

## KOMMENTIT

Juuso Häikiö:

On totta, että kansalaisten perusoikeuksien tulkinta aikojen kuluessa muuttuu ja kehittyä ja saattaa antaa niille uutta sisältöä.

Aivan eri asia on ruveta tulkitsemaan perusoikeuksia tahallisesti entisestään jyrkästi poikkeavalla tavalla jopa siten, että perusoikeudelle annettu suoja vesittyy. Onko se edes muodollisesti sallittua? Siihen saisi vastauksen tutkimalla hallitusmuodon loppusäännöksiä, joiden mukaan perustuslakia ei voida »muuttaa, selittää tai kumota» muuten kuin perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Valtiosääntökomiteassa ja muuallakin on paljon keskusteltu perusoikeuksien lisäämisestä ja niiden suojasta.

Näissä keskusteluissa ja perusteellisesti asiaan paneuduttuani olen tullut vakaumukseen, että kansalaisten perusoikeuksien — sekä vanhojen että uusien, jotka sellaisiksi hyväksytään — tulee olla sellaisten lukkojen takana, että ne varmasti säilyvät tehokkaina.

Näitä lukkoja ei pidä höllentää esimerkiksi helpottamalla vaikeutettua lainsäädäntöjärjestystä. Toimenpiteestä kärsisivät vain kansalaiset menettäessään perustuslaillista oikeusturvaansa. Perusoikeudethan suojaavat kansalaista ja yksilöä sekä hänen elämänpiiriään myös valtiota ja sen toimenpiteitä vastaan.

Sen sijaan meidän on keskusteltava siitä, mitä perusoikeuksia perustuslakeihin lisätään ja mitä niistä sieltä poistetaan.

Jos muiden lakien säätäminen sekä yhteiskunnan toimintojen joustava ja tehokas hoitaminen ehdottomasti sitä vaatii, poistettakoon perustuslain suojasta tavallisen lainsäädännön piiriin perusoikeuksien suoja tarpeen mukaisesti ja päinvastoin siirrettäköön perustuslain lukkojen taakse yleisesti hyväksytyjä perusoikeuksia.

En lähde antamaan tästä yksityiskohtaisia esimerkkejä. Ne saattaisivat aiheuttaa tarpeetonta hälyä kuten aikoinaan esimerkiksi otettu taloudellisten lakien säätämisyjärjestys.

Henkilökohtaisesti en näe ongelmana poikkeuslakien säätämistä. Pula- ja sota-ajat on selvitty tällä menetelmällä olkoonkin, että on jouduttu turvautumaan siihen noin 750 kertaa itsenäisyytemme aikana. Tarvittavat poikkeukset on saatu sitenkin aikaan.

Edellä olevan perusteella on jyrkästi vastustettava professori Paaavo Kastarin ehdottamaa perusoikeuksien muuttamista tulkitsemalla niitä toisin kuin ennen. Herkullisena syöttinä on esimerkki omaisuuden suojan muuttamisesta. On huomattava kuitenkin, että samalla tavalla voitaisiin tulkitsemalla muuttaa jokaisen perusoikeuden suoja. Ensiksi joutuisivat muutettaviksi ne pe-

rusoikeudet, joihin kulloisellakin hallituksella ja istuvan eduskunnan enemmistöllä olisi mielenkiintoa. Ennen pitkää olisimme poliisivaltiossa eikä perusoikeuksien suojalla olisi käytännössä merkitystä. Hallitusmuodossa olisi niistä vain juhlava luettelo.

Keskustelkaamme siitä, mitä otetaan perustuslakeihin ja mitä sieltä poistetaan, mutta sopikaamme samalla, että perustuslaeissa olevat perusoikeudet todella tehokkaasti suojataan. Tähän näkemykseen olen havainnut päätyneen monen valtiosäännön muutoksen valmistelijan erilaisista maailmankatsomuksista huolimatta.

J a n - M a g n u s J a n s s o n :

Yhdyn professori Kastarin kritiikkiin ensinnäkin siinä, että omaisuuden-suoja Suomessa perinteisesti meillä tulkitaan liian laajasti, siten että pienetkin kajoamiset yksityiseen omistusoikeuteen vaativat perustuslainsäädäntöjärjestyttä. Olen myös samaa mieltä hänen kanssaan siitä, että hallitusmuodon 6 §:n säännös omaisuuden suojasta ei ole missään erityisasemassa perusoikeusluettelossa, vaan että kaikkia oikeuksia on kohdeltava samalla tavoin.

