin ollen hakemuksessa tarkoitettua turvetuotantoa ei KHO:n mielestä voitu sallia.

Turvetuotannon harjoittamisen epääminen on KHO:n päätöksessä PL 15.1 §:n turvaaman omaisuuden käyttörajoitus. Huomioitavaa tapauksessa on myös se, ettei LSL 53 §:n valtion korvausvelvollisuus tule sovellettavaksi tilanteissa, joissa LSL 39 §:ssä tarkoitettu kielto aiheutuu kiinteistön omistajalle merkityksellistä haittaa²³². Tästä seurasi, että tapauksen 65 hehtaarin aluetta koskeva käyttörajoitus oli korvaukseton, vaikka se merkitsikin omaisuuden taloudellisesti merkittävimmän käyttömuodon kieltämistä. KHO toisaalta totesi, ettei LSL 39 §:n säännösten perusteella voida rajata laajasti tuotannollista toimintaa kalasääsken pesäpuun suojelemiseksi²³³. Näin ollen voidaan arvioida, ettei käyttörajoitus ollut KHO:n mielestä riittävän merkityksellinen, jotta pesäpuun suojeluarvo olisi väistynyt omaisuudensuojanäkökohtien tieltä.

²³² Ks. PeVL 21/1996 vp, s. 3. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota luonnonsuojelulain eduskuntakäsittelyn yhteydessä korvausjärjestelmän mahdollisiin puutteisiin ja edellytti ympäristövaliokuntaa selvittämään mahdollisuuksia liittää korvausvelvollisuus yleisesti kaikkiin luonnonsuojelulakiin perustuviin omistajille merkityksellistä haittaa aiheuttaviin menetyksiin. Ympäristövaliokunta päätyi kuitenkin säilyttämään korvaussäännöksen entisellään (YmVM 8/1996 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta toisti vielä kantansa korvausjärjestelmän uudistamisen selvittämisestä myöhemmässä luonnonsuojelulakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 15/2003 vp, s. 2); ks. myös Länsineva 2012, s. 2–6. Länsineva näkee ympäristölainsäädännön eri sektoreiden välillä korvaussääntelyn osalta epäjohtomukaisuutta ja pitää tärkeänä lainsäädännön poikkeavan sääntelyn pikaista johdonmukaistamista. Korvauskysymysten mahdollisista yli- ja alikompensaatio-ongelmista tulisi päästä eroon, jotta korvaussääntelyssä päästäisiin optimaaliseen tasapainoon omaisuudensuojan, yhdenvertaisuuden ja ympäristöperusoikeuden toteutumisen välillä.

²³³ Vrt. KHO 2014:13. ELY-keskus oli metsähakkuisiin liittyen määritellyt liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikan 3,7 hehtaarin kokoiseksi ja arvioinut sen kyseisessä tapauksessa luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin vastaisesti liian laajaksi.

KHO:n päätös osoittaa, kuinka paljon yhteiskunnallisen arvottamisen johdosta tulkinnassa annetaan nykyisin suurta painoarvoa PL 20.1 §:n tarkoittamalle vastuulle luonnosta ja sen monimuotoisuudesta suhteessa omaisuudensuojanäkökohtiin²³⁴. Toisaalta KHO:n päätös on linjassa sen kanssa, mitä perustuslakivaliokunta on viime vuosina lausunut omaisuuden käyttörajoitusten korvaamisesta ympäristö- ja luonnonsuojelullisten tavoitteiden turvaamisen yhteydessä. Valiokunta on vakiintuneesti katsonut (esim. PeVL 10/2014 vp), ettei PL 15.1 §:n säännöksestä johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta. Tämän tapauksen kohdalla on kuitenkin todettava, ettei korvauksen saamiselle ollut edes mahdollisuutta luonnonsuojelulain nojalla. Se taas johtaa helposti hankaliin tulkintaratkaisuihin, koska minkäänlaista kompensatiomahdollisuutta ei ole. Voidaankin todeta, että luonnonsuojelulaki vaatisi jonkinlaista päivitystä ainakin korvaussäätelyn osalta, jotta se olisi paremmin sopusoinnussa perusoikeusjärjestelmän kanssa.

Pekka Länsineva on nostanut esiin ongelman ympäristöoikeudellisen lainsäädännön hajanaisuudesta ja sektorijakoisuudesta. Tässä asetelmassa Länsineva näkee sääntelyongelman, jossa sääntelyperiaatteet ja tulkintakäytännöt vaihtelevat huomattavasti sääntelysektorista riippuen. Hän arvioi sääntelyongelmia olevan ainakin luonnonsuojelulaissa, ympäristönsuojelulaissa, vesilaissa ja maa-aineslaissa. Perusoikeusjärjestelmässä tavoitteena tulee olla mahdollisimman yhdenmukainen sääntelyjärjestelmä, joka kohtelee omaisuudensuojarajoitusten kohteena olevia toimijoita mahdollisimman johdonmukaisesti, yhdenvertaisesti ja objektiivisesti. Tästä näkökulmasta Länsineva näkee ympäristölainsäädännön kokonaisuuden hajanaisena, mikä korostuu, kun yksittäiseen hankkeeseen joudutaan soveltamaan toisistaan poikkeavalla tavalla toimivien säädösten mukaisia vaatimuksia. Tämä johtaa helposti tulkintaongelmiin, päällekkäisyyksiin ja ristiriitaisuuksiin, joita voidaan omaisuuden käyttörajoitusten kohdalla havaita esimerkiksi sietämisvelvoitteissa tai korvauskynnyksissä. Länsinevan mukaan olisi jo korkea aika pyrkiä yhtenäistämään ympäristölainsäädännön hajautettua sääntelyjär-

²³⁴ Ks. myös EIT *Fredin v. Ruotsi* (1991), kohdat 51–55. Ympäristönäkökohtien vahvistumisen merkitys on näkynyt aiemmin myös EIT:n käytännössä. EIT korosti tapauksessa soranottoluvan peruuttamiseen johtaneiden ympäristönsuojelullisten näkökohtien kasvavaa merkitystä yhteiskunnassa.

jestelmää yhdeksi kokonaisuudeksi. Näin yksityisten toimijoiden perusoikeussuoja tulisi paremmin turvatuksi.²³⁵ Länsinevan näkemyksen mukaan tällainen aikaisempaan sääntelytraditioon nojaaminen ilman painavia perusteluja ei riitä perusteeksi poiketa nykyisestä perusoikeustulkinnossa yleisesti noudatettavasta linjasta. Lainsäätäjän tulisi pyrkiä perusoikeuspunnilloissa, esimerkiksi omaisuuden suojan ja ympäristöarvojen suojaamisen välillä, huomioimaan nykyinen tulkintadoktriini, eikä uusintaa voimassa olevan lainsäädännön sisältämiä epä johdonmukaisuuksia.²³⁶

