

V. MERIKOSKI
LAUSUNTOJA

SUOMALAISEN
LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA
C-SARJA
N:o 12



V. MERIKOSKI LAUSUNTOJA

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS
HELSINKI 1974

Toimituskunta
Aarne Nuorvala
Toivo Holopainen Olli Ikkala

ISBN 951-9068-37-6 (sid.)
ISBN 951-9068-38-4 (1/2 nahk.)
ISBN 978-951-855-875-3 (PDF)

Vammala 1974. Vammalan Kirjapaino Oy. Offset.

Alkusana

Professori V. Merikoski täyttää 70 vuotta 2 päivänä tammikuuta 1975.

Professori Merikoski on toiminut yli 30 vuotta hallinto-oikeuden opettajana Helsingin yliopistossa, julkisoikeuden apulaisprofessorina vuodesta 1937 ja hallinto-oikeuden professorina vuodesta 1941 vuoteen 1970. Suurin osa Suomen nykyisistä lakimiehistä on hänen oppilaitaan. Suuri vaikutus Suomen hallinto-oikeuteen ja koko oikeuselämään on ollut professori Merikosken oikeustieteellisellä julkaisutoiminnalla. Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I—II, Vapaa harkinta hallinnossa ja Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä ovat hallinto-oikeuden perusteoksia yliopisto-opetuksessa ja käytännön hallintotoiminnassa. Merikosken hallinto- ja valtiosääntöoikeudellisilla erikoistutkimuksilla ja artikkeleina julkaistuilla tutkielmilla, jotka viime vuosina ovat kohdistuneet erityisesti oikeus- ja valtiojärjestyksen peruskysymyksiin, on ollut ja on edelleen huomattava merkitys oikeustieteellisessä tutkimuksessa ja käytännön oikeuselämässä.

Merkittävä osa professori Merikosken oikeustieteellisestä tutkimustyöstä sisältyy hänen antamiinsa lausuntoihin eduskunnan valiokunnille, valtion ja kuntien viranomaisille ja yhteisöille. Osa näistä lausunnoista on painettu eduskunta-asiakirjoissa, joissa ne kuitenkin ovat vaikeasti saatavissa. Suurin osa lausunnoista on kokonaan julkaisematta.

Osoittaakseen kunnioitustaan ja kiitollisuuttaan pitkäaikaiselle puheenjohtajalleen ja kunniajäsenelleen Suomalainen Lakimiesyhdistys julkaisee professori Merikosken 70-vuotispäivän johdosta osan näistä lausunnoista. Lausunnot on valittu professori Merikosken tallella olevista n. 200 lausunnosta.

Julkaistavat lausunnot on valittu yhteistoiminnassa professori Merikosken kanssa. Teoksen toimitustyö on tehty Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksessa.

Helsingissä, marraskuussa 1974.

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitos

Sisällys

A. EDUSKUNNAN VALIOKUNNILLE ANNETTUJA LAUSUNTOJA

Lausunto perustuslakivaliokunnalle 13. 2. 1946 hallituksen esityksestä n:o 141/1945 vp. laiksi valtion metallitehtaista ..	1
Lausunto perustuslakivaliokunnalle 10. 9. 1946 hallituksen esityksestä n:o 48/1946 vp. laiksi eräistä sodan johdosta tappioita kärsineistä säästöpankeista	6
Lausunto perustuslakivaliokunnalle 26. 2. 1947 hallituksen esityksestä n:o 32/1947 vp. laiksi elinkeinonharjoittajien ja viranomaisten velvollisuudesta antaa tietoja eräissä tapauksissa	18
Lausunto perustuslakivaliokunnalle 15. 6. 1947 lakialoitteesta n:o 6/1947 vp. laiksi eräiden tuotanto- ja liikelaitosten kansallistamisesta sekä luonnonrikkauksien ja ulkomaankaupan ottamisesta valtion haltuun	25
Lausunto perustuslakivaliokunnalle 25. 9. 1950 hallituksen esityksestä n:o 89/1949 vp. laiksi väestörekisteristä	31
Lausunto perustuslakivaliokunnalle 13. 11. 1950 hallituksen esityksestä n:o 106/1950 vp. laiksi lapsilisälain muuttamisesta ja n:o 107/1950 vp. laiksi lapsilisä- ja kansaneläkemaksusta	48
Lausunto viennin suhdannerahastoasiassa 31. 1. 1951	59
Lausunto perustuslakivaliokunnalle 9. 5. 1952 hallituksen esityksestä n:o 54/1951 vp. laiksi säästöpankkilain muuttamisesta	66
Lausunto valtiovarainvaliokunnan verojaostolle 21. 10. 1953 hallituksen esityksestä 38/1952 vp. uudeksi verolaiksi	71
Lausunto perustuslakivaliokunnalle 29. 4. 1969 toivomusaloitteista n:o 1/1967 vp. ja n:o 4/1968 vp. perustuslakiemme uudistamiseksi	79

Lausunto lakivaliokunnalle 25. 10. 1969 hallituksen esityksestä n:o 159/1969 vp. laiksi KHO:n tuomionvoivan jäsenmäärän väliaikaisesta muuttamisesta	86
Lausunto laki- ja talousvaliokunnalle 23. 6. 1970 hallituksen esi- tyksestä n:o 13/1970 vp. kunnalliseksi virkaehtosopimus- laiksi	88
Lausunto lakivaliokunnalle 20. 11. 1970 hallituksen esityksestä n:o 100/1970 vp. radiovastuulaiksi	93
Lausunto sivistysvaliokunnalle 13. 5. 1971 hallituksen esityksestä n:o 23/1971 vp. ja lakialoitteista n:o 170 ja 171/1971 vp. oppikoulun kouluneuvostosta	95
Lausunto perustuslakivaliokunnalle 28. 3. 1972 lakialoitteista n:o 1 ja 2/1970 vp. hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin muut- tamisesta	102
Lausunto perustuslakivaliokunnalle 21. 4. 1972 hallituksen esi- tyksestä n:o 51/1972 laiksi oikeudenkäynnistä huoneen- vuokra-asioissa	104
Lausunto perustuslakivaliokunnalle 26. 10. 1972 hallituksen esi- tyksestä n:o 127/1972 vp. laiksi korkeakoulujen sisäisestä hallinnosta	106
Lausunto perustuslakivaliokunnalle 13. 8. 1973 hallituksen esi- tyksistä n:o 234/1972 vp. hintavalvontalaiksi, n:o 124/1973 vp. laiksi maan ulkomaankaupan ja taloudellisen kasvun turvaamisesta ja n:o 125/1973 vp. laiksi hinnantasauksesta sekä hintasulusta eräissä tapauksissa	117
Lausunto perustuslakivaliokunnalle 5. 11. 1973 hallituksen esi- tyksistä n:o 60/1973 vp. laiksi puoluelain muuttamisesta ja n:o 61/1973 vp. laiksi kansanedustajain vaaleista annetun lain muuttamisesta	121
Lausunto perustuslakivaliokunnalle 8. 3. 1974 valtioneuvoston päätöksistä 25. 1. 1974 ja 13. 2. 1974 moottoribensiinien, -petroolin, dieselöljyn, kevyen ja raskaan polttoöljyn sekä valopetroolin hinnoista	135

B. MUITA LAUSUNTOJA

Lausunto Huopalahden kunnan kunnallislautakunnalle 1. 6. 1945 kunnallisen jaoituksen muuttamisesta	142
---	-----

Lausunto 1. 12. 1945 sotavoiman ylipäällikkyydestä ja sotalasta	147
Lausunto sisäasiainministeriölle 18. 6. 1946 kysymyksestä, voidaanko asetukseen ampuma-aseista ja ampumatarpeista annetun asetuksen muuttamisesta sekä asetukseen ampuma-aseen hallussapitoon annettujen lupien uudistamisesta sisältyvät säännökset saattaa voimaan asetusteitse	155
Lausunto Helsingin Puhelinyhdistykselle 7. 2. 1948 yhdistyksen rahoituslainasta	162
Lausunto valtioneuvostolle 27. 12. 1948 »valtion työsuhdekeskuksesta»	165
Lausunto Helsingin Osakepankille 20. 8. 1949 ministeriön päätöksen muuttamisesta	172
Lausunto Lääkintöhallitukselle 16. 1. 1949 oikeudesta antaa yleisohjeita lääkemääräyksistä apteekeille	177
Lausunto Helsingin yliopiston apteekille 31. 8. 1951 kysymyksestä, onko apteekkaria pidettävä virkamiehenä rikoslain mielessä	181
Lausunto Helsingin yliopiston apteekille 29. 5. 1954 lääkevaraston pitämiseen myönnettyä lupaa koskevasta valituksesta	183
Lausunto kauppa- ja teollisuusministeriölle 4. 11. 1954 kaupunkien privilegioista ja »yleisestä tarpeesta» pakkolunastuksessa	186
Lausunto Asianajajalaitoskomitealle 12. 11. 1954 asianajajanimityksestä ja asianajajayhdistyksestä	200
Lausunto Lääkintöhallitukselle 18. 11. 1955 lääkärintoimen harjoittamisoikeuden palauttamisesta	205
Lausunto Oy Vuoksenniska Ab:lle 25. 1. 1957 valtion omistusoikeudesta aluemereen kaivoslain mukaan	208
Lausunto Kansaneläkelaitokselle 6. 6. 1958 sen oikeudesta harkintansa mukaan jättää takaisin perimättä aiheettomasti maksettu etu	215
Lausunto puolustusministeriölle 7. 8. 1958 omistusoikeudesta Vallisaareen	226
Lausunto 7. 11. 1960 kysymyksestä, voidaanko naiselle myöntää erivapaus miespuolisen ammattientarkastajan virkaan? ..	233

Lausunto Lääkintöhallitukselle 8. 5. 1961 apteekkioikeuden menettämisestä toimihenkilöiden lakon takia	237
Lausunto 22. 9. 1964 rulettitoiminnan monopolisoinnista	240
Lausunto puolustusministeriölle 12. 12. 1964 ns. päävartiotontin asiassa	248
Lausunto Suomen Arkkitehtiliitolle 12. 11. 1965 ja 10. 9. 1966 arkkitehti-nimityksestä	254
Lausunto valtiovarainministeriölle 10. 11. 1967 eräiden kun- nallisten viranhaltijain palkkauksen tarkistamisesta	263
Lausunto sosiaali- ja terveysministeriön asettamalle toimikun- nalle 16. 1. 1973 alkoholimainonnan kokonaan kieltä- misestä	267
 C. LUETTELO V. MERIKOSKEN JULKAISUISTA	270
Tabula gratulatoria	287

A Eduskunnan valiokunnille annettuja lausuntoja

Lausunto perustuslakivaliokunnalle 13. 2. 1946 hallituksen esityksestä n:o 141/1945 vp. laiksi valtion metallitehtaista

Perustuslakivaliokunta on kirjeellään tammikuun 22 päivältä 1946 n:o 43 pyytänyt minulta Hallituksen esityksen n:o 141/1945 vp. johdosta laiksi valtion metallitehtaista kirjallista asiantuntijalausuntoa seuraavista kysymyksistä:

1) edellyttääkö puheena olevan lakiehdotuksen 15 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan eduskunnan valitsijamiehet valitsisivat perustettavaksi ehdotetun valtion metallitehtaiden yhtymän tilintarkastajat, valtiopäiväjärjestyksen täydentämistä taikka lakiehdotuksen käsittelemistä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä; sekä

2) onko lakiehdotuksen 16 §:n 1 momentissa oleva vastuuvapauden myöntämistä koskeva säännös sopusoinnussa hallitusmuodon 71 §:n ja valtiopäiväjärjestyksen 30 §:n säännöksen kanssa, ja olisiko lakiehdotus, mikäli mainitunlainen säännös siihen katsotaan voitavan ottaa, käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrätyllä tavalla.

Opilla ns. »valtiovaltain» kolmijaosta on ilmeisesti ollut vaikutusta ylimpien valtioelinten keskinäisten suhteitten järjestelyyn Suomen voimassaolevassa valtiosäännössä, vaikkakaan valtiosäännössämme ei ole johdonmukaisesti toteutettu lainsäädännön, lainkäytön ja toimeenpanovallan toisistaan erottamista ja uskomista eri elimille. Tosin on lainkäyttövalta erotettu muista valtion elintoiminnoista perustamalla

riippumattomia tuomioistuinta oikeudenhoidosta huolehtimaan, mutta lainsäädäntövallan ja toimeenpanovallan osalta on jako jäänyt toteuttamatta. Varsinaisena lainsäädäntöelimenä on eduskunta, ja toimeenpanovalta on keskitetty hallitukseen, so. presidentille ja valtioneuvostolle, mutta hallituskin osallistuu lainsäädäntötoimintaan ja eduskunnalla puolestaan on niin voimakas välillinen ja välitön vaikutus »toimeenpanovallan» alaan kuuluviin asioihin, että Suomen valtiosääntö voidaan valtioelinten keskinäisiä suhteita silmälläpitäen luonnehtia selvästi eduskuntavaltaiseksi.

Sikäli Suomen valtiosääntö kiinteästi seuraa modernin valtio-opin peruseriaatteita, että tehtävien jakautuminen ylimpien valtioelinten kesken on siinä määrätty seikkaperäisen yksityiskohtaisin perustuslain säännöksin. Tämä pitää paikkansa myös siihen hallinnolliseen toimivaltaan nähden, jonka hallitusmuoto ja valtiopäiväjärjestys antavat eduskunnalle järjestäessään eduskunnan välittömän valvonnan alaisena tapahtuvaa hallintotoimintaa. Eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtiontilintarkastajan asema ja toimivaltuudet on järjestetty hallitusmuotoon sisällytetyillä säännöksillä (HM 49 ja 71 §). Eduskunnan takuulla ja hoidossa sekä eduskunnan valitsemien valtuusmiesten valvonnan alaisena toimivan Suomen Pankin asemaa ja hallintoa koskevat perussäännökset sisältyvät osaksi hallitusmuotoon (73 §), osaksi valtiopäiväjärjestykseen (50 ja 83 §). Erityisesti on syytä panna merkille, että kun v. 1937 kansaneläkelaitoksen perustamisen yhteydessä oli toteutettava sellainen järjestely, että eduskunta sai tehtäväkseen asettaa valtuutetut valvomaan tämän laitoksen toimintaa, asiaa koskevat säännökset lisättiin uutena 83 a §:nä valtiopäiväjärjestykseen.