Sitävastoin en voi yhtyä hänen käsitykseensä että meille erikoinen tapa tehdä »poikkeuksia» perustuslain takaamista oikeuksista olisi ilman muuta tuomittava. Se tarjoaa itse asiassa varsin tehokkaan suojan meikäläisille perusoikeuksille. Professori Kastari esittää, että lieventämällä omistusoikeuden tulkintaa olisi mahdollista päästä liialliseksi paisuneesta omaisuuden suojasta ilman muodollista perustuslainmuutosta. Tätä pidän suotavana, mutta se tietenkin vaatii melkoista yksimielisyyttä juristiemme keskuudessa siitä, missä kulkee raja »luvallisten» ja »luvattomien» omistusoikeuteen kajoamisten välillä. Edelliset voitaisiin tietenkin suorittaa tavallisella lailla, kun jälkimmäiset vaatisivat edelleen perustuslakienemmistöä. Jos juristit ovat eri mieltä lain tulkinnasta, perustuslakivaliokunnan ratkaisu tullaan käytännössä tekemään poliittisin perustein. Miten vaikeaksi tilanne silloin voi käydä, osoittaa katkera taistelu ns. maapaketin lunastuslakiehdotuksesta, jonka säästämisjärjestyksestä oikeusoppineet olivat eri mieltä.

Käytännössä nykyiseen järjestelmäämme liittyvät haitat tulevat eniten näkyviin taloudellisia valtuuslakeja säädettäessä. Sen takia Perttusen toimikunta rajoittuikin ehdottomaan juuri näiden lakien säätelytavan helpottamista. Pidän valitettavana ettei toimikunnan ehdotusta voitu hyväksyä siinä muodossa, mikä sillä oli esittämässäni eriävässä mielipiteessä (valtuuslait voitaisiin hyväksyä 2/3 enemmistöllä). Puolueet olivat kiinnostuneita tästä ehdotuksesta, mutta kiiwas agitaatio lioitteluineen esti ne toimimasta. Uskon, että tällainen toimenpide olisi käytännössä poistanut nykyiseen menettelyyn liittyvän pahimman kankeuden.

Antero Jyränki:

Professori Kastarin oheiseen artikkeliin sisältyy useitakin mielenkiintoisia ajatuksia. Tosin joitakin niistä ei ole riittävästi täsmennetty, joten lukijalle jää hieman arvailamisen varaa.

Toimitus on kiitettävästi antanut kommentoinnin mahdollisuuden, mutta suonut tilaa niukalti. Tässä voin siten esittää vain muutamia yleisiä näkökohtia Kastarin kirjoituksen johdosta.

Perustuslain perusoikeusluettelo on yhteiskunnassa tärkeinä pidettyjen arvojen luettelo. Arvot on kirjattu perustuslakiin niin yleisluontoisesti, että tulkitsija voi antaa perusoikeussäännöksille vaihtelevia sisältöjä. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännösten merkitys on tulkinnan avulla ylikorostettu siihen määrään, ettei sillä ole vertaa muissa maissa: normaaleina pidettäviä talouspoliittisia lainsäädäntötoimia on omaisuudensuojasäännösten (ja hallitusmuodosta johdetun delegointikiellon) nojalla jouduttu päättämään määränemmistöllä. Mikään ei olisi sen luonnollisempaa kuin HM 6 §:n tulkinnan oikaiseminen tässä kohtaa. Oikaisu on eduskunnan perustuslakivaliokunnan asia.

Vakaantuneenkin tulkintalinjan oikaisemista uudella tulkinnalla pidän perustuslain osalta pääpiirteittäin mahdollisena: tulkinta saa muuttua kun yhteiskunnan tarpeet ja ihmisten käsitykset muuttuvat. Itsekin olen kirjallisuudessa puoltanut tuollaisen »luovan tulkinnan» mahdollisuutta (*Lakimies* 1968, 983—984; *Oikeustiede* V 1974, 37—40). Luovaan tulkintaan on perustuslakivaliokuntakin aivan viime aikoina osoittanut valmiutta esimerkiksi käsitellessään edellisillä valtiopäivillä kysymystä kansanedustajain aloiteoikeuden laajuudesta (ks. alakerta-artikkeliani *Helsingin Sanomissa* 21. 9. 1980).

Poikkeuslakimenettely, jonka käytön esimerkiksi perusoikeussäännösten tilapäiseen kiertämiseen hallitusmuodon loppusäännös (95.1 §) virallistaa, on antanut tekniset mahdollisuudet ylläpitää ylikorostettua tulkintaa omaisuuden perustuslainturvasta: välttämättömimmät lainsäädäntötarpeet on hoidettu tämän menettelyn avulla. Huomattakoon, ettei perustuslaki pakota käyttämään poikkeuslakimenettelyä. HM 95 §:ää muuttamatta on käytännössä — tapauksissa joissa lakiehdotuksen katsotaan olevan ristiriidassa perustuslain kanssa — mahdollista käydä operoimaan yksinomaan dikotomialla perustuslain kirjaimen muuttaminen/luopuminen lainsäädäntöhankkeesta. Jos näin kävisi, se varmaan tervehdyttäisi perusoikeusajattelua. Kansanedustajat ja ministerit joutuisivat miettimään, mikä on kaikkienkin perusoikeuksien — myös käytännössä varjeltava — ydin.

