

JUHLAJULKAISU

URHO KALEVA
KEKKONEN

1900 · 3/9 · 1975

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1975, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-9068-43-0 (1/2 nahk.)

ISBN 951-9068-44-9 (sid.)

ISBN 978-951-855-874-6 (PDF)

V. Merikoski:

Omaisuuksuojan tulevaisuus

Eräässä Valtiosääntökomitean 20. 3. 1974 päiväystä välimietinnöstä (Komiteanmietintö 1974: 27) annetussa asiantuntijalausunnossa esitetään arvelu, että komitea on käyttänyt paljon aikaa kansalaisten perusoikeuksien uudelleenjärjestelyä koskevien kysymysten pohtimiseen.

On syytä selvästi ja nimenomaisesti kirjata muistiin, että tämä luulo ei — ikävä kyllä — osu oikeaan, erittäinkin siltä osin kuin kysymys on (omaisuussuojaa lukuunottamatta) nykyisten perusoikeussäännösten täydentämisestä ja täsmentämisestä. Välimietinnön siv. 111—113 kohdissa 14.4.a—k. lueteltuja asioita ei komitean työn missään vaiheessa edes käyty systemaattisesti lävitse, puhumattakaan siitä, että niistä olisi tehty päätökset. Tämän joulupukille osoitettuun toivelistaan verrattavan asialuettelon sijoittaminen »kannanotot» alaotsakkeen alle oli väärin — vastustin sitä — ja on osoittautunut välimietinnön lukijoita pahasti harhaanjohtavaksi.

Samat huomautukset on kohdistettava siihen, mitä mietinnön sivulla 125 sanotaan taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä perusoikeuksista. Tuolla sivulla esitetään todella merkillinen »kannanotto»: otaksuma siitä, mihin asioihin lopullisessa mietinnössä tullaan kiinnittämään huomiota.

Omaisuuksuojan suoja on komiteassa ollut erityisasemassa toisiin perusoikeuksiin verrattuna sikäli, että sille todella on omistettu paljon huomiota. Sitä koskevat kysymykset olivat useassa käsittelykierroksessa äänestysten alaisina. Äänestysten tulokset on koottu siv. 120—123 oleviin kannanottoihin. Mutta minkälaiseksi omaisuussuoja muodostuisi, jos perustuslaki yritettäisiin kirjoittaa pykäliksi näiden äänestysten pohjalla, sitä tuskin kukaan pystyy sanomaan. Itse asiassa kannanottokokoelma ei ole muuta kuin selostusta komitean jäsenten

eri tavoin ryhmittyivistä, osaksi ristiin ja hajalle menevistä mielipiteistä. Komitean kantaa nämä äänestykset eivät ilmaise eivätkä sisällä järjelliseksi kokonaisuudeksi kehitettyä ohjelmaa omaisuusuojan järjestämiseksi.

Sekavuustila, mihin näin on päädytty, johtuu Valtiosääntökomitean käyttämästä lainvalmistelutyöhön soveltumattomasta äänestysmenettelystä. Komitea ei ole käyttänyt parlamentaarista äänestystapaa, vaan monijäsenisissä tuomioistuimissa käytössä olevaa ns. kollegiaalista äänestysmenettelyä. Tämä menettely jättää mm. juuri omaisuusuojan osalta epäselväksi, mikä olisi tullut tulokseksi, jos komitean olisi ollut kirjoitettava työnsä tulokset lakitekstin muotoon.

Kansallistamismenettelyä koskevat kannanotot (s. 123) sopivat esimerkiksi asiasta, jossa komitean absoluuttisen enemmistön kantaa ei ollenkaan ole saatu selville ja jossa ryhmittäin kirjatut mielipiteet antavat harhaannuttavan kuvan komitean enemmistön käsityksistä. Eiköhän miltei jokainen mietinnön lukija jää siihen käsitykseen, että voitolla on kannanotto 6.A., jonka mukaan kansallistamisesta säädetään tavallisella lailla. Mutta näin asia ei ole. Enemmistön mielipiteille kohdissa B, C ja D on yhteistä se, että kansallistamiseen vaaditaan tavallista lainsäädäntömenettelyä vaikeampia muotoja. Jos parlamentaarista äänestystä olisi käytetty, olisi komitean kanta löytynyt tältä ratkaisulinjalta.

Turhaan hakee lukija välimietinnöstä vastausta kysymykseen, min-käläinen on oleva oikeushenkilöitten omaisuusuoja (s. 120). Ehkä hän pääsee selville siitä, mikä ero on kannanottojen 1.A. ja 1.B. välillä. Mutta komitean kantaa hän ei saa tietoonsa, ellei ole vihkiytynyt kollegiaalisen äänestysmenettelyn monimutkaisuuteen sääntöihin.

Samoin on asianlaita konfiskatorisen verotuksen kieltämisen tai sallimisen suhteen (s. 123). Äänestysluvut ovat 8–8–1. Eikä komitea ole soveltanut sitä kollegiaalisen äänestysmenettelyn sääntöä, että äänten mennessä tasan puheenjohtajan ääni ratkaisee.

Kun Valtiosääntökomitean välimietintö on silpoutunut selostukseksi komitean jäsenten hajalle ja ristiin käyvistä mielipiteistä erilliskysymyksissä, ei ole paljoa ihmettelemistä siinä, että mietinnöstä käyty julkinen keskustelu – viralliset lausunnot siihen luettuina – ei ole voinut muodostua kovinkaan hedelmälliseksi. Lausunnonantajien tehtävä ei todellakaan ole ollut helppo. Mietinnön kokoonpanotapa on johtanut asioitten pohtimiseen detalji detaljilta ja ilman, että on tiedostettu erilliskysymysten merkitystä kokonaisjärjestelmän osatekijöinä.