Viimeksi mainittu tapaus tarjoaa läheisen vertauskohdan vastattavana olevaa ensimmäistä kysymystä tarkasteltaessa. Tapauksessa noudatettu menettely on ilmauksena siitä oikeana pidettävästä ajatuksesta, että voimassaolevien valtiosääntölakien on katsottava tarkoittaneen tyhjentävästi säännöstellä ylimpien valtioelinten keskeisen toimivallan jaon, ja että tätä jakoa voidaan muuttaa vain perustuslainsäädäntöjärjestyksessä säädettävällä lailla. Tämä merkitsee po. kysymykseen sovellettuna sitä, että *perustettavaksi aiotun valtion metallitehtaiden yhtymän tilintarkastajien valitsemisen uskomisen eduskunnan valitsijamiehille on toteutettavissa vain valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa järjestyksessä tapahtuvalla lainsäädäntötoimella.*

Pidän tätä vastausta ja sen lähtökohtaa oikeana siitäkin huolimatta, että eduskunta nykyisin suorittaa eräitä hallinnon alaan kuuluvia tehtäviä, joita ei ole perustuslainsäädännössä eikä muutenkaan lainsäädä-

däntöteitse määrätty sen hoidettaviksi. Näin on asianlaita mm. Antellin kokoelmien ja rahastojen sekä Längmanin testamenttirahaston hoitoon nähden. Näitä järjestelyjä on kuitenkin pidettävä anomaliaina, joiden olemassaolo perustuu historiallisiin syihin, so. siihen, että ne ovat peräisin itsenäisyyssajan suurta valtiosääntöreformia edeltäneeltä ajalta, ja että ne, nähtävästi vähäisen käytännöllisen merkityksensä vuoksi, eivät ole tulleet huomion kohteeksi uusia valtiosääntölakeja säädettäessä. Näiden anomalioiden olemassaolo ei oikeuta siihen johtopäätökseen, että hallinnon alaan kuuluvia tehtäviä voitaisiin valtiosäännön vahvistamasta tehtävainjaosta poiketen muutoin kuin perustuslainsäädäntöjärjestyksessä uskoa eduskunnalle. Paremminkin johtaa huomion kiinnittäminen po. seikkoihin herättämään kysymyksen, eikö olisi syytä ryhtyä toimiin näiden epäsäännöllisyyksien poistamiseksi.

Toinen vastattavakseni asetetuista kysymyksistä koskee lakiehdotuksen 16 §:n 1 momentissa olevan vastuuvapaussäännöksen yhteensoveltuvaisuutta hallitusmuodon 71 §:n ja valtiopäiväjärjestyksen 30 §:n kanssa. Jotta voitaisiin päästä selville siitä, onko ehdotetun uuden säännöksen ja mainittujen perustuslain kohtien välillä sellaista ristiriitaisuutta, joka pakottaisi — jos 16 §:n 1 mom. tahdotaan saattaa voimaan ehdotuksen mukaisena — säätämään asiasta perustuslainsäädäntöjärjestyksessä käsiteltävällä lailla, on ensiksi kosketettava valtion metallitehtaiden yhtymän oikeudellista luonnetta ja sen toimihenkilöiden oikeudellista asemaa sekä koetettava päästä selville siitä, mitä vastuuvapauden myöntämisellä lakiehdotuksen 16 §:ssä tarkoitetaan.

Lakiehdotuksen 7 §:n mukaan hoitavat Valtion Metallitehtaiden hallintoneuvosto ja johtokunta yhtymän toimintaa, kantavat ja vastaavat yhtymän puolesta sekä edustavat sitä muutoinkin, sikäli kuin ei yhtymän ohjesäännössä toisin määrätä (11 §). Nimenomaan on 6 §:ssä säädetty, että Valtion Metallitehtailla on oikeus tehdä sopimuksia ja sitoumuksia, hankkia omaisuutta sekä — eräin rajoituksin — luovuttaa yhtymän omaisuutta ja oikeuksia. Valtion Metallitehtaitten yhtymä on merkittävä valtion teollisuuslaitosten hoidon ja käytön yleisistä perusteista 13 päivänä toukokuuta 1931 annetussa laissa tarkoitettuun rekisteriin soveltuvin kohdin noudattamalla, mitä sanottuun rekisteriin tehtävistä ilmoituksista ja merkinnöistä on säädetty (18 §). Näiden säännösten perusteella voidaan sanoa tarkoituksena olevan muodostaa valtion metallitehtaitten yhtymä erilliseksi oikeussubjektiksi, oikeushenkilöksi, jonka elimistö jää valtion varsinaisen, oman virkakoneiston ulkopuolelle. Kysymys siitä, onko yhtymän joitakin toimihenkilöitä ehkä

joissakin suhteissa pidettävä virkamiehinä, voi tässä jäädä avoimeksi. Joka tapauksessa korostaa heidän rinnastamistaan yksityisoikeudellisten yhtymien toimihenkilöihin erityisesti lakiehdotuksen 12 § sääätessään, että hallintoneuvoston ja johtokunnan jäsen sekä yhtymän toimihenkilö vastaa siitä vahingosta, joka on aiheutunut hänen huolimattomuudestaan taikka laillisten määräysten vastaisesta toiminnastaan.

Viimeksi selostettu säännös samalla osoittaa, mikä on 16 §:n 1 momentin tarkoittaman vastuuvapauden myöntämisen sisältö: yksityisoikeudellisten esikuvien mukaisesti on tällä säännöksellä ilmeisesti tarkoitettu samantapaista »tili- ja vastuuvapautta», jonka myöntämisellä osakeyhtiön toimitsijain todetaan »kaikella ahkeruudella ja huolella» hoitaneen yhtiön asioita lain ja yhtiöjärjestyksen sekä osakasten antamain osoitusten mukaan (osakeyhtiölain 38 §). Lakiehdotuksen 16 §:n 1 momentin nojalla myönnettävä vastuuvapaus tarkoittaa näinollen vain siviilioikeudellista vastuuta, mutta ei estä sitä, että esim. kavallukseen itsensä syypääksi tehnyt toimihenkilö myöhemmin tuomitaan sen johdosta rangaistukseen ja vahingonkorvaukseen. Sama erottelu pitää paikkansa siinäkin tapauksessa, että johtavassa asemassa olevien toimihenkilöiden katsottaisiin olevan virkasuhteessa valtioon. Tällöinkään ei 16 §:n nojalla tapahtunut vastuusta vapauttaminen merkitsisi vapautusta vastaamasta virkavirheestä. Jos asia näin ymmärretään, käy selväksi, ettei 16 §:n mukainen vastuusta vapauttaminen missään tapauksessa voi merkitä poikkeamista hallitusmuodon 93 §:n ilmilausemasta virkamiehen virkavastuusta koskevasta yleissäännöstä.

Luonnollisesti on valtioneuvosto, myönnettyään metallitehdasyhtymän tilivelvollisille vastuuvapauden, tästä päätöksestään eduskunnalle vastuunalainen samalla tavoin kuin muistakin toimenpiteistään. Niinkään ovat tietysti ministerit rikollisoikeudellisessa vastuussa siitä, jos he ovat vastuuvapaudesta päättäessään tehneet itsensä syypäiksi virkavirheeseen.

Tarkasteltaessa lakiehdotuksen 16 §:n tarkoittamaa vastuuvapautta parlamentaarisen varainkäyttötarkkailun kannalta, voidaan nyt – edelläesitettyyn viitaten – ensiksikin todeta, että 16 §:n 1 momentin säännös ei vähennä valtioneuvoston tarkastajain valtiosäännön mukaisia toimivaltuuksia. Valtioneuvoston tarkastajain toiminta on tarkkailutoimintaa: he pitävät eduskunnan puolesta silmällä tulo- ja menoarvion noudattamista sekä valtiovaraston tilaa ja hoitoa. Metallitehdasyhtymän on tietysti annettava valtioneuvoston tarkastajille kaikki ne selvitykset ja asiakirjat, joita nämä tarvitsevat tehtävänsä suorittamiseksi. Mutta valtioneuvoston tarkastajien asiana ei ole välittömästi ryhtyä toimenpiteisiin tilintekijöitä

vastaan tarkastuksessa ehkä havaitsemiensa virheiden johdosta. He vain eduskunnalle antamassaan kertomuksessa esittävät ne havainnot, joita he ovat toimessaan tehneet, sekä ehdottavat toimenpiteitä havaittujen puutteellisuuden ja epäkohtien korjaamiseksi.

Siihen, mitä valtiopäiväjärjestyksen 30 §:ssä on säädettyä valtiovarain hoidosta ja tilasta vuosittain eduskunnalle annettavasta kertomuksesta, ei lakiehdotuksen 16 §:n 1 momentin vastuuvapautta koskeva säännös liioin aiheuta mitään muutosta. Kuten lakiehdotuksen 16 §:n 2 momentissa säädetään, on yhtymän vuosikertomus siihen liittyvine tilinpäätöksineen ja tilintarkastuslausuntoineen otettava eduskunnalle valtiovarain tilasta annettavaan kertomukseen.

Vielä on tarkastettava, merkitsisikö lakiehdotuksen 16 §:ään sisältyvän vastuuvapautta koskevan säännöksen voimaansaattaminen jotain muutosta siihen, mitä hallitusmuodon 71 §:ssä on säädettyä valtion revisiolaitoksesta.

Hallinnollisen varainkäyttötarkkailun keskuselimestä on HM 71 §:ssä säädettyä ensiksikin, että valtiovaraston tilien ja tilinpäätöksen tarkastusta varten *on oleva* revisiolaitos. Tämä laitos voitaisiin siis lakkauttaa vain perustuslainsäädäntöjärjestyksessä säädettyvällä lailla. Sensijaan ei revisiolaitoksen luonnetta ja tehtävää osoittavista säännöksistä, joiden mukaan laitoksen tulee »ottaa selville, ovatko numerot oikeat sekä tulot ja menot lainmukaiset ja onko tulo- ja menoarviota noudatettu», voida vetää yhtä jyrkkiä johtopäätöksiä. Nämä säännökset ilmaisevat tarkoituksen, jota varten revisiolaitos on perustettu, mutta ne eivät suinkaan estä sitä, että valtion elimistöön liitetään muitakin tilintarkastustoimintaa harjoittavia elimiä, kunhan ei vain järkytetä sitä keskeistä asemaa, mikä revisiolaitoksella valtiontilintarkastajien rinnalla on tulo- ja menoarvion noudattamisen valvojana. Tämä varaus on otettava ja nähdäkseni se on käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa tarkoitettu ottaakin huomioon Valtion Metallitehtaiisiin kohdistuvaa taloudellista tarkkailua järjestettäessä.

Siitä, miten virkamiehen vastuu tilintekijänä järjestyy, ei HM 71 § sano mitään, vaan sisältyvät tilintekijävastuuta koskevat erityissäännökset 17 päivänä huhtikuuta 1931 annettuun lakiin valtion revisiolaitoksesta (As.kok. n:o 126) ja 22 päivänä joulukuuta 1931 annettuun revisiolaitosasetukseen. Näinollen ei HM 71 § myöskään ole esteenä siihen, että tavallisella lailla annetaan säännöksiä vastuuvapauden myöntämisestä Valtion Metallitehtaiden johdolle.

Olen siis toisen kysymyksen osalta päätenyt siihen vastaukseen, että *po. lain 16 §:ssä oleva vastuuvapauden myöntämistä koskeva säännös*

ei ole ristiriidassa hallitusmuodon 71 §:n eikä valtiopäiväjärjestyksen 30 §:n kanssa.

Helsingissä 13 päivänä helmikuuta 1946.

Lausunto perustuslakivallokunnalle 10. 9. 1946 hallituksen esityksestä n:o 48/1946 vp. laiksi eräistä sodan johdosta tappioita kärsineistä säästöpankeista.

Valiokunta on käsitellessään hallituksen esitystä n:o 48/1946 vp. laiksi eräistä sodan johdosta tappioita kärsineistä säästöpankeista heinäkuun 9 päivänä 1946 päivätyssä kirjeessään pyytänyt minulta kirjallista asiantuntijalausuntoa siitä, voidaanko päätös sanotusta laista, jossa säästöpankit velvoitetaan suorituksiin ja vastuuseen toistensa puolesta, tehdä muulla kuin valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla. Lausuntonani esitän kunnioittaen seuraavaa.

Ne k.o. lakiehdotuksen säännökset, joihin näyttää olevan kiinnitettävä huomiota harkittaessa kysymystä, onko laki säädettävissä tavallisena lakina vai vain perustuslainsäädäntöjärjestyksessä, sisältyvät ehdotuksen 2, 6, 7, 12 ja 14 §:ään. Ensiksimainitussa pykälässä lausutaan, että valtiovarainministeriö voi määrätä säästöpankin, jonka kotipaikana on ollut välirauhansopimuksen mukaan kokonaisuudessaan tai osaksi luovutettu tai vuokrattu kunta, yhdistettäväksi toiseen säästöpankkiin. Lakiehdotuksen 6 §:ssä on ehdotettu säädettäväksi, että yleensä kaikki 31 päivänä toukokuuta 1940 toiminnassa olleet säästöpankit ovat velvolliset viiden vuoden aikana vuoden 1946 alusta lukien vuosittain yhteisesti maksamaan avustuksena säästöpankkien selvitysrahastoon kymmenen miljoonaa markkaa. Avustusmaksut peritään säästöpankeilta niillä edellisen tilivuoden päättyessä olleiden hoitovarojen mukaisessa suhteessa. Säästöpankkien selvitysrahasto voi myöntää rahaston varoista sotatoimien tai alueluovutusten ja -vuokrausten vuoksi vaikeuksiin joutuneelle säästöpankille niin suuren avustuksen kuin on tarpeellista sen sodan vuoksi kärsimien tappioiden peittämiseksi ja sen sitoumusten täyttämistä varten (7 §). Selvitysrahastolla on oikeus, mikäli sille ei muulla tavoin ole kertynyt varoja, ottaa luottoa säästöpankkien yhteisvastuulla enintään viisikymmentä miljoonaa markkaa 7 §:ssä mainittujen avustusten antamista varten (12 §).

Säästöpankkien selvitysrahastossa sen toiminnan päättyessä olevista varoista voidaan luovuttaa enintään 30,000,000 markkaa säästöpankkien vakuusrahastolle. Jos varoja on enemmän, suoritetaan jäljelle jäävä osa takaisin niille säästöpankeille, jotka ovat antaneet 6 §:ssä mainittua avustusta (14 §).

Sen selville saamiseksi, voidaanko tavallisella lailla antaa valtiovarainministeriölle valtuudet päättää säästöpankkien yhdistämisestä toisiinsa ja velvoittaa ne selostetulla tavalla avustuksiin ja takauksiin toistensa hyväksi, on välttämätöntä selvittää säästöpankkien oikeudellista olemusta ja hallitusmuodon erinäisille varallisuus oikeudellisille oikeuksille suomaa turvaa.