Perustuslakiuudistusta ei tulkinnan ja/tai orgaanikäytännön muuttaminen kokonaan voi korvata: eräisiin toimivaltanormeihin päästään tulkinnan muuttamiselle tuskin käsiksi (esim. lepäämäänjättämissäännöstö); käyttämättä jättäminenkin (*desuetudo*) lähtee vaivalloisesti käyntiin ja vaikuttaa hitaasti.

Perusoikeusuudistuksenkin vaihtoehtona tulkinnan muutos on eräissä suhteissa heikompi. Esimerkiksi uusia vapausoikeussäännöksiä on tulkinnalla vaikea saada perustuslainsuojan alaisiksi. Eikä tulkinnan muutos voi korvata perustuslaillista toimeksiantoa, joka antaa sysäyksen laajalle tavallisen lainsäädännön muutosprosessille (ks. Jyränki, Luonnos perusoikeusuudistukseksi, *Oikeus* 1980, 93 ss.). Mutta tulkinnan muutoksen puolesta taas puhuu se, että se voidaan toteuttaa enemmistöpäätöksin; yhteiskunnallinen kitka siinä on pienempi kuin perustuslain kirjaimen muuttamisessa.

Omaisuuksensuojasäännösten nykyinen tulkinta on ylläpitänyt eräänlaista 5/6-parlamentarismia: keskeisiin, nopeasti toteutettaviin lainsäädäntötoimiin on tarvittu viiden kuudesosan tuki kansanedustajien keskuudessa. Tulkinnan oikaiseminen Kastarin ehdottamalla tavalla (ja jos delegointiongelma selvitetään) jättää meidät vielä 2/3-parlamentarismiin: yleisen lepäämäänjättämissäännöksen säilyessä ennallaan joudutaan kiistanalaisille lakiehdotuksille varmistamaan kahden kolmanneksen kannatus eduskunnan vahvuudesta.

Lopuksi: tulkinnan oikaisu ei saa johtaa siihen, että eduskunnan ja sen perustuslakivaliokunnan rooli perustuslakien auktoritatiivisena tulkitsijana heikkenee. Sillä ei pidä raivata tietä lakien jälkikäteiselle, eduskunnasta riippumattomalle tuomioistuinkontrollille. Eikä tulkinnan oikaisu omaisuuden suojan osalta saa johtaa esimerkiksi poliittisten perusoikeuksien perustuslainsuojan supistumiseen.

#### Kai Korte:

Paavo Kastarin kirjoitus virittää lakimieheissä halun yhtyä siihen kritiikkiin, mitä *Kaarlo Kaira* vastaväittäjänä esitti Kastarin väitöskirjan johdosta: »Tekijän luontainen kirjoittamisen helppous vie hänet monin paikoin käyttämään liiankin väkevää ja kuvarikasta kieltä, jopa joskus esittämään sellaistaakin, mikä ei pidä paikkaansa».

Kastari haluaa päästä irti poikkeuskäytännöstä, jota hän aikaisemmin on pitänyt onnistuneena oikeudellisteknisenä järjestelynä ja osoituksena syvemmästäkin oikeuskulttuurista. Poikkeuslakimenettelystä irrottautumiseen olisi nyt pyrittävä kaikin voimin ja »nimenomaan tulkinnallista tietä». Miten tämä on mahdollista, jollei ensin kumota HM 95 §:n säännöstä siitä, ettei hallitusmuotoa voida muuttaa, selittää tai kumota taikka poikkeuksia siitä tehdä muussa järjestyksessä kuin perustuslaissa yleensä on säädetty?

En ole täysin perillä siitä, millaisen sisällön Kastari tahtoo antaa HM 6 §:lle. Selvästi hän lausuu toivovansa, että perustuslakivaliokunta uusilla tulkinnoillaan olennaisesti supistaisi omaisuudenturvan ulottuvuutta ja tehoa. Perusoikeudet olisi palautettava »stählbergilaiseen ja kansainvälisen vertailun kestävään, niiden sanontojenkin mukaiseen luonnollisuuteen». Tämäkö siis olisi

se uusi tulkintaohje, jonka mukaan HM 6 §:n sisältö vastaisuudessa määräytyisi? Toistuvat viittaukset eräisiin ulkomaisiin esikuviin antavat kuitenkin viitteen uuden tulkinnan lopullisesta tavoitteesta: Kvalifioidusta lainsäädäntömenettelystä olisi ainakin omaisuudenturvan osalta kokonaan luovuttava. Tämän rinnalla *Antero Jyränki* vaikuttaa suorastaan konservatiivilta, kun hän *Lakimieheissä* 1968 lausuu: »Ehkä on syytä korostaa kuitenkin sitä, että mahdollisten tulkintamuutosten olisi syytä tapahtua loivasti kaartaen».

