

Perusoikeudet tutkimuksen kohteena

Seppo Laakso

Viimeisen vuosikymmen aikana perusoikeustutkimus on kokenut maassamme huomattavan renessanssin. Tätä osoittaa muun muassa se, että viime vuodenvaihteessa perusoikeuksiin liittyvä problematiikka oli kolmen oikeustieteen alaan kuuluvan väitöskirjatutkimuksen kohteena. Väitöskirjansa julkaisivat Pentti Arajärvi (Helsingin yliopisto), Pekka Lämsineva (Turun yliopisto) ja Asko Uoti (Tampereen yliopisto). Nämä tutkimukset ovat toisistaan monin tavoin poikkeavia ei ainoastaan aiheensa ja tutkimuksellisen tematiikkansa puolesta vaan myös sikäli, että kullakin niistä on toisistaan poikkeava tiedonintressi, kysymyksenasettelu ja tarkastelutapa. Kaikki nämä väitöskirjat ovat perusteellisia töitä ja painavia puheenvuoroja perusoikeustutkimuksen alalla. Seuraavassa esitellään näiden tutkimusten keskeisiä kohtia.

ABSTRAKTIN NORMIHARMONIAN ONGELMA

Pentti Arajärven väitöskirjan aiheena on "Toimeentuloturvan oikeellisuus. Toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen" (Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68, KELA, Jyväskylä 2002, XXXV + 468 s.). Tutkimuksen tavoitteeksi on asetettu sen selvittäminen, täyttääkö Suomessa voimassaoleva, toimeentuloturvaa koskeva lainsäädäntö tietyt oikeellisuuden kriteerit. Oikeellisuuden kriteereinä tai mittapuuna toimivat ne taustasäännökset, jotka sijoittuvat perustuslain, ihmisoikeuksien ja yhteisöoikeuden tasolle ja jotka asettavat vaatimuksia tai rajoituksia tavalliselle lainsäädännölle toimeentuloturvan sääntelyssä. Käsitteellä oikeellisuus ilmaistaan siis eri säädösten välisiä suhteita. Toimeentuloturvaa järjestävä lainsäädäntö on oikeellista, mikäli se täyttää hierarkkisesti tai muutoin etusijan omaavan oikeudellisen normiston asettamat vaatimukset. Tutkimuksen ytimen muodostaa kysymys abstr-

raktin normiharmonian olemassaolosta tai sen puuttumisesta eri normistojen välillä.

Tutkimuksen kohteena on siten lainsäätäjän toiminnan arviointi. Tavoitteena on löytää ne taustasääntelystä määräytyvät oikeudelliset rajat, joiden sisäpuolella toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön tulee pysyä. Tutkimuksessa ei käsitellä toimeentuloturvaa koskevien säännösten soveltamista hallintoviranomaisten ja tuomioistuinten tapauskohtaisessa päätöksenteossa. Työssä ei muutoinkaan arvioida ao. lainsäädännön käytännön vaikutuksia. Siinä ei myöskään arvioida sitä kysymystä, täyttääkö nykyinen lainsäädäntö tietyt yhteiskuntapolitiittiset tai muut yleisemmät arvostuksiin nojaavat kriteerit.

Tutkimus on paikannettavissa kolmen käsitteen avulla, jotka ovat oikeudenmukaisuus, oikeellisuus ja lainmukaisuus. Tutkimuksessa ei käsitellä sellaista lainsäädännön oikeudenmukaisuutta, jossa on kysymys arvolähtökohtiin nojaavasta lainsäädännön sisällön arvioinnista (oikeudenmukaisuus aksiologisessa mielessä). Siinä ei myöskään käsitellä kysymystä toimeentuloturvaa koskevien tapauskohtaisten hallintopäätösten tai tuomioistuinratkaisujen lainmukaisuudesta (laillisuus in concreto). Kysymys työssä on ao. lainsäädännön oikeellisuudesta siinä mielessä, vastaako se taustasäännösten asettamia vaatimuksia eli onko se näiden mukaista (oikeellisuus in abstracto).