Ympäristöperusoikeuden ja omaisuuden suojan keskinäisen tasapainon tarkasteluun mielenkiintoisen lähestymistavan tarjoaa *Juha Pöyhösen* näkemys, jossa hän kytkee perusoikeustulkinnat muiden oikeudenalojen systematiikkaan ja käsitteisiin. Kehitellessään uudenlaista varallisuus oikeutta Pöyhönen korostaa muun muassa toimintaympäristön määrittämisen ja sen muuttumisen merkitystä. Tällä on mahdollista havainnollistaa, kuinka perusoikeusjärjestelmän edellyttämä vastavuoroisuus toteutuu eri toimintaympäristöissä. Vastavuoroisuutta ilmentää normien kaksoisvaikutteisuus, jolloin oikeus ja velvollisuus toteutuvat samanaikaisesti.²³⁷

Ympäristöperusoikeuden nykymerkitystä on edellä esitettyä ajattelua mukaillen mahdollista havainnollistaa kiinteistön omistusoikeuden kautta kiinnittämällä se toimintaympäristöönsä. Kiinteistön omistajalle ei ennen ympäristöongelmien yleistymistä ja ekologistumisen voimistumista asetettu rajoituksia ympäristövaikutuksia aiheuttavan toiminnan suhteen. Ainoastaan naapurussääntely ja metsänomistus asettivat toiminnalle joitain rajoitteita. Vasta teollisen toiminnan aiheuttamat ympäristöhäiriöt johtivat ensin maan, veden ja ilman pilaamista koskeviin erityislainsäädäntöhankkeisiin. Lainsäädännöllä puututtiin kiinteistön omistajan omaisuuden suojaan rajoittamalla omaisuuden käyttöä. Nykyisessä tulkintaympäristössä, jossa ekologisuuden painoarvo on kasvanut, kiinteistön omistajalle kuuluu velvollisuus olla pilaamatta ympäristöä. Se ei ole pelkästään omistusoikeuden käyttörajoitus, vaan siitä on tullut myös omistusoikeuden raja. Omaisuuden suojan rinnalle on vahvistunut tasavertaiseen asemaan

²³⁵ Länsineva 2012, s. 2–6.

²³⁶ Länsineva 2012, s. 4.

²³⁷ Pöyhösen kehittelemää uutta varallisuus oikeutta olen käsitellyt luvussa 1.2; ks. myös Pöyhönen 2003, s. 74, 168.

huolehtimisvelvollisuus ympäristöstä. Tätä velvollisuutta vahvistamaan tarkoitettuja säännöksiä ei nykyisin edes pidetä omaisuudensuojan rajoituksina.²³⁸

Kiinteistön omistusoikeuden kiinnittäminen juuri sille tyypillisiin toimintaympäristöihin auttaa tunnistamaan tietyt asiantilojen yhdistelmät juridisiksi ongelmiksi. Normeja sovellettaessa on tällaisen toimintaympäristölähtöisen jäsentämisen kautta mahdollista antaa siten merkitystä muuttuville tilanteille. Kuten oheinen esimerkki havainnollisti, ekologistumisen myötä vahvistunut ympäristönäkökohtien merkitys aiheutti tarpeen muodostaa aivan uudenlaisia konteksteja kiinteistön omistamiselle.²³⁹

4.3 Poikkeuslakien käyttöala omaisuuden käytön rajoittamiseksi

Kun halutaan rajoittaa perusoikeutta esimerkiksi säätämällä omaisuuden vastaiseksi tulkitusta omaisuuden käyttörajoituksesta, asia on mahdollista toteuttaa poikkeuslailla. Tämä tapahtuu säätämällä rajoituksesta perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsitellyllä lailla muuttamatta kuitenkaan itse perusoikeussäännöksen tekstiä. Perustuslain säätämisyjärjestyksestä huolimatta poikkeuslaki on normihierarkkisesti tavallisen lain tasolla. Poikkeuslakeihin kohdistuu nykyään myös PL 73.1 §:ssä tarkoitettu rajatun poikkeuksen vaatimus. Tämä edellyttää poikkeuslain rajaamista selvästi suhteessa perustuslain ja siten myös perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen. Rajatun poikkeuksen vaatimuksen kohdalla saattaa tulla kysymykseen myös poikkeuksen voimassaolon ajallinen rajoittaminen. Se tapahtuu säätämällä poikkeuslaki määräaikaiseksi.²⁴⁰

Poikkeuslakimenettely on ollut suomalaisen valtiosääntöoikeuden erityislaatuinen piirre poikkeuslakijärjestelmän toteuttamisesta lähtien. Järjestelmä on peräisin 1800-luvulta Venäjän vallan ajalta, jolloin Suomi halusi turvata autonomiansa säilyttämällä Ruotsin vallan aikaiset perustuslakinsa. Poikkeuslakien säätämällä mahdollistettiin, ettei Suomen valtiopäivien tarvinnut puuttua perustuslain säännöksiin, mikäli Venäjä vaati sellaisten lakien säätämistä, jotka

²³⁸ Ks. Karhu 2008, s. 457–458.

²³⁹ Toimintaympäristöstä ks. Pöyhönen 2003, s. 162–169.

²⁴⁰ Ojanen 2015, s. 50–51.

olivat ristiriidassa perustuslakien kanssa.²⁴¹ Nykyisenkaltaisen muotonsa poikkeuslakijärjestelmä sai vuoden 1919 HM:ssa, ja perusoikeusjärjestelmä oli alun alkaen poikkeuslakien pääasiallinen käyttöalue. Erityisesti omaisuudensuoja on ollut poikkeuslakien keskeinen kohde, sillä ylivoimaisesti suurin osan kaikista poikkeuslaista on merkinnyt poikkeamista omaisuudensuojasäännöksen asettamista vaatimuksista.²⁴² Esimerkiksi vuosina 1919–1986 säädetyistä yli 700 poikkeuslaista noin 80 % on ollut *Jukka Kultalahden* tilastollisen analyysin mukaan omaisuudensuojan vastaisia, ja noin 30 % kaikista poikkeuslaista sisälsi omaisuuden käyttörajoituksia.²⁴³ Kuten Kultalahden tarkastelu osoittaa, poikkeuslaki-instituutiolla on ollut historiallisesti katsoen merkittävä rooli omaisuuden käyttörajoitusten alueella. Tämä antaa tutkimukselleni aihetta tarkastella poikkeuslakien käyttöalaa omaisuuden käytön rajoittamiseksi myös nykyisen tulkintatradition pohjalta.