En ole jaksanut seurata entisen opettajani ajatuskulkuja siltäkään osin, kuin hän katsoo irrottautumisen »pykäläjuridiikasta» HM 6 §:n kohdalla todennäköisesti — tai ainakin mahdollisesti — johtavan muiden perusoikeuksien tehostuvaan perusoikeusturvaan. Onko perusteena kenties epäily tai havainto, että omaisuudenturvadoktriinin kehittäminen tähän saakka siinä määrin kuluttanut valtiosääntöjuristiemme henkistä energiaa, ettei muiden perusoikeuksien vaalimiseen enää ole kapasiteetti riittänyt? Kun HM 6 §:ssä puhutaan samassa virkkeessä hengen, kunnian, henkilökohtaisen vapauden ja omaisuuden turvasta, niin eikö Kastarin suosittama omaisuudenturvan ulottuvuuden ja tehon supistaminen vaikuttaisi samaan suuntaan myös muiden lainkohdassa mainittujen turvaobjektien osalta?

Asiallisesti olen valmis yhtymään siihen käsitykseen, että perustuslakivaliokunta eräissä tapauksissa on mennyt sangen pitkälle katsoessaan jonkin verrattain perifeerisen sääntelyn loukkaavan HM 6 §:ssä taattua omaisuudenturvaa. Omalta sihteerikaudeltani muistan esimerkin, jossa kansainvälisen kahvisopimuksen hyväksymisen katsottiin vaativan VJ 67 §:n mukaista lainsäätämisyjärjestystä, koska siihen sisältyi latentti mahdollisuus tietyissä oloissa rajoittaa kahvin tuontia. Ääritapausten karsimiseksi pitäisi sopivina sentapaisia säädännäistoimia, joita *Mikael Hidén* suositteli *Lakimieheissä* 1971.

Lopuksi: Jollei poliittista tahtoa löydy edes esityksen antamiseen perusoikeusjärjestelmän tarkistamiseksi perustuslaissa säädetyin laillisin keinoin, kuinka sitä löytyisi tulkinnan arveluttavaan venyttämiseen perustuslakivaliokunnan toimesta?

Veli Merikoski:

Mainehikas tykistökenraali *Vilho Petter Nenonen* oli puolustusministerinä muutaman kuukauden joskus 1920-luvulla. Kerrotaan, että kun ministeriön esittelijä huomautti perustuslain olevan esteenä erään suunnitelman toteuttamiselle, Nenonen sanoi: »Noo, minä annan päiväkäskyn».

Tämä tarina tulee mieleen, kun nyt kysytään, voitaisiinko perustuslakia esim. omaisuussuojan osalta uudistaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan tul-



kinnalla. Onko mahdollista ja suotavaa yrittää tulkinnan avulla päästä irti valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisesta käytännöstä säätää perusoikeuksista?

Vastaus ei voi olla muuta kuin kielteinen. Se on selvin sanoin lausuttu hallitusmuodon 95 §:ssä: »Tämä hallitusmuoto on kaikilta osiltaan oleva peruuttamattomana perustuslakina, eikä sitä voida muuttaa, selittää tai kumota taikka poikkeuksia siitä tehdä muussa järjestyksessä kuin perustuslaista yleensä on säädetty».

Siitä prof. Kastari ansaitsee suuret kiitokset, että hän on arvovallallaan saattanut tutkijain huomion ja ajatustenvaihdon kohteeksi omistusoikeuden ylenmääräisen korostuneisuuden Suomen valtiosääntöoikeudessa. Uudistuksia todella kaivataan. Mutta ilman lainsäädäntötoimia ei järjestelmää saada muutetuksi. Pelkällä tulkinnalla ei voida rakentaa mallia perusoikeussäännösten uusimiseksi.

