

## MUISTIO

### Arvioita ja näkökulmia LVM:n ehdotuksesta katsastustoimilupalain muutokseksi

(Lausuntopyyntö 06.06.2012, LVM/1380/03/2012)

#### Sisällys

<b>1. Johdanto</b> .....	<b>2</b>
<b>2. Johtopäätöksiä</b> .....	<b>2</b>
2.1 Yleisesti .....	2
2.2 Omaisuuden suoja .....	2
2.3 Riippumattomuus ja esteellisyys .....	3
<b>3. Taustaa</b> .....	<b>4</b>
3.1 Katsastustoiminnan yksityistäminen .....	4
3.1.1 Johdanto ja alkuvaiheet .....	4
3.1.2 Katsastustoimiluvan edellytykset .....	4
3.1.3 Yhtiöittäminen ja valtion katsastustoimintojen myynti .....	4
3.1.4 A-Katsastus Oy:n osakkeiden myynti Bridgepointille .....	5
3.2 Keskeiset voimassaolevat säädökset .....	5
3.3 Keskeiset muutosehdotukset .....	5
<b>4. Omaisuuden suoja</b> .....	<b>6</b>
4.1 Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukainen omaisuuden suoja .....	6
4.2 Mikä on ”omaisuutta” Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan? .....	7
4.3 Omaisuuden suojan kolme sääntöä Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan .....	8
4.3.1 Johdanto .....	8
4.3.2 Omaisuuden riistäminen - Toinen sääntö .....	8
4.3.3 Omaisuuden käytön valvonta - Kolmas sääntö .....	10
4.4 Kohtuullinen tasapaino ja suhteellisuusperiaate .....	11
4.4.1 Perustellut odotukset ja luottamuksensuojaperiaate .....	11
4.4.2 Siirtymäsäännösten tosiasiallinen puute .....	16
4.4.3 Korvauskysymys .....	17
4.5 Suomen perustuslain 15 § .....	18
<b>5. Julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle ja hyvän hallinnon vaatimus</b> .....	<b>20</b>
5.1 Yleisiä arvioita perustuslain 124 §:n näkökulmasta .....	20
5.2 Erityisiä huomioita esteellisyyssäännöistä ehdotetuista poikkeuksista .....	21
5.3 Havaintoja ehdotetusta toiminnan järjestämisestä koskevasta luvan myöntämisen edellytyksestä .....	22

# 1. Johdanto

Tämän muistion tarkoituksena on tuoda esille erinäisiä oikeudellisia seikkoja, jotka liittyvät Liikenne- ja viestintäministeriön esitykseen ("LVM:n esitys") ajoneuvojen katsastus- ja yksittäishyväksyntätehtävien järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi. Muistio ei ole tyhjentävä esitys aiheesta, vaan siinä on keskitytty arvioimaan LVM:n esityksen keskeisimpiä oikeudellisia kysymyksiä.

## 2. Johtopäätöksiä

### 2.1 Yleisesti

- LVM:n esitykseen liittyy useampia keskeisiä oikeudellisia kysymyksiä, joita ei ole LVM:n esityksestä ilmenevällä tavalla selvitetty perusteellisesti tässäkin lainvalmistelun vaiheessa. Tämä on ihmeellistä ottaen huomioon, että aikaisemmasta katsastuslainsäädännön uudistamista koskevasta käsittelystä Valtioneuvostossa on kulunut jo lähes kaksi vuotta.
- Selvittämättömiä oikeudellisia kysymyksiä liittyy erityisesti omaisuuden suojaan ja ehdotettuun luopumiseen voimassa olevan lainsäädännön tiukasta riippumattomuusvaatimuksesta. Riippumattomuusvaatimuksen osalta esityksessä on kylläkin pohdittu sinänsä relevantteja oikeudellisia seikkoja, mutta esityksessä on edelleen tiettyjä keskeisiä epäselvyyksiä, joiden korjaaminen ja tarkastaminen edellyttävät huomattavasti perusteellisempaa jatkovalmistelua.

### 2.2 Omaisuuden suoja

- Omaisuuden suoja on turvattu paitsi Suomen perustuslain 15 §:ssä myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen nojalla. Omaisuuden käsite on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Euroopan ihmisoikeussopimusta koskevan oikeuskäytännön mukaan laaja. Omaisuutena pidetään myös asiakaskuntaa tai taloudellisia intressejä, joilla on varallisuusarvoa.
- Esityksellä puututtaisiin varsin suurella varmuudella nykyisten katsastusyrittäjien omaisuudeksi katsottavaksi oleviin varallisuusarvoihin.
- Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan valtiot voivat saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön sääntelemiseksi yleisen edun nimissä. Valtion harkintamarginaali on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa varsin laaja tässä suhteessa.
- Kansallinen harkintavalta ei kuitenkaan ole rajatonta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan omaisuuden käytön sääntelyyn liittyvien toimenpiteiden tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia.
- Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa tulisi siis tarkoin arvioida, ovatko esityksen mukanaan tuoma puuttuminen omaisuuden suojaan yleisen edun nimissä hyväksyttävää ja onko tämä puuttuminen suhteellisuusperiaatteen mukaisena.
- Arvioitaessa suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta on erityisesti huomioitava esim. nykyisten katsastusyrittäjien luottamuksensuoja, lakiesityksen siirtymäsääntelyn riittämättömyys ja korvauskysymykset. Nykyiset katsastusyrittäjät ovat tehneet investointinsa, rakentaneet yritystoimintamallinsa sekä kehittäneet toimintaansa nykyisen voimassa

olevan lainsäädännön kulmakiviin nojautuen. Näiden kulmakivien äkillinen muuttaminen on erityisen ongelmallista perusoikeusnäkökulmasta.

- Omaisuuden suojaan liittyviä näkökohtia ei ole käsitelty esityksessä käytännössä lainkaan. Koska omaisuuden suojaan liittyy Suomen perustuslain lisäksi myös Suomen kansainvälisoikeudellisiin sitoumuksiin (Euroopan ihmisoikeussopimus) liittyviä velvoitteita ja vastuita, olisi toivottavaa, että esityksen valmistelua ministeriössä jatkettaisiin vielä. Esitykseen mahdollisesti tarvittavat omaisuuden suojan edellyttämät tarkennukset eivät ole pelkästään teknisluonteisia ja niiden valmistelu tulisi tehdä huolellisesti ja riittävien selvitysten pohjalta.
- Esityksessä esitetty noin vuoden mittainen siirtymäaika on lyhydestään johtuen hyvin ongelmallinen perusoikeusnäkökulmasta.
- Erityisesti on kuitenkin syytä huomioida, että oikeasuhtaisten ja perusoikeuksien suojan asettamien vaatimusten täyttävien riittävien siirtymäjärjestelyiden säätäminen ja muotoileminen edellyttäisi mitä ilmeisimmin perusteellisempaa selvitystä siirtymäjärjestelyiden eri ulottuvuuksista.
- Ajallisen ulottuvuuden lisäksi siirtymäjärjestelyissä voi nimittäin olla tarpeen säätää erityisistä alueellisista tai asiallisista siirtymäjärjestelyistä. Alueellisten ja asiallisten siirtymäjärjestelyiden tarvetta voidaan jopa pitää varsin todennäköisenä ottaen huomioon liikenneturvallisuuden varmistamisen tärkeys ja katsastuspalveluiden maanlaajuiseen kattavuuteen liittyvät tarpeet.

### 2.3 Riippumattomuus ja esteellisyys

- LVM:n esityksessä on ehdotettu tiukasta riippumattomuudesta luopumista määräaikais- ja valvontakatsastusten osalta. Tiukka riippumattomuusvaatimus on ollut katsastustoimintaa koskevan lainsäädännön kulmakivi aina vuodesta 1993 lähtien, jolloin ensimmäinen katsastustoimintaa säätelevä toimilupalaki säädettiin.
- Luopuminen tiukasta riippumattomuusvaatimuksesta luo huomattavan riskin katsastustoiminnan puolueettomuuden ja riippumattomuuden vaarantumisesta. Tämä on ongelmallista perustuslain 21 ja 124 §:ien näkökulmasta.
- Tiukkaa riippumattomuutta voidaan pitää perustuslain 124 §:n edellyttämien hyvän hallinnon edellytysten turvaajana selkeästi parempana vaihtoehtona verrattuna esityksessä esitettyyn malliin, jossa tiukasta riippumattomuusvaatimuksesta luovuttaisiin.
- Esityksessä katsastusluvan myöntämisen edellytys koskien toiminnan järjestämistä on tulkinnanvarainen. Lainkohdan perustelut ovat myös varsin niukat. Koska kyse on perustuslain 21 ja 124 §:n edellyttämän hyvän hallinnon ja objektiviteettiperiaatteen toteutumisen kannalta aivan keskeinen lainkohta, tulisi vakavasti harkita itse lainkohdan täsmentämistä ja erityisesti lainkohdan perusteluiden laajamittaisempaa avaamista sen suhteen, minkälainen toiminnan järjestäminen voisi täyttää lainkohdan vaatimukset. Tämä edellyttäisi esityksen huolellista jatkovalmistelua.
- Esityksen 24 §:ssä oleva poikkeus hallintolain (434/2003) esteellisyyssäännöistä ei ole selkeä ja tarkkarajainen ottaen huomioon LVM:n esityksen perusteluissa esitetyt kommentit. Koska kyse on perustuslain 21 ja 124 §:n sekä perustavaa laatua olevan hallinto-oikeudellisen objektiviteettiperiaatteen kannalta keskeinen poikkeus olisi ehdottoman suotavaa, että kaikki asianomaiset tarkennukset kirjataan selkeinä itse lakipykälään. Tarkennusten tekeminen voi edellyttää esityksen jatkovalmistelua.

### **3. Taustaa**

#### **3.1 Katsastustoiminnan yksityistäminen**

##### **3.1.1 Johdanto ja alkuvaiheet**

Katsastustoiminnan yksityistäminen toteutettiin Suomessa useassa vaiheessa. 1960-luvulta saakka katsastustoimintaa hoitivat osittain poliisi ja osittain Autorekisterikeskus (ARK). Vuoteen 1993 asti LVM:n alainen Autorekisterikeskus tuotti katsastuspalveluita. Katsastuspalveluiden markkinat avattiin kilpailulle vuonna 1994. Valtion liikelaitoksena vuodesta 1993 toiminut ARK yhtiöitettiin valtion kokonaan omistamaksi Suomen Autokatsastus Oy:ksi vuoden 1996 alussa.

##### **3.1.2 Katsastustoimiluvan edellytykset**

Hallituksen esitys katsastustoimiluvan edellytyksiä sisälsi voimakasta kieltä katsastuksia suorittavien elinkeinonharjoittajien riippumattomuusedellytyksistä. *Esityksen mukaan ajoneuvojen katsastus on toimintaa, jossa täydellisen riippumattomuuden vaatimus on erityisen tärkeä. Katsastusten suorittaminen ajoneuvojen korjausliikkeiden yhteydessä voisi johtaa siihen, että kuluttaja joutuisi maksamaan ylimääräisistä korjaustoimista katsastuksen läpäisemiseksi. Lisäksi autokorjaamon käyttöaste saattaisi vaikuttaa tarvittavien korjausten laajuuteen ja näin ollen kuluttajan katsastuksesta maksama hinta nousisi. Tästä syystä esityksessä alleviivattiin, että asiakkaan näkökulmasta katsastusten suorittajilla ei tulisi olla siteitä muuhun ajoneuvoihin liittyvään liiketoimintaan, joka voisivat aiheuttaa epäilyksiä toimijan puolueettomuudesta.*

Tästä syystä esityksessä ehdotettiin, että kuluttajansuojan ja katsastustoiminnan kaikinpuolisen puolueettomuuden vuoksi toimiluvan hakijalla tai tämän työntekijällä ei saanut olla siteitä ajoneuvojen tai niiden osien korjausta, valmistusta, maahantuontia tai myyntiä koskevaan liiketoimintaan.