Poikkeuslakijärjestelmä on tuonut joustavuutta Suomen valtiosääntöön, kun on ollut tarpeen hyväksyä perustuslain kanssa ristiriidassa oleva välttämätön lainsäädäntö muuttamatta itse perustuslain säännöstä. Poikkeuslakien runsas käyttö teki kuitenkin Suomen valtiosäännön kokonaisuudesta hyvin vaikeaselkoisen. Perustuslain teksti ei välttämättä kerro todellisen valtiosäännön sisältöä, koska perustuslain rinnalla on voimassa joukko sen sisältöä muuttavia poikkeuslakeja.²⁴⁴

Perusoikeuksien aineellisen suojan vahvistumiseen on vaikuttanut eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössään omaksuma torjuva suhtautuminen poikkeuslakimenettelyn käyttämiseen puhtaasti kansallisissa yhteyksissä, mitä uuden perustuslain säätäminen on entisestään vahventanut. Poikkeuslait ovat hyväksyttäviä vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä. Niiden käyttöala onkin viime aikoina kytkeytynyt lähinnä kansainvälisten velvoitteiden valtiosisäiseen voimaansaattamiseen. Mikäli poikkeuslakeja käytetään kansal-

²⁴¹ Saraviita 2005, s. 186–187.

²⁴² Saraviita 2000, s. 352; Saraviita 2005, s. 125–126.

²⁴³ Kultalahti 1990, s. 203–205. Kultalahden analyysissa huomionarvoista on omaisuudensuojapoikkeusten määrän suhteellinen kasvu kaikista poikkeamisista tarkasteltavalla aikavälillä. Samalla kuitenkin omaisuuden käyttörajoituksia sisältävien poikkeuslakien osuus omaisuudensuojapoikkeuksista on suhteellisesti laskenut. Tämä on siis tarkoittanut muiden omaisuudensuojapoikkeusten kasvua.

²⁴⁴ Saraviita 2000, s. 353.

lisissa yhteyksissä, valiokunnan mielestä on ensisijaisesti pyrittävä säätämään poikkeukset perustuslaista voimassaololtaan ajallisesti rajoitettuina, siis määräaikaisina.²⁴⁵ Perusoikeusuudistuksen jälkeisenä aikakautena valtiosääntöoikeutemme onkin vakiintunut poikkeuslakien välttämisen periaate.²⁴⁶

Perustuslakivaliokunta on poikkeuslakien kohdalla soveltanut niin sanottua valtiosääntöoikeudellista aukkot teoriaa. Poikkeuslain voimaantulon jälkeen lainsäädännön kohteena olevien henkilöiden perusoikeussuojaan on siten syntynyt ”aukko”.²⁴⁷ Aukkot teoriaa on perustuslakivaliokunnassa kehitetty siten, että vähäiset tai merkityksettömät perusoikeuden lisärajoitukset voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tällöin ehtona on, ettei lainsäädäntömuutos laajenna poikkeusta, joka muuttavalla lailla on tehty perustuslakiin. Kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, mikäli perustuslakipoikkeus laajenee ainoastaan vähäisesti. Tämä ei saa muuttaa aiemmin säädetyn perustuslakipoikkeuksen luonnetta ja asiallista merkitystä toisenlaiseksi. Perusoikeusuudistus ja uusi perustuslaki toivat aukkot teorian soveltamismahdollisuuksiin muutoksia. Nykyisin on tapauskohtaisesti harkittava, onko aukkot teoriaa mahdollista soveltaa perustuslakiuudistuksen yli.²⁴⁸

Perustuslakivaliokunta joutui pohtimaan kysymystä rakennuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä (PeVL 38/1998 vp). Kysymyksessä oli lakiehdotus, jonka nojalla asemakaava-alueeseen sisältyvän yleisen tien tiealue siirtyi korvauksetta kunnan omistukseen kaavan tullessa voimaan. Lisäksi kunta sai omistukseensa kiinteistötoimituksella katualueen silloin, kun asemakaava hyväksyttiin alueelle ensi kerran. Joissain tapauksissa maanomistajat veloitettiin luopumaan maa-alueistaan ilmaiseksi. Valiokunta sovelsi lakiehdotukseen valtiosääntöoikeudellista aukkot teoriaa ja piti sitä mahdollisena, koska valiokunnan mukaan valtiosääntöistä arviointipohjaa ei olennaisesti muutettu. Valiokunnan mielestä kyse oli kokonaisuuden kannalta

²⁴⁵ PeVM 10/1998 vp, s. 22–23.

²⁴⁶ Viljanen 1999b, s. 962; ks. myös KM 1992:3, s. 401–404 ja PeVM 25/1994 vp, s. 4. Perusoikeuskomitean hahmotelmiin kuului, että perusoikeuksien kohdalla poikkeuslakimenettelystä luovuttaisiin kokonaan normaaliolosten vallitessa, mutta perusoikeusuudistuksen jatkovalmisteluissa ajatus hylättiin.

²⁴⁷ Saraviita 2000, s. 354–355.

²⁴⁸ PeVL 8/2006 vp, s. 4–5.

epäolennaisista lisäyksistä ja muutoksista, joilla ei muutettu toisenlaiseksi valtuuslailla aikanaan perustuslakipoikkeuksena säädetyn kokonaisjärjestelyn luonnetta ja asiallista merkitystä. Valiokunta piti valtiosääntöoikeudellisesti keskeisenä seikkana tämän ohella myös sitä, että hallitusmuodon 12 §:n 2 momentti oli sanamuodoltaan täysin identtinen hallitusmuodon aiemman 6 §:n 3 momentin kanssa, josta vuoden 1958 valtuuslain on katsottava tarkoittavan poikkeusta. Vuoden 1995 perusoikeusuudistus ei siten tässä suhteessa muuttanut valiokunnan mielestä oikeustilaa merkitsevästi.²⁴⁹

Oikeuskirjallisuudessa muun muassa *Martin Scheinin* on esittänyt kritiikkiä aukkoteorian soveltamista kohtaan. Scheininin mukaan ennen perusoikeusuudistusta säädetyllä poikkeuslailla ei tulisi oikeuttaa poikkeuksien säätäminen tavallisella lailla nykyisestä perusoikeussäännöstöstä. Tätä hän perustelee nykyisen perusoikeussäännösten laaja-alaisuudella, ja siksi aiemmin hyväksytyjä järjestelyjä tulisi arvioida uudelleen, kun niitä käsitellään nykyisten perusoikeussäännösten oloissa.²⁵⁰