Heinäkuun 17 päivänä 1931 annetun säästöpankkilain (As.kok. n:o 235) mukaan on säästöpankki sellainen yleinen ja yleishyödyllinen rahalaitos, jonka tarkoituksena on, perustajain tai muiden saamatta osuutta laitoksen tuottamasta voitosta, edistää säästäväisyyttä vastaanottamalla rahoja korkoa kasvamaan ja sijoittamalla ne varmallalla tavalla (1 §). Säästöpankin voi perustaa kunta tai useammat kunnat yhdessä taikka vähintään 20 Suomen kansalaista. Perustajain tulee valtiovarainministeriöltä hakea säästöpankille toimilupa ja vahvistus sen säännöille (3 §). Toimilupa on hakemuksesta annettava säästöpankille, jonka perustaminen on yleisen edun kannalta hyödyllistä. Säännöt on vahvistettava, jos ne ovat lain mukaiset eikä pätevää syytä hylkäämiseen muutoin ole (5 §). Pankki on ilmoitettava kaupparekisteriin (7 §). Sen asioita hoitavat säästöpankin isännät, jotka säästöönpanijain edustajina valvovat pankin hallintoa, sekä säästöpankin hallitus (11 §). Säästöpankkien vakavaraisuuden ja säästöönpanijain saamisten turvaamiseksi maan kaikilla säästöpankeilla tulee olla yhteinen rahasto, jota kutsutaan säästöpankkien vakuusrahastoksi (41 §) ja johon säästöpankit suorittavat vuosittaisia kannatusmaksuja hoitovarojensa suuruuden mukaisessa suhteessa. Tämän vakuusrahaston omistavat säästöpankit, mutta niillä ei ole valtaa vaatia osuuksiaan siitä itselleen erotettaviksi eikä luovuttaa niitä toiselle (42 ja 43 § laissa 21 p:ltä marrask. 1941, as.kok. n:o 800). Vakuusrahastoa hoitavat sitä varten asetetut valtuuskunta ja johtokunta (47 §). Säästöpankkien toimintaa valvoo valtiovarainministeriön alainen säästöpankkitarkastus (52 §).

Vaikka säästöpankki lain mukaan on »yleinen ja yleishyödyllinen rahalaitos», sitä tuskin voidaan pitää oikeudelliselta luonteeltaan julkisoikeudellisena laitoksena. Kun säästöpankin perustaminen on vapaan aloitteen varassa ja kun pankin omat elimet voivat päättää sen toiminnan lopettamisesta, eikä yleisölle ole säädetty mitään asuinpaikasta tai

muista senkaltaisista seikoista riippuvaa pakkoa määrätyn säästöpankin palvelusten käyttämiseen, on säästöpankki luonnehdittava yksityisoikeudelliseksi juridiseksi henkilöksi eli oikeushenkilöksi. Se ei, kuten julkisoikeudelliset oikeushenkilöt, ole olemassa valtion tahdosta ja valtiota varten (julkisoikeudellisista yhdistyksistä vrt. *Merikoski*, Yhdistymisvapaudesta, s. 99). Onko sitä pidettävä yksityisoikeudellisena säätiönä (niin *Kivimäki*, Siviilioikeuden yleiset opit pääpiirteittäin, 2. pain., s. 29) vai laitoksena, on tässä harkittavana olevien kysymysten kannalta merkityksetöntä. Julkisoikeudellisiksi oikeushenkilöiksi ei säästöpankkeja tee se, että ne ovat lailla seikkaperäisesti järjestetyn julkisen valvonnan alaiset.

Julkisoikeudelliset oikeushenkilöt liittyvät yleensä kiinteästi valtion hallinto-organisaatioon. Niillä ei sellaisinaan, ellei hallitusmuodon erityissäännöksistä ehkä muuta johdu (ks. esim. HM 8 § uskonnollisista yhdyskunnista ja HM 77 § Helsingin yliopiston itsehallinnosta), ole perustuslain turvaamaa oikeutta jatkuvaan olemassaoloon, jos niiden aseman uudelleenjärjestely osoittautuu tarpeelliseksi (vrt. *Ståhlberg*, Yksityisoikeudellinen säätiö ja valtiovalta, Lakimies 1935, s. 55, sekä perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 3 marrask. 29 p:ltä 1935 suurelle valiokunnalle Merimieseläkelaitoksen lakkauttamista koskevassa asiassa). Nyt kysymme, ovatko yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt tässä suhteessa samassa asemassa? Onko laillisesti perustetun säästöpankin jatkuva olemassaolo perustuslainvoimaisesti turvattu valtiota vastaan vai voidaanko säästöpankkien yhdistämisestä toisiin, mikä merkitsee yhdistettävän säästöpankin lakkaamista, säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä?

Oikeudellinen henkilöllisyys on oikeusjärjestyksen luoma (*Ekström*, Privaträttens allmänna läror, s. 294). Tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä — kuten siviilioikeuden alaan kuuluvista kysymyksistä yleensäkin — säädetään siitä, miten yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt syntyvät. Niinikään kuuluvat oikeushenkilöiden olemassaolon päättymistä koskevat yleissäännökset epäilemättä tavallisen lainsäädännön alaan, mikäli ei jostakin hallitusmuodon erityissäännöksistä ehkä muuta johdu. Yhtä selvää ei ole, voidaanko jo olemassa oleviin yksityisoikeudellisiin oikeushenkilöihin kajota tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä annettavilla säännöksillä. Onhan nimittäin olevan oikeustilan järkyttäminen aina huomattavasti ankarampi toimenpide kuin vastaisuudessa syntyvien oikeussuhteitten säännöstely. Kun kuitenkin tavallinen lainsäädäntöjärjestys on normaalimuoto, eikä näytä löytyvän perusteita, joiden vuoksi olisi käytettävä perustuslainsäädäntöjärjes-

tystä (HM 10 §:ään sisältyvien yhdistymisvapautta koskevien säännösten ei voitane katsoa tarkoittavan taloudellisia yhteenliittymiä, ks. *Ståhlberg*, Suomen hallinto-oikeus, Sisäasiain hallinto, 2. pain. 1931, s. 164 ja *Merikoski*, Yhdistymisvapaudesta, s. 109 ja seur.) päädytään esillä olevan erityiskysymyksen osalta siihen vastaukseen, että *säästöpankin oma oikeusasema sellaisenaan, sen oikeudellinen henkilöllisyys, ei estä tavallista lainsäädäntöjärjestystä käyttäen säättämistä säästöpankkien pakollisesta yhdistämisestä toisiinsa.*

Vielä on kuitenkin selvitettävä, aiheutuuko säästöpankkien toisiinsa yhdistämisestä ehkä sellaisia *taloudellisia seuraamuksia*, että yhdistäminen niiden vuoksi — hallitusmuodon omaisuusturvaa koskevien säännösten johdosta — voisi tapahtua vain perustuslainsäädäntöjärjestyksessä annetun valtuutuksen nojalla. Kysymyksen selvittämiseksi on tarpeen ensiksi yleisessä muodossa käsitellä hallitusmuodon omaisuussuojasäännöstä. Tämä selvittely on oleva pohjana myös, kun jäljempänä otetaan käsiteltäväksi kysymys, voidaanko säästöpankit tavallisella lailla velvoittaa suorituksiin ja takauksiin toistensa puolesta.

Kun hallitusmuodon johdanto puhuu vain kansalaisten oikeudesta ja lainalaisesta vapaudesta, kun hallitusmuodon toisen luvun otsikko kuuluu: »Suomen kansalaisten yleiset oikeudet ja oikeusturva» ja kun 6 §:n 1 momentin omaisuusturvaa koskeva säännös sanamuodollisesti kohdistuu vain oman maan kansalaisiin, on tieteisopissa esitetty se käsitys, että hallitusmuodon omaisuusturvaa koskevat säännökset koskevat vain *fyysillisiä, luonnollisia henkilöitä* eivätkä ollenkaan juridisia henkilöitä kuten yhtiöitä, yhdistyksiä, säätiöitä jne. Tämän käsityksen mukaisesti saattaa perustuslailla turvattu omaisuuden loukkaamattomuus koskea viimeksimainittuja ainoastaan siinä tapauksessa, että juridisia henkilöitä koskevilla säännöksillä loukataan fyysillisten henkilöitten omaisuutta (*Kaira*, Merimiesten eläkelaitoksen oikeudellisesta asemasta, *Lakimies* 1936, s. 260; *Hakkila*, Suomen tasavallan perustuslait, s. 42). Vaikka tämä kanta ehkä on otettava eräin varauksin, pidän sen perusajatusta oikeana.¹ Näinollen ei säästöpankki sellaisenaan,

¹) Toisen kannan on perustuslakivaliokunta omaksunut eräässä lausunnossaan. Toukokuun 13 päivänä 1941 valtiovainvaliokunnalle antamassaan lausunnossa n:o 2 valiokunta, *Puhakan* asiantuntijalausunnon mukaisesti lausui, että kreikkalaiskatolisten seurakuntien oli julkisoikeudellisia yhdyskuntina katsottava nauttivan laillisesti saamaansa ja omistamaansa omaisuuden nähden sitä oikeusturvaa, joka hallitusmuodon 6 §:n 1 momentissa on vakuutettu Suomen kansalaiselle.

Se *Puhakan* lausunnon kohta, johon valiokunnan kannanotto ilmeisesti perustuu, kuuluu seuraavasti: »Alkuaan on saattanut olla jonkin verran tulokinnan varaista, missä

juridisena henkilönä, nauti sellaista omaisuuden suojaa, kun yksityiset kansalaiset hallitusmuodon mukaan. Eri kysymys on se, voiko säästöpankin lakkauttamisesta tai sitä asiallisesti vastaavasta pankin yhdistämisestä toiseen yksityisille henkilöille aiheutuvien taloudellisten vaikutusten vuoksi po. laatua oleva toimenpide muodostua kajoamiseksi perustuslain suojaamiin yksityisten oikeuksiin ja senvuoksi käydä vain perustuslainsäädäntöjärjestyksessä toteutettavaksi. Vastauksen saamiseksi tähän kysymykseen on selvitettävä miten hallitusmuoto suojaa yksityisen fyysillisen henkilön omaisuutta.

Hallitusmuodon 6 §:n 1 momentissa olevan yleisen säännöksen lisäksi, jossa Suomen kansalainen »lain mukaan» turvataan omaisuuden puolesta, sisältää saman pykälän 3 momentti tarkemman säännöksen omaisuuden turvasta. Viimeksimainitussa lainkohdassa lausutaan

määrin viitattu omaisuuden turvaa koskeva säännös, jossa puhutaan vain Suomen kansalaisista, on sovellettava myös julkisoikeudellisiin yhdyskuntiin. Se, että suomalaiset yksityisoikeudelliset yhteisöt ovat tässä kohden samassa asemassa kuin Suomen kansalaiset, on alun pitäen voitu pitää riidattomana. Mutta hallitusmuodon tulkinta on aina johdonmukaisesti ollut myös sillä kannalla, että suomalaisten julkisoikeudellisten yhteisöjen omaisuus on hallitusmuodossa turvattu yhtäläisesti kuin Suomen kansalaisten omaisuus. Esimerkkinä tästä tulkinnasta mainittakoon, että 18 päivänä maaliskuuta 1921 evankelis-luterilaisten ja kreikkalais-katolisten seurakuntien papiston ja lukkarin virkataloihin kuuluvain torppa- ja mäkitupa-alueiden lunastamisesta annettu laki on säädetty siinä järjestyksessä kuin perustuslain säätämistä on voimassa.»

Mitä tulee mainitun v. 1921 annetun lain säätämiseen perustuslainsäädäntöjärjestyksessä, ei käytetyn menettelyn ole tarvinnut johtua siitä, että lainsäätäjä olisi katsonut julkisoikeudellisten yhdyskuntain nauttivan samaa suojaa kuin kansalaisten. Perustuslainsäädäntömenettelyn on tehnyt välttämättömäksi se, että k.o. laki kajoaa yksityisten henkilöiden, virkatalonhaltijain oikeuksiin. Muutenkaan ei voida sanoa, että yksityisoikeudellisten ja vielä vähemmän julkisoikeudellisten oikeushenkilöitten rinnastamisesta yksityisiin kansalaisiin omaisuussuojaan nähden olisi meillä pidetty riidattomana. Tekstissä esitetyn lisäksi viitataan kirjoitukseeni »Kansalaisten perusoikeuksista» Lakimiehessä 1932 s. 116, jossa on analogiseen tapaukseen, ulkomaalaisten oikeussuojaan nähden, asetettu toiselle kannalle. Kirjoituksessa on omaksuttu se käsitys, että hallitusmuodon perusoikeussäännökset eivät tarkoita ulkomaalaisia, joita ei siis voida perusoikeuksiin nähden rinnastaa oman maan kansalaisten kanssa.

Puhakka näyttääkin myöhemmin luopuneen selostetusta käsityksestään. Perustuslakivaliokunnalle 15 päivänä joulukuuta 1941 antamassaan lausunnossa hallituksen esitykseen n:o 128/1941 vp. sisältyvän lakiehdotuksen johdosta hän lausuu, eriyvää mieltä ilmaisematta, HM 6 §:n 1 momentin tulkinnasta m.m. seuraavaa: »Sitävastoin on mainittu säännös käsitetty sikäli sananmukaisesti, että se tarkoittaa vain fyysillisten henkilöiden omaisuutta, vaan ei n.s. juridisten henkilöiden, kuten yhtiöiden ja muiden yhteisöjen. Viimeksi mainittujen omaisuus on hallitusmuodon puheena olevalla säännöksellä turvattu vain välillisesti sikäli kuin sen loukkaaminen samalla loukkaisi myös Suomen kansalaisena olevan fyysillisen henkilön omaisuutta.»

nimittäin, että »omaisuuden pakkolunastuksesta täyttää korvausta vastaan säädetään lailla». Tästä säännöksestä on johdettu sääntö, että pakkolunastuksesta, joka ei tapahtuisi täyttää korvausta vastaan ja yleiseen tarpeeseen, voidaan säätää vain perustuslainsäädäntöteitse, ja että samanlaista menettelyä on noudatettava haluttaessa ryhtyä muuhunkin omaisuuden pakko-ottoon, ellei se tapahdu yleiseen tarpeeseen ja täyttää korvausta vastaan (*Puhakka*, Laki ja asetus Suomen oikeudesta, s. 97). Ehkäpä voidaan lähinnä po. lainkohtaan nojautuvan tulkinnan perusteella asettaa sellainen yleinen sääntö, että pakkotoimeen, jonka sisältönä on omistusoikeuden siirtäminen toiselle oikeussubjektille, on lupa, mikäli toimella todella on taloudellista merkitystä, ryhtyä vain perustuslainsäädäntöjärjestyksessä voimaansaattetun lain antaman valtuutuksen mukaisesti. Mutta tämän pitemmälle meneviin johtopäätöksiin HM 6 §:n 3 mom. tuskin oikeuttaa. Vääränä on mielestäni pidettävä sellaista käsitystä, että »omaisuus» yleensä olisi po. säännöksen vuoksi oleva paremman, korkeammanasteisen suojan alainen kuin muut 6 §:n 1 momentissa tarkoitettut oikeushyvät, so. henki, kunnia ja henkilökohtainen vapaus. Se ajatus, että henkilökohtaisen vapauden rajoituksista ja ruumiilliseen koskemattomuuteen kajoamisesta voitaisiin rajoituksitta säätää tavallisella lailla, mutta että varallisuusoikeuksiin kajoaminen säännönmukaisesti edellyttäisi perustuslainsäädäntöjärjestyksessä annettava valtuutusta, ei ymmärtääkseni voi olla oikea. Omaisuuksien on oleva – edelläesitetyin varauksin – saman suojan alainen kuin henki, kunnia ja henkilökohtainen vapaus.