Kyseiset toimilupaedellytykset tulivat voimaan vuonna 1994 ja sen myötä katsastustoiminta vapautettiin kilpailulle. Ensimmäisen vuoden aikana yksityisiä katsastusasemia voitiin perustaa vain paikkoihin, joista oli yli 30 kilometriä lähimmälle ARK:n hallinnoimalle asemalle, jotta ARK sai riittävästi aikaa sopeutua. Vain yksi yksityinen katsastusasema avattiin tänä aikana. Vuonna 1995 päättyi siirtymäaikana voimassa ollut maantieteellinen rajoitus ja 22 uutta yksityistä katsastusasemaa avattiin.

##### **3.1.3 Yhtiöittäminen ja valtion katsastustoimintojen myynti**

Vuoteen 2003 asti Suomen Autokatsastus Oy:n ainoa osakkeenomistaja oli Suomen valtio. Vuonna 2002 hallitus pyysi Eduskunnalta suostumusta Suomen Autokatsastus Oy:n osakkeiden myymiseen. Perustelujen mukaan suostumus tarvittiin pragmaattisen omistajapolitiikan harjoittamiseen ja kannattavuuden takaamiseen kilpaillussa ja yhä kansainvälisemmässä toimintaympäristössä. Näiden tavoitteiden saavuttaminen edellytti kykyä tehdä nopeita muutoksia yrityksen omistusrakenteessa, vaikkakaan tuolloin ei odotettu, että myönnettyä suostumusta tultaisiin käyttämään täysimääräisesti. Suomen valtiolle annettiin suostumus myydä kaikki sen Suomen Autokatsastus Oy:n osakkeet.

Vuonna 2003 Suomen valtio myi 100 % Suomen Autokatsastus Oy:n osakkeista suomalaisille pääomasijoittajille (MB Rahastot) ja Suomen Autokatsastus Oy:n johdolle. Yrityksen nimi muutettiin myöhemmin A-Katsastus Oy:ksi. Käsityksemme mukaan tämän transaktion aikaan ei ollut nähtävissä merkkejä muutoksista katsastustoimilupien edellytyksissä. Toimilupasäännösten ollessa selvät uusien omistajien, jolla ei ollut mitään tekemistä muun moottoriajoneuvoliiketoiminnan kanssa, riippumattomuutta ei kyseenalaistettu.

### **3.1.4 A-Katsastus Oy:n osakkeiden myynti Bridgepointille**

Vuonna 2006 Bridgepoint (kansainvälinen pääomasijoittaja) hankki MB Rahastoilta A-katsastus Oy:n osake-enemmistön tätä tarkoitusta varten sulautuneiden yhtiöiden kautta. Lehdistötiedotteen mukaan esimerkiksi Puolaan ja Latviaan tapahtuneen kansainvälisen laajentumisen myötä kasvun jatkamiseksi tarvittiin kansainvälinen pääomasijoittaja, jolla olisi paremmat resurssit.

Yrityskaupan yhteydessä A-Katsastus Oy:n johto pyysi Suomen valtiota vahvistamaan, että uusi omistusrakenne ei olisi ongelma katsastustoimiluvan kannalta. Tässä yhteydessä Bridgepoint antoi Suomen valtiolle tiedot muista sijoituksistaan osoittaakseen, että sillä ei ollut siteitä yrityksiin, jotka harjoittivat ajoneuvojen tai niiden osien korjausta, valmistusta, tuontia tai myyntiä, kuten laki ajoneuvojen katsastustehtävien toimiluvista (1371/1993) edellyttää. Bridgepointille vahvistettiin, että uusi omistusrakenne ei muodostuisi ongelmaksi katsastustoimiluvan kannalta, eikä Suomen valtio tuonut ilmi aikomuksia muuttaa toimilupaedellytyksiä.

### **3.2 Keskeiset voimassaolevat säädökset**

Nykyisin ajoneuvojen katsastusten suorittaminen on järjestetty hoidettavaksi ajoneuvojen katsastusluvista annetun lain (1099/1998) nojalla. Laki tuli voimaan vuoden 1999 alusta.

Nykyisin voimassa olevan katsastuslupalain mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto myöntää katsastusluvut enintään viideksi vuodeksi. Lupa myönnetään toimipaikkakohtaisena, joten yksittäisellä oikeushenkilöllä on useita lupia.

Toimiluvan myöntämisen edellytyksenä on, että luvanhakija on luotettava, asiantunteva, vaka-varainen ja riippumaton. Toimilupaa ei voida myöntää virastolle, laitokselle eikä oppilaitokselle, joka on valtion, kunnan tai kuntayhtymän ylläpitämä.

Toimiluvan hakijaa voidaan pitää riippumattomana, jos hakija tai hänen palveluksessaan oleva ei harjoita tai ole kaupallisesti, taloudellisesti tai muuten riippuvuussuhteessa laissa mainittua ajoneuvoihin liittyvää toimintaa harjoittavaan. Tällaisia toimintoja ovat ajoneuvojen sekä niiden osien ja varusteiden valmistus, maahantuonti, kauppa, suunnittelu, markkinointi, korjaus ja huolto, vakuutustoimintaan liittyvä ajoneuvojen vahinkotarkastustoiminta sekä luvanvarainen liikenne.

Nykyisin katsastuslupia on kahdenlaisia. Rajatun toimiluvan nojalla suoritetaan vain määräaikais- ja valvontakatsastuksia. Muun toimiluvan nojalla on suoritettava kaikkia katsastuksia. Vain joitakin kymmeniä katsastuslupia on rajattu määräaikais- ja valvontakatsastuksiin.

### **3.3 Keskeiset muutosehdotukset**

Määräaikais- ja valvontakatsastuksissa luovuttaisiin kokonaan tiukoista riippumattomuusvaatimuksista.

Määräaikais- ja valvontakatsastuksiin voisivat toimiluvan saada myös hakijat, jotka harjoittavat tai ovat kaupallisesti, taloudellisesti tai muuten riippuvuussuhteessa siihen, joka harjoittaa ajoneuvon tai niiden osien tai varusteiden valmistusta, maahantuontia, kauppaa, suunnittelua, markkinointia, korjausta tai huoltoa taikka vakuutustoimintaan liittyvää ajoneuvojen vakuutustoimintaa tai luvanvaraista liikennettä.

Nykyisestä toimilupien veloitteesta harjoittaa sekä raskaan että kevyen kaluston katsastuksia luovuttaisiin.

Katsastuslupien sisältämiä ajoneuvoluokkia muutettaisiin siten, ettei luvanhaltijan vaadittaisi tarjoavan sekä raskaiden että kevyiden ajoneuvojen katsastuksia. Katsastuslupa olisi mahdollista saada pelkästään kevyiden tai raskaiden ajoneuvojen katsastukseen taikka molempiin.

Nykyisin edellytettyä vähintään 50 metrin koeajorataa ei enää pidetä välttämättömänä.

Määräaikais- ja valvontakatsastuksia suorittavan katsastustoimipaikan katsastustoiminnasta vastaavalta henkilöltä peruskoulutuksena vaadittaisiin vähintään katsastustoimintaan soveltuvaa, ammatillisessa aikuiskoulutuksesta annetussa laissa tarkoitettua ammattitutkintoa.

Nykyisin katsastajien peruskoulutusvaatimuksena oleva teknikkokoulutus on päätynyt vuonna 2001, mikä on käytännössä johtanut alalle tulevien katsastajien peruskoulutusvaatimuksen kohoamiseen insinööritasoiseksi (AMK).

Nykyinen vaatimus katsastusluvan hakijan vakavaraisuudesta poistettaisiin. Jotta katsastusta-  
pahtumassa asiakkaan omaisuus olisi kuitenkin aina turvattu, vaadittaisiin toimiluvan haltijalta vastuuvakuutus.

Liikenteen turvallisuusvirastolle ehdotetaan annettavaksi valtuudet katsastustehtävien ja yksittäishyväksyntöjen valvomiseksi pysäyttää ajoneuvo sen poistuessa katsastuksesta tai yksittäishyväksynnästä ja tarkastaa ajoneuvo uudestaan.

Liikenteen turvallisuusvirastolta edellytettäisiin katsastuspalvelurekisterin ylläpitämistä.

Nykyisin maksuperustelain nojalla vahvistettu katsastustoiminnan valvontamaksu esitetään muutettavaksi pitkälti samaan tarkoitukseen perittäväksi veroluonteiseksi katsastustoiminnan valvontamaksuksi.

## **4. Omaisuuden suoja**

### **4.1 Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukainen omaisuuden suoja**

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1 pöytäkirjan 1 artiklan mukaan:

”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.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vastaavasti englanniksi: “Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law.

The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties.”

## 4.2 Mikä on ”omaisuutta” Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan?

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on ratkaisukäytännössään toistuvasti todennut, että omaisuuden käsite Euroopan ihmisoikeussopimuksessa on riippumaton kansallisista määritelmistä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen puitteissa omaisuuden käsite on laaja. Se käsittää kiinteään ja irtaimen omaisuuden lisäksi erilaiset oikeudet ja intressit. Olennaista omaisuuden käsitteen määritelmän kannalta on EIT:n mukaan se, onko kyseessä varallisuusarvoinen etu tai intressi (englanniksi: ”asset”).<sup>2</sup>

Varallisuusarvoisen edun tai intressin laajaa määritelmää kuvastaa se, että EIT on katsonut asiakaskunnan muodostavan sellaisen varallisuusarvoisen edun, joka on Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaaman omaisuuden suojan piirissä. Tapauksessa *Iatridis v. Greece* oli kyse ulkoilmaelokuvateatterin asiakaskunnasta<sup>3</sup> ja tapauksessa *Van Marle and Others v. the Netherlands* oli kyse tilintarkastajan asiakaskunnasta.<sup>4</sup> Tapauksessa *Tre Traktörer Aktiebolag v. Sweden* EIT katsoi, että ravintolatoiminnan harjoittamiseen liittyvä taloudellinen intressi oli myös sellainen varallisuusarvoinen etu, joka on Euroopan ihmisoikeussopimuksen tarkoittamaa omaisuutta.<sup>5</sup>

Euroopan ihmisoikeussopimuksen omaisuuden suoja koskee myös sellaista varallisuusarvoista etua, joka on syntynyt lainsäädännön luoman erityiskohtelun tai privilegion myötä. Tällaisena varallisuusarvoisena etuna on esimerkiksi pidetty lailla rajoitettua tai säänneltyä liiketoimintaa harjoittavan toiminnanharjoittajan asiakaskuntaa.<sup>6</sup>

Omaisuuksena ei lähtökohtaisesti pidetä tulevaisuuden tuottoja tai odotusarvoja.<sup>7</sup> Tästä pääsäännöstä on kuitenkin lähinnä jo ansaittuja tuloja ja selkeitä oikeudellisia vaateita (englanniksi: ”claim”) koskeva poikkeus. Sellainen riittävän selkeä oikeudellinen vaade, joka antaa henki-

---

<sup>2</sup> *Anheuser-Busch Inc. v. Portugal* [GC], no. 73049/01, § 63; *Iatridis v. Greece* [GC], no. 31107/96, § 54, ECHR 1999-II; *Beyeler v. Italy* [GC], no. 33202/96, § 100, ECHR 2000-I; *Broniowski v. Poland* [GC], no. 31443/96, § 129, ECHR 2004-V.