Heinäkuussa 1974 asetetusta ja maaliskuun lopussa 1975 työnsä päättäneestä Toisesta valtiosääntökomiteasta voi sanoa, että se ei ole ollenkaan vienyt perustuslakien uudistamispuuhaa eteenpäin. Komitea on kuitenkin saapa synninpäästön, tosin eräin varauksin. Komitean tehtävä oli rajoitettu vain julkisen keskustelun seuraamiseen sekä yhteenvedon laatimiseen Valtiosääntökomitean välimietinnöstä hankituista lausunnoista ja tärkeimmistä julkisuudessa käytetyistä puheenvuoroista. Sen tehtävänä ei ollut minkään ehdotusten tekeminen. Mutta komitea ei ole tehnyt edes sitä, mitä sen toimeksiantoon kuului. Se ei ole esittänyt yhteenvetoja, jotka osoittaisivat mitä trendejä voidaan lausuntoaineiston pohjalla katsoa olevan olemassa valtiosääntöuudistuksen suhteen. Komitea on tyytynyt vain laatimaan luettelomaisen selostuksen lausunnoissa esiintyvistä kannanotoista.

Kaiken kaikkiaan voi sanoa, että lähes neljä ja puoli vuotta kestänyt Suomen kallein komiteatyö, johon on sisältynyt yli 200 kokousta, on tarkoitukseen soveltumattomasta äänestysmenettelystä johtuen jättänyt valtiosääntöuudistusasian miltei kaaosmaiseen tilaan. Näin on asianlaita myös omaisuusuojakysymysten osalta.

Komitean käyttämästä äänestysmenettelystä johtuen on välimietinnöstä käydyssä julkisessa ajatustenvaihdossa ja mietinnöstä annetuissa lausunnoissa kokolailla yleisesti lähdetty siitä, että valittavana on vain kaksi vaihtoehtoa: välimietinnössä ilmaistut oikeiston ja vasemmiston kannanotot. Nehän näet ovat kollegiaalisissa äänestyksissä yleensä saaneet suurimmat ääniluvut. Jos parlamentaarista äänestysmenettelyä olisi Valtiosääntökomiteassa käytetty, olisi kannanotoissa useissa erilliskysymyksissä päädytty mietinnössä korostetusti näkyvien oikeisto- ja vasemmistokantojen välille sijoittuviin ratkaisuihin.

Komiteassa määräytyivät vasemmiston kannanotot radikaaliryhmän ohjailun mukaisesti. Näin tuli vasemmiston kannaksi mm. omaisuuden suojan jättäminen hallituksen tahdonvallan varaan elinkeinoelämän alalla (kannanotto 14.5.3.A., miet. s. 121) ja epämääräisyydessään pelottava lausuma kansallistamisen edellytyksistä (14.5.6.A.). Vastavaiikutuksena on suhtautumisessa välimietintöön lausuntovaiheessa ollut oikeistosta pitkälle keskustaan ulottuva tiukka pitäytyminen nykyiseen järjestelmään ei vain näiden erilliskysymysten osalta, vaan paljon laajemmalti. Näin on välimietinnön epäonnistunut kokoonpano aiheuttanut mielipiteiden kääntymistä koko valtiosääntöuudistusta vastaan.

Ajatuksen virikkeitä mietinnöt ja lausunnot kyllä antavat runsain

määrin. Mukanaolo komiteatyössä ja siinä esille tulleet näkökohdat ovat eräissä kohdin vaikuttaneet seuraavassa esittämäni ajatusrakennelmaan omaisuussuojan tulevaisuudesta.

Perusratkaisu, mikä valtiosäännön täysuudistukseen ryhdyttäessä joudutaan tekemään, on järjestelmän pohjaksi asetettavan poliittisen ideologian valitseminen. Kumpi valitaan nykyajan suurideologioista: kommunismi vai länsimais-demokraattinen suuntaus?

Omaa kantaani, jona on kommunismin hylkääminen, olen perustellut vuonna 1974 ilmestyneessä teoksessani *Kansa ja kansanvalta* (s. 30–35), johon täten viittaan. Länsimais-demokraattinen ideologinen pohja on myös tullut Valtiosääntökomitean enemmistön kannaksi. Välimietinnössä ideologinen jakautuma ilmenee – paitsi kannanotoissa lukuisiin erityiskysymyksiin – myös siinä rakenteellisessa seikassa, että mietinnössä on kaksi rinnakkaista johdantoversiota: yhdeksänjäsenisen ei-sosialistisen enemmistön (s. 9–16) ja kahdeksanjäsenisen vasemmistolaisen vähemmistön (s. 17–22). Enemmistön johdantoversio seuraa länsimais-ideologista linjaa, tosin varsin niukoin ilmaisin – miltei vain implisiittisesti – yhteiskunnan taloudellisen perusrakenteen osalta. Valtiosääntöuudistus edellytetään suoritettavaksi nykyisen järjestelmän pohjalle rakentaen. Nimenomaisesti sanotaan, että kansalaisille on säilytettävä mahdollisuus harjoittaa taloudellista toimintaa omissa nimissään ja yhteisöissä sekä näin luoda taloudellisia arvoja. Valtion tulee kuitenkin voida valvoa, että yksityinen etu ei pääse ohittamaan yleistä etua sekä että taloudellisella kilpailulla ei vaaranneta kansalaisten perusoikeuksia.