Omia uudistusehdotuksiani olen esittänyt mm. v. 1978 ilmestyneessä kirjassani *Presidentinvalta vai parlamentarismi?* (s. 151), johon täten viittaa. Suurimpana syynä suhdattoman korkeaan omaisuussuojakynnykseen pidän hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin vahvistamaa täyden korvauksen periaatetta. Siitä olisi luovuttava poistamalla säännös perustuslaista. Tällöin omaisuusuoja muodostuisi legaaliselta pohjaltaan samanlaiseksi kuin hengen, kunnian ja henkilökohtaisen vapauden (sekä ruumiillisen koskemattomuuden) suoja. Kansallistamistoimien mahdollisuus olisi otettava huomioon omaisuussuojaa järjestettäessä. Edelleen ehdotan, että otettaisiin käyttöön sosiaalista oikeudenmukaisuutta tavoitteleva korvauseriaate. Se tulisi soveltuvin kohdin käytettäväksi läpi linjan eli kaikkien perusoikeuksien eikä vain omistusoikeuden osalta. Pyrkimyksenä tulisi olla päästä tapaus tapaukselta mahdollisimman suuressa määrässä kohtuullisiin tuloksiin yleistä ja yksityistä etua vastakkain punniten sekä yksilön toimeentulon turva ja kansalaisten samanlaisen kohtelun vaatimus huomioon ottaen. Niin esim. kajottaessa yleisen edun vaatiessa yksityiseen omaisuuteen toimenpide ei saisi olennaisesti vaarantaa omistajan taloudellista asemaa eikä huomattavasti vähentää hänen yhdenvertaisuuttaan suhteessa toisiin kansalaisiin. Periaatteen sisältöä voitaisiin asialaaduttain tämentää laeilla. Yksittäistapauksellisen sisältönsä se saisi hallinto- ja tuomioistuinkäytännössä.

Ehdottamani omaisuussuojajärjestelmän muutokset ovat toteutettavissa yhteiskuntarakenteen perusteita ja kansalaisten tasa-arvoisuutta vaarantamatta vain sillä edellytyksellä, että samanaikaisesti niiden säätämisen kanssa luodaan tehokas järjestelmä lakien ja niitä alemman asteisten säädösten perustuslainmukaisuuden jälkikäteiseksi tutkimiseksi ja asetetaan kansalaisten käytettäväksi riittävät oikeussuojakeinot. Parhaana ratkaisuna pidän tältä osin erillisen valtiosääntötuomioistuimen perustamista.

Tällaisin lainsäädäntötoimin saataisiin luoduksi järjestelmä, jossa olisi riittävästi joustoa, mutta joka kuitenkin tarjoaisi mahdollisuuden perusoikeuksien ydinsisällön tehokkaaseen suojaamiseen.

Esko Riepula:

Mielestäni Paavo Kastari on oheisessa artikkelissaan käyttänyt merkittävimmän puheenvuoron valtiosääntökeskustelussamme sitten valtiosääntökomitean välimietinnön (KM 1974: 27) ilmestymisen.

Mikäli tämä olisi esitetty seitsemisen vuotta sitten, se olisi saattanut olla omiaan suuntaamaan välimietinnön jälkeistä keskustelua järkevämpiin uomiin kuin mihin se sittemmin ohjautui (tai ohjattiin). Mainittu mietintö ja siitä käyty keskusteluhan käyvät esimerkistä, mitä tapahtuu, kun väärät tahot esittävät oikeita ajatuksia, joita sitten oikeiden tahojen on vastustettava, jotta vääriä tahoja voitaisiin vastustaa. Tässä tapauksessa tuntuu taas siltä, että vaikka nyt ovatkin oikeat tahot esittämässä oikeita ajatuksia, tämä tapahtuu väärään aikaan, joten ne eivät ole tälläkään kertaa omiaan tuottamaan haluttua lopputulosta.

Kastarin artikkelin keskeisin sanoma sisältyy mielestäni seuraavaan:

»Ensi näkemältä meikäläisessä horisontissa ehkä perin radikaalilta tuntunut ajatus omaisuudenturvan ulottuvuuden ja tehon olennaisesta supistamisesta pelkällä perustuslakivaliokunnan uudella tulkinnalla ei kansainvälisen vertailun valossa esiinnykään siis ollenkaan mullistavana. Kysymyksessä voi ajatella oikeastaan olevan vain sen kieroutuman oikaisemisen, jonka eräät vahvasti vaikuttaneet, mutta sittenkin vain satunnaiset historialliset seikat — kansalais sodasta johtunut järkytys ja pelästys, aikanaan uhkaavalta tuntunut ideologinen paine idästä sekä sosialisoinnin pelottavana koettu muotivirtaus II maailmansodan jälkeen Länsi-Euroopankin ydinmaissa — ovat eduskunnassamme ja perustuslakivaliokunnan porvarillisessa puoliskossa vähitellen vinoon vääntäneet. Ongelmana olisi siis hallitusmuodon perusoikeussäännösten ymmärtämisen palauttaminen itse asiassa alkuperäiseen stählbergiläiseen ja kansainvälisen vertailun kestävään, niiden sanojenkin mukaiseen luonnollisuuteensa».