Valtiosääntöoikeuteen vakiintunut poikkeuslakien välttämisen periaate on johtanut siihen, että koko poikkeuslakijärjestelmä on menettänyt vähentyneen käytön seurauksena pääosan haittavaikutuksistaan.²⁵¹ Vielä ennen perusoikeusuudistusta omaisuusuojasäännöstä oli mahdollista tulkita melko ehdottomasti, sillä välttämättömät sääntelyuudistukset voitiin toteuttaa poikkeuslakimenettelyllä.²⁵² Nyt kun puhtaasti uusien poikkeuslakien säätäminen ei ole käytännössä lainsäätäjän keinovalikoimassa, perustuslakivaliokunta vaatii lausunnossaan perustuslain kanssa ristiriidassa olevat kohdat poistettaviksi. Perustuslakivaliokunta nosti poikkeuslakien välttämisen periaatteen esiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistamista koskevassa lausunnossaan PeVL 67/2014 vp. Valiokunta totesi, että kysymyksessä oli erittäin merkittävä kokonaisuudistus, jonka säätämiselle edes määräaikaisena poikkeuslakina ei ollut perusteita²⁵³. Vuosien 1995–2010 aikana poikkeuslakimenettely hyväksyttiin yli-

²⁴⁹ PeVL 38/1998 vp, s. 6.

²⁵⁰ Scheinin 1996, s. 822.

²⁵¹ Saraviita 2011, s. 616.

²⁵² Länsineva 2002, s. 48.

²⁵³ PeVL 67/2014 vp, s. 14.

päätään enää vain muutaman kerran; vastaavasti perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella lakiehdotuksista poistettiin runsaasti perustuslakiristiriitoja.²⁵⁴ Perustuslakivaliokunnan ennakovalvonnalla ei pystytä kuitenkaan kattavasti varmistamaan, etteikö ilmenisi soveltamistilanteita, joissa perustuslain perusoikeussäännökset olisivat ristiriidassa lain tasoisten normien kanssa. Tällöin lakien perustuslainmukaisuuden toteutuminen jää tuomioistuinten harkinnan varaan.²⁵⁵ Samalla tulisi pohtia koko poikkeuslakijärjestelmän mielekkyyttä perusoikeuksien kohdalla normaaliolojen vallitessa.

4.4 Valtuuslakikonstruktio – tapaus vesilain uudistus

Vesilain (587/2011) kokonaisuudistus on ollut viime vuosien lainsäädäntöhankkeista kenties kaikkein ongelmallisin, kun tarkastellaan aineellisten ristiriitojen määrää suhteessa PL 15 §:ään. Kritiikkiä voidaan esittää lainsäädäntöprosessin eri vaiheissa niin nykyistä lainvalmistelun laatua kuin perustuslakivaliokuntaa kohtaan. Tässä luvussa käsittelemäni valtuuslakikonstruktio ja sen käyttöala osoittavat, että tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä on edelleen mahdollista säätää perustuslain kanssa aineellisessa ristiriidassa olevia uusia omaisuudensuojan vastaiseksi tulkittuja omaisuuden käyttörajoituksia. Valtuuslakikonstruktion käyttö heikentää samalla muun muassa omaisuudensuojan tehoa ja asettaa nykyisen valtiosääntödoktriinin epäselvään tilaan. Vaikka käsittelemäni valtuuslakikonstruktiota ainoastaan vesilain yhteydessä, menettely on sovellettavissa myös muihin lainsäädäntöhankkeisiin. Toisekseen vesilain kokonaisuudistuksen tarkempi tarkastelu on monella tapaa perusteltua tutkimukseni kysymyksenasettelun kannalta: vesilaki on melko tuore ja yhteiskunnallisesti merkittävä lainsäädäntökokonaisuus, jonka tarkoittamissa vesitaloushankkeissa²⁵⁶ liikutaan PL 15.1 §:n mukaan arvioitavien omaisuuden käyttörajoitusten ja PL 15.2 §:n pakkolunastustilanteisiin rinnastettavien käyttörajoitusten rajapinnassa. Yleisesti ottaen vesitaloushankkeiden kohdalla ei ole aina selvää, kumpaa säännöstä eri tilanteissa tulee soveltaa.

²⁵⁴ Saraviita 2011, s. 617–620.

²⁵⁵ Lavapuro 1998, s. 100.

²⁵⁶ Vesitaloushankkeella tarkoitetaan vesilain 1 luvun 3 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan vesi- tai maa-alueella toteutettavaa toimenpidettä tai rakennelman käyttämistä, joka voi vaikuttaa pinta- tai pohjaveteen, vesiympäristöön, vesitalouteen tai vesialueen käyttöön. Ks. myös PeVL 61/2010 vp, s. 2–3. Perustuslakivaliokunnan mukaan vesilakiehdotuksen suurin sisällöllinen ongelma liittyy juuri vesitaloushanke-käsitteen laajuuteen. Valiokunta moitti, ettei pykälästä tai sen perusteluista useinkaan käy ilmi, saako hankkeen toteuttaa vain yleisessä vai myös yksityisessä intressissä.

Vesilain eduskuntakäsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta otti lausunnossaan PeVL 61/2010 vp voimakkaasti kantaa lakiehdotuksen puutteelliseen valmisteluun. Lakiehdotus ei valiokunnan näkemyksen mukaan edustanut nykyaikaista ja hyvää lainvalmistelua. Valiokunnan mielestä ehdotus sisälsi omaisuudensuojaa rajoittavia säännöksiä, ja ne olisi tullut sovittaa paremmin yhteen PL 15 §:n kanssa. Se moitti, että lakiehdotus perustui aiemman, vuonna 1961 säädetyn vesilain (264/1961) pohjalle, eikä sitä ollut yritetty sovittaa yhteen vuosikymmenten aikana tapahtuneen oikeudellisen ympäristön muutoksen kanssa. Vesilakiehdotuksen säätäminen tavallisen lain säätämisympäristössä puolestaan mahdollistettiin voimassa olevan vanhan valtuuslain²⁵⁷ nojalla (laki eräistä vesien käyttämisestä varten myönnettävistä oikeuksista, 266/1961, 1 §). Kyseinen valtuuslaki oli säädetty poikkeuslakina, koska vanha vesilaki (264/1961) oli monilta osin ristiriidassa HM 6 §:n (nykyisen PL 15 §:n) omaisuudensuojasäännöksen kanssa.²⁵⁸ Valtuuslain 1 §:n mukaan lailla voidaan säätää, että vesistön tai veden käyttämisestä tarkoitettavaa hyödyllistä toimenpidettä varten saadaan korvausta vastaan muun muassa saattaa veden alle toiselle kuuluva maa- tai vesialue sillä olevine laitteineen ja rakennelmineen sekä muuttaa tai poistaa toiselle kuuluva sellainen laite tai rakennelma, joka estää edellä tarkoitettua toimenpidettä.