Näin ollen tutkimus kiinnittyy viitekehjyksiensä puolesta lähinnä oikeudellisen sääntelyn teoriaan. Kun tarkastelun kohteena ovat eri säädösten väliset suhteet ja sen selvittäminen, minkälainen harmonia niiden kesken vallitsee, kytkeytyvät työn metodiset asettamukset lähtökohdiltaan normatiiviseen ajattelutapaan sekä argumentoivan metodin ja analyysin käyttämiseen sääntelyteoreettisen tai lainsäädäntöteoreettisen viitekehjyksen sisällä.

Toimeentuloturvaa sääntelevän lainsäädännön oikeellisuuden analyysi käsittää tutkimuksessa kolme eri ulottuvuutta, jotka ovat aineellinen, menettelyllinen ja lainsäädäntöra-

kennetta koskeva oikeellisuus. Oikeellisena pidetään toimeentuloturva koskevaa säännöstä, jos se aineelliselta sisällöltään vastaa taustasäännöksiä, jos se toimeenpannaan taustasäännösten edellyttämällä tavalla ja jos siihen ei sisälly muitakaan lainsäädännöllisiä (esim. säädösta-soa koskevia) virheitä.

Aineellista oikeellisuutta koskevan analyysin suorittamisessa toimeentuloturvan piiriin luetaan lainsäädäntöön perustuvat rahamääräiset etuudet. Tästä lähtökohdasta peruskysymys kuuluu: Mitkä ovat ne vanhuuden, sairauden, työkyvyttömyyden, työttömyyden, lapsen saamisen, huoltajan menetyksen, vähimmäisturvan tarpeen, asumisen tukemisen, opiskelun ja perhepoliittisten tekijöiden oikeelliset eli perus- ja ihmisoikeuksien asettamat ehdot ja hyväksyttävät rajoitukset? Kysymykseen vastataan analysoimalla näitä etuuksia koskevaa lainsäädäntöä etuuksien saamisedellytysten, kattavuuden, tason ja keston kannalta. Suoritettu analyysi on perusteellinen. Tämä analyysi on myös tutkimuksen laajin ja keskeisin osio (luku 4, s. 138-325).

Menettelyllistä oikeellisuutta selvitetään analysoimalla toimeentuloturvainsäädäntöön sisältyvien nimenomaisten menettelysäännösten ja yleishallinto-oikeudellisten säännösten suhdetta perus- ja ihmisoikeuksiin sekä yhteisöoikeuden menettelysäännöksiin (luku 5, s. 326-365).

Lainsäädäntörakenteen oikeudellisuuden selvittämisessä arvioinnin kohteena on se, miten toimeentuloturva koskeva lainsäädäntö suhtautuu taustasäännöksissä asetettuihin muihin kuin aineellisiin ja menettelyllisiin vaatimuksiin. Nämä vaatimukset koskevat muun muassa säädösta-soa ja muita lainsäädännölle asetettuja kriteereitä, kuten esimerkiksi lailla säättämisen tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä samoin kuin kysymystä siitä, millä edellytyksillä hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle (luku 6, s. 366-415).

Kolmen laaja-alaisen analyysin suorittaminen on ollut vaativa ja työläs tehtävä. Analyysin tasokas suorittaminen on ylipäänsä mahdollista vain sellaisen tutkijan toimesta, joka tuntee läpikotaisin sosiaali-oikeudellisen lainsäädännön. Väitöskirjan tekijä edustaa juuri tällaista asiantuntijaa. Analyysin tulokset ovat yleisesti ottaen luotettavia.

Tutkijan suorittaman analyysin keskeisin tulos on se, että toimeentuloturva koskeva lainsäädäntö täyttää pääosin oikeellisuudelle asetetut

vaatimukset kaikkien kolmen oikeellisuuden kriteeristön valossa arvioituna. Aineellisen oikeellisuuden ongelmakohtina esille tulleista seikoista on nyttemmin suuri osa poistunut, kun uusi työtömyysturvalaki (1290/2002) tuli tämän vuoden alusta voimaan. Menettelyllisten säännösten oikeellisuuden ongelmat johtuvat tutkimuksen mukaan useassa kohdin siitä, että asianomaiset säännökset on laadittu ennen perusoikeusuidusta. Menettelysäännöksiä koskeva analyysi on kuitenkin jossain määrin ongelmallinen siitä syystä, että työssä on rajauduttu toimeentuloturva koskevaan lainsäädäntöön sisältyviin nimenomaisiin menettelysäännöksiin samalla kun yleiset hallinto-oikeudelliset säännöt ja oikeusperiaatteet on pääosin rajattu analyysin ulkopuolelle.