HM 6 §:n syntyhistoria tukee nähdäkseni tässä esittämääni käsitystä. Ensimmäisessä v. 1917 valmistuneessa ehdotuksessa Suomen tasavallaiseksi hallitusmuodoksi (Perustuslakikomitean mietintö n:o 7 loka-kuun 3 päivästä 1917) kuului nykyistä HM 6 §:ää vastaava 5 § seuraavasti: »Jokaiselle Suomen kansalaiselle olkoon turvattuna oikeutensa hengen, kunnian, henkilökohtaisen vapauden, onnen ja omaisuuden puolesta lain mukaan. Älköön Suomen kansalaisen saavutettuja oikeuksia uudella lailla rajoitettako muussa järjestyksessä, kuin perustuslain muuttamisesta on säädetty.» Samansisältöinen oli 5 § hallituksen esityksessä n:o 1 v:n 1917 toisilla valtiopäivillä ja 28 § samoille valtiopäiville esityksenä n:o 62 annetussa monarkisessa hallitusmuotoehdotuksessa. Viimeksimainittua lakiehdotusta käsitellessään perustuslakivaliokunta lisäsi po. pykälään toiseksi momentiksi nykyistä HM 6 §:n 3 momenttia vastaavan, sen kanssa samanasaisen säännöksen. Lisäystä perustellaan valiokunnan mietinnössä seuraavasti: »Kun monessa tapauksessa syntyisi vaikeuksia, ellei maan pakkolunastuksesta

tahi rajoituksista maanomistukseen voida säätää lakia muussa kuin perustuslain muuttamisesta säädettyssä järjestyksessä, on Valiokunta pitänyt tarpeellisenä säännöksen siitä, että omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen säädetään lailla.» Seuraava käsittelyvaihe, jossa puheenaolevaan pykälään tehtiin merkityksellinen muutos, oli hallituksen esitykseen n:o 17/1919 Vp. sisältyvän tasavaltaisen hallitusmuotoehdotuksen käsittely perustuslakivaliokunnassa. Valiokunta poisti 1 momentin toisen, kansalaisten saavutettuja oikeuksia koskevan lauseen perustellen toimenpidettään sillä, että käsite »saavutetut oikeudet» on epämääräinen ja riidanalainen. Tässä käsittelyssä sai HM 6 § lopullisen muotonsa.

Tätä kehityskulkua tarkasteltaessa on syytä erityisesti kiinnittää huomiota siihen, että silloin kun pakkolunastusta koskeva säännös pykälään lisättiin, pykälään sisältyi nimenomainen säännös »saavutettujen oikeuksien» perustuslainvoimaisuudesta. Tällöin olisivat siis, jos laki olisi tullut tällaisena voimaan, kaikki pykälässä luetellut oikeushyvät tulleet turvatuiksi »lain mukaan», ja ne niistä, jotka voitiin lukea saavutettuihin oikeuksiin» kuuluviksi, olisivat tulleet perustuslainvoimaisesti suojatuiksi. Pakkolunastusta koskeva säännös liittyi siis saavutettujen oikeuksien suojaan koskeviin säännöksiin, ja kun viimeksimainittu säännös hallitusmuotoehdotuksesta poistettiin, olisi myös pakkolunastussäännös ollut otettava uudelleen harkittavaksi. Asiaan ei kuitenkaan, ainakaan käytettävissä olevista painetuista asiakirjoista päätäten näytä hallitusmuodon valmisteluvaiheissa kiinnitetyn huomiota.

HM 6 §:n 3 mom., joka sen jälkeen kun saavutettuja oikeuksia koskevat säännökset kerrotulla tavalla poistettiin, jäi alkuperäisestä yhteydestään erotetuksi, irralliseksi säännökseksi, on sittemmin antanut aihetta siihen laajalle levinneeseen käsitykseen, että hallitusmuoto suojaais omistusoikeuden koko laajuudessaan korkeammanasteisesti kuin muut HM 6 §:n 1 momentissa luetellut oikeushyvät. Tätä käsitystä, jolle pakkolunastussäännöksen hallitusmuotoon sisällyttämisen perusteeksi valiokuntamietinnössä esitetyt syyt eivät nekään anna tukea, en ole, kuten edellä jo olen esittänyt, voinut pitää oikeana. HM 6 §:n 3 momentista johdettava perustuslainsuoja ei nähdäkseni voi ulottua pitemmälle kuin varsinaisiin omaisuudenluovutuksiin, omistusoikeuden siirtoihin. Muuten on »omaisuus» oleva samanlaisen suojan alainen kuin muutkin HM 6 §:n 1 momentissa luetellut oikeushyvät. Tämän lainkohdan sisältö onkin tässä sen vuoksi otettava selvitetäväksi vastausten saamiseksi käsiteltävinä oleviin kysymyksiin.

HM 6 §:n 1 momentin säännöstä, jolla siinä luetellut oikeushyvät on

suojattu *lain mukaan*, ei ole ymmärrettävä niin, että lailla tässä tarkoitetaisiin vain ns. tavallista, normaalisessa lainsäädäntöjärestyksessä syntynyttä lakia. Erich selittää lailla tässä tarkoitettavan oikeusjärjestystä yleensä: lainsäätäjällä on asettanut oikeusjärjestyksen tehtäväksi huolehtia lainkohdassa mainittujen oikeushyvien suojaamisesta (*Erich*, Suomen valtio-oikeus I, s. 224). Tässä voidaan jättää syrjään kysymys siitä, mitä välitöntä vaikutusta po. säännöksellä ehkä saattaa olla mahdollista lakia alemmanasteisiin säädöksiin (esim. asetuksiin) ja hallintotoimintaan. Sen sijaan on tärkeää panna merkille se, että kansalaisen henki, kunnia, henkilökohtainen vapaus ja omaisuus voivat olla »lain mukaan» suojatut sekä tavallisella että perustuslainsäädäntöjärestyksessä säädetyllä lailla.² Mitä oikeuksia on pidettävä perustuslainvoimaisina ja mihin taas voidaan puuttua tavallisessa lainsäädäntöjärestyksessä säädettävällä lailla, tuskin on yleisillä säännöillä täsmällisesti osoitettavissa. Käytännössä mainittakoon omaisuussuojan alalta erityisesti se, että vanhastaan on katsottu voitavan tavallisessa lainsäädäntöjärestyksessä säätää omaisuuden menettämisestä rangaistus-seuraamuksena. Monilla muillakin tavoin sallivat tavallisessa lainsä-

²) Ruotsissa on omaisuussuojan perustana v:n 1809 hallitusmuodon 16 §:n säännös »Konungen bör — — — ingen avhända eller avhända låta något gods, löst eller fast, utan rannsaking och dom, i den ordning, Sveriges lag och laga stadgar föreskriva — — —.» Tätä säännöstä tulkitsee *Malmgren* (Sveriges grundlagar, 3. uppl. 1937, s. 29) seuraavasti: »Här avses i främsta rummet att förbjuda konfiskation av egendom. Stadgandet innebär emellertid skydd även mot andra ingrepp i äganderätten: expropriation, rekvisitioner för krigsmaktens behov (jfr. RF 74), kvarstad och annat provisoriskt beslagtagande av egendom. Det vill inskräpa, att intet sådant ingrepp från myndighets sida får äga rum utan stöd av lag och iakttagande av det förfarande, som lagen föreskriver. Det vill även här hävda konungens plikt till laglikmätigt handlande. Däremot innebär det intet direktiv för lagstiftningen, så att det skulle utsäga, att lagar om ingrepp i den enskildes äganderätt måste stiftas av konung och riksdag samfällt. Något sådant kan icke sägas ligga i uttrycket »lag och laga stadgar», vilket också omfattar ekonomisk lagstiftning». Käsitys jonka mukaan omistusoikeuden kajoamiseen ei vaadita perustuslainsäädäntöjärjestyksessä annettua valtuutusta, on Ruotsissa vallitsevana. (Vrt. kuitenkin *Stael von Holstein*, Ägande- och förvärvsrättigheternas grundlagsskydd, 1923.)

Suomen voimassaolevasta hallitusmuodosta pitää suurin piirtein paikkansa mitä sen perusteena olleesta ehdotuksesta vuoden 1919 valtiopäivillä sanottiin: »Kansalaisten oikeuksiin nähden on hallitusmuotoehdotuksessa rakennettu vanhalle historialliselle pohjalle; mitään oikeuksia ei ole poistettu; toisia on jonkinverran laajennettu nykyajan kehitystä vastaavammiksi» (ed. *Ritavuori* täysi-istunnossa 14. 6. 1919). Hallitusmuotomme rakentuminen vanhan ruotsalais-suomalaisen oikeuden pohjalle nimenomaan kansalaisten perusoikeuksia koskevien säännösten osalta tekee vertailun Ruotsin oikeuden kanssa erityisen merkitykselliseksi. Tämä vertailu tukee sitä käsitystä, johon omaisuusturvaa koskevien säännösten tulkintaan nähden tekstissä päädytään.

däntöjärjestyksessä säädettävät lait kajottavan yksityiseen omistusoikeuteen (ks. esim. v:n 1933 palolaki, as.kok. n:o 202/1933). Varsin ankan puuttumisen yksityiseen omistusoikeuteen tekee mahdolliseksi eläintautilaki (AsK 302/1937), jonka mukaan sairastunut eläin voidaan määrätä tapettavaksi.

Kuten sanottu, jää raja perustuslakivoimaisten ja vain tällaisen lain varassa olevien, HM 6 §:n 1 momentissa tarkoitettujen oikeushyvien välillä epämääräiseksi. Se ei yleensä määräydy suojanalaisten oikeuksien laadullisten eroavaisuuksien mukaan, vaan on kysymyksessä lähinnä vain aste-ero: vähäisemmät omistusoikeuden rajoitukset ja muut kajoamiset yksityiseen »omaisuuteen» voidaan saattaa voimaan tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, kun taas ankarammat, syvemmälle käyvät tähän oikeushyvään puuttumiset, (jollaisena edellä esitetyn mukaan HM 6 §:n 3 momenttiin sisältyvän erityissäännöksen perusteella, aina olisi pidettävä tosiasiallisesti taloudellista merkitystä omaavaa omistusoikeuden siirtämistä toiselle oikeussubjektille) voidaan toteuttaa vain perustuslainsäädäntöjärjestystä käyttäen. — Tähän suuntaan, joskin toisiin jaoitteluperusteisiin päätyen, käy nähdäkseni myös *Kairan* ajatus hänen tulkittessaan HM 6 §:ää. Kun ko. perustuslain kohdassa säädetään omaisuuden olevan turvatus lain mukaan, tarkoitetaan tällä *Kairan* mukaan sitä, »että omaisuus oikeuksia koskeva varsinainen lainsäädäntö voi tapahtua yleisellä lailla, jota vastoin perustuslaki suojaa vain lainsäätäjän poikkeuksellista puuttumista vastaan näiden oikeuksien käyttämiseen tai luovuttamiseen». Ja edelleen: »Rajan omaisuus oikeuksia koskevan varsinaisen lainsäädännön, mikä voi tapahtua yleisellä lailla, ja sellaisen poikkeuksellisen lainsäädännön välillä, jota vastaan HM 6 § turvaa ja jonka siis tulee tapahtua perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, täytyy pakosta jäädä jossain määrin epämääräiseksi ja tulkinnanvaraiseksi. — — — Luonnollisin näkökohta, jonka mukaan raja on vedettävä, on se, että toimenpiteet voidaan toteuttaa yleisessä lainsäätämisyjärjestyksessä, mikäli ne eivät loukkaa *normaalia kohtuullista, järkevää* oikeuden hyväksikäyttöä, jota vastoin perustuslainsäätämisyjärjestys on tarpeen, kun tämä raja ylitetään.» (*Kaira*, Tuotantokomiteat ja perustuslaki, Lakimies 1946, s. 168 — 169.)

Harkittaessa yksityistapauksittain, milloin kansalaisen varallisuus oikeuksiin kajoamisesta voidaan säätää tavallisella lailla ja milloin on turvauduttava perustuslainsäädäntöjärjestyksessä säädettävään lakiin, on nähdäkseni vielä kiinnitettävä huomiota siihen, miten tehokkaasti ja täydellisesti suunniteltu uusi lainsäädäntö hyvittää ja poistaa niitä haittoja, joita kansalaisen omaisuuteen kajoamisesta hänelle aiheutuu.

Jos hyvitys ja oikeusturvakeinot ovat riittävät, saattaa tämä vaikuttaa sillä tavoin, että toimenpide, joka muutoin vaatisi perustuslainsäädäntöjärjestyksessä annettavan valtuutuksen, käy toteutettavaksi tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Tämän periaatteen ilmauksena pidän HM 6 §:n 3 momenttia selitettynä sillä tavoin kuin edellä on esitetty. Periaate ei tietystikään rajoitu vain omaisuussuojaan, vaan ulottuu muihinkin HM 6 §:ssä tarkoitettuihin kansalaisten perusoikeuksiin. Siihen vedoten voidaan esim. puolustaa sitä, että sterilisoiminen on järjestetty tavallisella lailla.

Palaan sitten käytännöllisiin sovellutuksiin.

Edellä on jo katsottu todistetuksi, että säästöpankin yhdistäminen toiseen ei sellaisenaan ole toimi, johon vaadittaisiin perustuslainsäädäntöjärjestyksessä annettu valtuutus. Niinikään on omaksuttu se käsitys, ettei säästöpankki juridisena henkilönä nauti sellaista omaisuuden suojaa, joka estäisi määräämästä pankin lakkaamisesta tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Avoimeksi on sensijaan toistaiseksi jäänyt kysymys, onko perustuslainsäädäntöjärjestyksessä annettu valtuutus tarpeen säästöpankin toiseen yhdistämisestä muille oikeussubjekteille kuin säästöpankille itselleen aiheutuvien taloudellisten seuraamuksien vuoksi.

Mikäli saatan asiaa arvostella, ei yhdistäminen voi vaikuttaa epäedullisesti säästöpankin luotonsaajien asemaan. Mitä taas tulee tallettajiin ja muihin velkojiin, tulevat he yhdistämisen jälkeen samaan asemaan kuin yhdistetyn pankin muutkin saamamiehet. Heidän hyväkseen koituvat ne edut, jotka johtuvat säästöpankkien vakuusrahaston säännönmukaisesta toiminnasta ja lisäksi ne edut, joita selvitysrahasto voi tarjota käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa järjestettäväksi tarkoitettujen lisäsuoritusvelvollisuuksien ja lainanottovaltuuksien turvin. Kun mainitut lisäsuoritukset ymmärtääkseni on laskettu niin, että saamamiesten oikeudet niiden avulla saadaan riittävästi turvatuiksi, päädyn vastattavana olevan kysymyksen kannalta siihen tulokseen, että lakiehdotuksessa tarkoitettu säästöpankkien yhdistämisestä toisiinsa ei ole tarpeen yhdistämisestä aiheutuvien taloudellisten seuraamuksien vuoksi säätää perustuslainsäädäntöjärjestyksessä.

Näin on asianlaita yhdistettävän, toiseen liitettävän pankin tallettajiin ja muihin saamamiehiin nähden. Mutta samaan tulokseen päädytään myös tarkasteltaessa sen pankin asiakkaiden oikeuksia, johon toinen yhdistetään. Yhdistäminen ei näytä voivan huonontaa näitten asiakkaitten oikeuksia niin oleellisessa määrässä, että voitaisiin puhua perustuslain suoman omaisuussuojan loukkaamisesta.