*Anheuser-Busch Inc. v. Portugal* [GC], no. 73049/01, § 63: ”The concept of ”possessions” referred to in the first part of Article 1 of Protocol No. 1 has an autonomous meaning which is not limited to ownership of physical goods and is independent from the formal classification in domestic law: certain other rights and interests constituting assets can also be regarded as ”property rights”, and thus as ”possessions” for the purposes of this provision. The issue that needs to be examined in each case is whether the circumstances of the case, considered as a whole, conferred on the applicant title to a substantive interest protected by Article 1 of Protocol No. 1.”

<sup>3</sup> *Iatridis v. Greece* [GC], no. 31107/96, § 54, ECHR 1999-II.

<sup>4</sup> *Van Marle and Others v. the Netherlands*, Series A 101, § 41-42.

<sup>5</sup> *Tre Traktörer Aktiebolag v. Sweden*, Series A 159, § 53.

<sup>6</sup> *Wendenburg v. Germany* (dec.), no. 71360/01, ECHR 2003-II. ”In this context, it does not matter whether the applicants acquired the possessions by taking advantage of a favourable position, or solely through their own activities. When dealing with the protection of privileges accorded by law, the Convention is applicable where such privileges lead to a legitimate expectation of acquiring certain possessions.”

Vaikka Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi tapauksessa *Wendenburg v. Germany*, että kyseessä oli Euroopan ihmisoikeussopimuksen tarkoittama omaisuus, jätti tuomioistuin valituksen tutkimatta ilmeisen perusteettomana. Tuomioistuin katsoi, että puuttuminen omaisuuden suojaan oli tehty yleisen edun nimissä.

<sup>7</sup> *Marckx v. Belgium*, no. 6833/74, § 50; *Gratzinger and Gratzingerova v. the Czech Republic* (dec.) [GC], no. 39794/98, § 69, ECHR 2002-VII; *Anheuser-Busch Inc. v. Portugal* [GC], no. 73049/01, § 64.

*Anheuser-Busch Inc. v. Portugal* [GC], no. 73049/01, § 64: ”Article 1 of Protocol No. 1 applies only to a person’s existing possessions. Thus, future income cannot be considered to constitute ”possessions” unless it has already been earned or is definitely payable. Further, the hope that a long-extinguished property right may be revived cannot be regarded as a ”possession”; nor can a conditional claim which has lapsed as a result of a failure to fulfil the condition.”

lölle legitiimin odotuksen vaateen toteutumisesta on EIT:n mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen suojaamaa omaisuutta.<sup>8</sup>

Katsastusta harjoittavan toiminnanharjoittajan taloudelliset intressit ja asiakaskunta muodostavat täten erittäin todennäköisesti sellaisen varallisuusarvoisen edun tai intressin, joka on Euroopan ihmisoikeussopimuksen tarkoittamaa omaisuutta. Johtopäätös on EIT:n käytännön valossa sama, vaikka katsastustoiminta on edellyttänyt toimilupaa, jonka saaminen ei ole ollut mahdollista kaikille (esimerkiksi ajoneuvojen korjaamo ei ole voinut saada toimilupaa).

Seuraavaksi tulee tarkastella rikkovatko LVM:n esityksessä ehdotetut muutokset Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaamaa omaisuuden suojaa.

### 4.3 Omaisuuden suojan kolme sääntöä Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan

#### 4.3.1 Johdanto

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) vakiintuneen tulkinnan mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen pöytäkirjan 61:n siteerattu ensimmäinen artikla sisältää kolme erillistä, mutta toisiinsa liittyvää sääntöä.<sup>9</sup>

- 1) jokaisen oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan (1. artikla 1. kappale 1. virke),
- 2) pakkolunastuksen ja vastaavien toimenpiteiden edellytykset ja rajoitteet (1. artikla 1. kappale 2. virke), ja
- 3) valtion oikeus määrätä omaisuuden käytön valvomisesta yleisen edun nimissä (1. artikla 2. kappale).

Mainittujen kolmen säännön liityntä toisiinsa käy selkeästi ilmi EIT:n vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, jonka mukaan toista ja kolmatta sääntöä tulee tulkita ensimmäisen säännön valossa. Toinen ja kolmas sääntö tulevat sovellettavaksi konkreettisesti tapauksessa, jossa on puututtu henkilön oikeuteen nauttia rauhassa omaisuudestaan.<sup>10</sup>

#### 4.3.2 Omaisuuden riistäminen - Toinen sääntö

Edellä mainittu toinen sääntö ("keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti") koskee pakkolunastuksia tai vastaavia omaisuuden riistämistilanteita. Tämä

---

<sup>8</sup> *Anheuser-Busch Inc. v. Portugal* [GC], no. 73049/01, § 65: "However, in certain circumstances, a "legitimate expectation" of obtaining an "asset" may also enjoy the protection of Article 1 of Protocol No. 1. Thus, where a proprietary interest is in the nature of a claim, the person in whom it is vested may be regarded as having a "legitimate expectation" if there is a sufficient basis for the interest in national law, for example where there is settled case-law of the domestic courts confirming its existence (*Kopecný v. Slovakia* [GC], no. 44912/98, § 52, ECHR 2004-IX). However, no legitimate expectation can be said to arise where there is a dispute as to the correct interpretation and application of domestic law and the applicant's submissions are subsequently rejected by the national courts (*Kopecný v. Slovakia*, judgment cited above, § 50)."

<sup>9</sup> *James and Others v. the United Kingdom*, Series A no. 98, pp. 29-30, § 37; *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, Series A no. 52, § 61; *Iatridis v. Greece* [GC], no. 31107/96, § 55, ECHR 1999-II; *Beyeler v. Italy* [GC], no. 33202/96, § 98, ECHR 2000-I; *Broniowski v. Poland* [GC], no. 31443/96, § 134, ECHR 2004-V.

<sup>10</sup> *Iatridis v. Greece* [GC], no. 31107/96, § 55, ECHR 1999-II; *Beyeler v. Italy* [GC], no. 33202/96, § 98, ECHR 2000-I; *Broniowski v. Poland* [GC], no. 31443/96, § 134, ECHR 2004-V.



ei kuitenkaan tarkoita, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaama omaisuuden suoja koskisi vain muodollisia pakkolunastuksia.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaamaa oikeutta nauttia omaisuudesta loukataan myös, jos omaisuus tosiasiallisesti riistetään, vaikka varsinaista tai muodollista pakkolunastusta ei olisi toimitettu.<sup>11</sup>

Tosiasiallisesta omaisuuden riistämisestä on EIT:n mukaan esimerkiksi ollut kyse, kun henkilöiden kiinteistöt olivat olleet useamman vuoden Kreikan laivaston valtaamia (*Papamichalopoulos and Others v. Greece*) tai kun kiistämättömästä omistusoikeudesta huolimatta omaisuutta ei palautettu (*Vasilescu v. Romania*).

Omaisuutta ei EIT:n oikeuskäytännön mukaan ole riistetty, jos omistaja voi vielä disponoida tai hyödyntää omaisuuttaan vapaasti. Esimerkiksi, jos omistaja voi julkisen vallan toimenpiteen jälkeenkin edelleen myydä omaisuutensa, ei kyseessä ole ollut omaisuuden riisto. Omaisuuden riisto edellyttää pääsääntöisesti omistusoikeuden siirtymistä. Pelkkä disponoinnin vaikeutuminen julkisen vallan toimenpiteen seurauksena, esimerkiksi omaisuuden myynnin vaikeutuminen omaisuuden arvon laskettua, ei lähtökohtaisesti vielä merkitse omaisuuden riistämistä.<sup>12</sup>

Omaisuuden riistämiseksi on kuitenkin EIT:n oikeuskäytännössä myös katsottu tilanne, jossa ei suoranaisesti ollut kyse omistusoikeuden siirtymisestä. EIT:n mukaan tapauksessa *Draon v. France* oli kyse omaisuuden riistosta, koska valittajien olemassa ollut vahingonkorvausvaade oli lainsäädäntöön tehdyn muutoksen myötä mitätöitynyt. Näin ollen EIT tarkasteli lainsäädännön hyväksyttävyyttä omaisuuden riistoa koskevien edellytysten valossa, eikä omaisuuden valvontaan liittyvien edellytysten valossa.<sup>13</sup>

LVM:n esityksen vaikutuksia katsastusta harjoittavan toiminnanharjoittajan omaisuuteen, eli varallisuusarvoisiin etuihin ja intresseihin, ei ilmeisesti voitane, ainakaan lähtökohtaisesti pitää suoranaisena muodollisena tai tosiasiallisena omaisuuden riistona EIT:n omaisuuden suoja koskevan oikeuskäytännön valossa. Suoranaista omistusoikeuden siirtymistä ei tapahdu lakiehdotuksen hyväksymisen myötä, eikä katsastusta harjoittavan toiminnanharjoittajan mahdollisuutta disponoida omaisuudestaan poisteta.

EIT on tapauksissa, joissa ei ole voitu osoittaa omaisuuden riistämistä tulkinnut tosiseikkoja yllä mainittujen ensimmäisen ja kolmannen säännön valossa. EIT:n arviointi on pitkälti ollut vastaavanlainen myös, mikäli EIT on todennut, ettei julkisen vallan toimenpiteissä ole ollut kyse omaisuuden riistämisestä eikä omaisuuden käytön valvonnasta.<sup>14</sup> Näin ollen tulee seuraavaksi tarkastella omaisuuden käytön valvontaa koskevaa EIT:n oikeuskäytäntöä.

---

<sup>11</sup> *Papamichalopoulos and Others v. Greece*, Series A no. 330-B, p. 59, § 42-46; *Vasilescu v. Romania*, § 48-54, ECHR 1998-III.

<sup>12</sup> *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, Series A no. 52, § 63: “[...] The Court observes in this connection that the applicants could continue to utilise their possessions and that, although it became more difficult to sell properties in Stockholm affected by expropriation permits and prohibitions on construction, the possibility of selling subsisted; according to information supplied by the Government, several dozen sales were carried out (see paragraph 30 above). There was therefore no room for the application of the second sentence of the first paragraph in the present case.”

<sup>13</sup> *Draon v. France*, no. 1513/03, § 70-72.

<sup>14</sup> *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, Series A no. 52, § 69. Tarkkaan ottaen EIT totesi, että tilanteissa, joissa toinen ja kolmas sääntö eivät sovellu tulee tarkastelun tapahtua ensimmäisen säännön valossa, eli Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaamasta oikeudesta nauttia rauhassa omaisuudesta. Ks. *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, Series A no. 52, § 63-65.

### 4.3.3 Omaisuuden käytön valvonta - Kolmas sääntö

Euroopan ihmisoikeussopimuksen omaisuuden suojan kolmas sääntö koskee valtion oikeutta omaisuuden käytön sääntelyyn, tai käytön valvontaan, kuten asia ihmisoikeussopimuksessa ilmaistaan. Omaisuuden käytön valvonta voi esiintyä monenlaisessa kontekstissa ja muodossa, kuten esimerkiksi rakennuskieltona,<sup>15</sup> luvan peruuttamisena<sup>16</sup> tai luvan mitätöimisenä.<sup>17</sup> Myös monet muut julkisen vallan taholta tapahtuvat toimenpiteet, joita ei voida suoranaisesti pitää muodollisena tai tosiasiallisena omaisuuden riistona on EIT:n oikeuskäytännössä tulkittu omaisuuden käytön valvonnaksi.