Ratkaisu perustaa vesilaki poikkeuslailla säädetyn valtuuslain varaan muodostui valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi, sillä se ei vastannut perusoikeusuudistuksen myötä valtiosääntöperiaatteeksi muodostunutta poikkeuslakien välttämisen periaatetta. Ongelmallista oli myös se, että vesilakiin säädettyjen uusien omaisuuden käyttörajoitusten perustuslainmukaisuutta arvioitiin soveltamalla valtiosääntöoikeudellista aukkot teoriaa. Tätä ratkaisua voidaan kritisoida, sillä se herättää kysymyksen, voidaanko ylipäätään ennen perusoikeusuudistusta säädetyn poikkeuslain valtuuttamana säätää tavallisella lailla uusia poikkeuksia nykyisestä perusoikeussäännöstöstä.²⁵⁹

²⁵⁷ Ks. Hollo 2004, s. 78; Kuusiniemi 2013a, s. 208–209. Jotta vesilaki voitiin säätää tavallisena lakina ja jotta se sai tarvittavan perustuslaillisen perustan, laki perustettiin vanhan valtuuslain varaan. Valtuuslaki mahdollistaa perustuslakipoikkeuksia sisältävien lakien säätämisen tavallisina lakeina. Tämän mahdollistamiseksi valtuuslaki täytyi säätää perustuslain säätämisympäristössä. Vesilain säännösten nojalla viranomaisilla on siis valtuuslain osoittamissa rajoissa valta pakkotoimien perustamiseen toisen omaisuuteen yksityisen hyväksi.

²⁵⁸ PeVL 61/2010 vp, s. 2–3, 6.

²⁵⁹ Poikkeuslakien ja aukkot teorian soveltamista sekä siihen liittyviä ongelmia on käsitelty tarkemmin luvussa 4.3; ks. myös Scheinin 1996, s. 818–822.

Käsillä oleva valtiosääntöoikeudellinen problematiikka ja omaisuudensuojaloukkaukset tunnistettiin jo hallituksen esityksessä. Ulospääsyä tilanteeseen haettiin vanhasta valtuuslaista ikään kuin se olisi ollut ainoa olemassa oleva vaihtoehto ratkaista lakiehdotuksen perustuslailliset ongelmat:

Vesilain tapaisen pysyvän lain perustuminen poikkeuslain muodossa annettuun valtuuslakiin ei vastaa optimaalisesti poikkeuslain välttämisen periaatteen vaatimuksia. [– –] Valtiosääntöoikeudellisesti paras ratkaisu olisi laatia vesilain säännökset siten, ettei laki loukkaa perustuslain 15 §:ssä turvattua omaisuudensuojaa. Tämä ei kuitenkaan liene mahdollista sellaisten lunastustilanteiden ja käytönrajoitusten osalta, jotka täyttävät perustuslain tarkoittaman pakkolunastuksen kriteeristön, mutta joiden ei voida katsoa olevan yleisen tarpeen vaatimia. Sen vuoksi ainoaksi vaihtoehdoksi, mikäli lunastus- ja käyttöoikeuksien perustaminen halutaan säilyttää ennallaan ja turvata vesitaloushankkeiden toteuttamisedellytykset nykyisessä laajuudessa, perustaa ehdotetun vesilain säätäminen perustuslain kanssa aineellisessa ristiriidassa olevilta osin voimassa olevaan vuoden 1961 valtuuslakiin.²⁶⁰

En lähde arvioimaan vesilain kaikkia aineellisia ristiriitoja suhteessa PL 15 §:ään, vaan tarkastelen erityisesti vesilainsäädännölle ominaista valtuuslakikonstruktiota ja siihen liittyviä perustuslaillisia ongelmakohtia. Tähän liittyen otan esimerkinomaisesti erilliseen tarkasteluun vesilakiin säädetyt uudet säännökset keskivedenkorkeuden pysyvästä nostosta, sillä ne nähtiin useassa perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausunnossa omaisuudensuojanäkökulmasta katsoen erityisen ongelmallisina²⁶¹. Vesilakia koskevassa oikeudellisessa keskustelussa esimerkiksi *Hannu Majuri* on kritisoinut voimakkaasti keskivedenkorkeuden nostamista koskevia säännöksiä pitäen niiden säätämistä omitusoikeuden loukkauksena²⁶². Myös *Erkki Hollo* nostaa erillisenä oikeudellisenä kysymyksenä esiin veden alle jäävien ranta-alueiden omistusoikeuden aseman. Hollo painottaa, että rannanomistajia saattaa olla lukumääräisesti paljon, eivätkä kaikki ole halukkaita osallistumaan hankkeeseen tai sallimaan alueensa jäämistä veden alle²⁶³.

Vesilain 6 luvun 5 §:n 2 momentin mukaan järven tai lammen keskivedenkorkeuden nostolle voi saada luvan, mikäli vähintään kolme neljännestä veden alle jäävän maa-alueen omistajista antaa siihen kirjallisen suostumuksen. Lupa voidaan myöntää myös, jos luvanhakija hallitsee

²⁶⁰ HE 277/2009 vp, s. 214.

²⁶¹ Ks. erit. asiantuntijalausunnat Hidén 2010, Länsineva 2010, Vihervuori 2010 ja Viljanen 2010.

²⁶² Majuri 2014, s. 8, 15.

²⁶³ Hollo 2014, s. 222.

omistusoikeuden tai pysyvän käyttöoikeuden perusteella enemmän kuin puolet veden alle jäävästä alueesta. Huomionarvoista on, että luvan voi saada pelkästään tai pääasiallisesti yksityistä etua palveleviin keskivedenkorkeuden nostohankkeisiin. Hallituksen esityksessä todetaan, että hankkeet tulisi toteuttaa asianosaisten yhteisymmärryksessä, mutta laajasti kannatettujen ja yleistä merkitystä omaavien hankkeiden toteuttamisen ei tulisi kuitenkaan kaatua yksittäisten rannanomistajien vastustukseen. Näin ollen myös muut kuin yleiseltä kannalta tärkeää tarkoitusta varten tarpeelliset keskivedenkorkeuden muuttamista tarkoittavat hankkeet voitaisiin toteuttaa määräenemmistön suostumuksella.²⁶⁴ Hankkeesta vastaava saa vesilain 6 luvun 6 §:n mukaan hankkeen edellyttämän käyttöoikeuden veden alle jäävään maa-alueeseen lupaviranomaisen päätöksellä, jolla myönnetään lupa keskivedenkorkeuden nostamiseen.