Siirryn sitten kysymykseen, voidaanko lakiehdotuksen 6 §:n mukainen velvoitus avustuksien suorittamiseen säästöpankin selvitysrahastolle ja 7 §:n tarkoittama pankkien velvoittaminen yhteisvastuuseen selvitysrahaston luotosta järjestää tavallisella lailla vai tarvitaanko perustuslainsäädäntötoimi.

Jos lähdetään siitä, että hallitusmuodon perusoikeussäännökset suojaavat välittömästi vain kansalaisia, fyysisiä henkilöitä, voidaan säästöpankkien oman oikeusaseman estämättä puheenaoleviin toimenpiteisiin ryhtyä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Erikseen on tutkittava, voivatko suunnitellut toimenpiteet vaikuttaa sillä tavoin joidenkin yksityisten henkilöitten omaisuusoikeuksiin, että toimenpiteet tämän vuoksi voitaisiin toteuttaa vain perustuslainsäädäntöjärjestyksessä annetun valtuutuksen nojalla. Edelläesitettyjen teoreettisten selvittelyjen mukaisesti riippuu ratkaisu tässä kysymyksessä siitä, kuinka raskaina ja syvälleikäpinä mainittuja kajoamisia omistusoikeuteen on pidettävä. Asian tätä puolta en pysty täysin arvostelemaan. Mutta kun selvitysrahastolle maksettavien lisäavustusten ja säästöpankkien kannettavaksi jäävän yhteistakuun suuruus ymmärtääkseni on tarkoitettu määrätä niin, etteivät ne vaaranna säästöpankkien taloudellista asemaa eikä tallettajien oikeuksia, ja kun, ehdotuksen 14 §:n mukaisesti, säästöpankkien selvitysrahastossa sen toiminnan päättyessä olevat varat osaksi siirretään säästöpankkien vakuutusrahastolle, osaksi maksetaan takaisin avustuksia suorittaneille pankeille, päädyn puolestani — edellyttäen, että käsitykseni po. rasisusten taloudellisesta merkityksestä on oikea — siihen lopputulokseen, että tarkoitetut järjestelyt voidaan saattaa voimaan tavallisella lailla. Tämän käsityksen tueksi voidaan aikaisemmasta lainsäädäntökäytännöstä viitata — paitsi säästöpankkilakiin sisältyviin vakuusrahastoon suoritettavia apumaksuja koskeviin säännöksiin — erityisesti siihen, että lakiehdotuksen 6 §:ssä olevat avustuksien maksut koskevat säännökset ovat aikaisemmin oleellisesti samanlaisina sisältyneet 30 päivänä joulukuuta 1942 annettuun, tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säädettyyn lakiin säästöpankkien selvitystoimiston lakkauttamisesta ja siitä aiheutuvista toimenpiteistä (as. kok. n:o 1086), tarkemmin sanoen sen 5 §:ään. Niinikään on tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säädettyssä laissa eräistä säästöpankkien vakuutusrahastoa koskevista poikkeussäännöksistä (26 päivältä toukokuuta 1944, as.kok. n:o 355) säästöpankit säästöpankkilain säännösten estämättä velvoitettu suorittamaan säästöpankkien vakuusrahastoon ylimääräisiä kannatusmaksuja niiden tappioiden peittämiseksi, joita Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankki

saattoi joutua kärsimään myönnettyään luottoa sodan johdosta vaikeuksiin joutuneille säästöpankeille niiden sitoumusten täyttämistä varten. Toista linjaa sensijaan kulkee 31 päivänä toukokuuta 1940 annettu laki (as.kok. n:o 254), joka on säädetty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla, ja jossa myös on säännöksiä vastaavanlaisista avustusmaksuista. Lain säätämistavasta lausutaan pankkivaliokunnan mietinnössä n:o 2 (1940 Vp. — Esitys n:o 45) seuraavaa: »Puheenaolevaa säästöpankeille asetettavaa velvoitusta on lainsäädännön yleisten periaatteiden mukaan pidettävä poikkeuksellisenä, ja sen säätämiseen tuskin voitaisiin ryhtyä ellei säästöpankkien keskusjärjestö olisi tätä avustusta tarjonnut. Kun tämä säästöpankeille säädetty taloudellinen rasitus ei ole veroa, on asiaa koskeva lakiehdotus käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla.» Tätä perustelua en voi pitää sitovana. Se näyttää rakentuvan sille puhtaasti muodolliselle käsitykselle, jonka luulen voineeni edellä osoittaa vääräksi, nimittäin käsitykselle, että kajoaminen yksityiseen omistusoikeuteen vaatii perustuslainsäädäntöjärjestyksessä annettavan valtuutuksen kaikissa muissa tapauksissa kuin kysymyksen ollessa veroista ja yleisistä rasituksista sekä pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan. Myöhemmin, vv. 1942 ja 1944, onkin eduskunta, kuten äsken osoitin, omaksunut toisen, mielestäni oikeana pidettävän kannan asiassa.

Lopuksi viittaan erääseen perustuslakivaliokunnan lausuntoon, joka myös tukee esittämäni käsitystä. Suurelle valiokunnalle 29 päivänä marraskuuta 1935 antamassaan lausunnossa n:o 3 perustuslakivaliokunta antoi myönteisen vastauksen kysymykseen, voitiinko hallituksen esitykseen n:o 64 (1934 vp) sisältyvät ehdotukset laiksi Merimieseläkelaitoksen asettamisesta suoritustilaan ja laiksi lästimaksusta säätää noudattamatta valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaista käsittelyjärjestystä. Valiokunta katsoi ensinnäkin, että kun Merimieseläkelaitosta oli pidettävä julkisoikeudellisena laitoksena, sen oma oikeusasema ei ollut esteenä sen lakkauttamiseen tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä annettavalla lailla. Pakko perustuslainsäädäntöjärjestyksen käyttämiseen saattoi tämän vuoksi aiheutua vain siitä, että laitoksen suoritustilaan asettaminen ehkä voi loukata joidenkin muiden juridisten tai luonnollisten henkilöitten oikeuksia. Tutkiessaan kysymykseen tulevien eri henkilöryhmien asemaa valiokunta totesi, että hallituksen esityksen mukaiset järjestelyt täysin turvasivat heidän oikeutensa. Tällä perusteella valiokunta päätyi siihen ratkaisuun, että laitos voitiin lakkauttaa tavallisella lailla. Valiokunnan omaksuman käsityksen mukaisesti laki

Merimieseläkelaitoksen asettamisesta suoritustilaan annettiinkin tavalisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säädettyä 8 päivänä toukokuuta 1936 (as.kok n:o 188).

Vastaukseni alussa esitettyyn kysymykseen on siis seuraava:

hallituksen esitykseen n:o 48/1946 vp. sisältyvää lakiehdotusta ei tarvitse, edellyttäen, että sen nojalla toteutettavien järjestelyjen ei voida katsoa oleellisesti vaarantavan säästöpankkien tallettajien tai velkojien tai muiden ulkopuolisten taloudellisia oikeuksia, käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla.

Helsingissä 10 päivänä syyskuuta 1946.

Lausunto perustuslakivaliokunnalle 26. 2. 1947 hallituksen esityksestä n:o 32/1947 vp. laiksi elinkeinonharjoittajien ja viranomaisten velvollisuudesta antaa tietoja eräissä tapauksissa.

Minua on pyydetty lausumaan käsitykseni siitä, voidaanko lainvalmistelukunnassa laaditun, 22 päivänä helmikuuta 1947 päivätyn ehdotuksen mukainen »laki elinkeinonharjoittajien ja viranomaisten velvollisuudesta antaa tietoja eräissä tapauksissa» saattaa voimaan perustuslainsäädäntöjärjestystä noudattamatta, tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Lakiehdotuksen mukaisesti valtioneuvosto voi, milloin se yhteiskunnallisen vaikutusvallan lisäämistä elinkeinoelämään tarkoittavan tutkimuksen tai suunnittelun suorittamiseksi on välttämätöntä, oikeuttaa valtion viranomaisen tai asettamansa komitean tai muun toimieliimen saamaan määrättyä kysymystä koskevat tiedot ja selvitykset elinkeinonharjoittajilta, näiden järjestöiltä ja viranomaisilta sekä toimitamaan tai toimituttamaan tuotantolaitoksissa sekä liike- ja toimistohuoneistoissa sellaisia tarkastuksia, jotka ovat tarpeen saatujen tietojen ja selvitysten todenperäisyyden tarkistamista varten. Rajoituksena on kuitenkin ehdotettu säädettaväksi, että elinkeinonharjoittajat ja heidän järjestönsä ovat velvolliset antamaan vain sellaisia tietoja ja selvityksiä, jotka ilman kohtuutonta vaivaa ovat saatavissa. — Tietojen saamisoi-
keuden toteuttamiseksi on poliisiviranomaisten ehdotuksen mukaisesti annettava tarpeellista virka-apua. Samassa tarkoituksessa voidaan

käyttää myös uhkasakkoa. — Lakiehdotukseen on myös sisällytetty rangaistussäännökset tietojen antamatta jättämisen sekä väärin tai harhauttavien tietojen antamisen varalta. Vielä on siinä rangaistusuhalla tehostettu kielto sivulliselle ilmaista tai käyttää hyväksi liikkeen tai ammatin harjoittamisessa liike- tai ammattisalaisuutta, joka on tästä laista johtuvan oikeuden perusteella saatu selville.

Ensi katsomalta näyttää selvältä, että esitettyyn kysymykseen voitaisiin ilman muuta vastata myöntävästi. Voidaanhan nimittäin lainsäädäntökäytännöstä osoittaa lukuisia tapauksia, joissa viranomaisille on tavallista lainsäädäntömenettelyä käyttäen annettu kansalaisiin kohdistuvia tietojensaamis- ja tarkastusoikeuksia. Elinkeino-, työväensuojelu- ja verotuslainsäädännöstä löytyy paljon tällaisia oikeuksia koskevia säännöksiä. Palolaki (202/1933) ja terveydenhoitolaki (192/1927) tarjoavat esimerkkejä tarkastusvaltuuksien antamisesta viranomaisille yleisen järjestyksen ja turvallisuuden suojaamiseksi. Lisäksi voidaan mainita laki elinkeinonharjoittajain ja kunnallisten viranomaisten avustamisvelvollisuudesta puolustusvalmiutta järjestettäessä (as.kok. n:o 96/1930), elintarvikelaki (526/1941) sekä standardisoimislaki (197/1942). Niinikään on tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säädetty laki nestemäisten poltto- ja voiteluaineiden varastoimisvelvollisuudesta (122/1939), jolla lailla elinkeinonharjoittajat on velvoitettu asianomaisille viranomaisille antamaan tämän lain noudattamisen valvontaa varten tarpeelliset tiedot sekä sallimaan viranomaisten toimittaa tarkastuksia näiden tietojen todenperäisyyden selvittämiseksi. Se, että viimeksimainittuun lakiin läheisesti verrattava ja vastaavanlaiset valtuutukset sisältävä laki viljan ja viljatuotteiden varastoimisvelvollisuudesta (504/1939) on saatettu voimaan perustuslainsäädäntöjärjestystä seuraten, tuskin oikeuttanee tekemään johtopäätöksiä puoleen tai toiseen nyt esillä olevan kysymyksen osalta.

Kuten sanottu, viittaa kaikki tämä siihen, että harkittavana olevaan kysymykseen olisi vastattava myöntävästi. Mutta asia ei nähdäkseni kuitenkaan ole näin yksinkertaisesti ja suoraviivaisesti ratkaistavissa, vaan on siinä kiinnitettävä huomiota myös *tarkoitukseen*, jota varten tietojensaamis- ja tarkastamisoikeudet kulloinkin ovat olemassa. Nämä oikeudet on kaikissa edellä mainituissa laeissa annettu viranomaisille varsinaisten yleisten intressien suojaamiseksi. Onko asianlaita näin myös tarkasteltavana olevan lakiehdotuksen tarkoittamiin tietojensaamis- ja tarkastusvaltuuksiin nähden?

Asian vireilletulon aihe sekä hallintoviranomaisille annettavaksi suunniteltujen valtuuksien tarkoitus käyvät selville esitysehdotuksen

perusteluista. Valtioneuvosto on 7 päivänä helmikuuta 1946 asettanut komitean tutkimaan ja suunnittelemaan sopivien elinkeinoelämän alojen mahdollista yhteiskunnan haltuun ottamista taikka muussa muodossa tapahtuvaa yhteiskunnallisen vaikutusvallan lisäämistä elinkeinoelämään. Suorittaessaan tehtäväänsä on tämä ns. sosialisuismiskomitea joutunut toteamaan, etteivät elinkeinonharjoittajat ja niiden järjestöt aina ole halukkaita antamaan tietoja, joita komitea työssään tarvitsisi. Ensisijassa tämän vastuksen voittamiseksi pidetään ehdotettua lakia välttämättömänä.

Sosialisuiminen eroaa tarkoitukseensa nähden oleellisesti niistä valtion toiminnoista, joiden suorittamisen helpottamiseksi edellä mainittu tietojensaamis- ja tarkastusvaltuudet on voimassa olevassa oikeudessaamme hallintoviranomaisille annettu. Se ei ole verrattavissa maanpuolustuksen tehostamiseen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassapitämiseen, terveydellisten vaarojen torjumiseen ja muihin samankaltaisiin julkisiin intresseihin, joiden suojaamiseksi tai edistämiseksi kajoaminen kansalaisten perusoikeuksiin on voitu lailla tehdä mahdolliseksi. Sosialisuiminen merkitsee ainakin oleellisimmalta osaltaan valtion taloudellisen eli niin sanoakseni yksityisen edun edistämistä. Kun valtio yksityisen omistusoikeuden ja elinkeinovapauden pohjalle rakentuvan yhteiskuntamuodon vallitessa käy yrittäjänä osallistumaan elinkeinoelämään, se laskeutuu imperiumin, julkisen vallan käyttäjän asemasta hallintoalamaistensa tasolle. Silloin, voidaan sanoa, valtio ei enää toimi vain elinkeinoelämän ylä- ja ulkopuolisena valvojana ja väärinkäytösten estäjänä, vaan se ottaa kilpailijan asenteen elinkeinonharjoittajiin. Ja johdonmukaisesti läpivietynä johtaa tämä ajatuskulku siihen, että samalla tavoin kuin valtion on yksityisoikeudellisissa oikeustoimissaan alistuttava siviililain alaisuuteen, samoin on sen, pyrkiessään osallistumaan taloudelliseen kilpailuun elinkeinoelämän alalla, asetuttava yksityisen elinkeinonharjoittajan asemaan. Yhtä vähän kuin lailla voitaisiin saattaa voimaan sellaista järjestelyä, että yksityinen elinkeinonharjoittaja olisi oikeutettu saamaan toisilta alan yrittäjiltä tietoonsa näiden liike- ja ammattisalaisuuksia voidakseen ratkaista, kannattaako hänen ryhtyä tiettyyn taloudelliseen yritykseen, yhtä vähän voi valtio ottaa itselleen tällaista oikeutta. Olisihan esim. — nykyisiä oloja ajatellen — ilmeisenä yksityisten nauttiman perustuslain suojan loukkaamisena pidettävä sitä, jos valtio pakkovaltaansa käyttäen kävisi vaatimaan tietoja yksityisten puutavaraliikkeenharjoittajain liikesalaisuuksista ja -suunnitelmista voidakseen siten järjestää itse harjoittamansa sahaliikkeen entistä paremmin kannattavaksi.