Omaisuuden käytön valvontaan kuuluvaksi toimenpiteeksi on EIT:n ratkaisukäytännössä katsottu lainsäädäntö, joka teki mahdolliseksi erittäin huomattavat vuokranalennukset. Vuokranantajan omaisuudestaan saamaan tuloon oli näin ollen puututtu, mutta tämä ei merkinnyt omaisuuden riistoa tai siihen rinnastettavaa tosiasiallista toimenpidettä.<sup>18</sup> Vastaavasti omaisuuden käytön valvontana pidettiin kansallista lainsäädäntöä, joiden nojalla suojattiin vuokraista ja vaikeutettiin vuokranantajan mahdollisuutta saada asunto haltuunsa.<sup>19</sup>

Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan valtiot voivat siis ”saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä”. Valtion harkintamarginaali on EIT:n oikeuskäytännön valossa varsin laaja tässä suhteessa. EIT hyväksyy lähtökohtaisesti kansallisen lainsäätäjän arvion siitä, mikä on välttämätöntä yleisen edun nimissä olettaen, että perustelut eivät ole selkeästi vailla pohjaa.<sup>20</sup>

Kansallinen harkintavalta ei kuitenkaan ole rajatonta. EIT:n oikeuskäytännön mukaan omaisuuden käytön valvontaan liittyvien toimenpiteiden tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Tätä korostaa EIT:n vakiintuneen oikeuskäytännön mukainen kohtuullisen tasapainon (englanniksi: ”fair balance”) vaatimus. Yleisen edun edellyttämän vaatimuksen ja henkilön perusoikeuksien suojan vaatimuksen välillä täytyy EIT:n mukaan vallita kohtuullinen tasapaino.<sup>21</sup>

On todennäköistä, että LVM:n esityksen vaikutukset katsastusta harjoittavan toiminnanharjoittajan omaisuuteen katsottaisiin EIT:ssä lähinnä omaisuuden käytön valvontaan kuuluviksi toimenpiteiksi. On myös mahdollista, että EIT katsoisi, että sekä toinen että kolmas sääntö eivät soveltuisi, koska LVM:n esityksen vaikutuksiin ei liity omaisuuden riistoa eikä välttämättä suoranaista omaisuuden käytön valvonnaksi luokiteltavaa elementtiä. Tällöin asiaa pitäisi arvioida vain ensimmäisen säännön (oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan) pohjalta, kuten tapauksessa *Sporrong and Lönnroth v. Sweden* tehtiin. Viimeksi mainitussa tilanteessa seuraavaksi käsiteltävä suhteellisuusperiaatetta koskeva arviointi lienee kuitenkin varsin samanlainen, kuin jos tapausta arvioitaisiin kolmannen säännön, eli omaisuuden käytön valvonnan näkökulmasta.

<sup>15</sup> *Allan Jacobsson v. Sweden*, no. 10842/84, § 54.

<sup>16</sup> *Fredin v. Sweden*, no. 12033/86, § 42-47.

<sup>17</sup> *Pine Valley Developments Ltd. and Others v. Ireland*, Series A no. 222, § 56.

<sup>18</sup> *Mellacher and Others v. Austria*, no. 10522/83; 11011/84; 11070/84, § 44.

<sup>19</sup> *Scollo v. Italy*, no. 19133/91, § 27.

<sup>20</sup> *James and Others*, no. 8793/79, § 46; *Allan Jacobsson v. Sweden*, no. 10842/84, § 55; *Mellacher and Others v. Austria*, no. 10522/83; 11011/84; 11070/84, § 45. Ks. esim. *Mellacher and Others v. Austria*, no. 10522/83; 11011/84; 11070/84, § 45-57. Itävallassa vuonna 1981 hyväksytty huoneenvuokralainsäädäntö mahdollisti huomattavatkin vuokran alennukset. EIT katsoi, että valtiolla on laaja harkintavalta sosiaalipoliittisten tavoitteiden toteuttamiseen lainsäädännöllä. Itävallan katsottiin pysyneen harkintavaltansa puitteissa, eikä puuttumista voimassa oleviin vuokrasopimuksiin katsottu Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaiseksi.

<sup>21</sup> *Fredin v. Sweden*, no. 12033/86, § 51; *Allan Jacobsson v. Sweden*, no. 10842/84, § 55.

On syytä huomioida, että kohtuullista tasapainoa ja suhteellisuusperiaatetta koskeva tarkastelu tehdään EIT:n oikeuskäytännön mukaan vain, jos on voitu osoittaa, että puuttuminen omaisuuden suojaan on ollut laillista, eikä se myöskään ole ollut mielivaltaista.<sup>22</sup>

Laittomuuden kansallinen arviointi riippuu pitkälti LVM:n esityksen perustuslainmukaisuudesta. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnolla on tässä suhteessa huomattava merkitys. Jos perustuslakivaliokunta katsoo, että lakiesitys voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, on varsin epätodennäköistä, että EIT katsoisi LVM:n esityksen olevan laitton tai mielivaltainen.

Seuraavaksi tulee tarkastella, mitä seikkoja lähtökohtaisesti voidaan ottaa huomioon arvioitaessa, täyttääkö LVM:n esityksen kohtuullisen tasapainon edellytykset EIT:n oikeuskäytännön valossa.

#### **4.4 Kohtuullinen tasapaino ja suhteellisuusperiaate**

##### **4.4.1 Perustellut odotukset ja luottamuksensuojaperiaate**

Valtiolla on kansainvälisoikeudellisen suvereniteettinsa ja oman valtiosääntönsä puitteissa lainsäädäntövalta. Valtiolla on oikeus säätää, muuttaa tai peruuttaa lainsäädäntöään oman harkintansa mukaan. Henkilöillä ja yrityksillä ei voi olla yleistä perusteltua odotusta siitä, että voimassa oleva lainsäädäntö ei tulisi muuttumaan, paitsi jos valtio on nimenomaisella tahdonilmaisullaan selkeästi sitoutunut jäädyttämään tietyn lainsäädännön.

Suomessa katsastustoiminta on voimakkaasti säänneltyä toimintaa. Katsastustoimintaa harjoittavilla toiminnanharjoittajilla ei voi olla legitiimiä odotusta siitä, ettei lainsäädäntöä voitaisi koskaan muuttaa. Yleisesti ottaenkin elinkeinotoimintaa harjoittavien toiminnanharjoittajien tiedossa on, että lainsäädäntö on kehittynyt ajan myötä ja lainsäädäntö tulee myös kehittymään tulevaisuudessa.

Valtion lainsäädäntövalta ei kuitenkaan ole rajatonta. Kohtuuton tai epäoikeudenmukainen lainsäädäntövallan käyttö on lähtökohtaisesti kiellettyä. Toiminnanharjoittajalla voidaan sanoa olevan perusteltu odotus tietyn asteiseen lainsäädännön stabiliteettiin ja ennustettavuuteen. Perustellut odotukset korostuvat tilanteissa, joissa toiminnanharjoittaja tehdessään investointia on toiminut huolellisesti ja joissa toiminnanharjoittajan perustellut odotukset olivat kohtuullisia olosuhteet huomioon ottaen.

Toiminnanharjoittajan huolellisuusvelvoitteen täyttäminen edellyttäne, että toiminnanharjoittaja on ainakin pyrkinyt huomioimaan tietyn todennäköisyysasteen puitteissa olevan lainsäädännön muuttumisen mahdollisuuden. Olennaista arvioitaessa toiminnanharjoittajan huolellisuusvelvoitetta lienee myös, että toiminnanharjoittaja on pyrkinyt muokkaamaan toimintansa sellaiseksi, että se voi sopeutua myös lainsäädännön muutoksiin.

Voimassaolevan lainsäädännön fundamenttien äkillinen ja poikkeuksellinen muuttaminen voi olla erityisen ongelmallisia tai jopa ristiriidassa ennustettavuuden ja perusteltujen odotusten näkökulmasta. Ristiriita korostuu, jos äkilliselle ja poikkeukselliselle lainsäädännön fundamenttien muutokselle ei ole painavia perusteita. Seuraavaksi tarkastellaan lähinnä kahta muutettavaksi ehdotettavaa voimassa olevan lainsäädännön fundamenttia.

##### **(a) Tiukka riippumattomuusvaatimus**

---

<sup>22</sup> *Iatridis v. Greece* [GC], no. 31107/96, § 58.

Katsastustoiminnan fundamentteja on vuoden 1993 toimilupalaista (1371/1993) lähtien ollut tiukka riippumattomuusvaatimus. Vuoden 1993 toimilupalain 5 §:n mukaan tiukka riippumattomuusvaatimus edellytti, että katsastustoimintaa ei saanut harjoittaa, jos toiminnanharjoittaja tai hänen palveluksessa oleva oli kaupallisesti, taloudellisesti tai muuten riippuvuussuhteessa siihen, joka harjoittaa ajoneuvojen tai niiden osien tai varusteiden valmistusta, maahantuontia, kauppaa, suunnittelua, markkinointia, korjausta tai huoltoa. Vuoden 1995 toimilupalain (1593/1995) 6 §:ssä ja nykyisin voimassa oleva vuoden 1998 katsastuslupalain (1099/1998) 6 §:ssä toistetaan sama tiukka riippumattomuusvaatimus.

Tiukan riippumattomuusvaatimuksen fundamentaalista luonnetta lainsäädännössä korostavat erityisesti seuraavat seikat:

- Vuoden 1993 toimilupalain esitöissä todetaan, että “[a]joneuvojen katsastus on toimintaa, jossa toiminnan harjoittajan täydellisen riippumattomuuden vaatimus on erityisen tärkeää.”<sup>23</sup>
- Vuoden 1995 toimilupalain esitöissä ehdotettiin, että vaatimus riippumattomuudesta suhteessa liikenne- ja autovakuutustoimintaan poistettaisiin.<sup>24</sup> Eduskuntakäsittelyssä muutosehdotus torjuttiin.<sup>25</sup>
- Vuoden 1998 katsastuslupalain esitöissä toistetaan vuoden 1993 esitöiden kanta tiukasta riippumattomuudesta. Riippumattomuusvaatimusta liikenne- ja autovakuutustoimintaan ehdotettiin täsmennettäväksi niin, että kielletty riippuvuussuhde syntyisi vain vakuutustoimintaan liittyvässä ajoneuvojen vahinkotarkastustoiminnassa. Lisäksi ehdotettiin täsmennystä, jonka mukaan kielletty riippuvuussuhteena ei pidettäisi katsastustoimintaan tarvittavien tilojen ja laitteiden vuokrausta kielletyn riippuvuussuhteen synnyttävältä toiminnalta. Esitöissä todettiin jälkimmäisen osalta nimenomaisesti, että ”vuokrasuhteen ehtojen olisi kuitenkin oltava tavanomaisia. Muutoin olisi kyse [kielletystä] säännösten kiertämisestä.”<sup>26</sup>
- Valtion myydessä omistuksensa Suomen Autokatsastus Oy:stä korostettiin Eduskunnassa katsastustoiminnan riippumattomuuden periaatetta. Katsastustoiminnan tulisi ”jatkossakin säilyä riippumattomana ajoneuvojen kaupasta, korjauksesta, huollosta ja markkinoinnista sekä vakuutustoimintaan liittyvästä vahinkotarkastustoiminnasta ja luvanvaraisesta liikenteestä.”<sup>27</sup>
- Valtion myydessä omistuksensa Suomen Autokatsastus Oy:stä ei valtion puolelta identifioitu tai millään muotoa edes viitattu sellaiseen mahdollisuuteen, että tiukan riippumattomuuden vaatimukseen tultaisiin puuttumaan.<sup>28</sup>
- A-Katsastus Oy:n uuden omistajan tuli vuonna 2006 tehdyn oston yhteydessä osoittaa, ettei hän omistanut mitään sellaista toimintaa, joka olisi voinut olla tiukan riippumattomuusveloitteen vastaista. Vaikka kyseessä on ollut sinänsä voimassa olevan lainsäädännön edellytysten tarkistaminen viranomaisten toi-

<sup>23</sup> HE 180/1993, 5 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

<sup>24</sup> HE 59/1995 yksityiskohtaisten perusteluiden kohdassa ”1.3 Laki ajoneuvojen katsastus- ja rekisteröintitehtävien toimiluvista” ehdotetun lain 6 §:n osalta.