Lainsäädäntörakenteen oikeellisuuden analyysi ei tuonut sekään esille sanottavia ongelmia. Eräs tähän analyysiin sisältyvä seikka on tässä yhteydessä kuitenkin syytä mainita. Tekijä näet katsoo, että Kansaneläkelaitos ei ole viranomainen ja että toimeentuloturva koskevat päätökset "eivät ole merkittävää julkisen vallan käyttöä perustuslain tarkoittamassa mielessä, koska sellaisena pidetään pakkovallan käyttöä" (s. 438). Tämä kannanotto liittyy siihen perustuslain 124 §:ssä asetettuun sääntöön, jonka mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaisille. Ei kuitenkaan liene perusteltua katsoa, että sanotussa perustuslain kohdassa tarkoitettu merkittävä julkisen vallan käyttö voi ilmetä vain pakkovallan käytön muodossa. Pakkovalta tietysti muodostaa julkisen vallan käytön ytimen, mutta julkista valtaa voidaan käyttää monessa muussakin muodossa. Kun KELA toimeenpanee toimeentuloturva koskevaa lainsäädäntöä, joka turvaa ihmisen elämisen ehtoja niin sanotusti kohdusta hautaan, tätä toimeenpanotehtävää on vaikea luonnehtia vain merkittävää vähäisemmäksi vallan käytön muodoksi - varsinkin kun otetaan huomioon, että toimeentuloturvaan käytettävä rahamäärä on vuositasolla euromääräisesti useampia miljardeja ja että varat kerätään veroina tai veronluonteisina maksuina. Sillä seikalla, minkälaiseksi KELAn toimeenpanotehtävä tässä yhteydessä kvalifioidaan, voi olla merkitystä useampienkin perustuslain säännösten tulkinnan kannalta.

Kaiken kaikkiaan kysymyksessä on sängen perusteellinen tutkimus, joka tutkimusasetelmansa ja -otteensa puolesta edustaa pio-

neerityötä suomalaisessa oikeustutkimuksessa. Myös käytännöllisen vaikuttavuuden näkökulmasta tutkimus on mielenkiintoinen: mitä nopeammin toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön oikeellisuudessa havaitut ongelmat poistetaan, sitä nopeammin väitöskirja käy tarpeettomaksi. Tämä toteamus tietysti pätee vain käytännön lainsäädäntötoiminnan kannalta asiaa katsottuna, sillä tutkimuksessa on paljon sellaista, millä on pysyvää merkitystä.

SÄÄNTELYN FAKTISTEN VAIKUTUSTEN ANALYYSI

Asko Uotin väitöskirjan aiheena on "Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tutkimus lasten hyvinvointipalvelujen oikeudellisesta ohjauksesta ja valvonnasta" (Acta Universitatis Tamperensis 911, Tampere 2003, XLI + 381 s.). Aihe on ajankohtainen, sillä kunnalliset peruspalvelut ja niiden laatutaso on viime aikoina ollut julkisuudessaakin korostuneesti esillä. Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet ankkuroiduvat perustuslain toiseen lukuun; niiden lähempää sisältöä konkretisoidaan laajalla lainsäädännöllä. Tss-oikeuksia ja niiden toteutumista käytännön tasolla analysoidaan työssä nimenomaan lasten hyvinvointipalvelujen ja palvelujärjestelmän näkökulmasta. Kysymyksessä on keskeisesti juuri järjestelmätason tarkastelu.

Tutkimusongelma muotoillaan työssä seuraavalla tavalla: Mitä kunnalta tulee oikeudellisesti edellyttää asukkaidensa - erityisesti lasten - hyvinvointipalvelujen järjestäjänä ja miten julkinen valta kokonaisuudessaan on tämän sille kuuluvan tehtävän toteuttamisessa onnistunut? Tutkimustehtävä on siis kahtiajakoinen. Yhtäältä tarkastelu kohdistetaan hyvinvointipalvelujen oikeudelliseen sääntelyjärjestelmään ja toisaalta palveluiden tosiasialliseen toteutumiseen kuntatasolla. Ensimmäinen mainittu tutkimustehtävä kiinnittyy normatiiviseen paradigmaan ja oikeusdogmaattiseen otteeseen sen osoittamiseksi, mitä velvoitteita kunnille tss-perusoikeuksista johtuu. Toinen tutkimustehtävä puolestaan liittyy työn oikeudellisen sääntelyn konkreettisiin vaikutuksiin käytännön tasolla, mitä vaikutuksia analysoidaan arviointitutkimuksen keinoin. Tutkimuksessa yhdistyvät siten normatiiviset de jure ja oikeussosiologiset de facto aspektit. Tekijä itse luonnehtii tutkimusotettaan