Keskivedenkorkeuden nostamista tarkoittavaa hanketta koskevia säännöksiä ei aiemmin voimassa olleessa vesilaissa (264/1961) ollut. Tällainen hanke, erityisesti yksityistä etua palveleva, joka edellyttää vähintään kolmen neljäsosan määräenemmistön suostumuksen, loukkaa niiden maa-alueiden omistajien omaisuudensuojaa, jotka eivät hankkeeseen suostu. Länsineva toteaaakin perustuslakivaliokunnalle antamassa lausunnossaan, että tämänkaltaiset säännökset ovat liian avoimia ja väljiä, eivätkä siten täytä perusoikeuksiin kajoavilta säännöksiltä edellytettävää vaatimusta täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Keskeisenä ongelmana on kysymys siitä, että lakiehdotus mahdollistaa omaisuudensuojan rajoittamisen yksityisiä vesitalouden tarpeita varten määrittelemättä tarkemmin, mitä nämä yksityiset intressit ovat. Länsinevan mukaan tällaiset säännökset pitäisi nykyisen perustuslain oloissa kirjoittaa olennaisesti täsmällisemmin, eikä paeta ongelmia poikkeuslain taakse.²⁶⁵

Vesistön keskivedenkorkeutta pysyvästi nostettaessa rantaviiva siirtyy maalle päin eli maa-alue muuttuu vesialueeksi. Tällöin omistaja joutuu luopumaan alueensa käytöstä maa-alueena, mutta hallitsee sitä kuitenkin vesialueena, ja hänelle jää alueen kalastusoikeus, jollei esimerkiksi myöhemmin suoritettavasta vesilain mukaisesta tilusjärjestelystä muuta johdu.²⁶⁶ Varsinkin sellaisissa tapauksissa, joissa muutos on omaisuuden käytön kannalta merkittävä,

²⁶⁴ HE 277/2009 vp, s. 111.

²⁶⁵ Länsineva 2010, s. 4.

²⁶⁶ Vihervuori 2010, s. 3–6.

tilanne tulisi rinnastaa omistajaan kohdistuvilta vaikutuksilta pakkolunastukseen eli kyse olisi tosiasiallisesta pakkolunastuksesta, jolloin tapausta arvioitaisiin PL 15.2 §:n kriteerien mukaan. Ongelmallisia ovat kuitenkin hankkeet, jotka eivät täytä PL 15.2 §:n yleisen tarpeen vaatimusta. Tällöin omaisuuden käyttörajoitusta olisi arvioitava PL 15.1 §:n yleislausekkeen ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Vesilain väljä sääntely, joka ei tarkemmin määrittele, mitä tarkoitusta varten yksityinen vesitaloushanke voidaan käynnistää, ei anna mahdollisuutta tarkastella, onko käyttörajoitus perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä²⁶⁷. Keskivedenkorkeuden nostamista koskeva sääntely osoittaa, että epätarkka ja liikaa tulkinnanvaraa jättävä sääntely voi johtaa helposti omaisuuden käyttörajoitustilanteisiin, joissa omaisuuden suojan puuttumiselle asetetut hyväksyttävät rajoitusperusteet eivät täyty.

Perustuslakivaliokunta esitti kuitenkin omassa lausunnossaan, että kaikki vesilain uudistamista koskevat lakiehdotukset (ml. säännökset keskivedenkorkeuden pysyvästä nostamisesta) voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Vesilaki syntyi siis muodollisesti laillisessa järjestyksessä, vaikka perustuslakivaliokunta huomasi lakiehdotuksessa aineellisia ristiriitoja suhteessa perustuslain 15 §:ään. Se piti kuitenkin mahdollisena, että vesilakiehdotuksen käsitteleminen tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä tilapäisesti perustetaan voimassa olevan vanhan valtuuslain varaan. Perustuslakivaliokunta ei halunnut jättää yhteiskunnallisesti merkittävää oikeudenalaa pysyvästi poikkeuslain varaan, joten se esitti ympäristövaliokunnalle, että tämä ottaisi mietintöönsä lausumaehdotuksen, jonka mukaan vesilain omaisuuden suoja rajoittavat säännökset tulisi saattaa sopusointuun PL 15 §:n kanssa. Tälle työlle perustuslakivaliokunta esitti kuuden vuoden määräaika.²⁶⁸ Eduskunta edellytti vastauksessaan, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin eräistä vesien käyttämisistä varten myönnettävistä oikeuksista annetun lain (266/1961) kumoamiseksi siten, että lainsäädäntöehdotus annetaan eduskunnalle viimeistään vuonna 2017.²⁶⁹

²⁶⁷ Viljanen 2010, s. 4.

²⁶⁸ PeVL 61/2010 vp, s. 6.

²⁶⁹ EV 355/2010 vp. Ks. myös oikeusministeriön asettamispäätös OM 5/41/2015. Oikeusministeriö asetti 30.4.2015 työryhmän, jonka tehtävänä on laatia ehdotus, jolla saatetaan vesilainsäädännön käyttöoikeuksia koskeva sääntely yhdenmukaiseksi perustuslain kanssa. Päätöksen mukaan lainsäädäntöehdotus on annettava eduskunnalle viimeistään vuonna 2017; ks. Majuri 2014, s. 10. Majuri kritisoi perustuslakivaliokuntaa siitä, että se huomasi epäkohdan, jota se ei edellyttänyt korjattavan kuitenkaan nopeammin.

Uusien, puhtaasti kansallisista tarpeista johtuvien perustuslaista poikkeavien lakien säätämisen välttäminen on vakiintunut valtiosääntöperiaatteeksi perustuslakiuudistuksen jälkeisenä aikakautena. Perustuslakivaliokunta on todennut, että poikkeuslakimenettelyyn tulee turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä.²⁷⁰ Ennen vesilakiehdotuksen käsittelyä perustuslakivaliokunta oli kahdesti aiemmin käsitellyt vastaavan kaltaista lainsäädännöllistä asetelmaa, jossa perustuslain kanssa aineellisessa ristiriidassa olevat säännöset nojautuivat vanhan valtuuslain varaan. Näissä tapauksissa valiokunta perusteli tavallisen lainsäätämisen käyttämistä rakennuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä ns. valtiosääntöoikeudellisen aukko-teorian soveltamisella (PeVL 38/1998 vp)²⁷¹ ja maantielain käsittelyn yhteydessä lunastuskokonaisuudella, joka täytti välillisesti yleisen tarpeen vaatimuksen (PeVL 3/2005 vp)²⁷².