<sup>25</sup> LiVM 5/1995.

<sup>26</sup> HE 113/1998, 6 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

<sup>27</sup> LiVM 7/2002, s. 2.

<sup>28</sup> HE 23/2002, kohta 1.3 ”Suomen Autokatsastuksen tulevaisuuden haasteet ja uusi strategia”.

mesta, ei tämä seikka ole ainakaan vähentänyt katsastusyrittäjän oletusta tiukan riippumattomuusvaatimuksen fundamentaalisesta luonteesta.

Voitaneen perustellusti lähteä siitä, ettei katsastusyrittäjillä ennen tammikuuta 2010 (jolloin kaavailtuja lainsäädännön muutosajatuksia esiteltiin erillisessä tilaisuudessa ministeriön toimesta) ole voinut, eikä olisi edes objektiivisesti arvioiden pitänyt epäillä, että tiukan riippumattomuuden vaatimuksesta harkittaisiin luovuttavan, ainakaan kovin äkillisellä tavalla. Tiukan riippumattomuuden vaatimuksesta luopuminen on yllä esitetyn perusteella niin perustavanlaatuisen muutos, ettei toiminnanharjoittajan voitane katsoa velvolliseksi ottaa sitä huomioon tehdessään investointipäätöstä. Näin perustavanlaatuisen muutoksen todennäköisyys lienee katsottava niin alhaiseksi, ettei sellaiseen varautumista voitane pitää kohtuullisena. Todennäköisyyden alhaisuutta korostavat lakien esitöissä ja Eduskunnan käsittelyssä painotetut näemykset tiukan riippumattomuuden perustavanlaatuisesta tärkeydestä.

Tässä yhteydessä on huomioitava, että katsastusyrittäjä on tehnyt investointipäätöksensä nykyisen voimassaolevan lainsäädännön valossa. Tämän lisäksi katsastusyrittäjä on rakentanut koko liiketoimintamallinsa sekä kehittänyt yritystään tiukan riippumattomuusvaatimuksen pohjalta. Katsastusyrittäjän perusteltuna oletuksena on nimittäin ollut, että ryhdyttäessä katsastusyrittäjäksi on luovuttava ajatuksesta harjoittaa lainsäädännön mainitsemia muita, tiukan riippumattomuusvaatimuksen kieltämiä toimintoja. Luopuminen tiukasta riippumattomuusvaatimuksesta uhkaa romuttaa katsastusyrittäjän huolellisesti suunnitteleman ja rakentaman taloudellisen kokonaisuuden, joka on syntynyt lainsäädännön edellyttämistä vaatimuksista johtuen.

Tiukan riippumattomuuden vaatimus tarkoittaa, ettei katsastusyrittäjä ole voinut ryhtyä harjoittamaan esimerkiksi ajoneuvojen tai niiden osien korjausta tai huoltoa. Katsastustoiminnan harjoittamiseen riittävät liiketilat eivät sellaisenaan sovellu ajoneuvojen korjaamo- ja huoltotoimintaan ilman laajempia lisäinvestointeja. Huolto- ja korjaustoimintaan vaaditaan myös erinäisten logististen palveluverkostojen luomista, erityisesti varaosiin ja tarvittaviin laitteisiin liittyen. Katsastusyrittäjältä ei voitane edellyttää, että hän olisi muokannut toimintansa sellaiseksi, että se soveltuisi myös ajoneuvojen korjaamo- ja huoltotoimintaan. Näin laajaa lainsäädännön muuttumisen mahdollisuuden huomioon ottamista ei enää voitane pitää toiminnanharjoittajan huolellisuusvelvoitteen piiriin kuuluvaksi.

Jo yllä mainitun perusteella voitaneen esittää vakavia moitteita LVM:n esityksestä. Katsastusyrittäjällä voidaan perustellusti väittää olleen ainakin tietyn asteinen perusteltu odotus tiukan riippumattomuusvaatimuksen stabiileetista ja ennustettavuudesta. Katsastusyrittäjän voitaneen katsoa toimineen huolellisesti tehdessään investointia ja kehittäessään liiketoimintansa. Katsastusyrittäjän perustellut odotukset eivät ole kohtuuttomia olosuhteet huomioon ottaen.

(b) *Katsastuspalveluiden kattavuus ja voimassa oleva velvollisuus katsastaa myös raskaat ajoneuvot*

Riippumattomuusvaatimuksen lisäksi on huomioitava, että lakiesityksessä ehdotetaan muutoksia myös toiseen lainsäädännön fundamenttiin tiukan riippumattomuuden lisäksi. Lakiesityksessä ehdotetaan luovuttavan velvollisuudesta suorittaa myös raskaiden ajoneuvojen määräaikais- ja valvontakatsastuksia. Lakiesityksen 6 §:n mukaan katsastuslupa voitaisiin myöntää myös pelkästään kevyiden ajoneuvojen määräaikais- ja valvontakatsastuksiin.

Vuoden 1993 toimilupalain esitöissä korostettiin, että katsastustoimintaa saisi harjoittaa vain, jos katsastusyrittäjä kykenisi suorittamaan sekä kevyen että raskaan ajoneuvokaluston katsastuksia.

”Hakijalla tulee olla valmius suorittaa vähintään kaikkia suppeamman vaihtoehdon eli [henkilö-, linja-, paketti- ja kuorma-autot sekä niiden perävaunut (M1-M3-, N1-N3- ja O1-O4-luokan ajoneuvot) koskevat vuosikatsastukset, pakokaasutarkastukset ja muut ajoneuvojen kuntoa koskevat tarkastukset]. Ei ole tarkoituksenmukaista mahdollistaa toiminnan harjoittamista kapeammalla tuotevalikoimalla kuin mitä esitys sisältää. Esi-merkiksi pelkkä henkilöautojen vuosikatsastus johtaa helposti vain liiketaloudellisen voiton tavoitteluun liikenneturvallisuusvaatimusten kustannuksella.”<sup>29</sup>

Vastaavasti vuoden 1995 toimilupalain eduskuntakäsittelyssä painotettiin eri katsastuspalveluiden maanlaajuisen kattavuuden tärkeyttä.<sup>30</sup> Vuoden 1998 katsastuslupalain eduskuntakäsittelyssä pidettiin tärkeänä, että toimiluvan haltija on velvollinen katsastamaan kaikkien ajoneuvoluokkien ajoneuvoja.<sup>31</sup>

Valtion myydessä omistuksensa Suomen Autokatsastus Oy:stä alleviivattiin asian eduskuntakäsittelyssä, että ”[u]usia katsastustoimilupia myönnettäessä tulee varmistaa, että uusilla toimijoilla on haja-asutusalueillakin tarkoituksenmukaiset valmiudet täyttää veloitteensa myös raskaan kaluston katsastusten osalta.”<sup>32</sup> Hallituksen puolelta vakuutettiin Eduskunnalle tässä yhteydessä, että velvollisuus katsastaa kaikenlaiset ajoneuvot, mukaan lukien raskaat ajoneuvot, oli keskeinen elementti, jolla turvataan kohtuulliset katsastuspalvelut koko maassa.<sup>33</sup>

Nykyiset katsastusyrittäjät ovat siis tehneet investointinsa voimassa olevan lainsäädännön vaatimusten mukaan. Luopuminen raskaiden ajoneuvojen katsastusvelvollisuudesta merkitsee yllä mainitun valossa toisen voimassa olevan lainsäädännön fundamentin muuttamista. Vaikka voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa katsastustoimintaan tarvittavien tilojen ja laitteiden vuokrauksen, ei voida luonnollisesti olettaa, että jokainen katsastusyrittäjä olisi hyödyntänyt tai edes pystynyt hyödyntämään vuokrausmahdollisuutta.

Nykyinen katsastusyrittäjä on tehnyt investoinnit tarvittaviin toimitiloihin, vaikka raskaiden ajoneuvojen katsastusta ei lainsäädännön niin sallien olisi muuten ryhdytty harjoittamaan. Toimitilavaatimukset eivät ole vähäisiä, esim. edellytetään, että vähintään 18 metrin pituista raskashallia, jonka ovien vähimmäiskorkeus on 4,25m. Raskaan kaluston katsastukseen vaadittavasta investoinnista muodostuu näin ollen erittäin herkästi kariutunut kustannus, joka rasittaa nykyistä katsastusyrittäjää verrattuna esimerkiksi autokorjaamoon, joka lakiesityksen mukaisesti ryhtyy harjoittamaan pelkästään henkilöautojen katsastusta. Kilpailutilanne ei ole tasavertainen ja epätasa-arvo johtuu suoraan lakiesityksen tekemästä muutoksesta voimassa olevan lainsäädännön peruseriaatteisiin.

(c) *Arvioinnissa huomioon otettavia muita seikkoja*

---

<sup>29</sup> HE 180/1993, 6 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

<sup>30</sup> LiVM 5/1995.

<sup>31</sup> LiVM 12/1998. Ainoa syy hyväksyä sivutoimipisteiden perustamista koskeva poikkeus näyttää olleen juuri katsastuspalveluiden maanlaajuisen kattavuuden turvaaminen. Ajoneuvohallintokeskuksen voi vuoden 1998 katsastuslupalain 15 §:n mukaan myöntää toimiluvan haltijalle poikkeustapauksessa oikeuden perustaa katsastustoimipaikalta hoidettavan sivutoimipisteen, jossa katsastetaan vain ajoneuvoja, joiden kokonaismassa on enintään 3,5 tonnia. Ajoneuvohallintokeskuksen myöntämä poikkeus on mahdollinen vain haja-asutusalueilla, joilla katsastuspalvelujen tarjonta on puutteellista. Koska poikkeus voidaan myöntää vain toimiluvan haltijalle, tarkoittaa tämä, että poikkeuksen saajalla on toiminnassa oleva katsastustoimipaikka, jossa suoritetaan vähintään henkilö-, linja-, paketti- ja kuorma-autot sekä niiden perävaunut (M1-M3-, N1-N3- ja O1-O4-luokan ajoneuvot) koskevat vuosikatsastukset, pakokaasutarkastukset ja muut ajoneuvojen kuntoa koskevat tarkastukset.

<sup>32</sup> LiVM 7/2002, s. 2.

<sup>33</sup> KK 263/2003, ministeri Kimmo Sasin vastaus kansanedustaja Antti Rantakankaan kirjalliseen kysymykseen.

Lainsäädännön yllämainittujen kahden peruseriaatteiden (tiukka riippumattomuus ja katsastuspalveluiden kattavuus) muuttamisen lisäksi lakiesityksessä esitetyistä uudistuksista erityisesti koeajoratavaatimuksen poistaminen ja katsastajien koulutusvaatimusten muutokset ovat kokonaisuus huomioon ottaen ongelmallisia.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan katsastusyrittäjällä tulee olla koeajoon soveltuva, muulta liikenteeltä suljettu vähintään 50 metrin koeajorata. Lakiesityksen mukaan koeajorataa koskeva vaatimus poistettaisiin. Ei ole lainkaan selvää, että nykyisellä katsastusyrittäjällä olisi mitään mielekästä käyttöä tai kilpailuetua koeajoradasta. Päinvastoin, kyse on helposti kariutuneesta kustannuksesta, joka rasittaa nykyistä katsastusyrittäjää verrattuna lakiesityksen turvin katsastustoimintaan tulevaan toiminnanharjoittajaan. Koeajorataa koskevan vaatimuksen poistaminen suosii näin ollen lakiesityksen myötä tulevia katsastusyrittäjiä nykyisiin katsastusyrittäjiin verrattuna.