normatiivis-empiiriseksi. Normatiivisella puolella tekijä on ottanut keskeiseksi tehtäväkseen tss-oikeuksien sisältöä konkretisoivien oikeusperiaatteiden kehittelyn.

Sanotunlainen kahtiajakoinen tutkimusasetelma on sängen haasteellinen mutta myös vaativa. Omintakeisten kehittäjien osalta ja myös keskeiset tutkimustulokset huomioon ottaen työn painopiste on dualistisen asetelman oikeussosiologisella puolella eli oikeudellisen sääntelyn faktisten vaikutusten analyysissa. Väitöskirjassa valaistaan laajan aineiston pohjalta perusoikeuksien tosiasiallista toteutumista ja vaikutuksia kuntatasolla. Vaikutusten arviointitutkimuksen varaan, jota tekijä on työssään taidokkaasti käyttänyt hyväksi.

Tutkimuksen sisältö on jäsennelty seitsemään päälukuun. Kolme ensimmäistä lukua ovat johdannon tyyppisiä. Tutkimustehtävän esittelyä koskevaa I lukua seuraavassa pääluvussa II tehdään selkoa kunnallisten tehtävien ja palveluiden historiallisesta kehityksestä ja luvussa III käsitellään ihmisoikeuksia ja tss-perusoikeuksia julkisen vallan käytössä. Luvussa IV analysoidaan kunnallisten palvelujärjestelmien oikeudellista ohjausperustaa, luvussa V näiden järjestelmien valvontaa ja luvussa VI lasten hyvinvointipalvelujen tilaa nyky-Suomessa. Työn viimeinen luku VII sisältää johtopäätökset. Systematiikkansa puolesta tutkimus selkeä ja jännevä kokonaisuus.

Tekijä pyrkii kehittämään nimenomaan lasten näkökulmasta erityisinä hyvinvointioikeudellisina periaatteina sosiaaioikeudellisia, koulutus- ja terveysoikeudellisia periaatteita. Oikeusperiaatteiden konstruointi on tunnetusti vaativa, lähinnä teoreettisen lainopin alaan kuuluva tehtävä. Käsillä olevassa tutkimuksessa on mainittujen periaatteiden konstruointia viety merkittäväällä tavalla eteenpäin, joskin kehittyneiden periaatteiden normatiivinen status ja niiden ratkaisufunktiot jäävät jossain määrin avoimiksi kysymyksiksi. Sanottuja hyvinvointioikeudellisia periaatteita ei näet voitane rinnastaa varsinaisiin oikeusperiaatteisiin sensu stricto. Oikeudellisissa ratkaisutilanteissa tekijän kehittämällä periaatteilla voinee yleensä olla enintään ns. tulkinvaikutusta. Sen sijaan nuo periaatteet voivat asettaa tärkeitä vaatimuksia hyvinvointipolitiikkaa koskevalle päätöksenteolle kunnallisella tasolla. Tässä mielessä ne myös ovat merkittäviä ainesosia oikeusdogmaattista viitekehystä laajemman

oikeudellisen infrastruktuurin rakentamisessa.

Kuntien järjestämien palvelujen sisältöä ja saatavuutta analysoidaan työssä seikkaperäisesti lasten päivähoidon, perusopetuksen ja perusterveydenhuollon osalta. Tutkimuksen mukaan lasten hyvinvointipalvelujen saatavuudessa ja sisällössä on suuria kunnallisia ja alueellisia eroja. Näiden erojen perussyyt johtuvat tekijän mukaan palvelujen väljästä sääntelystä ja kunnallisen itsehallinnon perinteestä. Nimenomaan kunnallinen itsehallinto "näyttää olevan se kompastuskivi, ainakin nykymuotoisena, joka estää kansalaisten perusoikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen lasten keskeisten hyvinvointipalvelujen alueella" (s. 329). Tämän taustalla on tekijän mukaan keskeisesti se seikka, että valtion harjoittama palveluohjaus on ennen muuta vapaaehtoisuuteen perustuvaa informaatio-ohjausta. Tutkimus vahvistaa sitä käsitystä, että informaatio-ohjauksen faktista merkitystä voidaan parhaiten kuvata "narulla työntämiseksi".