Perustuslakivaliokunta on aivan aiheellisesti huomauttanut, että sen mielestä valtuuslakikonstruktio ei sovellu nykyiseen valtiosääntöjärjestelmäämme. Valtuuslakikonstruktio heikentää olennaisesti lainsäädännön läpinäkyvyyttä, sillä se peittää sen takana olevan lain tosiasiallisen poikkeuslakiluonteen.²⁷³ Tällainen valtuuslakikonstruktioon nojautuminen koettelee nykyisen valtiosääntödoktriinin eheyttä ja herättää vähintäänkin kysymyksen, haetaanko poikkeuslaki-instituutiosta tarpeen tullen ratkaisua esimerkiksi omaisuudensuojan rajoittamisen mahdollistamiseksi, mikäli tarvitaan nopeaa poliittista joustoa. Sellaisten lainsäädäntöhankkeiden kohdalla, joissa lakiehdotukseen sisältyvät perustuslakiongelmien ratkaisun laajuudeltaan huomattavia,²⁷⁴ eikä niitä ole mahdollista ratkaista sisältömuutoksilla, perustuslakivaliokunnan tulisi mielestäni lausua, että asia palautetaan valmisteluun tai hankkeesta tulisi luopua kokonaan. Tällöin aikaisempaan poikkeuslakiin nojaaminen – puhumattakaan uuden poikkeuslain säätämisestä – ei pitäisi tulla kysymykseen perusoikeuksia koskevan nykyisen tulkintadoktriinin aikakaudella ilman erityisen painavia syitä.

²⁷⁰ Ks. PeVM 10/1998 vp, s. 22–23.

²⁷¹ Ks. PeVL 38/1998 vp, s. 6–7; valtiosääntöoikeudellisesta aukko-teoriasta ks. luku 4.3.

²⁷² Ks. PeVL 3/2005 vp, s. 3–4.

²⁷³ Ibid.

²⁷⁴ Ks. esim. PeVL 61/2010 vp, s. 4. Vesilakiehdotuksen kohdalla perustuslakivaliokunta tähdensi, että ehdotus sisälsi eräänlaisen liukuvaksi asteikoksi luonnehdittavan säännösten omaisuudensuojan puuttumiseksi. Valiokunnan mielestä valtioneuvosto ei ollut arvioinut yksityiskohtaisesti lakiehdotusta suhteessa perustuslakiin, joten hallituksen esitys ei valiokunnan mukaan tarjonnut riittävää pohjaa tehdä sellaista arvioita enää eduskuntakäsittelyssä.

Vesilakiehdotuksen kohdalla perustuslakivaliokunta ei yrittänyt poistaa perustuslain ja lakiehdotuksen välistä ristiriitaa lakiehdotuksiin tehtävin muutoksin. Valiokunta ainoastaan totesi, että aineellisten ristiriitojen poistaminen suhteessa PL 15 §:ään edellyttäisi lakiehdotukseen niin suuria muutoksia, ettei niitä voida ympäristövaliokunnassa tehdä. Perustuslakivaliokunta esitti ympäristövaliokunnalle, että tämä ottaisi mietintöönsä lausumaehdotuksen, jonka mukaisesti käynnistettäisiin valmistelutyö saattamaan vesilain omaisuudensuojaa rajoittavat säännökset paremmin sopusointuun PL 15 §:n kanssa, ja tälle työlle tulisi asettaa määräaika. Valiokunnan näkemyksen mukaan vesilakiehdotuksen käsitteleminen tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä voitiin näillä syillä tilapäisesti perustaa voimassa olevaan valtuuslakiin.²⁷⁵ Tällainen perustuslakivaliokunnan käytäntö on valtiosääntöoikeudellisesti kuitenkin hyvin ongelmallinen. Valiokunta ikään kuin katsoi epätydyttävää lainvalmistelua läpi sormien ja hyväksyi sen, että vesilaki voitiin perustaa ennen perusoikeusuudistusta säädetyn valtuuslain varaan. Tällä käytännöllään perustuslakivaliokunta tulkitsi poikkeuslakien välttämisen periaatetta kuitenkin virheellisesti, sillä vakiintuneen käsityksen mukaan poikkeuslakimenettelyyn voidaan turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä²⁷⁶. Valtuuslaki pitää sisällään tosiasiallisen poikkeuslain luonteen. Sellaisia syitä ja perusteita ei vesilakiehdotuksen kohdalla tullut esiin, että valtuuslain nojalla olisi ollut mahdollista säätää perustuslakipoikkeuksia sisältäviä uusia lakeja.

²⁷⁵ PeVL 61/2010 vp, s. 6.

²⁷⁶ Vrt. PeVL 67/2014 vp.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkimuksessa tehtävänä on ollut tarkastella, kuinka paljon nykyisen tulkintakäytännön perusteella omaisuuden käyttöä voidaan rajoittaa perustuslain sitä estämättä. Tutkimuksessa on havaittu, että omaisuuden käyttöä rajoitettaessa hyväksyttävien rajoitusperusteiden joukko on laaja. Rajoitusperusteet voivat liittyä yhtä hyvin julkisten kuin yksityisten etujen suojaamiseen tai edistämiseen. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin vaatinut rajoitusperusteelta, että sen on oltava painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima.

Toisinaan lainsäätäjän lakiehdotukset ovat niin puutteellisesti ja nopealla aikataululla valmisteltuja, ettei säännösesitysten yhteensovittamista perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kanssa ole kyetty tekemään riittävän huolellisesti. Ongelmia aiheutuu lähinnä siitä, mikäli säädetään lakeja, jotka ovat liian avoimia ja väljiä. Tällöin lainsäätämisvaiheessa ei kiinnitetä tarpeeksi huomiota täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksiin, joita omaisuudensuojaan puuttuvilta säännöksiltä edellytetään. Tämä korostuu erityisesti pitkälle menevien käyttörajoitusten kohdalla. Vaikka perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotot PL 15 §:n 1 momentin soveltamisesta ovat olleet monelta osin johdonmukaisia perusoikeusuudistuksen jälkeisenä aikana, valiokunta on toisinaan liian haastavan tehtävän edessä yrittäessään sovittaa yhteen lakiehdotusten sisältämiä ristiriitaisuuksia perusoikeusjärjestelmän kanssa. Ongelmat heijastuvat myöhemmin tuomioistuimissa, joissa yritetään soveltaa yksittäistapausten kautta epätarkkaa ja liian paljon tulkinnanvaraa jättäviä omaisuuden käyttöä rajoittavia säännöksiä. Oikeuskäytännöstä saattaa tulla osittain ristiriitaista, mikä voi aiheuttaa tarpeen uudelle ja täsmällisemmälle sääntelylle. Selkeyttä omaisuuden käytön rajoitustoimiin olisi mahdollista saada perustuslain tasolle säädettävällä yleisellä rajoituslausekkeella, joka asettaisi selkeästi rajat perusoikeuksien rajoittamiseksi.