Siinähan ne on sanottu sekä vallinneen tulkintalinjan historiallis-yhteiskunnallinen tausta että jossain määrin myös muutoksen intentiot. Mutta eikö muutoksen tavoitteista ja sen vaikutuksista voitaisi sanoa enemmän ja konkreettisemmin? Tarvitseeko meidän aina piilotella valtiosääntöiseen muutokseen liittyvät todelliset aikeemme ja kätkeä ne näennäisperustelujen taakse vasta tulevaisuuden tutkimuksen paljastettavaksi? Mielestäni ei. Sen vuoksi Kastarin artikkelin pohjalta olisikin jatkettava keskustelua niistä syistä, jotka omalla painollaan ovat kurssin muutokseen pakottamassa. Uskon näet, että vaikka näistä muutoksen taustalla olevista ilmiöistä voidaankin käyttää monenlaisia nimikkeitä, niitä voidaan myös kuvata siinä määrin yhteisesti, että tällaisesta analysoivasta keskustelusta saataisiin selkeitä perusteita omaisuudenturvan uudelle tulkinta- ja soveltamiskäytännölle.

Mitä käytännön mahdollisuuksia meillä sitten on niinkin radikaaleihin muutoksiin kuin mitä Kastari artikkelissaan implikoi?

Perustuslain tulkintalinjan muuttamisen toteuttamismahdollisuudesta meidän järjestelmässämme antaa periaatteellisella tasolla hyvinkin positiivisen ku-

van ja esimerkin perustuslakivaliokunnan vast'ikään omaksuma uusi tulkinta VJ 32 §:n edustajan aloiteoikeuden käyttöä koskevasta säännöksestä (prvm 17/1980 vp puhemiehen menettelyn johdosta (1979 vp)). Siinähan valiokunta muutti aikaisempaa jo varsin vakiintunutta tulkinta- ja soveltamislinjaansa hyvinkin radikaalisti. Edustajan aloiteoikeudella ja omaisuuden perustuslaillisen suojan ulottuvuudella on toki aivan erilainen yhteiskunnallinen painoarvo, mutta muutoksen mahdollisuuden tämä esimerkki kuitenkin osoittanee reaalisiksi silloin, kun riittävää (oikeus)poliittista tahtoa ilmenee.

Kastarin artikkeli on mielestäni tärkeä muussakin kuin valtiosääntöpoliittisessa katsannossa. Kun henkilö, joka omien sanojensa mukaan on itse ollut »eturivin arkkitehtejä konstruoitaessa perustuslakivaliokunnassa poikkeuslakikäytännölle nojaavia tulkintakannanottoja», on päätenyt hylkäämään aikaisemmat oppinsa niinkin radikaalisti kuin Kastari on tehnyt, kertoo se yhteiskunnallisen vastuuntunnon ohella kypsän tiedemiehen äyllisistä ja moraalisesta rohkeudesta. Tällaisen esimerkin ei soisi jäävän huomaamatta ajallamme. Mutta samalla Kastarin toteamus saa näyttämään dogmaattisen valtiosääntöoikeustieteen harjoittajan entistä alastomammalta kaavussaan: kun häntä kuullaan eduskunnan perustuslakivaliokunnassa (tai muissa) tulkintatilanteissa, eikö hän välttämättä esiinny enemmän asianajajan kuin tutkijan roolissa? Entä millaiset ovat tällaisen henkilön mahdollisuudet välittää uutta ja relevanttia tutkimustietoa valtiosääntöisen järjestelmämme toiminnasta?

Ilkka Saraviita:

Professori Paavo Kastari ehdottaa, että perusoikeusjärjestelmää uudistettaisiin luopumalla perustuslakivaliokunnan tulkintojen avulla »poikkeuslakiajattelusta». Pääperusteena on se, että poikkeuslakimenettelyn välityksellä HM 6 §:ssä säädetystä omaisuuden suojasta on tullut yhteiskuntakehitystä haittaava.

Olen täysin samaa mieltä kirjoittajan kanssa siitä, että omaisuudensuojasäännös haittaa vakavasti nopeasti kehittyvän yhteiskunnan säädöstarpeen tyydyttämistä. Tämä tuli monessa kohden esille mm. määräenemmistötoimikunnan työssä. Tuolloinhan suunnittelimme järjestelmää, joka antaisi yhteiskunnalle HM 6 §:n ohitse nykyistä tehokkaampia sääntelyvaltuuksia. Omaisuudensuojasäännöksen yhteiskuntakehitystä kahlitsevasta vaikutuksesta tulisi päästä irti — mutta miten? Oma reseptini perustuslakivaliokunnassa on jo vuosia ollut ehdottaa tulkintamuutoksia HM 6 §:ään. Havaitakseni vain keran yli kahdessakymmenessä tapauksessa tällaisiin muutoksiin on ryhdytty. Tulkintamuutosten tie ei vaikuta kovin tehokkaalta.