Yhteenvetona tutkimuksesta tekijä toteaa, että kaikilla kuntalaisilla - etenkin lapsilla - ei nyky-Suomessa ole riittäviä mahdollisuuksia saada subjektiivisten oikeuksiensa mukaisia palveluita yhdenvertaisesti toteutetuiksi. Kunnallisten palvelu- ja tuotteen toteuttamisessa ilmenee suuria kuntakohtaisia ja alueellisia eroja. Suomalainen itsehallintojärjestelmä on epäonnistunut palvelujen tuottamisen tehtävässä. Valitseva kantarakenne ei ole kyennyt järjestämään keskeisiä hyvinvointipalveluja riittävän kattavasti ja laadukkaasti. Maamme kuntiin ei myöskään ole muodostunut kehittyneen oikeusyhteiskunnan palvelujen järjestämistehtävältä kohtuudella edellytettävää päätöksenteko- ja toimintakulttuuria (s. 359-364).

Tutkimuksen tekijällä on myös neuvot näiden ongelmien ratkaisemiseksi. Nykyisestä informaatio-ohjauksesta olisi siirryttävä sääntöohjaukseen kunnallisten hyvinvointipalveluiden tuottamisen ohjaamisessa. Lisäksi olisi arvioitava uudelta pohjalta nykyistä kuntavetoista paikallishallintoa, sillä ihmisten yhdenvertaisuus perusoikeuksiin sidonnaisten palveluiden alalla ei riittävästi toteudu itsehallinnollisissa toimintamallissa. Kun keskeisten hyvinvointipalveluiden järjestämisvastuu siirretään riittävällä asukasohjauksella varustetuille valtionhallinnon alueyksiköille, silloin voidaan saavuttaa paitsi merkittäviä yhteiskunnallisia skaala- ja tehokkuusetuja sekä - mikä tärkeintä - ihmisten välistä yhdenvertai-

suutta olennaisesti parantavia vaikutuksia (s. 370-376).

Nämä tutkimukselliseen tietoon nojaavat johtopäätökset ja toimenpidesuositukset osoittavat, että kysymyksessä on merkittävä puheenvuoro tss-oikeuksien täysimääräisen ja yhdenvertaisen toteuttamisen varmistamiseksi myös käytännön toiminnan tasolla.

YLEISTEN OPIEN KEHITTELYÄ

Pekka Lämsinevan väitöskirjan aiheena on "Perusoikeudet ja varallisuussuhteet" (Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja n:o 235, Jyväskylä 2002, XXV + 292 s.). Tutkimuksen läpi käyvä juonteena on se, ettei perusoikeuksien näkökulmasta katsottuna nykyään ole olemassa niin sanotusti perusoikeusvapaata vyöhykettä tai oikeudenalaa. Perusoikeusjärjestelmä ymmärretään koko juridiikan kentän kattavana koordinaattistona. Erityisesti tämä koskee varallisuussuhteita, sillä yksilöiden varallisuusasemaa jäsentävä oikeudellinen normeeraus ulottuu monille eri oikeudenaloille kuten velvoite-, esine-, kauppa-, perhe-, jäämistö-, ympäristö-, hallinto-, vero-, rikos- ja prosessioikeudellisiin yhteyksiin. Kantavana ajatuksena työssä on, että perusoikeudet muodostavat eräänlaisen yhteisen kiinteän tai horisontin, johon varallisuussuhteisiin vaikuttava päätöksenteko on kulloisestakin oikeudenalasta riippumatta kyettävä sopeuttamaan. Työn tarkoituksena on luoda valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta pohjaa sellaiselle vuoropuhelulle, jossa voidaan arvioida muun muassa sitä, miten eri oikeudenalojen yleiset opit ja juridiset lähestymistavat sopivat yhteen perusoikeusjärjestelmän suunnasta tulevien vaatimusten kanssa.