On mahdotonta muodostaa täysin yksiselitteistä tulkintadoktriinia sen suhteen, kuinka pitkälle meneviä käyttörajoituksia voidaan arvioida PL 15 §:n 1 momentin kannalta. Ei ole myöskään mahdollista muodostaa kriteeristöä vaatimuksista, joiden täytyessä voitaisiin yksiselitteisesti arvioida, että käyttörajoitustilanteessa tulisi soveltaa PL 15 §:n 2 momentin pakkolunastussäännöstä. Soveltamistilanteet ovat aina tapauskohtaisia ja vaativat kokonaisharkintaa. Tutkimus kuitenkin osoittaa, että perustuslakivaliokunnan ja EIT:n tulkintakäytännössä kynnys

soveltaa pakkolunastussäännöstä omaisuuden käyttörajoituksiin on hyvin korkea ja poikkeuksellinen. Käytännöstä on pääteltävissä, etteivät edes voimakkaat käyttörajoitukset merkitse vielä tosiasiallista pakkolunastusta. Soveltamistilanteet osoittavat, että pitkälle menevissä käyttörajoituksissa sovelletaan lähtökohtaisesti omaisuudensuojan yleissäännöstä, mikäli omistaja vain pystyy käyttörajoituksista huolimatta hyödyntämään omaisuuttaan jollain tapaa.

Lainsäätäjän varautumisesta yhteiskunnallisiin muutoksiin on seurannut, että se saattaa kirjoittaa normit kielellisesti avoimiksi eli joustaviksi. Tällä pyritään ehkäisemään tarvetta uudistaa sääntelyä jatkuvasti. Omaisuuden käyttörajoitusten kohdalla tällainen sääntely on merkinnyt omaisuudensuojan aineellisen suojan valvomisen siirtymistä lainsäätämisvaiheen perustuslakikontrollista tuomioistuimille. Tarkkarajaisen sisältönsä joustava normi saa vasta, kun sitä sovelletaan ja tulkitaan yksittäistapauksissa. On selvää, ettei perustuslakivaliokunnan tai tuomioistuinten tule antaa liikaa painoarvoa perusoikeusuudistusta edeltäneelle tulkintakäytännölleen. Oikeastaan tähän kysymykseen liittyvät ongelmat aktualisoituivat enemmän perusoikeusuudistuksen jälkeisenä ajanjaksona. Perusoikeudellistumisen ja valtiosääntöistymisen myötä omaisuuden perustuslainmukaisuuden arviointiin on kiinnitetty viime vuosina yhä enemmän huomiota.

Keskeiseksi tendenssiksi tutkimuksessa otettiin ekologistuminen, jonka rooli yhdessä PL 20 §:n ympäristöperusoikeuden kanssa on kasvanut merkittävään osaan omaisuuden käyttörajoitustilanteiden tulkintaympäristössä. Ympäristöperusoikeus lisää punnintatilanteita suhteessa omaisuudensuojaan sekä luo jänniteitä näiden kahden perusoikeuden välille. Ympäristöarvojen yhteiskunnallinen arvottaminen korkealle näkyy lainsäädännön soveltamistilanteissa omaisuudensuojan heikentymisenä suhteessa ympäristöperusoikeuteen. Omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden välinen suhde tuskin pysyy kuitenkaan muuttumattomana, vaan sille on ominaista tietty dynaamisuus, joten ajan ja käsitysten muutosten myötä niiden keskinäinen suhde muuttunee vielä useaan otteeseen.

Tutkimuksessa on ollut selvästi havaittavissa, että omaisuuden käytön rajoitusta kompensoimaan tarkoitettu korvaussääntely on hajanainen, eikä se kohtele omaisuudenrajoituksen koh-

teena olevia toimijoita aina johdonmukaisesti ja yhdenvertaisesti eri sääntelysektoreilla. Tämä näkyy erityisesti ympäristöoikeudellisessa lainsäädännössä. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan PL 15 §:n 1 momentin säännöksestä ei seuraa vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä täyden korvauksen vaatimusta. Vaikka korvauskysymys on vain yksi osatekijä omaisuuden käyttörajoitusten hyväksyttävyyden arvioinnissa, sillä on kuitenkin merkitystä kokonaisarviota tehtäessä. Toisaalta perustuslaki ei aseta estettä kohdennetulle korvaussääntelylle. Tutkimuksessa tuli myös esiin se, että lainsäädäntö ei välttämättä huomioi, mikäli omaisuuteen kohdistuu samanaikaisesti useita korvauskynnyksen alittavia käyttörajoituksia. Tällöin rajoitusten yhteisvaikutus saattaa muodostua omistajan kannalta kohtuuttomaksi. Korvaussääntelyyn liittyvät ristiriitaisuudet tulisikin tarkistaa ja uudistaa sääntely vastaamaan paremmin perusoikeusjärjestelmän asettamia vaatimuksia.

Koko poikkeuslakijärjestelmä ja valtuuslakien käyttö omaisuudensuojan ja ylipäättään perusoikeuksien rajoittamisen mahdollistamiseksi on valtiosäännössämme edelleen oleva epäkohta. Vesilain (587/2011) uudistamisen yhteydessä kuvaamani valtuuslakikonstruktion käyttö paljasti järjestelmän ongelmalliset piirteet suhteessa perusoikeusjärjestelmään. Tutkimus osoitti, että valtuuslain nojalla on yhä 2010-luvulla säädetty aineellisessa ristiriidassa olevia uusia omaisuudensuojan vastaiseksi tulkittuja omaisuuden käyttörajoituksia, vaikka valtiosääntöoikeutemme on jo perusoikeusuudistuksesta lähtien vakiintunut poikkeuslakien välttämisen periaate. Pidän tätä kysymystä tutkimuksessa valtiosääntöoikeudellisesti kaikkein ongelmallisimpana, sillä tällaisten rakenteiden käytön mahdollistaminen tekee omaisuudensuojan tehottomaksi. Samalla on olemassa vaara, että poliittisen ohjauksen vaikutuksesta poikkeuslakijärjestelmää käytetään tahallaan väärin perusoikeusjärjestelmän kanssa ristiriidassa olevien lainsäädäntöhankkeiden läpiviemiseksi. Olisikin toivottavaa, että Suomessa alkaisi aktiivinen keskustelu poikkeuslakijärjestelmästä luopumiseksi perusoikeuksien osalta. Keskustelun pohjaksi poikkeuslakijärjestelmän nykytilan kartoittamisessa olisi aihetta jatkotutkimukselle.