Vasemmisto puolestaan pyrkii talousjärjestelmän muuttamiseen sosialistiseksi. Sen mielestä tuotantovälineiden yksityisomistus estää tai rajoittaa useita tärkeitä yhteiskunnallisia toimenpiteitä. »Tämän takia omistusoikeuden suojasäännös olisi kirjoitettava uudelleen siihen muotoon, että eduskunnalla tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä ja tavallisella lailla annetun valtuutuksen nojalla myös maan hallituksella olisi oikeus perustuslain estämättä määrätä toimenpiteistä sellaisten suurten yhteiskunnallisten epäkohtien kuin työttömyyden, asuntopulan, ympäristön saastumisen jne. poistamiseksi. Omaisuuden suoja ei saisi estää esim. hintasäännöstelyä, ulkomaankaupan säännöstelyä, valuutan säännöstelyä tai huoneenvuokrasäännöstelyä koskevien lakien antamista tavallisessa säätämisyjärjestyksessä.» (miet. s. 116).

Kun uutta perustuslakia käydään kirjoittamaan pykäliksi, on ennen kaikkea tärkeätä, että selvästi osoitetaan poliittis-ideologinen pohja, mille on tarkoitus rakentaa. Tärkeätä on huolellisesti välttää jättämästä

valtiösäätöön sellaisia porsaanreikiä, joita käyttäen valtiojärjestelmän perustan muuttaminen kävisi mahdolliseksi ilman perustuslainmuutosta.

Länsimais-demokraattinen poliittinen ideologia ei ole samaa kuin kapitalismi, ja siihen sisältyy paljon muutakin kuin vain asennoituminen taloudellisen toiminnan ja omistusoikeuden suhteen. Tämän ideologian omaksuminen merkitsee talouselämän täydellisen valtiojohtoisuuden kieltämistä. Talousjärjestelmä on rakentuva yksityisen omistusoikeuden ja vapaan kilpailun pohjalle. Mutta ideologinen valinta ei sulje pois sitä, mitä ns. kilpailutalouden eli markkinatalouden maissa on jo kauan tapahtunut: valtion määräävä ja ohjaava vaikutus talouselämään kasvaa ja voimistuu jatkuvasti. Niinhän on Suomessakin. Valtio puuttuu monin tavoin elinkeinoelämään. Sillä on myös omia taloudellisia yrityksiä, joista osa toimii yksityisoikeudellisten yhteisöjen muodossa (ns. valtiokennemistöiset osakeyhtiöt).

Sitä, että luonnonvarat (maa, vesivoima yms.) olisivat yhteiskunnan omistuksessa, en pidä markkinatalouden olemukseen sopimattomana. Minun filosofiani mukaan ei yksityinen omistusoikeus luonnonvaroihin ole yksityistaloudellisen järjestelmän perusrakennelman osa. Olisin jopa valmis riittävän pitkän siirtymisajan puitteissa poistamaan yksityisen omistusoikeuden luonnonvaroihin ja korvaamaan sen käyttöoikeuksilla (ks. tark. Kansa ja kansanvalta, ss. 82–88).

En kuitenkaan saanut Valtiosääntökomiteassa minkäänlaista kannatusta tähän suuntaan käyville ajatuksilleni, en edes ääriivasemmistolta. Olen senvuoksi luopunut niistä pitemmälle kehittelemästä.

Vasemmisto on kyllä kiinnostunut valmiiksi kehitettyjen tuotantoyksikköjen kansallistamisesta, mutta ei esim. kaiken maaomaisuuden siirtämisestä yhteiskunnan hallittavaksi. Päinvastoin halutaan antaa erityisen vahva suoja sellaisille omistuskohteille kuin omakotitalolle ja kesämökille. Minun ajatteluni mukaan taas luonnonvarat kuuluvat yhteiskunnalle luontevammin kuin se mikä on ihmisten tekemää ja aikaansaamaa. Ihmisen työn tuloksia on tehokkaasti suojeltava, koska täten herätetään ja ylläpidetään koko yhteiskuntaa hyödyttävää työntöön, ponnistamiseen, yrittämisen ja säästämisen halua.

Kun omaisuusuojaa katsotaan voimassa olevan oikeuden kannalta, on lähtökohdaksi otettava vuoden 1919 hallitusmuodon 6 §:n 1 momentin säännös: jokainen Suomen kansalainen olkoon lain mukaan turvattu omaisuuden puolesta. — Käytännössä on pykälän tarjoaman suojan

katsottu ulottuvan varsin laajalle, yleensä kaikkiin varallisuusarvoihin. Tässä pidän kuitenkin suppeaan esitykseen rajoittuen lähinnä silmällä kiinteän omaisuuden suojaa.

Ensimmäinen omaisuuden suoja koskeva asiakysymys, johon Valtiosääntökomitean kannanotoissa puututaan, on omaisuussuojan henkilöllinen ulottuvuus.

Nykyisen lainsäädäntökäytännön mukaan juridiset henkilöt eivät sellaisinaan nauti perusoikeussuojaa. Vain mikäli juridisen henkilön oikeuksiin kajoaminen välillisesti johtaa perusoikeussuojan alaisten luonnollisten henkilöiden oikeuksien loukkaamiseen, käy välttämättömäksi seurata vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisia muotoja lainsäädäntömenettelyssä. Toisin sanoen: esim. oikeushenkilön omaisuuteen kajoaminen voi tästä toimesta fyysillisille henkilöille aiheutuvien vaikutusten vuoksi muodostua puuttumiseksi perustuslain suojaamiin yksityisiin oikeuksiin ja senvuoksi käydä vain perustuslainsäädäntöjärjestyksessä toteutettavaksi.