Tätä vastaan tullaan arvattavasti huomauttamaan, että jo sosialisoinen valmistelu ja suunnittelu sellaisenaan on yleisen edun kannalta niin tärkeätä, että sen täytyy voida tapahtua valtion pakkovallan turvin. Tämän huomautuksen oikeutusta ei nähdäkseni voida kieltää. Mutta joka tapauksessa on sosialisoinen valmistelu vaativa yleinen etu kokonaan eri luokkaa ja alemmaa luokkaa, kuin se yleinen etu, joka on vaatinut kajoamaan kansalaisten oikeuksiin esim. terveydellisten vaarain torjumiseksi. Tämä näkökohta osoittautuu erityisen tärkeäksi, jos kansalaisten perusoikeuksien suojaan nähden omaksutaan seuraavassa esitettävä käsityskanta.

Olen aikaisemmin toisessa yhteydessä (lausunto perustuslakivaliokunnan hallituksen esityksen n:o 48/1946 vp. johdosta) koettanut selvittää hallitusmuodon kansalaiselle takaamaa perustuslainsuojaa nimenomaan omaisuuspuolelta. Tällöin lausuin mm., että hallitusmuodon 6 §:n 1 momentin säännöstä, jolla siinä luetellut oikeushyvät, so. henki, kunnia, henkilökohtainen vapaus ja omaisuus on suojattu *lain mukaan*, ei ole ymmärrettävä niin, että lailla tässä tarkoitettaisiin vain ns. tavallista, normaalissa lainsäädäntöjärjestyksessä syntyneitä lakia. Lailla on katsottava tässä tarkoitettavan oikeusjärjestystä yleensä: lainsäätäjän on asettanut oikeusjärjestyksen tehtäväksi huolehtia hallitusmuodon 6 §:n 1 momentissa mainittujen oikeushyvien suojaamisesta. Kansalaisen henki, kunnia, henkilökohtainen vapaus ja omaisuus voivat olla »lain mukaan» suojatut sekä sillä tavoin, että niihin voidaan kajoata tavallisella lailla, että sillä tavoin, että niihin voidaan puuttua vain perustuslainsäädäntöjärjestyksessä säädetyllä lailla. Mitä oikeuksia on pidettävä »perustuslainvoimaisina» ja mihin taas voidaan puuttua tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säädettävällä lailla, tuskin on yleisillä säännöillä täsmällisesti osoitettavissa. Raja perustuslakivoimaisen ja vain tavallisen lain varassa olevien oikeushyvien välillä jää epämääräiseksi kaikissa niissä tapauksissa, joissa hallitusmuodon erityissäännökset eivät anna selvää johtoa asian ratkaisemiselle. Tämä raja ei yleensä määräydy suojanalaisten oikeuksien laadullisten eroavaisuuksien mukaan, vaan on kysymyksessä lähinnä vain aste-ero: vähäisemmät suojattujen oikeuksien rajoitukset voidaan saattaa voimaan tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, kun taas ankarammat, syvemmälle käyvät näihin oikeushyviin puuttumiset voidaan toteuttaa vain perustuslainsäädäntöjärjestystä käyttäen. Harkittaessa yksityistapauksittain, kumpaa tietä kulloinkin on käytettävä, on vielä kiinnitettävä huomiota siihen, miten tehokkaasti ja täydellisesti suunniteltu uusi lainsäädäntö hyvittää ja poistaa niitä haittoja, joita kansalaisten oikeuk-

siin kajoamisesta hänelle aiheutuu. Jos hyvitys ja oikeusturvakeinot ovat riittävät, saattaa tämä vaikuttaa sillä tavoin, että toimenpide, joka muutoin vaatisi perustuslainsäädäntöjärjestyksessä annettavan valtuutuksen, käy toteutettavaksi tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. — Tähän on vielä lisättävä, että myös lainsäädäntötoimella toteutettava tarkoitus on asian arvostelussa otettava huomioon. Mitä voimakkaammasta ja pakottavammasta yleisestä edusta on kysymys, sitä pitemmälle meneviä kajoamisia hallitusmuodon toisessa luvussa mainittuihin kansalaisten yleisiin oikeuksiin voidaan saattaa voimaan tavallista lainsäädäntöjärjestystä noudattaen.

Otan nyt ehdotuksen laiksi elinkeinonharjoittajien ja viranomaisten velvollisuudesta antaa tietoja eräissä tapauksissa tarkasteltavaksi näiden teoriain valossa ja kiinnittäen ensiksi huomiota lailla toteutettavan julkisen intressin laatuun.

Kuten edellä jo olen esittänyt, ei sosialisoinnin valmistelua voida pitää sellaisena ensiarvoisena julkisena intressinä kuin esim. yleisen turvallisuuden suojaamista ja terveydellisten vaarain torjumista. Kaikki se, mikä on valtiolle hyödyllistä, ei suinkaan vielä tämän vuoksi ole yleisen edun vaatimaa, vielä vähemmän niin voimakkaan yleisen edun vaatimaa, että sen saavuttamiseksi olisi lupa kajota hallitusmuodon turvaamiin kansalaisten yleisiin oikeuksiin. Yleisen edun ei edes pakkolunastuksessa ole katsottu olevan samaa kuin valtion hyödyn tai edun. Viittaan *Talaksen* esitykseen »Suomen pakkolunastuslainsäädäntö I» nimisen teoksen siv. 104: »Aivan yksimieliset ovat kaikki pakkolunastuksen tutkijat olleet siitä, että yrityksiä varten, joihin valtio tahi julkisoikeudellinen yhdyskunta ryhtyy yksistään ansiotarkoituksessa, ei voida myöntää pakkolunastusta. Kuitenkaan ei voitane kieltää, että varojen hankkiminen valtiolle ja kunnalle olisi yleisen tarpeen vaatima. Mutta tässä tapauksessa on lainsäätävä osoittanut, miten varat ovat hankittavat, s.o. verojen, maksujen y.m. valtiolle määrättyjen tulojen kautta. Jos valtio tahi kunta näitten tulojen lisäksi ryhtyy ansiotoiminnan kautta itsellensä tuloja hankkimaan, niin valtiota on arvosteltava samoin kuin yksityistä liikkeenharjoittajaa.» *Erich* taas kirjoittaa sosialisoinnista seuraavaa: »Milloin omaisuuden pakollinen siirto tapahtuu sosialisoinnin eli yhteiskunnallistuttamisen tarkoituksessa, ei tämä ole pakkolunastusta, siinä kun ei silloin ole puhetta määrätystä yleisestä tarpeesta ja sen vaatimasta määrätystä ekspropriationitoimenpiteestä. HM 6 §:stä johtuu tietenkin, että perustuslainsäädäntöjärjestystä tällöin on noudatettava. (*Erich*, Suomen valtio-oikeus I s. 227.) Mainittakoon vielä tässä yhteydessä, kuinka *Ståhlberg* kirjoittaessaan valtion velvolli-

suudesta korvata sen toiminnan yksityisille aiheuttamia varallisuusvahinkoja osoittaa, että ratkaisu muodostuu erilaiseksi sen mukaan, onko kysymyksessä valtion yksityisoikeudellinen toiminta, jossa se asettuu alamaistensa tasalle, vai valtiolle ominaisen julkisen vallan käyttäminen (*Ståhlberg*, Yksityisten työvälistysoimistojen lakkauttaminen ja valtion korvausvelvollisuus, Helsinki 1912, s. 7).

Asiaa valaisee myös vertailu muihin kuin omaisuussuojaa koskeviin hallitusmuodon säännöksiin. Otan esimerkiksi hallitusmuodon 7 §:n. Sen mukaan Suomen kansalaisella on oikeus oleskella omassa maassa, vapaasti täällä valita asuinpaikkansa ja kulkea paikkakunnasta toiseen, mikäli laissa ei ole toisin säädetty. Tämä säännös on yleisesti ymmärretty niin, että »lailla» siinä tarkoitetaan tavallista lakia. Ja epäilemättä voidaankin lailla säätää liikkumisvapauden rajoituksia esim. rajarauhan sekä yleisen järjestyksen turvaamiseksi rajaseuduilla. Mutta mikä tahansa valtion etu ei kelpaa tällaisen lainsäädäntötoimen perusteeksi. Perustuslain vastaista olisi esim. se, jos lailla saatettaisiin voimaan liikkumisvapauden rajoituksia työvoiman pysyttämiseksi valtion työmailla.

Tällaisilla perusteilla tulen siihen tulokseen, ettei sosialisoinnin valmistelua vaadi senlaatuinen julkinen intressi, että se oikeuttaisi kajoamaan kansalaisten perustuslailla suojattuihin oikeuksiin. Tämä kannanotto merkitsee kieltävää vastausta alussa esitettyyn kysymykseen: ehdotettua lakia ei voida saattaa voimaan tavallista lainsäädäntömenettelyä noudattaen.

Tälle kannalle asetuttaessa käy tarpeettomaksi tutkia, onko ehkä olemassa muita syitä, jotka estäisivät ehdotetun lain säätämisen yksinkertaisessa järjestyksessä. Mutta se, joka ei hyväksy esittämäni perustelua, vaan omaksuu sen käsityksen, että sosialisoinnin valmistelua vaativa julkinen etu on verrattavissa niihin intresseihin, joiden tyydyttämiseksi on katsottu voitavan tavallisella lailla kajota hallitusmuodossa turvattuihin kansalaisten yleisiin oikeuksiin, joutuu tutkimaan asian laajemmalti. Pohdittavaksi tulee — edellä kosketeltujen yleisten periaatteiden soveltamisen ohessa — lähinnä kysymys siitä, voisivatko hallitusmuodon omaisuussuojaa ja kotirauhaa koskevat säännökset muodostua esteiksi suunnitellulle lainsäädäntötoimelle. Ainakin seuraaviin seikkoihin joudutaan nähdäkseni tällöin kiinnittämään huomiota.

Elinkeinonharjoittajille pantava velvollisuus tietojen ja selvitysten antamiseen, mikä käsittää myös liike- ja ammatissalaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden, merkitsee varsin syvälle käypää kajoamista kansa-

laisten omaisuusoikeuksiin. Turva väärinkäytöksiä vastaan jää heikonlaiseksi, kun se supistuu vain rangaistusuhkaan lain myöntämän oikeuden perusteella selville saadun liike- tai ammattisalaisuuden ilmaisemisesta ja hyväksikäyttämisestä. Mitään säännöllisin muutoksenhakueinoin toteuttavaa oikeusturvaa ei elinkeinonharjoittaja nauti tietojen antamisvelvollisuuden laajuuteen nähden, vaan voi valtioneuvosto velvoittaa hänet antamaan mitä tahansa määrättyä kysymystä koskevia tietoja vain sillä niinkään valtioneuvoston harkinnan varassa olevalla rajoituksella, ettei tietojen antaminen tuota kohtuutonta vaivaa elinkeinonharjoittajalle. Kun lopuksi lainsäädäntötoimella tavoiteltavan julkisen edun voimakkuus on joka tapauksessa otettava huomioon ainakin yhtenä asian arvosteluun vaikuttavana tekijänä, päädytään nähdäkseni tällöinkin – vaikka siis itse pääperiaatteeseen nähden asetuttaisiin toiselle kannalle, kuin mitä minä puolestani pidän oikeana – vastamaan kieltävästi esitettyyn kysymykseen.

Mitä vihdoin tulee lakiehdotuksen mukaisesti viranomaisille uskotavaan valtaan toimittaa ja toimituttaa tarkastuksia saatujen tietojen todenperäisyyden tarkistamista varten, ei se, kun tarkastukset on rajoitettu koskemaan vain tuotantolaitoksia sekä liike- ja toimistohuoneistoja, nähdäkseni loukkaa kansalaisten perustuslailla suojattuja oikeuksia. Tosin on »kotirauhan» käsitteelle Suomen rikosoikeudessa annettu melko lavea sisältö. Niinpä *Serlachius* kirjoittaa: »Eri mieltä ollaan joskus oltu siitä, suojaako rikoslaki rauhan sellaisissakin taloissa tai huoneistoissa, kuten esim. liikekonttoreissa, kauppapuodeissa, tehtaissa j.n.e., jossa ei kukaan asu ja jotka siis eivät ole kenenkään koteja mutta joissa väkeä kuitenkin säännöllisesti on ainakin määrätunnit vuorokaudessa. Kysymykseen on Suomen oikeuden kannalta vastattava myöntävästi. Jo se seikka, että rikoslaki (24:5) raskaammanlaatuisena rankaisee rauhan häiritsemistä esim. virkahuoneessa, todistaa, että kotirauha tässä suhteessa ulottuu varsinaista »kotia» ulommaksi.» (*Serlachius*, Suomen rikosoikeuden oppikirja II 2. pain., Helsinki 1924, s. 156.) Vielä voidaan mainita, että oikeuskäytännössä on ilman laillista oikeutta tehtaaseen tunkeutunut tuomittu kotirauhan rikkomisesta. Mutta hallitusmuodossa on kotirauhan käsite mielestäni suppeampi. Kotirauhaa koskevan säännöksen paikka hallitusmuodossa – sehän sisältyy »kansalaisten yleisiä oikeuksia ja oikeusturvaa» käsittelevään lukuun – viittaa siihen, että tässä säännöksessä tarkoitetaan todella vain varsinaista kotia ja asuntoa, eikä esim. liike- ja toimistohuoneistoja.

Helsingissä 26 päivänä helmikuuta 1947.

Lausunto perustuslakivaliokunnalle 15. 6. 1947 lakialoitteesta n:o 6/1947 vp. laiksi eräiden tuotanto- ja liikelaitosten kansallistamisesta sekä luonnonrikkauksien ja ulkomaankaupan ottamisesta valtion haltuun.

Valiokunta on pyytänyt minua antamaan lausunnon ed. Pessin ym. 14 päivänä helmikuuta 1947 päivätyistä ehdotuksesta laiksi eräiden tuotanto- ja liikelaitosten kansallistamisesta sekä luonnonrikkauksien ja ulkomaankaupan ottamisesta valtion haltuun (lakial. n:o 6/1947 vp.). Otaksuen, että mielipidettäni on tarkoitettu kuulla ainoastaan asian oikeudellisesta puolesta ja lähinnä siitä, voidaanko ehdotettu laki saattaa voimaan tavallisena lakina vai vain perustuslainsäädäntöjärjestystä käyttäen, esitän kunnioittaen lausuntonani seuraavaa.