Professori Kastari esittää kokonaan toisenlaista järjestelyä: »poikkeuslakiajattelusta» luovuttaisiin perustuslakivaliokunnan tulkintamuutoksella. Mitä



tämä oikeastaan tarkoittaa? Ilmeisesti sitä, että perustuslakivaliokunta julistaisi poikkeuslakimenettelyn valtiosääntöömme soveltumattomaksi. Seurauksena tästä olisi se, ettei poikkeuslakeja enää voitaisi säätää. Perustuslain vastainen laki pysyisi sellaisena, eikä sitä voitaisi saattaa voimaan. Arvatenkin professori Kastari päättelee edelleen, että poikkeuslakikiellon jälkeen säädettäisiin tavallisilla laeilla sellaisia omaisuudensuojan rajoituksia, jotka ennen on säädetty poikkeuslaeilla. Vain näin ajatellen tullaan Kastarin esittämään tavoitteeseen — omaisuudensuojan kohtuuton laajentuminen palautettaisiin lähtökohtaansa ja sen yhteiskuntakehitystä haittaava sivujuonne tulisi nujerretuksi.

Vaikka lämpimästi kannatankin edellä luonnehdittua lopputulosta, on minun kuitenkin ikäväkseni todettava tämä suunnitelma epärealistiseksi. Kastari puhuu ongelman ratkaisemisesta »pelkällä tulkinnalla», jolla päästäisiin »irti poikkeuslakijattelusta». Näyttää kuitenkin siltä, että kyseessä on enemmän kuin pelkkä vakiintunut ajattelutapa. Poikkeuslakimenettely on suoraan perustuslaissa säädetty — sinne kirjoitettu instituutio —, vaikka Kastari kirjoituksessaan ei viittaakaan HM 95 §:ään, jonka mukaan hallitusmuodosta voidaan tehdä poikkeuksia perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Poikkeuslakimenettely on siis hallitusmuodossa säädetty, perustuslain kirjainmuutoksiin rinnasteinen perustuslaissa säädettyjen instituutioiden muuttamismekanismi. Ja kun näin on, on hyvin epätodennäköistä, että perustuslakivaliokunta tai eduskunnan täysistunto voisi »pelkällä tulkinnalla» tehdä tyhjäksi mainitun HM 95,1 §:n säännöksen — niin toivottavaa kuin se olisikin. Uskoakseni ainoa realistinen tapa irroittautua poikkeuslakimenettelystä kokonaan on kumota perustuslainsäätämisyjärjestyksessä poikkeuslakimenettelyn vakiinnuttavat säännökset hallitusmuodon 95 §:ssä ja valtiopäiväjärjestyksen 94 §:ssä.

Muutoin olen sitä mieltä, etteivät perusoikeudet ole Suomen valtiosäännön vakavin ongelma ja uudistuskenttä. Vakuumukseni on — ja se syveni vastikään käväistessäni Kastarin mainitsemassa mallimaassa USA:ssa — että kansalaisten oikeussuoja Suomessa samoin kuin heidän vapautensa ovat huippuluokkaa maailmassa. Ja vaikka Ranskassa omaisuudensuoja on juridisena rakenteena löyhentymässä, varallisuuden muut rakenteelliset suojatekijät ovat siellä vähintään yhtä vahvoja kuin Suomessa. Ja vaikka olisikin niin, että perusoikeussuojaa olisi Conseil Constitutionnel'n toimesta verbaalitasolla vahvistettu, on pantava merkille, että ranskalaisessa yhteiskunnassa on ilmentynyt huomattavia perusoikeusjärjestelmän häiriötekijöitä — erityisesti poliittisen toiminnan vapauden ja painovapauden alalla.

Omasta puolestani näen tärkeinä perustuslain uudistamistavoitteina nyky-Suomessa eduskunnan aseman tuntuvan vahvistamisen ja määränemmistö-säännösten poistamisen. Sinänsä vahvan perusoikeussuojan vakavimpana ongelmana taas pidän jo säädettyjä ja suunnitteilla olevia suojan rajoitus- ja eliminointimahdollisuuksia sotien ja kriisien aikoina.

Kauko Sipponen:

Professori Kastari on ottanut keskusteltavaksi erään valtio-oikeutemme ajankohtaisimmista ja vaikeimmista ongelmista: kirjoitetun valtiosäännön sopeuttamisen tulkinnalla jatkuvaan yhteiskunnalliseen muutokseen ja uusiin yhteiskunnallisiin tarpeisiin.