Valtiosääntökomitean enemmistö (kannanotot 14.5.1.B. ja C., miet. s. 120) tahtoo pysyttää nykyisen oikeustilan yksityisoikeudellisten yhteisöjen osalta. Vasemmiston muodostaman vähemmistön kannanotto (14.5.1.A.) lienee ymmärrettävä niin, että kansalaisten varallisuus oikeudellinen suoja vähenee nykyisestä sikäli kuin se on riippuvainen kajoamisesta yksityisoikeudellisten yhteisöjen omaisuuteen.

Olen Valtiosääntökomiteassa ollut ja olen edelleenkin sitä mieltä, että nykyinen omaisuussuojan henkilöllinen ulottuvuus on säilytettävä ennallaan.

Kun puhun omaisuussuojan henkilöllisestä ulottuvuudesta, tarkoitan kokonaan eri asiaa kuin mitä eräissä mietintökannanotoissa ja lausunnoissa esiintyvä »henkilökohtaisen omaisuuden» suoja on.

Valtiosääntökomitean välimietinnössä on kymmenjäseninen vasemmistopohjainen enemmistö (johon oli liittynyt toinen Keskustapuolueen edustajista ja Suomen Kristillisen Liiton edustaja) kannanotto kohdassa 14.5.4.A. (miet. s. 122) lausunut muun ohessa, että »omaisuuden suojan voimakkuutta arvioitaessa on otettava huomioon myös omaisuuden laji, jolloin muun muassa tarkemmin määriteltävälle henkilökohtaiselle omaisuudelle ... on annettava vahvempaa suojaa kuin muulle omaisuudelle».

Lausuntovaiheessa on tämä enemmistö kuitenkin murentunut. Keskustapuolue ja Suomen Kristillinen Liitto ovat näet omaksuneet kannanottokohdan 14.5.4.B:n (miet. s. 122), jonka mukaan omaisuuden suoja

on annettava yhtäläisesti kansalaisten kaikenlaatuiselle omaisuudelle. Kun B-vaihtoehdon kannalla välimietinnössä on 6 jäsentä, komitean puheenjohtaja heidän joukossaan, on tätä vaihtoehtoa lausuntokierroksen jälkeen pidettävä voitolla olevana.

Minä en komiteassa äänestettäessä katsonut voivani yhtyä kumppankaan näistä kannanotoista. En voinut yhtyä kannanottoon 4.A., koska »henkilökohtainen omaisuus» laatua osoittavana ilmaisuna on mahdoton käytettäväksi oikeuskäsitteenä sillä tavoin kuin tuossa kannanotossa ilmeisesti edellytetään. Kannanottoa 4.B. taas en voinut hyväksyä sen vuoksi, että se on ristiriidassa Valtiosääntökomitean enemmistön esityksestäni omaksuman, jäljempänä puheeksi tulevan ns. sosiaalisen korvausperiaatteen kanssa.

Henkilökohtaisen omaisuuden käsite on lainattu kommunistisista valtiosäännöistä. Selostan seuraavassa eräitä kohtia Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton valtiosäännöstä (1936) vuodelta 1937 peräisin olevan virallisen neuvostokarjalaisen suomennoksen mukaan:

Neljännessä ja viidennessä artiklassa sanotaan, että Neuvostoliiton ekonominen perustan muodostavat sosialistinen taloussysteemi ja tuotantovälineiden sosialistinen omistus, jolla on joko valtio-omistuksen tai kooperatiivis-kolhoosiomistuksen muoto. Kuudennessa artiklassa selitetään, että maa, sen uumenet, vedet, metsät, kaivokset jne. ovat valtion eli koko kansan omaisuutta. Yhteiskunnallista, sosialistista omaisuutta ovat niinkään tuotantolaitokset ja kaikki mitä niihin kuuluu (8 art.). Henkilökohtaisesta omaisuudesta on puhe 10 artiklassa: »Kansalaisten henkilökohtainen omistusoikeus heidän työnsä tuloihin ja säästöihin, asuintaloon ja apu- ja kotitalouteen, kotitalous- ja kotitarve-esineisiin, henkilökohtaisen kulutuksen ja mukavuuden esineisiin, kuin myös kansalaisten henkilökohtaisen omaisuuden perintöoikeus on lain suojaama.»

Kuten tästä käy selville, on »henkilökohtainen omaisuus» kommunistisen talousjärjestelmän pohjalle rakentuva käsite, jonka piiriin voi kuulua vain sellaista, mikä ei ole yhteiskunnallista omaisuutta. Valtiollinen järjestelmä, joka ei tunne tuollaisia poissulkevia rajoituksia, ei voi tätä käsitettä käyttää. Luetteloita sepittelemällä ei voi saada syntymään järjellistä käsitettä. Vai sopiiko sortaa henkilöä, joka mieluummin tahtoo omistaa stradivariuksen kuin kuuden huoneen huoneiston? Eikä yleiskielen merkityssisällölle voida po. käsitettä rakentaa yhteiskunnassa, jossa 1000 hehtaarin metsä on henkilökohtaista omaisuutta samalla tavoin kuin 2000 m²:n mökkipalsta.

Kaiken kaikkiaan: »henkilökohtainen omaisuus» on Suomessa käytettäväksi kelpaamatonta tuontitavaraa. Eri asia on pienomistus. Se on paljoudella eikä laatueroilla operoiva joustava normi, jonka käyttämistä kyllä pidän mahdollisena. Tosin on pienomistuksenkin – kuten yleensä aina yksityisen edun – väistyttävä riittävän voimakkaan yleisen edun tieltä. Mutta korvauksen suuruutta määrättäessä voidaan sosiaaliset näkökohdat kyllä ottaa huomioon.