Tekijä pyrkii avaamaan perusoikeuksiin liittyviä kysymyksenasetteluita muidenkin oikeudenalojen kuin vain valtiosääntöoikeuden suuntaan ja tekemään niitä tunnetuksi koko oikeusyhteisölle. Työssä pyritään tarjoamaan varallisuussuhteiden kannalta relevantin perusoikeusnormiston toiminnasta ja sen soveltamiseen liittyvistä taustanäkökohdista sellainen johdonmukainen ja ajantasainen yleiskuva, joka voi olla avuksi ja tueksi niin käytännön lainsoveltajille kuin oikeustieteen eri alojen tutkijoille heidän pyrkiessään jäsentämään erilaisia varallisuussuhteita koskevia oikeudellisia kysymyksiä ja ratkaisemaan niitä

perusoikeusnäkökulmasta perustellulla tavalla.

Tutkimuksen keskeinen mielenkiinto kohdistuu perusoikeuksien yleisten oppien ja käytännön perusoikeusharkinnan kehittämistä koskeviin kysymyksiin. Yleisten oppien ohella perusoikeusjuridiikassa on tärkeä merkitys myös perusoikeuskohtaisilla erityisillä opeilla. Näiden erityisten oppien kannalta tekijä kohdistaa huomionsa yhteen varallisuussuhteiden kannalta keskeiseen perusoikeuteen, nimittäin omaisuudensuojaan. Kysymyksenasettelu ja tutkimuksellinen orientaatio kytkee väitöskirjatyon teoreettisen lainopin alaan ja tematiikkaan.

Tutkimuksen sisältö on strukturoitu kuusi päälukua käsittäväksi kokonaisuudeksi. Luvuissa I ja II esitellään tutkimuksen tavoitteet ja lähtökohdat. Luvussa III tehdään selkoa suomalaisen perusoikeuskäsityksen ja -kulttuurin muutoksista. Perusoikeuksien yleisiä oppeja analysoidaan luvussa IV ja omaisuudensuojaa perusoikeusjärjestelmän osana luvussa V. Tutkimuksen viimeinen luku sisältää katsauksen tutkimuksen teemoihin ja arvion perusoikeustutkimuksen haasteista.

Vaikka suomalaisen perusoikeuskäsityksen muutoksia ja muotoutumista koskeva luku III on tutkimuksen problematiikkaan yleisellä tasolla johdatteleva, se on erittäin valaiseva esitys (s. 35-90). Kuten tekijä osoittaa, perinteinen perusoikeuskäsitys oli kietoutunut lähes yksinomaan lakien säätämisen ympärille. Perusoikeuksille annettiin merkitystä lähinnä vain sen selvittämisessä, missä säätämisyjärjestyksessä lakiehdotus oli eduskunnassa käsiteltävä. Poikkeuslakimenettelylle ei myöskään kehitelty oikeudellisia rajoja tai pidäkkeitä, vaan tuota menettelyä käyttäen perusoikeuksista oli mahdollista poiketa miltei miten pitkälle tahansa. Perinteisen paradigman mukaan yksilöiden perusoikeuksien sivuuttamista lainsäädännöllä ei pidetty sinänsä ongelmallisena tai poikkeuksellisenä asiana, kunhan lain säätämisenä noudatettiin vaikeutettua säätämisyjärjestystä. Perusoikeusproblematiikka typistyi lainsäätäjän toimivaltaa koskeviksi kysymyksiiksi. Lähes tyystin oikeudellisen mielenkiinnon ulkopuolelle jäivät muun muassa kysymykset siitä, minkälaisia vaatimuksia perusoikeudet asettavat lakien soveltamistoiminnalle. Oikeudellisissa käytännöissä perusoikeuksiin ei juurikaan tukeuduttu edes tulkinta-argumentteina. Perinteiseen perusoikeusdoktriiniin kuului myös omaisuudensuojan ylikorostunut asema.