Tästä aiheesta on maassamme kirjoitettu perin vähän. Perustuslakivaliokunnassa kuultavat valtio-oikeuden asiantuntijat joutuvat monissa kysymyksissä ottamaan ainakin implisiittisesti jatkuvasti kantaa mainittuun ongelmaan. Kastarinkin kirjoitus on muistini mukaan pääkohdittain sama kuin hänen perustuslakivaliokunnalle antamansa asiantuntijalausunto.

Perustuslakivaliokunta on omaisuudensuojaa tulkitessaan viime vuosien aikana lähtenyt etenemään Kastarin ym. asiantuntijoiden 1940-luvulta lähtien asettamilta rajapaaluilta. Valiokunta on ollut valmis ottamaan tulkinnassaan huomioon voimakkaat ja asiallisesti perustellut yhteiskunnalliset tarpeet, mistä johtuen argumentointikin on saanut yhteiskuntapoliittista sävyä. Parhailtaan käsittelyssä oleva ns. soralaki on mielestäni hyvä esimerkki siitä, miten pitkälle tällä tavoin voidaan minunkin mielestäni tavallisessa säätämisyjärjestyksessä edetä.

Pidän mahdollisena ja suotavanakin, että kirjoitetun perustuslain oheen syntyy valtiosääntöistä tapaoikeutta. Niin kauan kuin maassamme on voimassa kirjoitettu perustuslaki, sitä on kuitenkin pidettävä kunniaassa. Tulkinnalla ei mielestäni voida esimerkiksi kirjoittaa uudelleen perustuslain tekstiä. Niin kauan kuin omaisuus on hallitusmuodon 6 §:ssä lueteltujen perusoikeuksien joukossa, siihen voidaan puuttua tietyin edellytyksin vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Sen poistaminen tulkinnalla perusoikeuksien joukosta perustuslakivaliokunnan tai eduskunnan yksinkertaisella enemmistöllä tekemällä päätöksellä olisi vastoin voimassa olevia perustuslakeja.

Tietyissä, ensi sijassa käytännön muovaamissa rajoissa perustuslakeja sopeutetaan tulkinnalla yhteiskunnalliseen muutokseen. Tämän tulkinnan rajojen määrittäminen on hyvin hankalaa. Omasta puolestani lähdän siitä, että esimerkiksi eduskunnan kaksissa peräkkäisissä vaaleissa saama kokoonpano osoittaa riittävän pysyvää yhteiskunnallisten käsitysten säilymistä tai muutosta, joka olisi otettavissa huomioon erilaisia tulkinnallisia vaihtoehtoja valittaessa.

Mielestäni perustuslakivaliokunta on osoittanut tulkinnoissaan riittävää joustavuutta; tältä pohjalta voidaan tulevaisuudessakin edetä. Kysymyksesähän on yksilön oikeuksien suoja. Suoja on varmempi, jos se on perustuslain tulkinnan varassa kuin eduskunnan yksinkertaisen enemmistön välittömän vallankäytön alainen.

Professori Kastari viittaa moniin ulkomaisiin esimerkkeihin. Valtiosäännöllä on jokaisessa maassa omat juurensa ja edellytyksensä eikä valtiosääntö ole tuontitavaraa. Vallan hyvin voidaan kuitenkin pohtia, olisiko mahdollisuus perusoikeuspoikkeuksien tekemiseen poistettava ja olisiko tarpeen perustaa

ainakin neuvoa-antava asiantuntijaelin (perustuslakineuvosto) perustuslakivaliokunnan yhteyteen. Kaikki nämä Kastarin esille ottamat kysymykset aina perustuslakituomioistuinta myöten ovat asiallisesti toisiinsa sidoksissa.

Näyttää siltä, että eläkkeellä olevat professorit ja entiset kansanedustajat ovat erityisen hyödyllisiä yhteiskunnallisen keskustelun käynnistämässä: he voivat muodollisesta vastuusta ja sidonnaisuuksista vapaana sanoa mitä ajattelevat ja heillä on aikaa ajatella mitä sanovat. Monta juristipolvea on sisäistänyt professori Kastarin käsitykset siitä, miten perusoikeuksien suoja ja poikkeuslakimenettely ovat maassamme ansiokkaasti järjestetyt. Annettakoon heille aikaa tutustua tarkemmin Kastarin ajatusten lentoon ja miettiä kaikkia niitä seurauksia perusoikeuskäsitteen muuttumisesta myöten, joita hänen eräiltä osin vielä ylimalkaisiksi jääneet ehdotuksensa merkitsevät.