Hallitusmuodon 6 §:n 3 momentissa lausutaan, että omaisuuden pakkolunastuksesta täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Tästä säännöksestä on lainsäädäntökäytännössä johdettu sääntö, että pakkolunastuksesta, joka ei tapahdu täyttä korvausta vastaan ja yleiseen tarpeeseen, voidaan säätää vain perustuslainsäädäntöteitse. Vuoden 1898 pakkolunastuslain mukaan on yleiseen tarpeeseen luovutettavasta kiinteästä omaisuudesta omistajalle suoritettava korvaus määrättävä »kalliimman käyvän hinnan mukaan». Lisäksi on vielä säädetty: »Jos kiinteistön käyttämistapaan tai siinä olevien laitosten laatuun nähden havaitaan, ettei kallein käypä hinta vastaa omistajan tappiota, on korvaus määrättävä sen mukaan kuin on tarpeen, jotta hän voisi samalla tavoin ja yhtä edullisesti käyttää jotakin toista kiinteistöä.» Tällaisia perusteita on HM 6 §:n 3 momentin ymmärretty tarkoittavan käytettäväksi pakkolunastuskorvausta määrättäessä. Korvaussäännöstö on tiukka ja täsmällissisältöinen.

Korvausten suuruus saattaa käytännössä usein osoittautua liialliseksi erityisesti kun asiaa katsotaan sosiaalisesta näkökulmasta eli ajatellen, että korvaukset yleensä yhdellä tai toisella tavalla tulevat viime kädessä toisten kansalaisten rasitukseksi. Korvaustason korkeus johtuu lain selvistä säännöksistä eikä ole riippuvainen eduskunnan perustuslakivaliokunnan jäsenten tai valiokunnan käyttämien asiantuntijain arvomaailmoista tai äyrimääristä.

Valtiosääntöuudistuksessa on mielestäni yleisenä pyrkimyksenä oleva kansalaisten perusoikeuksien suojan vahvistaminen. Mutta maanomistuksen suojasäännöstöä on käsitykseni mukaan muutettava toiseen suuntaan. Suojaa on kavennettava senvuoksi, että suojasysteemi nykyisellään muodostaa jarrun laajamittaiselle ja tarkoituksenmukaiselle yhteiskunnan kehittämiselle.

Tällaisen ajattelun mukainen on Valtiosääntökomitean kymmenjäsenisen enemmistön periaatelausuma (14.5.2.A., miet. s. 120): omaisuuden suojan on nykyistä laajemmin väistyttävä sosiaalisten tavoittei-

den tieltä. Enemmistön mukana äänesti yksi Keskustapuolueen edustaja. Välimietinnöstä antamassaan lausunnossa Keskustapuolue ei yhdy kannanottoon 14.5.2.A., vaan lausuu ylimalkaisesti ja tuskin nykyisen oikeustilan muuttamista tarkoittavasti, ettei omaisuuden suoja saa olla esteenä yhteiskunnassa havaittujen suurien epäkohtien poistamiselle.

Nähdäkseni on välttämätöntä käydä radikaalisin lainsäädäntötoimin järjestämään korvauksia, joita omistajille suoritetaan silloin, kun yleisen edun niin vaatiessa tehdään muutoksia maanomistussuhteisiin. Ainakin niin kauan kuin kiinteistön ansiotonta arvonnousua ei tehokkaasti veroteta, antaa nykyinen korvausjärjestelmä aihetta oikeutettuun arvosteluun. Erityisestikin korkeat maanhinnat asutuskeskuksissa ja niiden läheisyydessä jarruttavat pahasti yhteiskunnan tarkoituksenmukaista kehittämistä luoden samalla mm. asumiskustannuksiin vaikuttavina jatkuvasti pahenevia sosiaalisia epäkohtia, jotka kipeästi kaipaavat ripeitä ja tehokkaita parannustoimenpiteitä.

Korvausperusteet on muotoiltava riittävän täsmällisiksi ja sisällöltään sellaisiksi, että ne yksittäistapauksissa johtavat mahdollisimman kohtuudenmukaisiin tuloksiin sosiaaliset näkökohdat sekä luovuttajan että vastaanottajan kannalta huomioon ottaen.

Valtiosääntökomitean enemmistön (10 jäs.) omaksuma ehdotukseni korvausjärjestelmäksi on ns. sosiaalinen korvausperiaate (miet. s. 122, kannanotto 5.A.): Omaisuuden pakko-otosta yleiseen tarpeeseen säädetään lailla. Korvaus määrätään huomioon ottaen, että pakko-otto ei saa vaarantaa luovuttajan kohtuullista toimeentuloa eikä olennaisesti vähentää hänen tasavertaisuuttaan toisiin häneen verrattavassa asemassa oleviin omistajiin nähden.

Toinen komiteassa olleista Keskustapuolueen edustajista äänesti tämän enemmistön mukana. Lausuntovaiheessa on sosiaalisen korvausperiaatteen kannatus heikentynyt sikäli, että Keskustapuolue on omaksunut kannanoton 5.B. lausuen, että kaikkien omaisuusarvoisten oikeuksien loukkauksista on periaatteessa suoritettava edelleen täysi korvaus.

Sosiaalisen korvausperiaatteen idea ei ole minun, joskin kyllä nimitys ja jonkinmoinen käsitelmäärittely. Mm. siinä lainsäädännössä, jolla 1940-luvulla pyrittiin lieventämään sotien kansalaisille aiheuttamia menetyksiä, oli sosiaaliset näkökohdat otettu huomioon.