Toiminnanharjoittajan tekemän investoinnin ajankohdalle on EIT:n ratkaisukäytännössä annettu merkitystä arvioitaessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaaman omaisuuden suojan loukkauksia. Investointihetkellä vallinnut selkeä tietoisuus toimintaan myönnetyn luvan peruuttamisen mahdollisuudesta on muiden seikkojen ohella tarkoittanut, ettei omaisuuden suoja ole katsottu loukatun, kun lupa on peruutettu.

Tapauksessa *Fredin v Sweden* oli kyse soranottoluvan peruuttamisesta. Alkuperäinen lupa oli myönnetty vuonna 1963 määräämättömäksi ajaksi. Vuonna 1973 hyväksyttiin lainmuutos, jonka mukaan yli kymmenen vuotta voimassa ollut soranottolupa voidaan peruuttaa. Soranotto, siihen kuuluvine investointeineen, oli käynnistynyt vuonna 1980. Soranottolupa peruttiin vuonna 1984 niin, että soranoton tuli lakata vuoden 1987 loppuun mennessä. Ruotsin hallitus jatkoi valituksen perusteella määräaikaa 1.12.1988 asti. EIT totesi, ettei Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaama omaisuuden suoja ollut loukattu. Investoinnit oli tehty vuonna 1980 tietoisina siitä, että soranottolupa voidaan peruuttaa. Investoinnin tehneillä tahoilla ei siis voinut olla perusteltua odotusta siitä, että soranottolupaa ei peruutettaisi.<sup>34</sup>

Nykyiset katsastusyrittäjät ovat hyvin erilaisessa tilanteessa, kuin toiminnanharjoittajat tapauksessa *Fredin v. Sweden*. Voimassa olevan lainsäädännön edellyttämät investoinnit on tehty aikana, jolloin voitaneen väittää, ettei katsastusyrittäjillä ole ollut mitään syytä epäillä, että lainsäätäjät tekisi poikkeuksellisia ja yllätyksellisiä muutoksia voimassa olevan lainsäädännön fundamentteihin.

Esimerkiksi kevyen katsastusaseman investointikustannus nykyisten voimassa olevien sääntöjen asettamien edellytysten täyttämiseksi on noin 200000 euroa. Raskaan katsastusaseman vastaava investointikustannus on noin 500000-600000 euroa. Vuosien 2005-2010 aikana esimerkiksi A-Katsastus Oy avasi 34 uutta katsastusasemaa, joihin se on investoinut noin 7 miljoonaa euroa (raskaiden asemien suhde kevyisiin on noin 10-20%). Pelkästään A-Katsastus on sijoittanut viimeisen viiden vuoden aikana yhtiön Suomen toimintojen kehittämiseen lähes 20 miljoonaa euroa. Alalle on tullut merkittävästi uusia yrityksiä ja toimipisteitä vii-

---

<sup>34</sup> Ks. erityisesti *Fredin v. Sweden*, No. 12033/86, § 54: "[...] They must therefore reasonably have been aware of the possibility that they might lose their permit after 1 July 1983. In addition, it is clear that the authorities did not give them any assurances that they would be allowed to continue to extract gravel after this date. Thus, the decision to grant them a permit to build a quay contained an express statement to the effect that that decision did not imply that "any position [had] been taken as to the possibility of a future reconsideration of the gravel exploitation activities on the property" (see paragraph 16 above)."

me vuosina, joihin uusien yrittäjien voidaan olettaa investoineen merkittäviä summia toiminnan käynnistämiseksi.<sup>35</sup>

#### 4.4.2 Siirtymäsäännösten tosiasiallinen puute

Tapauksessa *Van Marle and Others v. Netherlands* EIT katsoi, että tilintarkastajan asiakas-kunta oli Euroopan ihmisoikeussopimuksen tarkoittamaa omaisuutta.<sup>36</sup> Omaisuuden suoja ei kuitenkaan katsottu tapauksessa loukatun, koska tapauksessa relevantit ammattinimikkeen käyttöön liittyvät rajoitukset olivat EIT:n mukaan yleisen edun nimissä hyväksyttäviä ja rajoitukset olivat suhteellisuusperiaatteen mukaisia erityisesti siirtymäsäännökset huomioon ottaen.<sup>37</sup>

LVM:n esityksen mukaan uuden katsastuslupalain olisi tarkoitus tulla voimaan vuoden 2014 alusta. Tämä tarkoittaa noin vuoden siirtymäaikaa lainsäädännön fundamenttien muutoksesta johtuvien nykyisten katsastusyrittäjien varallisuusarvoisiin etuihin kohdistuvien vaikutusten realisoitumiseen. Riittämätön siirtymäaika synnyttää helposti kariutuneita kustannuksia turhien investointien muodossa, joka vaikuttaa arvioon lainsäädäntötoimenpiteiden ja perusoikeuksien kohtuullisen tasapainon saavuttamisesta.

Kohtuullisen siirtymäajan pituuden arvioiminen yleisellä tasolla on luonnollisesti vaikeaa. Lainsäätäjän tulisi tarkkaan punnita uuden lainsäädännön tavoitteiden saavuttamista yksilön suojattuja oikeuksia vastaan. Arvioitaessa riittävän siirtymäajan pituutta tulisi tässä tapauksessa kiinnittää erityistä huomiota nykyisten katsastusyrittäjien perusteltuihin odotuksiin (ks. kohta 4.4.1) ja nykyisen määräaikaisen katsastusluvan edellytysten täyttämiseksi tehtyjen investointien kuolettamisaikaan.

Kuolettamisaikaa arvioitaessa tulisi kiinnittää huomiota niihin perusteltuihin odotuksiin, joita katsastusyrittäjällä voidaan objektiivisesti arvioiden katsoa olleen hänen tehdessään investointipäätöksen. Erityisen merkityksellinen seikka tässä suhteessa on voimassa olevan lainsäädännön mukainen katsastuslupa. Nykyinen katsastuslupa on määräaikainen. Se myönnetään korkeintaan viideksi vuodeksi.

Katsastusluvan määräaikaisuuden voidaan katsoa vahvistavan luvanhaltijan perusteltua odotusta siitä, että ainakin luvan voimassaoloaikana hän saa harjoittaa katsastustoimintaa olettaen, ettei laissa säädetty luvan peruuttamisen edellytys täyty. Lupa on voimassa olevan lainsäädännön mukaan sen sijaan peruutettava, mikäli katsastusyrittäjä ei enää täytä luvansaantiedellytyksiä. Viranomaisilla ei ole harkintavaltaa tässä suhteessa. Tästäkin syystä nykyisen katsastusyrittäjän on täytynyt suorittaa sellaiset toimenpiteet, joilla hän pystyy varmistamaan, että hän tulee täyttämään luvansaantiedellytykset luvan koko voimassaolon ajan.

LVM:n esitys ei sinänsä peruuta voimassa olevaa katsastuslupaa, mutta lakiesitys muuttaa tiettyjä voimassa olevan luvan saamisedellytyksiä tavalla, joka voi käytännössä johtaa nykyisen katsastusyrittäjän osalta kariutuneisiin kustannuksiin ja epäedulliseen kilpailutilanteeseen suhteessa esim. katsastustoimintaan laajentuvaan autokorjaamoon nähden. Koska nimenomaan nykyisen lainsäädännön luvansaantiedellytykset muodostavat ne tekijät, jotka asettavat nykyiset katsastusyrittäjät epäedulliseen asemaan, tulisi siirtymäjärjestelyiden riittävyttä arvioida erityisen huolellisesti.

---

<sup>35</sup> Ks. esim. Turun Kauppakorkeakoulun CCR-instituutin Tutkimus autokatsastusalan markkinoiden kehityksestä ja kilpailusta, 26.4.2012.

<sup>36</sup> *Van Marle and Others v. the Netherlands*, Series A 101, § 41-42.

<sup>37</sup> *Van Marle and Others v. the Netherlands*, Series A 101, § 43.



Arvioitaessa lakiesityksen hyväksyttävyyttä suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta on erityisen ongelmallista, että määräaikaisen luvan edellytysten täyttämiseksi tehdyt investoinnit tehdään tyhjäksi muuttamalla voimassa olevan lainsäädännön fundamentteja, joihin nykyisillä katsastusyrittäjillä on kohdistunut perusteltuja odotuksia, joita on edelleen vahvistanut määräaikainen lupa. LVM:n esityksessä ei ole ehdotettu säädettäväksi korvauksia nykyisten katsastusyrittäjien kariutuneista kustannuksista. Tämä korostaa ehdotettujen siirtymäjärjestelyiden puutteellisuutta.

Vaikka voimassa olevan lainsäädännön määräaikaisen luvan enimmäisvoimassaoloajasta (viisi vuotta) ei voitane vetää suoraa johtopäätöstä riittäväksi katsottavan siirtymäajan pituudesta, voitaneen kuitenkin lähtökohtaisesti arvioida, että viiden vuoden siirtymäaika lakiesityksen säätämisestä laskettuna voisi olla riittävä.

Oikeasuhtaisten ja perusoikeuksien vaatimukset täyttävien riittävien siirtymäjärjestelyiden luominen on avainasemassa arvioitaessa LVM:n esityksen suhdetta perusoikeuksiin. Lainsäädäntöön liittyvien siirtymäjärjestelyiden tulisi perusoikeustematikassa laatia ehdotetun sääntelyn oikeasuhteisuuden tai kohtuullisuuden liittyvistä näkökohdista lähtien. LVM:n esityksen siirtymäsääntöjä ei ole laadittu omaisuuden suojaan liittyvää problematiikka huomioon ottaen, eikä siirtymäsääntöjen valmistelun pohjalla ilmeisesti ole ollut perusteellisia selvityksiä perusoikeuksiin liittyen. Näin ollen LVM:n esityksen siirtymäsääntöjen pelkkä mekaaninen muokkaaminen ei liene tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista.

Siirtymäjärjestelyitä koskeva lainvalmistelu olisi siis luultavasti perustellumpaa käynnistää uudelta pohjalta, jossa lähdetään liikkeelle perusoikeuksiin, lähinnä omaisuuden suojaan, liittyvästä problematiikasta. On nimittäin huomioitava, että siirtymäjärjestelyillä on erilaisia ulottuvuuksia, joiden hyödyntämistarpeita tulisi selvittää ja tarkastella huolellisesti, kun liikutaan perusoikeuksien piirissä. Ajallisen ulottuvuuden lisäksi siirtymäjärjestelyissä voi olla tarpeen säätää erityisistä alueellisia tai asiallisia siirtymäjärjestelyitä. Alueellisten ja asiallisten siirtymäjärjestelyiden tarvetta voitaneen jopa pitää varsin todennäköisenä tässä tapauksessa ottaen huomioon liikenneturvallisuuden varmistamisen tärkeys ja katsastuspalveluiden maanlaajuiseen kattavuuteen liittyvät tarpeet.