Murrosvaihetta perusoikeusajattelun kehityksessä merkitsi ensinnä Suomen liittyminen Euroopan neuvostoon ja sen ihmisoikeusjärjestelmään. Euroopan ihmisoikeussopimus lisäpöytäkirjoineen saatettiin Suomessa voimaan vuonna 1990 sivumennen sanottuna viimeisenä länsi-eurooppalaisena valtiona, sillä sopimus on vuodelta 1950. Vuonna 1995 voimaan tullut perusoikeusuudistus, jolla tuolloin voimassa olleen Hallitusmuodon II luku kokonaan uudistettiin *ao.* säännökset sisällytettiin lähes sellaisinaan vuonna 2000 voimaan tulleeseen nykyiseen perustuslakiin merkitsi uuden ajattelutavan vakiintumista. Uudistus merkitsi yksilön oikeuksien perustuslaintasaisen turvan laajenemista ja vahvistumista. Yksilön perusoikeusturvan merkitys korostui myös perusoikeuksien tulkintadoktriinissa samoin kuin lainkäytössä ja hallintotoiminnassa. Kuten tekijä yhteenvetona toteaa, "perusoikeudet ovat varsin nopeassa tahdissa ja laajalla rintamalla tunkeutumassa sisään ja ottamassa paikkaansa juridisessa argumentaatiossa suomalaisen oikeuselämän eri alueilla" (s. 89).

Perusoikeuksien yleisiä oppeja arvioidaan ja kehitellään teoreettisen lainopin välinein tutkimuksen luvussa IV (s. 91-150). Tekijän pyrki- myksenä on hahmotella yleinen käsitys siitä, minkälaisen taustalähtökohtien ja suuntaviivojen pohjalta kestävän ja johdonmukaisen perusoikeusjuridiikan harjoittaminen on mahdollista. Perusoikeuksia ei voida mielekkäällä tavalla hyödyntää oikeudellisen ratkaisutoiminnan tai oikeustutkimuksen eri lohkoilla, ellei tähän toimintaan osallisilla ole riittävän jäsentynyttä taustakäsitystä siitä, mistä perusoikeuksissa on kysymys ja miten perusoikeusjärjestelmä toimii. Tekijä asettaa tehtäväkseen hahmotella sellaisia perusoikeuksien yleisiä oppeja, joilla on olennaista merkitystä pyrittäessä jäsentämään erilaisiin varallisuussuhteisiin liittyviä oikeudellisia ongelmia perusoikeusnäkökulmasta ja ratkaisemaan niitä asianmukaisella tavalla. Työssä arvioidaan sääntö- ja periaatehakuksen näkökulman eroja perusoikeuksiin ja siihen liittyen kysymystä dynaamisen perusoikeustulkinnan mahdollisuuksista. Tekijä näyttää suosivan dynaamista tulkintadoktriinia. Väitöskirjassa hahmoteltuun yleisten oppien järjestelmään kuuluu myös se, että perusoikeuksille annetaan merkitystä yksilöiden välisissä horisontaalisuhteissa.

Puheena olevassa luvussa käsitellään myös

perusoikeusjärjestelmän kokonaisuutta pitäen lähtökohtana sitä, ettei perusoikeuksiin liittyviä kysymyksiä tule tarkastella liian kapea-alaisesti ja yksipuolisesta näkökulmasta. Tarkastelun tulee olla riittävän kokonaisvaltainen, sillä perusoikeudet ovat monin tavoin riippuvuussuhteessa keskenään. Niille on tulkintatoiminnassa pyrittävä antamaan sellainen sisältö, joka on mielekäs ja koherentti perusoikeusjärjestelmän ja valtiosäännön kokonaisuuden kannalta. Tutkimuksessa käsitellään myös soveltamistilanteen ja sen olosuhteiden merkitystä perusoikeusharkinnan kannalta. Abstraktilla tasolla ei tekijän mukaan ole mahdollista panna eri perusoikeuksia tai erilaisia perusoikeusobjekteja keskinäiseen hierarkiajärjestykseen, vaan olennaista on tapauskohtaisesti arvioida, minkälaisia perusoikeuspositioita juuri siinä on mukana.

Yleisiä oppeja koskeva esitys on kauttaaltaan analyyttistä ja kannanotot ovat hyvin argumentoituja ja yleensä vakuuttavia. Kuitenkin lukija jää kysymään, millä tavoin perusoikeustulkinnan holistisuus ja dynaamisuus, perusoikeusharkinnan kasuistisuus ja eri perusoikeuksien keskinäinen kontekstuaalinen punninta sekä lisäksi vielä perusoikeuksien horisontaalifunktioiden huomiointiin ottamisen vaatimus suhtautuvat oikeusvarmuuden periaatteeseen. Tätä vaatimusta tekijä ei näytä erikseen nostavan tarkastelujensa agendalle, joskin se tulee esille välillisesti lähinnä systeemikoherenssin kautta. Joka tapauksessa väitöskirjan tekijä yhtyy Frank Michelmanin ajatuksen, jonka mukaan "balancing - or, better, the judicial practice of situated judgement or practical reason - is not law's antithesis but a part of law's essence".