Korvauslain (as.kok. n:o 656/1942) mukaan suoritettiin korvausta vahingosta, joka oli sodan johdosta aiheutunut omaisuuden tuhoutumisesta, vahingoittumisesta tai katoamisesta. Korvaus suoritettiin täy-

simääräisenä 5000 markan (rahamäärät tässä nykymarkkoina) määrään asti ja siitä edelleen degressiivisen asteikon mukaan niin, että korvaus 320 000 markan tai sitä suuremman vahingon osalta oli 50 %.

Toisen korvauslain (390/1945) nojalla maksettiin hyvitystä myös omaisuuden jäämisestä luovutetulle alueelle. Täysi korvaus maksettiin tämänkin lain mukaan vain 5000 markkaan asti. Suuremmilta vahingoilta korvauksen suuruus määräytyi seuraten degressiivistä asteikkoa, jonka skaala oli 50 prosentista 10 prosenttiin. — Korvauksiin tarvittavien varojen hankkimiseksi toimitettiin omaisuudenluovutusverotus, jonka progressioskaala oli 0,4 % — 3,5 %.

Sosialisoimisella, kansallistamisella ja valtiollistamisella tarkoitetaan poliittisessa kielenkäytössä omaisuuden siirtämistä yksityisomistajalta valtion, kansan, yhteiskunnan, kollektiivin tms. määräämisvallan alaisuuteen. Siirron motivaationa ei yleensä edellytetä olevan välittömän taloudellisen hyödyn hankkiminen, vaan yleisluonteisempi, yhteiskunnallinen tarkoituserä, kuten esim. kansallisten voimavarojen mahdollisimman tehokkaan käytön turvaaminen tai — totaalisenä kansallistamisena — yhteiskuntarakenteen muuttaminen.

Vasemmiston Valtiosääntökomiteassa omaksuman kannan mukaan perustuslaki ei saa olla esteenä elinkeinoelämän alojen ja yritysten siirtämiselle yhteiskunnan omistukseen sikäli kuin se on tarkoituksenmukaista omistussuhteista johtuvien epäoikeudenmukaisuuksien hävittämiseksi ja edellytysten luomiseksi suunnitelmataloudelle (kannanotto 14.5.6.A., miet. s. 123).

Jos perustuslaissa näin säädetään, käy mahdolliseksi yhteiskunnan taloudellisen rakenteen täydellinen muuttaminen muutamassa päivässä yksinkertaisella eduskuntaenemmistöllä.

En ole osittaismuutoksia vastaan. Niinpä olen mm. valmis järjestämään kansallistamistoimet perustuslainsäännöksin. Mutta pidän tiukasti kiinni siitä, että muutosten tulee tapahtua rauhallisesti ja harkiten, hätiköimättä. Niiden tulee tapahtua avoimesti ja rehellisesti äänestäjäkunnan enemmistön tahdon mukaisesti. — Kehitellessäni omaa ehdotustani olen lähtenyt siitä, että totaalinen tuotantovälineiden kansallistamisen mahdollisuus, mikä merkitsisi yhteiskuntarakenteen muuttamista kommunistisen ideologian mukaiseksi, on jääpä huomiotta. Suhteellisen suppeata, esim. tiettyyn tuotantoalaan rajoittuvaa kansallistamistointia en sensijaan pidä yksityistaloudellisen perusrakenteen yhteyteen sopimattomana. Mutta miten se olisi lainsäädännöllisesti järjestettävä?

Kansallistamistointen suuren periaatteellisen ja — toimen laadusta ja laajuudesta riippuen — myös käytännöllisen merkityksen vuoksi ne eivät saisi jäädä tavallisen lain varaan. Jokin vaikeuttava muoto on tarpeen. Kun kansallistamistoimet eivät ole luonteeltaan kiireellisiä, olen esittänyt omaksuttavaksi tällaisen menettelymuodon: kansallistamisesta säädetään tavallisella lailla, joka hyväksytyksi tultuaan jää lepäämään yli vaalien ja on sitten hyväksyttävissä yksinkertaisella enemmistöllä (kannanotto 14.5.6.C., miet. s. 123). Korvausperusteitten suhteen viittaa edellä esittämäni.

Erilaisia säännöstelytoimia suoritettaessa on omaisuussuoja otettava huomioon.

Sitten vuoden 1919 on hallitusmuodon asiasisältöön — itse lakitekstiin kajoamatta — ns. poikkeuslaeilla tehty varsin lukuisasti suurimalta osalta väliaikaisluonteisia, mutta melkoisessa määrässä myös pysyviksi tarkoitettuja muutoksia. Legaalisen pohjan poikkeuslainsäädäntömenettelylle muodostaa HM 95 §:n 1 momentti, jossa sanotaan, että poikkeuksia hallitusmuodosta voidaan tehdä siinä järjestyksessä kuin perustuslaista yleensä on säädetty. Tähän liittyy tekijänä, joka on olennaisesti myötävaikuttanut poikkeusjärjestelmän laajaan käyttöön tulemiseen, valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n sallima ns. kiireellinen perustuslainsäädäntömenettely, jota voidaan käyttää, jos lähes yksimielinen eduskunta (5/6) antaa tukensa lakiehdotukselle. Talouselämän säännöstely, jossa on jouduttu kajoamaan kansalaisten perustuslainvoimaisesti suojattuihin oikeuksiin, on pääasiallisesti tapahtunut poikkeuslakimuotoa ja kiireelliseksi julistamismenettelyä käyttäen.