Omaisuuksuojaa koskevat perussäännökset sisältyvät voimassaolevassa oikeudessamme v:n 1919 hallitusmuodon 6 §:n 1 ja 3 momenttiin, joissa lausutaan, että jokainen Suomen kansalainen on lain mukaan turvattu mm. omaisuuden puolesta (1 mom.) ja että omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla (3 mom.). Yleisesti hyväksytyn käsityksen mukaisesti on »lain» HM 6 §:n 1 momentissa ymmärrettävä tarkoittavan oikeusjärjestystä yleensä eriasteisine säädöksineen (perustuslaki, tavallinen laki, presidentin antama asetus, valtioneuvoston päätös). HM 6 §:n 3 momentissa sensijaan katsotaan lailla tarkoitettavan nimenomaan juuri »tavallista» lakia, so. lakia, joka on säädetty normaalia lainsäädäntömenettelyä eikä perustuslainsäädäntöjärjestystä käyttäen. Rajan perustuslakivoimaisten ja vain tavallisen lain varassa olevien oikeushyvien välillä jättää HM 6 §:n 1 mom. epämääräiseksi. Tämä raja ei käsitykseni mukaan yleensä määräydy suojanalaisten oikeuksien laadullisten eroavaisuuksien mukaan, vaan on kysymyksessä lähinnä vain aste-ero: vähäisemmät omistusoikeuden rajoitukset ja muut kajoamiset yksityiseen »omaisuuteen» voidaan saattaa voimaan tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, kun taas ankarammat, syvemmälle käyvät tähän oikeushyvään puuttumiset voidaan toteuttaa vain perustuslainsäädäntöjärjestystä käyttäen. Tähän jälkimmäiseen ryhmään kuuluvana on — kuten olen aikaisemmin toisessa yhteydessä esittänyt — HM 6 §:n 3 momenttiin sisältyvän erityissäännöksen perusteella aina pidettävä tosiasiallisesti taloudellista merkitystä omaavaa »omaisuuden» siirtämistä toiselle oikeussubjektille (Lakimies 1947 s. 208). Ellei siis tällaista siirtoa voida pitää yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan tapah-

tuvana pakkolunastuksena, voidaan se järjestää vain perustuslainsäädäntöjärjestyksessä voimaansaatetulla lailla.

Kun tältä teoreettiselta näkökannalta lähtien käy tarkastelemaan esilläolevaa kansallistamislakiehdotusta, joutuu toteamaan, että ehdotuksen mukaisesti kansallistaminen tulisi toteutettavaksi siirtämällä omaisuuksia valtiolle (2 ja 4 §), ja että tämän ohessa ulkomaankauppa otettaisiin valtion monopoliksi. Näin ollen näyttää sopivin menettelytapa selvitettäessä lakiehdotuksessa tarkoitettujen toimenpiteitten soveltuvaisuutta hallitusmuodon omaisuussuojajärjestelmään olevan se, että ensin selvitetään, voidaanko ehdotettujen kansallistamistoimien toteuttamiseksi välttämättömiä omaisuuden siirtoja pitää pakkolunastuksena yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan. Jos vastaus muodostuu myönteiseksi, on seurauksena se, ettei hallitusmuodon omaisuusturvaa koskevien säännösten voida katsoa olevan esteenä ehdotettujen toimenpiteitten toteuttamiselle tavallisella lailla, sillä jos kerran omaisuudensiirto kansallistamistarkoituksessa voidaan järjestää normaalia lainsäädäntömenettelyä käyttäen, voidaan luonnollisesti tässä järjestyksessä toteuttaa myös lievemmanasteisia omistusoikeuteen kajoamisia, kuten esim. jonkin elinkeinohaaran, tässä ulkomaankaupan monopolisoiminen valtiolle. Jos taas päädytään kieltävään vastaukseen HM 6 §:n 3 momentin soveltamisen suhteen, on toisessa vaiheessa tutkittava, mitä merkitystä HM 6 §:n 1 momentilla saattaa olla ehdotetun lain tarkoittamien järjestelyjen voimaansaattamisen kanalta.

Onko »kansallistamista» pidettävä HM 6 §:ssä tarkoitettuna »yleisenä tarpeena»? Viittaen tässä suhteessa ns. sosialisimiskomitealle antamaani ja perustuslakivaliokunnassakin nähtävänä olleeseen lausuntooni kysymyksestä, voidaanko eduskunnassa paraillaan käsiteltävänä oleva ehdotus »laiksi elinkeinonharjoittajien ja viranomaisten velvollisuudesta antaa tietoja eräissä tapauksissa» saattaa voimaan perustuslainsäädäntöjärjestystä noudattamatta. Kirjoitin tässä 26 päivänä helmikuuta 1947 päivätyssä lausunnossani mm., että sosialisiminen ei ole verrattavissa maanpuolustuksen tehostamiseen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassapitämiseen, terveydellisten vaarojen torjumiseen ja muihin samankaltaisiin julkisiin intresseihin, joiden suojaamiseksi tai edistämiseksi kajoaminen kansalaisten perusoikeuksiin on voitu lailla tehdä mahdolliseksi. Sosialisiminen merkitsee ainakin oleellissimmalta osaltaan valtion taloudellisen eli »yksityisen» edun edistämistä. Kun valtio yksityisen omistusoikeuden ja elinkeinovapauden pohjalle rakentuvan yhteiskuntamuodon vallitessa käy yrittä-

jänä osallistumaan elinkeinoelämään, se laskeutuu imperiumin, julkisen vallan käyttäjän asemasta hallintoalamaisen tasolle. Silloin, voidaan sanoa, valtio ei enää toimi vain elinkeinoelämän ylä- ja ulkopuolisena valvojana ja väärinkäytösten estäjänä, vaan se ottaa kilpailijan asenteen elinkeinonharjoittajiin. Sosialisoimisen kautta toteutettavaa valtion taloudellista hyötymistä ei voida pitää sellaisena ensiarvoisena julkisena intressinä kuin esim. yleisen turvallisuuden suojaamista ja terveydellisten vaarain torjumista.

Edelleen totesin lausunnossani, että yleisen edun vaatimana ei suinkaan voida pitää kaikkea sitä, mikä on valtiolle hyödyllistä. »Aivan yksimieliset ovat kaikki pakkolunastuksen tutkijat olleet siitä», kirjoittaa *Talas* (Suomen pakkolunastuslainsäädäntö I s. 104), »että yrityksiä varten, joihin valtio tahi julkisoikeudellinen korporatio ryhtyy yksistään ansiotarkoituksessa, ei voida myöntää pakkolunastusta». Yhtä selvä on *Ståhlbergin* kanta: »Niinpä ei olisi oikein valtiollekaan myöntää pakkolunastusta mitä tarkoitusta varten tahansa, esim. ainoastaan rahallisen hyödyn saamiseksi» (Suomen hallinto-oikeus, Yleinen osa s. 419; ks. myös Lakimies 1930 s. 242). *Erich* taas kirjoittaa sosialisoimisesta seuraavaa: »Milloin omaisuuden pakollinen siirto tapahtuu sosialisoinen eli yhteiskunnallistuttamisen tarkoituksessa, ei tämä ole pakkolunastusta, siinä kun ei silloin ole puhetta määrätystä yleisestä tarpeesta ja sen vaatimasta määrätystä expropriationsitoimenpiteestä. HM 6 §:stä johtuu tietenkin, että perustuslainsäädäntöjärjestystä tällöin on noudatettava» (*Erich*, Suomen valtio-oikeus I s. 227). Samaan tulokseen päätyy *Kastari* äskettäin ilmestyneessä tutkimuksessaan »Sosialisoimisen perustuslaillisista edellytyksistä» (s. 49).

Perustuslakivaliokuntakin on nähdäkseni joutunut ottamaan kannan tässä kysymyksessä antaessaan 21 päivänä toukokuuta 1947 lakivaliokunnalle lausuntonsa n:o 4 siitä, onko mainittu ehdotus laiksi elinkeinonharjoittajien ja viranomaisten velvollisuudesta antaa tietoja ja selvityksiä eräissä tapauksissa käsiteltävä perustuslain säätämisestä voimassa olevassa järjestyksessä. Valiokunta vastasi kysymykseen myöntävästi lähtien ilmeisesti siitä käsityksestä, ettei sosialisointi ole sellainen yleinen tarve, jonka toteuttamiseksi voitaisiin tavallista lainsäädäntöjärjestystä käyttäen vähentää omaisuuden perustuslain-suojaa. Ja jos tälle kannalle asetutaan kysymyksen ollessa vain tietojen hankkimisesta sosialisoinen suunnittelua varten, on luonnollisesti vielä suuremmalla syyllä katsottava, että perustuslainsäädäntöjärjestykseen turvautumista ei voida välttää käytäessä suorittamaan omaisuudensiirtoja sosialisoinen toteuttamiseksi.

Kun omaksumani käsityksen mukaisesti sosialisointi ei ole HM 6 §:n 3 momentin tarkoittama »yleinen tarve», ja tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen käyttäminen esilläolevaa kansallistamislakiehdotusta eduskunnassa käsiteltäessä käy jo senvuoksi mahdottomaksi, on oikeastaan tarpeetonta ryhtyä yksityiskohtaisesti selvittämään kysymystä, voidaanko lakiehdotuksen mukaan kansallistetuista yrityksistä maksettavaa korvausta pitää HM 6 §:n 3 momentin tarkoittamana täytenä korvauksena. Rajoitunkin näinollen vain aivan lyhyesti käsityksenäni esittämään, ettei täyden korvauksen periaate tule tyydytetyksi sillä mitä lakiehdotuksen 5 § korvauksista säättää. »Täysi» ei ole korvaus, joka maksetaan halpakorkoisilla, ensi vuosina kokonaan korottomilla, ja vasta kymmenien vuosien kuluttua lunastettavilla obligatioilla, joiden aikaisempi rahaksimuutto nimellisarvoonsa — vaikkakin se tehtäisiin luvalliseksi — ei olisi käytännössä mahdollista. Lisäksi liittyy täyden korvauksen periaatteeseen nähdäkseni se vaatimus, että korvauksien määräämisessä noudatettava menettely ja oikeusturvakeinot järjestetään lailla.

Olen siis tullut siihen tulokseen, että lakiehdotuksen 2 §:ssä tarkoitettuja kansallistamistoimia ei voida toteuttaa tavallisella lailla ensiksi siitä syystä, että niiden ei voida katsoa tapahtuvan HM 6 §:n 3 momentissa tarkoitetun »yleisen tarpeen» vuoksi, ja toiseksi senvuoksi, että 5 §:n mukaista korvausta ei voida pitää »täytenä». Ehdotus on näiltä osin, jotka sisältävät syvälle käyvän kajoamisen yksityiseen omistusoikeuteen, toteutettavissa vain perustuslainsäädäntöjärjestystä käyttäen.

Siirryn sitten kysymykseen, voidaanko lakiehdotuksen 3 §:n säännös ulkomaankaupan ottamisesta valtion monopoliksi saada voimaan tavallisella lailla.

Totean ensiksi sen, että säännös ei merkitse ulkomaankauppaa harjoittavien yritysten siirtymistä valtiolle, (mikäli siirtyminen ei aiheutuisi 2 §:stä). Seurauksena 3 §:n voimaansaattamisesta olisi vain se, etteivät ulkomaankaupan alalla toimivat yritykset enää saisi jatkaa tätä toimintaansa, mutta niiden varsinaiseen omaisuuteen ei kajottaisi. Toiselta puolen ei niille lakiehdotuksen mukaan myöskään maksettaisi mitään korvausta toimenpiteen niille aiheuttamista vahingoista.

Kysymys siitä, miten monopolisoinnin muodossa tapahtuvaan valtion vaikutusvallan lisäämiseen elinkeinoelämässä on hallitusmuodon omaisuussuojasäännösten kannalta suhtauduttava, on paljon vaikeampi ja monihaaraampi kuin edellä selvitetty kysymys varsinaisten omaisuussiirojen muodossa tapahtuvan kansallistamisen arvostele-

sesta hallitusmuodon 6 §:n säännösten valossa. Senvuoksi en pyrikään seuraavassa kehittämään mitään systeemiä tai yleisiä periaatteita, joihin nojautuen monopolikysymykset voitaisiin kaikissa esiintyvissä tapauksissa ratkaista. Rajoitun määräämään kantani tarkasteltavana olevan lakiehdotuksen 3 §:ssä tarkoitettuun ulkomaankaupan monopolisointiin.

Lähtökohdaksi on tällöin otettava HM 6 §:n 1 momentin sisällön selvittely. Olen katsonut tämän lainkohdan sisältävän ensiksikin sen, että vähäiset kajoamiset yksityiseen omistusoikeuteen voidaan saattaa voimaan tavallisella lailla, kun sensijaan syvemmälle käyvät puuttumiset tähän oikeushyvään voidaan toteuttaa vain perustuslainsäädäntöjärjestystä käyttäen. Edelleen on asian arvostelussa otettava huomioon lainsäädäntötoimella toteutettava tarkoitus. Mitä voimakkaammasta ja pakottavammasta yleisestä edusta on kysymys, sitä pitemmälle meneviä kajoamisia hallitusmuodon toisessa luvussa mainittuihin kansalaisten yleisiin oikeuksiin voidaan saattaa voimaan tavallista lainsäädäntöjärjestystä noudattaen. Ja vielä on, harkittaessa yksityistapauksittain kumpaa tietä kulloinkin on käytettävä, kiinnitettävä huomiota siihen, miten tehokkaasti ja täydellisesti suunniteltu uusi lainsäädäntö hyvittää ja poistaa niitä haittoja, joita kansalaisten oikeuksiin kajoamisesta hänelle aiheutuu. Jos hyvitys ja oikeusturvakeinot ovat riittävät, saattaa tämä vaikuttaa sillä tavoin, että toimenpide, joka muutoin vaatisi perustuslainsäädäntöjärjestyksessä annettavan valtuutuksen, käy toteutettavaksi tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Ulkomaankauppamonopolin voimaansaattaminen, erittäinkin kun mitään siirtymiskautta ei ole määrätty, sisältää epäilemättä varsin ankaran puuttumisen yrittäjän toimintavapauteen ja voi muodostua taloudellisesti hyvin raskaaksi toimenpiteen kohteeksi joutuville. Monopolin toteuttamista ei voida, mikäli se tapahtuu vain tulojen hankkimiseksi valtiolle, pitää ensiasteisen tärkeänä julkisena intressinä. Kun lakiehdotuksessa lisäksi vielä ei ole järjestetty mitään säännöllisin oikeusturvakeinoin suojattua mahdollisuutta hyvityksen saamiseen menetetyistä elinkeino-oikeudesta, päädyn siihen käsitykseen, että *lakiehdotuksen 3 §:ää ei voida saattaa voimaan tavallista lainsäädäntömenettelyä noudattaen*. Mutta vastaus saattaisi muodostua toisenlaiseksi, jos voitaisiin osoittaa, että kansantaloudelliset tai muut yleiset syyt vaativat ulkomaankaupan keskittämistä valtion käsiin, ja jos toimenpiteen ankaruutta lievennettäisiin esim. määräämällä kohtuullisen pituinen siirtymiskausi tai maksamalla korvausta niille, joihin toimenpide kohdistuu (näin myös *Björksten, Förvärvade rättigheter och lagars*