#### 4.4.3 Korvauskysymys

On syytä huomioida, että EIT on yleensä käsitellyt korvauksen puuttumista tapauksissa, joissa on ollut kyse omaisuuden riistosta. Riittävän korvauksen puuttuminen omaisuuden riiston yhteydessä merkitsee EIT:n oikeuskäytännön mukaan lähtökohtaisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen omaisuuden suojan rikkomista.<sup>38</sup> Omaisuuden riistämisen perusteena olevaa julkista etua tulee myös arvioida suhteellisuusperiaatteen valossa. EIT on huomauttanut, että omaisuuden riiston suhteellisuutta arvioitaessa on korvauksella olennainen merkitys. Jos omaisuuden riistäminen tapahtuu korvausta maksamatta, voidaan omaisuuden riistoa pitää Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisena vain poikkeuksellisissa tapauksissa.<sup>39</sup>

Korvauskysymyksellä, lähinnä korvauksen puuttumisella, on kuitenkin myös merkitystä tilanteissa, joissa on kyse omaisuuden käytön valvontaa koskevan toimenpiteen sallittavuudesta Euroopan ihmisoikeussopimuksen omaisuuden suojan valossa. Tapauksessa *Chassagnou and Others v. France* ei ollut kyse omaisuuden riistosta. Tästä huolimatta EIT huomautti, muun muassa, että korvauksen puuttuminen (tai tarkemmin sanottuna saatavilla olevan kor-

<sup>38</sup> *James and Others v United Kingdom*, no. 8793/79 (Merits), § 54; *Platakou v. Greece*, no. 38460/97, § 56-57 ja 61; *Former King of Greece and others v. Greece* [GC], no. 25701/94 (Merits), § 89; *Draon v. France*, no. 1513/03, § 79.

<sup>39</sup> *Former King of Greece and others v. Greece* [GC], no. 25701/94 (Merits), § 89; *Draon v. France*, no. 1513/03, § 79.

vauksen hyödyttömyys valittajille) tarkoitti, että omaisuuden käyttöä rajoittavat toimenpiteet eivät saavuttaneet kohtuullista tasapainoa yleisen edun ja henkilön perusoikeuksien suojan välillä. Näin ollen EIT totesi, että tapauksessa oli loukattu valittajien omaisuuden suojaa.<sup>40</sup>

Suhteellisuusperiaatteen mukaisen punninnan tuloksena EIT katsoi tapauksessa *Chassagnou and others v. France*<sup>41</sup>, että valittajien omaisuuden suojaa oli loukattu suhteettomalla tavalla. Lainsäädännön mukaan valittajat olivat velvollisia sallimaan metsästyksen alueellaan. Tapauksessa lainsäädäntöön rakennetut mekanismit korvauksista eivät erinäisistä syistä soveltuneet valittajiin. EIT myös huomautti, että valittajiin kohdistunut velvollisuus sallia metsästäys oli selkeä poikkeus kansallisen lainsäädännön pääsäännöstä.

Koska LVM:n esityksen ei ilmeisesti voitaisi katsoa muodostavan omaisuuden riistoa, ei nykyiselle katsastusyrittäjälle maksettavan korvauksen puuttuminen itsessään johda suoraan johtopäätökseen siitä, että LVM:n esitys on suhteellisuusperiaatteen ja kohtuullisen tasapainon vaatimuksen vastainen. Mutta korvauksen puuttuminen lakiesityksestä voidaan EIT:n oikeuskäytännön valossa (erityisesti *Chassagnou and Others v. France*) ottaa huomioon arvioitaessa esitystä ja sen katsastusta harjoittaviin toiminnanharjoittajiin kohdistuvien vaikutusten muodostamaa kokonaisuutta.

#### 4.5 Suomen perustuslain 15 §

Suomen perustuslain 15 §:n mukaan

*Jokaisen omaisuus on turvattu.*

*Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.*

Omaisuuden käsite on vakiintuneen käsityksen mukaan laaja, samaan tapaan, kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Perustuslain 15 §:n tarkoituksena on lähtökohtaisesti suojata kaikenlaisia yksilöiden varallisuusarvoisia oikeuksia ja etuja.<sup>42</sup> Omaisuutta ovat perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan erilaiset sopimussuhteisiin ja muihin yksityisoikeudellisiin oikeustoimiin perustuvat varallisuusarvoiset oikeudet.<sup>43</sup>

Suoraa kannanottoa siitä, onko taloudellinen intressi tai asiakaskunta sellainen varallisuusarvoinen etu, joka on omaisuutta perustuslain 15 §:n kontekstissa, ei ilmeisesti perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä löydy. Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan taloudellinen intressi tai asiakaskunta on omaisuudeksi luokiteltava varallisuusarvoinen etu (ks. kohta 4.2). Oikeuskirjallisuudessa on huomautettu, ettei perustuslain 15 §:n mukaista omaisuuden suojaa tulisi tulkita ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa omaksuttua linjaa kapea-alaisemmin.<sup>44</sup>

Perustuslain 15.2 §:n pakkolunastusta koskevaa sääntöä tulkitaan suppeammin, kuin omaisuuden suojan yleislauseketta (15.1 §).<sup>45</sup> Pakkolunastuksiksi tulkitaan tilanteet, joissa omai-

<sup>40</sup> *Chassagnou and Others v. France* [GC], nos. 25088/94, 28331/95 and 28443/95, § 82-85.

<sup>41</sup> *Chassagnou and others v. France*, no. 25088/94, 28331/95 and 28443/95.

<sup>42</sup> PeVL 7/1978 ja Länsineva, Pekka: *Perusoikeudet ja varallisuussuhteet*, Helsinki 2002, s. 178-179.

<sup>43</sup> PeVL 5/1983, PeVL 13/1986, PeVL 21/1993, PeVL 28/1994 ja PeVL 37/1998.

<sup>44</sup> Länsineva, Pekka: *Perusoikeudet ja varallisuussuhteet*, Helsinki 2002, s. 198.

<sup>45</sup> Länsineva, Pekka: *Perusoikeudet ja varallisuussuhteet*, Helsinki 2002, s. 199.

suutta otetaan pakolla tai riistetään omistajaltaan julkisen vallan toimenpiteellä.<sup>46</sup> Pakkolunastukselle on tunnusomaista, että siinä on kaksi osapuolta. Pakkolunastuksessa yksi joutuu luopumaan varallisuusarvoisesta edustaan (omaisuudestaan) ja toinen saa tämän edun itselleen.<sup>47</sup> Varallisuusarvoisen etu voi myös olla omistusoikeutta rajoitetumpi esineoikeus, kuten esimerkiksi käyttöoikeus.<sup>48</sup> Lisäksi pakkolunastuksella tapahtuvan varallisuusarvoisen edun luovutuksen tai siirron tulee olla lopullinen.<sup>49</sup>

Merkittävät omaisuuden käyttörajoitukset voivat muodostaa tosiasiallisen pakkolunastuksen, jos käyttörajoitusten vaikutukset rinnastuvat pakkolunastukseen.<sup>50</sup> Käyttörajoitusten tulee olla varsin perustavanlaatuisia, jotta kysymyksessä olisi tosiasiallinen pakkolunastus.<sup>51</sup> Voitaneen siis todeta, että pakkolunastusta koskevat tulkinnat Suomen perustuslain turvaaman omaisuuden suojan osalta vastaavat varsin pitkälti Euroopan ihmisoikeussopimuksen puitteissa tehtyä tulkintaa ”omaisuuden riistosta” (ks. kohta 4.3.1). Suomen perustuslain osalta voidaan ehkä kuitenkin esittää varovainen arvio siitä, että tosiasiallisen pakkolunastuksen edellyttämä omaisuuden käyttörajoitus voi olla astetta lievempi, kuin EIT:n oikeuskäytännön mukaisissa ”de facto omaisuuden riistossa”. Ero ei kuitenkaan liene merkittävä, eikä LVM:n esityksen voitane katsoa sisältävän nykyisten katsastusta harjoittavien toiminnanharjoittajien omaisuuden tosiasiallista pakkolunastusta.

Vaikka LVM:n esityksen osalta ei olisi kyse varsinaisesta tai tosiasiallisesta pakkolunastuksesta, ei tämä merkitse korvauskysymyksen rajautumista pois. Korvaustarve voi syntyä pelkätään perustuslain 15.1 §:n yleislausekkeen perusteella.<sup>52</sup>

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että lainvoimaisiin viranomaispäätöksiin ja -lupiin perustuvat yksilön varallisuusarvoa omaavat oikeudet ja odotukset ovat omaisuuden perustuslainsuojan piirissä. Tällaisia ovat erityisesti erilaiset elinkeinoluvat, koska kyse on yksilölle lain mukaan myönnetystä edusta, joka on konkreettinen ja varallisuusarvoinen. Lainsäätäjän tulisi kunnioittaa yksilön päätökseen tai lupaan perustuvaa legitimejä oikeuksia ja odotuksia. Erityisesti äkilliset ja luvanhaltijalle kohtuuttomat lainsäädäntömuutokset ovat omaisuuden suojan ja luotamuksensuojaperiaatteen vastaisia.<sup>53</sup>

Arvioitaessa LVM:n esityksen perustuslainmukaisuutta omaisuuden suojan kannalta tulisi kiinnittää erityistä huomiota katsastustoiminnan nykysääntelyyn ja nykyisiin toimiluvan saamista koskeviin edellytyksiin ja ehtoihin. Nykysääntelyn ja toimiluvan saamisen edellytysten pohjalta nykyiset katsastustoimintaa harjoittavat tahot ovat tehneet investointipäätöksiä, jotka LVM:n esityksen hyväksymisen myötä asettaisivat nykyiset katsastustoimintaa harjoittavat tahot kilpailullisesti huonompaan asemaan verrattuna esim. autokorjaamoihin tai uusiin alalle tuleviin toiminnanharjoittajiin. Lisäksi esityksen hyväksymisen myötä monet investoinnit laitteisiin ja tiloihin, jotka ovat nykyisen lainsäädännön mukaan toimiluvan saamisen ehtona, uhkaavat

---

<sup>46</sup> Kastari, Paavo: *Sosialisoimisen perustuslaillisista edellytyksistä Suomen oikeuden mukaan*, Vammala 1947, s. 27. Ks. esim. kiinteistön lunastamisen osalta PeVM 14/1977, PeVL 16/1982 ja PeVL 38/1998.

<sup>47</sup> Länsineva, Pekka: *Perusoikeudet ja varallisuussuhteet*, Helsinki 2002, s. 203.

<sup>48</sup> Kuusiniemi, Kari: *Ympäristömuutoksen korvattavuus pakkotoimitilanteissa*, Helsinki 1997, s. 35 ja 67.

<sup>49</sup> Vihervuori, Pekka: ”Lunastus”, teoksessa *Ympäristöoikeuden pääpiirteet*, Helsinki 2010, s. 116.

<sup>50</sup> PeVL 38/1998.

<sup>51</sup> Ks. esim. PeVL 2/1964, PeVL 3/1981, PeVL 6/1981, PeVL 16/1982, PeVL 6/1983, PeVL 6/1989 ja PeVL 21/1996. Vrt. tosin PeVL 18/1982, PeVL 8/1986, PeVL 4/1990 ja PeVL 21/1993, jotka koskivat koskiensuojelulainsäädäntöä.

<sup>52</sup> KM 1992:3, s. 228.

<sup>53</sup> Ks. Länsineva, Pekka: *Perusoikeudet ja varallisuussuhteet*, Helsinki 2002, s. 188-189 ja Tuori, Kaarlo: ”Sosiaaliset oikeudet” teoksessa *Perusoikeudet*, Helsinki 1999, s. 621-623

käydä hyödyttömiksi määräaikaisen toimiluvan voimassaoloaikana (ks. esim. kohta 4.4.1 b) ja 4.4.1 c)).