Valtiosääntökomitean välimietinnössä ja puolueiden siitä antamissa lausunnoissa omaksuttujen kantojen mukaan tulisi mahdollisuus kiireelliseen perustuslakimuutokseen edelleen säilymään. Mutta epäselväksi on jäänyt, mikä ääniosamäärä vaadittaisiin kiireelliseksi julistamiseen (s. 70).

Poikkeuslakimuoto tarjoaa kätevän mahdollisuuden selvittää vaikeita lainsäädäntöteknillisiä pulmia. Järjestelmä on kuitenkin omiaan laajaksi paisuessaan aiheuttamaan monenlaisia epäselvyyksiä. Käy vaikeaksi asia asialta saada selville, mikä on perustuslakiasteisesti voimassa olevaa oikeutta. Tämä on epäkohta, joka suuresti vaikeuttaa perustuslakien noudattamisen valvontaa.

Näiden syiden vuoksi olen päättänyt puoltamaan poikkeuslakimenettelyn hävittämistä. Säännöksi olisi asetettava, että poikkeus perustuslaista voidaan saada aikaan vain itse perustuslain tekstiä muuttamalla.

Kiireellisen perustuslainmuutoksen mahdollisuus olisi edelleenkin säilytettävä. — Tämä onkin tullut Valtiosääntökomitean enemmistön kannaksi (kannanotto 8.4.A., miet. s. 74) ja näyttää myös puolueitten lausuntojen mukaisesti olevan eduskuntaenemmistön tukema linja.

Näinollen on parasta jättää poikkeuslakimuodon käyttömahdollisuus huomiotta omaisuussuojan tulevaisuutta suunniteltaessa.

Valtiosääntökomitean enemmistön (= vasemmisto ja yksi Keskustapuolueen edustaja) mielestä omaisuuden suojasäännös on tulevassa perustuslaissa kirjoitettava siten, että eduskunnalla, ja lailla annetun valtuutuksen nojalla myös maan hallituksella, on oikeus perustuslain estämättä puuttua elinkeinoelämän toimintaan hintasäännöstelyn avulla ja muilla vastaavilla keinoilla oikeudenmukaisen tulonjaon turvaamiseksi ja kansalaisten elinolosuhteitten parantamiseksi (kannanotto 14.5.3.A., miet. s. 121).

Kahdeksanjäsenenisen vähemmistön kannan mukaan talouselämän säännöstelyä koskevat normit eivät saa olla sisällöltään niin laajoja ja epämääräisiä, että niiden pohjalta voitaisiin omaisuuden suoja elinkeinoelämän alalla saattaa hallituksen tahdonvallan varaan (kannanotto 14.5.3.B.).

Lausuntovaiheessa syntyneistä kannanilmaisuuksista on aiheellista tässä erityisesti huomata Keskustapuolueen lausuma, jossa lyödään yhteen enemmistön ja vähemmistön kannat seuraavasti: »Puolue katsoo, että omaisuuden suojasäännös on tulevassa perustuslaissa kirjoitettava siten, että eduskunnalla, ja lailla annetun valtuutuksen nojalla myös maan hallituksella, on oikeus perustuslain estämättä puuttua elinkeinoelämän toimintaan hintasäännöstelyn avulla ja muilla vastaavilla keinoilla alueellisen ja muun tasa-arvon sekä oikeudenmukaisen tulonjaon turvaamiseksi, kansalaisten elinolosuhteiden parantamiseksi sekä inflaation torjumiseksi. Tällaisten talouselämän säännöstelyä koskevien normien tulee kuitenkin olla sisällöltään niin selkeitä ja täsmällisiä, ettei elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä voida saattaa yksinomaan hallituksen tahdonvallasta riippuviksi.»

Oman kantani olen täsmentänyt tällaiseksi:

Säännöstelyä varten on kyllä välttämätöntä sisällyttää erityisiä säännöksiä uuteen valtiosääntöön sen vuoksi, että poikkeuslakimenettely ei todennäköisesti enää tule olemaan käytettävissä vastaisuudessa. Valtuutan, ulkomaankaupan, jakelukaupan, kulutuksen jne. säännöstely

voidaan osaksi saattaa järjestettäväksi pysyvällä lainsäädännöllä antamalla tähän asialaadut luetteleva valtuutus perustuslaissa.

Kriisivaiheessa tulee kuitenkin hallituksella olla valta antaa lailla asetetuissa puitteissa asetuksia asioista, jotka säännönmukaisesti kuuluvat eduskuntalailla järjestettäväksi. Nämä asetukset saatetaan heti eduskunnan tietoon. Eduskunnan tahdosta riippuu, jäävätkö ne voimaan vai tulevatko kumotuiksi (kannanotto 15.4.3.B.b., miet. s. 121 – 122).

Säännöstelystä elinkeinonharjoittajalle aiheutuvat vahingot edellyttävän korvattaviksi edellä esittämäni sosiaalisen korvausperiaatteen mukaisesti.

Pituudeltaan rajoitetussa kirjoituksessa voi ottaa käsittelyn alaiseksi vain osan niistä kysymyksistä, jotka ansaitsevat huomiota omaisuus-suojan tulevaisuutta suunniteltaessa. Olen edellä puuttunut eräisiin mielestäni ensiarvoisiin kysymyksiin. Ennenkuin lopetan, katson olevan tarpeen vielä palata kansalaisten perusoikeuksiin yleisesti esittämällä eräitä koko perusoikeussäännösten tulevaisuutta koskevia näkökohtia.