Tutkimuksen luku V on omistettu perusoikeuksien erityisten oppien tarkastelulle ja siinä tehdään selkoa omaisuudensuojasta perusoikeusjärjestelmän osana (s. 151-273). Lähtökohtana on se, että perusoikeuksien yleisten oppien lisäksi on tunnettava kulloiseenkin ratkaisutilanteeseen liittyviä perusoikeuksia koskevien erityisten oppien järjestelmä. Omaisuudensuojaan liittyvä koko joukko sellaisia erityispiirteitä, jotka edellyttävät nimenomaan tätä perusoikeutta koskevien erityisten oppien konstruointia. Jo lähtökohtaisesti omaisuuden suoja koskeva yleislauseke kuuluu soveltamisalaltaan perusoikeusjärjestelmän laaja-alaisimpiin ja moniulotteisimpiin perusoikeuksien joukkoon. Omaisuudensuojalle on ominaista myös se, että siinä yhdistyy eri

perusoikeusryhmille tyypillisiä ulottuvuuksia monipuolisella tavalla, vaikka omaisuudensuoja lähtökohtaisesti kuuluu vapausoikeuksien ryhmään.

Omaisuudensuojaa koskevat erityiset opit hahmottuvat kokonaisuudeksi, jossa eri elementteinä esiintyvät omaisuudensuojan asialliseen ja henkilölliseen soveltamisalaan, pakkolunastussäännöksen soveltamisalaan ja sisältöön sekä omaisuudensuojan yleislausekkeen soveltamiseen liittyvät näkökohdat. Omaisuudensuojan yleislausekkeen analyysissä käsitellään keskeisiä omaisuudensuojaperiaatteita, yleislausekkeen soveltamista eri asiayhteyksissä ja eri foorumeilla. Esitys on tasokasta perusoikeusjuridiikkaa, joka nojaa laajaan ja monipuoliseen argumentointi-aineistoon.

Kuten tutkimuksessa todetaan, omaisuudensuojan yleisperiaatteen soveltamiseen liittyviä juridisia kysymyksiä saatetaan oikeuselämässä joutua arvioimaan hyvin monenlaisissa asiayhteyksissä ja toimintaympäristöissä. Verrattuna Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytäntöön, jota työssä esitellään ja analysoidaan useassa kohdassa, on tekijän mukaan omaisuudensuojasäännöksen potentiaalisten soveltamistilanteiden kirjo kotimaisessa lainkäytössä ja hallintotoiminnassa huomattavasti laajempi ja heterogeenisempi (s. 262). Vaikka työssä käsitellään eri tyyppitilanteita varsin kattavasti, yksi ulottuvuus näyttää jääneen vaille huomiota. Kysymys on omaisuudensuojasta yhteisöoikeudellisesti relevanteissa tilanteissa. Etenkin silloin, kun käsillä on ammatinharjoittajalle tai yrittäjälle kuuluvan sijoittautumisoikeuden käyttämiseen liittyvät kysymykset, esille saattaa nousta sellaisia omaisuudensuojaa koskevia ongelmia, joiden ratkaisemisessa tukeutuminen yksinomaan kotoperäisiin lähtökohtiin ei liene riittävää. Tällöin myös perusoikeuksia koskevia yleisiä oppeja ja omaisuudensuojaa koskevia erityisiä oppeja saatetaan joutua rekonstruoimaan uudesta näkökulmasta. Tekijä on kuitenkin - sinänsä kylläkin hyvin perustein - rajannut yhteisöoikeudellisen ulottuvuuden tarkastelunsa ulkopuolelle.

Kaiken kaikkiaan kysymyksessä on solidi tutkimus, joka tuo paljon uutta suomalaisen perusoikeusdoktriinin kehittämiseksi. Työn arvoa lisää se, että väitöskirja on kauttaaltaan laadittu erittäin selkeää ja kurinalaista esitystapaa käyttäen.