Luottamuksensuojan kannalta on erityisen ongelmallista, että toiminnanharjoittajan on saatukseen katsastustoiminnan harjoittamiseen vaadittavan viisivuotisen toimiluvan tullut täyttää lainsäädännön ja viranomaisten asettamat vaatimukset, mukaan lukien yllä mainitut lainsäädännön ja koko katsastusjärjestelmän kulmakivinä olleet vaatimukset. Toimiluvan saanut katsastusyrittäjä on perustellusti voinut odottaa ja luottaa siihen, että lainsäätävä ei tee tyhjäksi toimiluvan saamisedellytysten täyttämiseksi tehtyjä investointeja. Tällainen äkillinen ja huomattava muutos katsastusjärjestelmän kulmakiviin on todennäköisesti luottamuksensuojan ja omaisuuden suojan suoman turvan kannalta vähintäänkin raskaasti moitittavaa, erityisesti ellei muutoksen yhteyteen luoda riittäviä siirtymäjärjestelyitä tai ellei muutoksen yhteyteen liity korvausten maksamista toimiluvan saaneille katsastusyrittäjille. Jälkimmäisten puutteiden osalta herääkin kysymys, onko LVM:n esitys suorastaan omaisuuden suojan ja luottamuksensuojan kanssa ristiriidassa.

Siirtymäjärjestelyn ajallisesta ulottuvuudesta voitaneen lähtökohtaisesti toistaa, että riittävänä siirtymäaikaana voitaneen pitää viittä vuotta lainmuutoksen hyväksymisestä. Tämä siirtymäaika voitaisiin nimittäin johtaa suoraan nykyisen järjestelmän toimiluvan määräaikaaisuudesta (viisi vuotta). Siirtymäaika ei voine olla yksilöllinen, vaan se tulisi säätää yhtä pitkäksi kaikille nykyisille katsastusyrittäjille riippumatta siitä, milloin toimilupa yksittäistapauksessa on myönnetty.

## **5. Julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle ja hyvän hallinnon vaatimus**

### **5.1 Yleisiä arvioita perustuslain 124 §:n näkökulmasta**

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Ajoneuvojen katsastuksen päätavoitteista (liikenneturvallisuuksen edistäminen ja ajoneuvoista aiheutuvien ympäristöhaittojen vähentäminen), katsastajan toimivallasta hyväksyä tai hylätä ajoneuvo katsastuksessa, katsastajan oikeudesta määrätä ajoneuvo ajokieltoon sekä tehtyjen päätösten alistamisesta hallintoprosessuaalisten muutoksenhakukeinojen piiriin johtuu, että katsastustehtävät ovat perustuslain 124 §:n mukaisia julkisia hallintotehtäviä.

Perustuslain 21 § sisältää oikeusturvaa koskevia takeita. Perustuslain 21.2 §:n mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hyvän hallinnon takeiden olennaisia osia ei siis voida sivuuttaa tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.<sup>54</sup> Rajoitus pätee luonnollisesti myös annettaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle.

Keskeinen perustuslain 21.2 §:ää konkretisoiva säädös on hallintolaki (434/2003).<sup>55</sup> Hallintolain 6 §:ssä on lueteltu keskeisiä hyvän hallinnon periaatteita:

---

<sup>54</sup> Kulla, Heikki: ”Hallintomenettely ja perusoikeudet” teoksessa *Perusoikeuspuheenvuoroja* (toim. Lämsineva ja Viljanen), Turku 1998, s. 61.

*Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.*

Hallintolain 6 §:ssä mainittujen hallinnon oikeusperiaatteiden (yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus- ja luottamuksensuojaperiaate) kirjaamista lakiin pidettiin erityisen tärkeänä.

Hallintolain esteellisyysäännökset ovat välitön ilmentymä objektiviteettiperiaatteesta.<sup>56</sup> Vaatimus julkista hallintotehtävää suorittavan esteettömyydestä on hallinnon keskeisiä oikeusturvaperiaatteita.<sup>57</sup>

Esteellisyys tarkoittaa, että julkista hallintotehtävää suorittava on ”joko käsiteltävään asiaan tai siinä esiintyvään asianosaiseen sellaisessa suhteessa, joka voi saattaa hänen puolueettomuutensa kyseenalaiseksi.”<sup>58</sup> Esteellisyys on siis riippuvaista siitä, mikä on julkista hallintotehtävää suorittavan suhde asiaan tai asianosaiseen. Tällaisen suhteen olemassaolo tekee siis henkilöstä esteellisen, vaikka hän yksittäisessä tapauksessa olisi ehkä toiminut sinänsä puolueettomasti katsottavalla tavalla.

Hallintolain 28.1 §:n 4 kohdan mukaan henkilö on esteellinen, jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Hallintolain 28.1 §:n 7 kohdan mukaan henkilö on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että modernissa hallinnossa ei ole riittävää, että hallinto toimii muodollisesti oikein ja että tämä varmistetaan valvonnalla ja oikeusturvakeinoilla. Hyvän hallinnon takaaminen on eräänlainen hallintoon kohdistuvien vaatimusten ja odotusten ilmentymä.<sup>59</sup>

## **5.2 Erityisiä huomioita esteellisyysäännöistä ehdotetuista poikkeuksista**

Yllämainituista seikoista johtuen voidaan jo lähtökohtaisesti pitää ongelmallisena, jos lainsäädäntöön säädetään poikkeuksia esteellisyysäännöksiin. Jos tällaiseen ratkaisuun kuitenkin päädytään, tulisi poikkeusten olla ehdottoman tarkkarajaisia, selkeitä, kaikin puolin perusteltuja sekä hyvin valmisteltuja.

LVM:n esityksen 24 §:n mukaan:

*Hallintolain (434/2003) esteellisyysäännöksistä poiketen katsastaja saa suorittaa ajoneuvon määräaika- ja valvontakatsastuksen, vaikka hänen työnantajallaan on ollut tai on työsuhde tai toimeksiantosuhte, joka on koskenut tai koskee samaa ajoneuvoa.*

LVM:n esityksen perusteluissa todetaan, että ”katsastaja ei saisi määräaika- tai valvontakatsastaa ajoneuvoa, jonka korjaukseen tai huoltamiseen hän on ajoneuvon edellisen määräai-

<sup>55</sup> Mäenpää, Olli: *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*, Helsinki 2004, s. 76-77 ja Keravuori-Rusanen, Marietta: *Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä*, Helsinki 2008, s. 96. Ks. myös HE 72/2002, s. 30.

<sup>56</sup> Mäenpää, Olli: *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*, Helsinki 2004, s. 92.

<sup>57</sup> Niemivuo, Matti - Keravuori-Rusanen, Marietta - Kuusikko, kirsi: *Hallintolaki*, Helsinki 2010, s. 224.

<sup>58</sup> Niemivuo, Matti - Keravuori-Rusanen, Marietta - Kuusikko, kirsi: *Hallintolaki*, Helsinki 2010, s. 224-225.

<sup>59</sup> Mäenpää, Olli: *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*, Helsinki 2004, s. 77.

kaiskatsastuksen jälkeen osallistunut.” Kyseinen perusteluissa esiin tuotu rajoitus ei kuitenkaan ilmene ehdotetusta pykälästä, mikä on ongelmallista. Mainitun rajoituksen ongelmallisuutta lisää se, että se näyttäisi perusteluiden sanamuodon mukaan koskevan vain katsastajaa henkilönä, ei katsastusluvan haltijaa tai katsastajan työnantajaa. Tällöin perusteluidenkin valossa katsastusluvan haltijan toimesta voitaisiin katsastaa ajoneuvo, joka on edellisen määräaikaiskatsastuksen jälkeen korjattu tai huollettu katsastusluvan haltijan toimesta, kunhan katsastuksen suorittava katsastaja ei ole itse henkilökohtaisesti osallistunut suoritettuun korjaukseen tai huoltamiseen. Esteellisyyskysymysten ollessa erityisen tärkeitä, sekä katsastusasiakkaan, katsastajan virkavastuun että esteellisyyden oikeusvaikutusten johdosta on korostuneen ongelmallista, että lakiesityksen ehdotettu 24 § ja sen perustelut ovat toisiinsa nähden varsin epäselvät.

Lisäksi lakiesityksen 24 § koskee sanamuotonsa mukaan vain katsastajan työnantajan työ- tai toimeksiantosuhteita, ei itse katsastajan työ- tai toimeksiantosuhteita. Katsastuslupa voidaan myöntää myös luonnolliselle henkilölle. Katsastajana voi toimia myös toimintaa harjoittavan yrityksen osakas, mikä voi itse asiassa olla varsin yleistä pienemmissä yrityksissä. Ehdotetun 24 §:n ja hallintolain 28 §:n valossa tällainen luonnollinen henkilö tai yrityksen osakas olisi siis esteellinen, jos hänellä on ollut tai on työsuhde tai toimeksiantosuhte, joka on koskenut tai koskee samaa ajoneuvoa. Käytännössä siis korjaus- ja huoltotoimintaan yhdistettyä katsastustoimintaa voisivat harjoittaa vain yritysmuodossa toimivat isommat toiminnanharjoittajat, joilla on työsuhteisia katsastajia työntekijöinä. Lakiesityksen perusteluissa ei tarkemmin tuoda ilmi, miksi tällainen raja on haluttu tehdä.

### **5.3 Havaintoja ehdotetusta toiminnan järjestämisestä koskevasta luvan myöntämisen edellytyksestä**

Lakiesityksen 7.1,4 §:n mukaan katsastusluvan myöntämisedellytyksenä on, että ”hakijan toiminta on järjestetty siten, ettei hakijan harjoittama muu ajoneuvoihin liittyvä toiminta kuin katsastustoiminta vaikuta katsastuksen lopputulokseen”. LVM:n esityksen perusteluiden mukaan katsastusluvan hakijalta ”edellytettäisiin sellaista organisoitumista, että hakijan muu ajoneuvoihin liittyvä toiminta ei vaikuta katsastuspäätökseen. Tällaisena voitaisiin pitää sellaista organisaatorakennetta, jossa katsastustoiminnan ja muun toiminnan johto sekä työn valvonta on järjestetty toisistaan erillisinä.”

Ehdotettu 7.1,4 § on varsin väljä ja epäselvä sen suhteen, minkälainen järjestely olisi riittävää ja luvan myöntämisen edellytykset täyttävää. LVM:n esityksen perustelut ovat myös varsin niukat tässä suhteessa. Koska kyseessä on luvanmyöntämisedellytys ja esityksen 43.2 §:n mukaan viranomaisen on velvollinen peruuttamaan katsastusluvan määräajaksi tai kokonaan, jos katsastusluvan haltija ei enää täytä luvan myöntämisen edellytyksiä, tulisi vakavasti harkita selkeämpää sanamuotoa ehdotetulle 7.1,4 §:lle ja mainitun kohdan yksityiskohtaisempaa avaamista perusteluissa.

Erityisesti tulisi tuoda esille, mitkä ovat ne seikat ja olosuhteet, joihin viranomaisen tulee perustaa harkintansa, kun se arvioi mainitun ehdotetun 7.1,4 §:n luvanmyöntämisedellytysten täyttymistä. Olennaisimpien huomioon otettavien seikkojen kirjaamista lakiin tulisi tältä osin vakavasti harkita jo pelkästään katsastusluvan hakijan ja haltijan oikeusturvanäkökohdista johtuen.

**Avance Asianajotoimisto Oy / Ulf-Henrik Kull / uudistettu Mikko Alkio / 26.6.2012<sup>60</sup>**

---

<sup>60</sup> Muistio perustuu vuoden 2010 lakimuutosesityksen käsittelyn yhteydessä A-Katsastukselle laadittuun muistioon.