Ensiksi: Perusoikeussäännöstöä uusittaessa on vapauduttava siitä kummallisesta uskomuksesta, että melkein mikä tahansa sosiaalinen epäkohta voidaan saada poistetuksi ottamalla siitä säännös perustuslakiin. Näinhän asia ei – ikävä kyllä – ole. Ei esim. asuntopulaa saada poistetuksi sillä, että perustuslaissa sanotaan jokaisella kansalaisella olevan oikeus asuntoon.

Tämä osoittaa, miten tärkeä on välittömästi vaikuttaviksi tarkoitettujen perusoikeuksien erottaminen ohjelmallisista lausumista. Asiahan on ollut esillä Valtiosääntökomiteassa (miet. s. 109), mutta jäänyt pahasti keskeneräiseksi.

Toinen torjuttava asennoituminen on tämä: ellei tiettyä asiaa tai oikeutta nimenomaan mainita perustuslaissa, jää kansalainen sen osalta kokonaan suojaa vaille. Väärä on tämäkin katsomus. Kyllä muukin kuin nimenomaan juuri perustuslainasteinen suoja on kansalaiselle arvokas. Erityisesti on syytä huomata, ettei sen, mitä Suomessa tehdään ylikansallisesti asetettujen tavoitteiden (ks. Kansa ja kansanvalta, ss. 62–63) toteuttamiseksi, välttämättä tarvitse tapahtua perustuslakiteitse. Kansainväliset sopimukset ja julistukset eivät sano mitään siitä, onko niiden tarkoittamat ihmisoikeudet ja perusvapaudet mainittava perustuslaissa vai alemmanasteisissa säädöksissä. Olennaista on vain, että ne tehokkaasti turvataan.

Lopuksi haluan voimakkaasti korostaa sitä seikkaa, että koko perusoikeussäännöstön ja niin myös omaisuussuojan reaalin arvo, sen käytännöllinen merkitys, on olennaisesti riippuvainen siitä, miten tehokkaasti perustuslain vaikutusvoimaisuus on turvattu. On kokiolla yhdentekevää, miten juhlallisin sanonnoin yksityinen omistusoikeus muiden perusoikeuksien rinnalla perustuslaissa suojataan ellei kansalaisen käytettäväksi aseteta oikeussuojamenetelmiä, joihin turvautuen hän voi saada hänelle luvatut oikeudet voimassa pidetyiksi.

Tehokkaan suojan järjestäminen kansalaisten perusoikeuksien, myös omistusoikeuden, suojaamiseksi valtiovallan toimenpiteitä vastaan onkin yksi valtiosääntöuudistuksen tärkeimpiä, ellei — yksilön kannalta ajatellen — peräti kaikkein tärkein asia.

Valtiosääntökomitean enemmistö (= vasemmisto ja yksi keskustapuoluelainen) tahtoo jättää perustuslain noudattamisen valvonnan yksinomaisesti eduskunnan varaan. Eduskunnan perustuslakivaliokunta ratkaisisi jälkikontrollielimenä lopullisesti lakien perustuslainmukaisuutta sekä kansalaisten perusoikeussuojaa koskevat kysymykset (kannanotto 15.3.A., miet. s. 131). Huomautukseni tätä järjestelmää vastaan on, että se jättäisi perustuslain noudattamisen eduskunnan yksinkertaisen enemmistön mielivallan varaan. Perustuslain ja kansalaisten perusoikeuksien erityissuoja sortuisi kokonaan, jos tällainen järjestelmä otettaisiin käyttöön. Eduskunta ei tässä asiassa sovellu itsensä vartijaksi. Se on puoluebyrokratiain vaikutuskenttä, jossa ratkaisut eivät synny kansanedustajien henkilökohtaisen käsityksenmuodostuksen ja oikeudellisen ajattelun pohjalla, vaan määräytyvät puolue-elimissä tehtyjen, kokonaan muita päämääriä kuin perustuslain oikeata tulkintaa tavoittelevien päätösten mukaan. Missään liberaalis-demokraattisessa valtiossa ei jälkikontrollitehtävä tietyvästi olekaan uskottuna kansanedustuslaitokselle. Kun jälkikäteiskontrollia käydään järjestämään, katsotaan yleensä kaikkialla tarvittavan ulkopuolinen valvontaelin.

Mielestäni paras vaihtoehto jälkikäteisen perustuslaillisuuskontrollin järjestämiseksi on erityisen valtiosääntötuomioistuimen perustaminen (viittaa kirjaseeni Valtiosääntötuomioistuimen tarpeellisuus, 1973). Tämän kannan on myös Valtiosääntökomitean vähemmistö (8 jäs.) omaksunut (kannanotto 15.3.B., miet. s. 131).

Lausuntovaiheessa on Keskustapuolue, jonka edustajat Valtiosääntökomiteassa äänestivät toisiaan vastaan, asettunut komitean vähemmistön linjalle sanoen, että perustuslakien noudattamisen valvonta tulee antaa eduskunnan valitseman mutta sen ulkopuolisen valvontae-

limen tehtäväksi. Kokoomuspuolueen lausunto poikkeaa puolueen edustajan komiteassa omaksumasta kannasta. Ymmärrän lausunnon niin, ettei jälkikontrollin järjestäminen ollenkaan ole tarpeen tai ettei siihen ainakaan voida ryhtyä käytettävissä olevien selvittelyjen pohjalla. Uskaltaudun kuitenkin otaksumaan, että Kokoomuspuolue asettuisi ratkaisevassa käsittelyvaiheessa kannattamaan eduskunnan ulkopuolella olevan valvontaelimen perustamista. Näin ajatellen näyttää tällä vaihtoehdolla tätä nykyä olevan eduskunnan enemmistön kannatus.