retroaktivitet, JFT 1925 s. 122). — Ajatuskulku, jota seuraten olen tässä päättänyt käsitykseen, että ulkomaankauppanomopoli on toteutettavissa vain perustuslainsäädäntöjärjestyksessä säädettävällä lailla, edellyttää sen tunnustamista, että oikeus käynnissä olevan elinkeinon jatkuvaan harjoittamiseen ainakin tietyissä rajoissa nauttii perustuslain suojaa. »Omaisuus» hallitusmuodon 6 §:n mielessä onkin meillä aina ymmärretty melko laveasti. »Perustuslain suoma turva», kirjoittaa *Erich*, »ei tarkoita ainoastaan omistusoikeutta varsinaisessa merkityksessä, vaan myöskin rajoitettuja esineoikeuksia, samoin esim. n.s. kirjallista omistusoikeutta, vieläpä yleensä *varallisuus oikeudellisia* intressejä, jotka ovat oikeuskeinoin toteutettavissa» (samoin *Björkstén*, JFT 1926 s. 476; *Kaira*, Merimieseläkelaitoksen oikeudellisesta asemasta, LM 1936 s. 261; *Hakkila*, Suomen tasavallan perustuslait s. 42; *Kastari*, ed. main. teos s. 25). Eri mieltä voidaan ehkä olla siitä, onko oikeus elinkeinon jatkuvaan harjoittamiseen sellaisenaan, in abstracto, hallitusmuodon suojaama. Omasta puolestani asetun tässä kysymyksessä kielteiselle kannalle. Mutta jos liikkeenharjoittaja on esim. rakentanut lastauslaitteita, jotka käyvät arvottomiksi kun ulkomaankauppa monopolisoidaan valtiolle, kajotaan hänen perustuslain suojaamiin oikeuksiinsa. Lainsäädäntökäytännöstä mainitsen esimerkkinä, joka tukee omaksumaani kantaa ja mahdollisesti oikeuttaisi vielä pitemmällekin meneviin johtopäätöksiin, lain merivakuutusliikkeen harjoittamisen väliaikaisesti rajoittamisesta (as.kok. n:o 1035/1942). Tällä 30 päivänä joulukuuta 1942 voimaan tulleella lailla tehtiin oikeus merivakuutusliikkeen harjoittamiseen valtioneuvoston annettavasta toimiluvasta riippuvaksi kaikille niille, jotka eivät jo 1 päivänä joulukuuta 1942 harjoittaneet tällaista toimintaa. Laki säädettiin perustuslainsäädäntöjärjestyksessä, kun — kuten hallituksen esityksen perusteluissa lausutaan — »laki talouselämän säännöstelystä poikkeuksellisissa oloissa ei koske vakuutusliikettä ja kun hallituksella ei ole muuhunkaan lakiin perustuva valtaa rajoittaa merivakuutusliikkeen harjoittamisoikeutta» (hall. esit. n:o 149/1942 vp.).

Kolmas kohta kansallistamislakiehdotuksessa, johon on kiinnitettävä huomiota lainsäädäntöjärjestyksen kannalta ehdotusta tarkastettaessa, on 9 §. Siinä julistetaan mitättömiksi kaikki sellaiset kansallistettavien yritysten nimissä tehdyt oikeustoimet, joihin on ryhdytty 1 päivänä tammikuuta 1947 tai sen jälkeen ja jotka vahingoittavat kansallistettujen yritysten toimintaa ja oikeuksia ja joista on syytä olettaa, että niihin on ryhdytty aikomuksessa vaikeuttaa kansallistamisen toteuttamista.

Kun tämä säännös tulisi takautuvasti vaikuttaen koskemaan myös vilpittömässä mielessä olleitten ulkopuolisten oikeuksia, estää HM 6 § saattamasta sitä voimaan muutoin kuin perustuslainsäädäntöjärjestystä noudattaen (Vert. esim. laki kaivoslain soveltamisesta ennestään voimassaoleviin valtauksiin, as.kok. n:o 274/1943).

Käsitykseni on siis se, että kansallistamislaki sen 2, 3, 4, 5 ja 9 §:ään sisältyvien säännösten vuoksi on saatettavissa voimaan vain perustuslainsäädäntöjärjestystä noudattaen.

Lakitekniseltä kannalta ja asiallisestikin ehdotus – jos sitä käydään perustuslainsäädäntöteitse toteuttamaan – kaipaa useissa suhteissa tarkistusta, jonka en kuitenkaan ole katsonut varsinaisesti kuuluvan minulle uskotun tehtävän puitteisiin. Rajoitun senvuoksi vain aivan lyhyesti viittaamaan erääseen näkökohtaan, johon mielestäni on kansallistoimenpiteitä suunniteltaessa kiinnitettävä erityistä huomiota. Tarkoitin ulkomaalaisten oikeusasemaa. Asianlaitahan on nimittäin niin, että vaikka ulkomaalaiset eivät hallitusmuotomme mukaan muodollisesti nauti edes samaa perusoikeussuojaa kuin oman maan kansalaiset, valtion tosiasiallisesti on useissa tapauksissa suhtauduttava heihin jopa suuremmalla varovaisuudella kuin omiin kansalaisiinsa (lähemmin kirjoituksessani »Kansalaisten perusoikeuksista», LM 1932 s. 116 ja 111).

Helsingissä 15 päivänä kesäkuuta 1947.

Lausunto perustuslakivaliokunnalle 25. 9. 1950 hallituksen esityksestä n:o 89/1949 vp. laiksi väestörekisteristä.

Valiokunta on pyytänyt minua lausumaan käsitykseni siitä, voidaanko hallituksen esitykseen n:o 80/1949 vp. sisältyvä ehdotus laiksi väestörekisteristä Eduskunnassa käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa ns. tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, vai sisältääkö ehdotus säännöksiä, jotka edellyttävät valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n (perustuslainsäädäntömenettely) tai 31 §:n 2 momentin (kirkkolainsäädäntömenettely) tarkoittamaa käsittelyjärjestystä. Saamani tehtävän täyttämiseksi esitän kunnioittaen seuraavaa:

Yhdyn täysin siihen, mitä hallintoneuvos *Eino J. Ahla* on kreikkalais-katolisen kirkon osalta esittänyt perustuslakivaliokunnalle samoista

kysymyksistä antamassaan 25 päivänä toukokuuta 1950 päivätyssä laajassa ja asiaa monipuolisesti valaisevassa lausunnossa.

Niinikään näyttää minusta oikealta se kielteinen lopputulos, johon *Ahla* on lausunnossaan päätenyt sen kysymyksen suhteen, voidaanko seurakunnallisten viranomaisten rekisterinpitoa koskevia säännöksiä kirkkolain 146 §:n 2 ja 3 momentin nojalla antaa muusta kuin kirkon omia intressejä palvelevien luetteloiden pitämisestä. Tosin saattaisi puhtaasti objektiivinen, vain lain sanamuodosta kiinnipitävä tulkinta johtaa päinvastaiseen tulokseen, ja minun ensimmäinen ajatukseni luettuani puheenaolevat lainkohdat olikin se, että kun ne v. 1944 on muutettu nykyiseen muotoonsa, tarkoituksena on ollut valmistaa tietä väestörekisterireformille. Lainvalmistelutöistä en ole kuitenkaan löytänyt mitään tukea tälle ajatukselle. Ja kun *Ahlan* historiallisesti perustelma tulkinta ei millään tavoin ole ristiriidassa lain sanamuodon kanssa, lienee sitä pidettävä oikeana. Katson näinollen, että *kirkkolain 146 §:n 2 ja 3 mom. eivät anna valtioneuvostolle valtaa velvoittaa seurakuntien viranomaisia suorittamaan yleisen väestörekisterin pitämiseen kuuluvia tehtäviä*.

Asiassa ei kuitenkaan varsinaisesti ole kysymys tästä, vaan siitä, voidaanko seurakunnalliset viranomaiset *lainsäädäntöteitse*, ns. tavalista lainsäädäntömenettelyä käyttäen velvoittaa mainitunlaisten tehtävien suorittamiseen. Kun olen tässä peruskysymyksessä päätenyt osittain toisiin lopputuloksiin kuin *Ahla*, on minun syytä perustella tarkemmin käsityksiäni. Seuraan tällöin sellaista järjestystä, että otan ensiksi selvitettäväksi, edellyttääkö ehdotetun väestörekisterilainsäädännön voimaansaattaminen perustuslainsäädäntömenettelyn käyttämistä. Sitten käyn tutkimaan, onko ehdotuksessa väestörekisterilaiksi säännöksiä, jotka voidaan saattaa voimaan vain kirkkolainsäädäntömenettelyä seuraten.

I.

Muuta syytä perustuslainsäädäntöjärjestyksen käyttämiselle tuskin voidaan esillä olevassa tapauksessa ajatella kuin se, että pappissäädyn erioikeudet olisivat esteenä ehdotetun järjestelyn toteuttamiselle tavalista lainsäädäntömenettelyä seuraten. Säätyjen erioikeuksista on näet VJ 67 §:n 3 mom. mukaisesti voimassa, mitä saman pykälän 1 ja 2 momentissa on säädetty perustuslaista.

Tarkasteltaessa yleisesti ottaen säätyerioikeuksien merkitystä voimassa olevassa oikeusjärjestyksessämme, on syytä ensiksi panna

merkille se seikka, että v:n 1919 HM täytäntöönpanolakeineen ei kumonnut säätyerioikeuksia, vaikkakaan se ei niitä myöskään nimenomaan vahvistanut. Hallitusmuotoreformi jätti koskemattomaksi v:n 1906 VJ 60 §:n 3 momentin, jonka mukaan säätyerioikeuksista oli voimassa, »mitä ylempänä perustuslaista on säädetty». Kun tämä menettelyä koskeva säännös olisi ollut tarkoitukseton, ellei säätyerioikeuksia olisi ollenkaan ollut olemassa, on tietoisopissa pidetty ilmeisenä, että HM ei ole kumonnut vuosina 1723 ja 1789 annettuja säätyerioikeuksia, ei edes niissä osin, joissa ne tuottavat erikoisetuja yksityisille kansalaisille.¹⁾ Tämä kanta on omaksuttu myös lainsäädäntökäytännössä.²⁾

Siirryttäessä sitten tutkimaan nimenomaan juuri pappisprivilegioitten merkitystä väestörekisterilain säätämisyjärjestyksen kannalta katsot-

¹⁾ *Erich*, Suomen valtio-oikeus I, s. 222; *Hakkila*, Suomen tasavallan perustuslait, s. 575.

Mainittakoon, että Hm 5 § («Suomen kansalaiset ovat yhdenvertaiset lain edessä»), jonka ehkä voisi ajatella kumonneen säätyerioikeudet, ei historiallisesti katsoen suuntaudu näitä oikeuksia vastaan. Säännöksen perustelu perustuslakivaliokunnan mietinnössä, josta se on HM:oon tullut, oli hyvin lyhyt, eikä siinä ollenkaan mainita erioikeuksia. (Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 2 hallituksen esityksen n:o 17/1919 vp. johdosta.)

²⁾ Ainakin seuraavia lakeja säädettyäessä on perustuslainsäädäntöjärjestystä käytetty säätyerioikeuksien suojatun aseman vuoksi:

1) L papiston erioikeuksien 13 kohdan muuttamisesta (318/1923: koskee armovuosietua).

2) L pormestarin ehdottamis- sekä neuvosmiesten ja maistraatinsihteerin valitsemis-oikeudesta (302/1927).

3) L evankelis-luterilaisten hiippakuntien arkkipiispan ja piispain palkkauksen perusteista (142/1928).

4) L ritariston ja aatelin sekä papiston erioikeuksiin sisältyvien, vangitsemista koskevien säännöksiin kumoamisesta (518/1948).

5) L Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle 6 päivänä joulukuuta 1869 annetun kirkkolain yhdeksännekolmatta luvun muuttamisesta (384/1949; koskee papin velvollisuutta siirtyä toiseen virkaan).

6) L evankelis-luterilaisten seurakuntien pappien ja kanttori-urkuriin oikeudesta eläkkeeseen ja seurakuntien velvollisuudesta suorittaa eläkkeiden maksamisesta aiheutuvat kustannukset (744/1949; koskee virka- ja armovuodenedun korvaamista rahalla).

7) L oikeudesta poiketa 16 päivänä lokakuuta 1723 annettuihin papiston erioikeuksiin sekä pappissäädyille 2 päivänä maaliskuuta 1789 annettuun kuninkaalliseen vakuutukseen sisältyvistä säännöksistä (746/1949; koskee aroamisikää).

Tässä yhteydessä voidaan vielä viitata siihen, että uskonnonvapauslain (267/1922) johtolauseessa nimenomaan muutetaan ja kumotaan papiston erioikeuksien eräitä kohtia.

Lainvalmisteluasiakirjoista ei selvästi ilmene, onko säädettyäessä lakia kirkonlainasta (459/1944) perustuslainsäädäntöjärjestystä käytetty privilegiosuojan vai HM:n yleisen omaisuussuojan vuoksi, mutta edellinen vaihtoehto näyttää todennäköisemmältä.

tuna, on syytä ensiksi toistaa tässä se kohta (kahdeksannen kohdan alkuosa 16 päivänä lokakuuta 1723 annetussa privilegiokirjassa), johon perustuslainsäädäntöjärjestyksen käytön asiassa täytyisi perustua:

»Siitä syystä että ne rasittavat sota-asiat, jotka kauwan aikaa perätyksin owat waiwanneet Waltakuntaa ja isänmaata, owat waikuttaneet, että Kirkkoherrain maalla on täytynyt sotawäenotoissa, weronwähennyksissä ja muiden luetteloiden kirjoittamisessa ruokakuntien ja sawujen mukaan, sekä useampain ylimääräisten apuwerojen maksamisessa walmistaa ja toimittaa luettelot pitäjäläisistänsä ja sanankuulijoistansa; ja koska Papisto on walittanut, että he sen kautta sekä paljon estyvät wirkainsa toimituksissa, että myös usein joutuvat wihaan ja epäsopuun sanankuulijoidensa kanssa, muutoin paitse sitä saawat siitä kärsiä kowia ja wääristelewiä puheita; niin olemme Me tahtoneet heidät tästälähin armossa wapauttaa sekä kaikesta luettelojen kirjoittamisesta, paitse kymmenyksenluetteloiden, että myös siitä waiwasta ja wastuksesta, joka henkikomisariuksen johdesäännön mukaan tähänasti heidän welwollisuutenansa ollut on, niin etteiwät wast'edes ole welkapääät tulemaan henkikirjoituksiin, toimittamaan luetteloita tahi niitä allekirjoittamaan, waan heidän tulee ainoastaan pyynnöstä henkikomisariuksen noudatukseksi antaa kirkonkirja tahi ote siitä.»

Hermanson ja Ingman ovat 7 päivänä lokakuuta 1919 tilastolliselle keskustuimistolle antamassaan lausunnossa esittäneet tästä privilegiosäännöksestä johtuvan seuraavaa:

»Jos olisi tarkoitus vastaisuudessa antaa siviilirekisterin pitäminen tai sen yhteyteen kuuluvia tehtäviä papistolle, niin eivät tosin kirkkolain 146 ja 147 § asettaisi esteitä, mutta sensijaan kylläkin se säännös 1723 vuoden papiston erioikeuksissa, jonka nojalla papisto on vapautettu »kaikesta luettelojen kirjoittamisesta» (paitsi erikoisesti mainittujen). Säännös, joka asettaisi papistolle sanotun rasituksen, olisi niin ollen käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 60 §:n säätämässä järjestyksessä, jotapaitsi kirkolliskokouksen lausunto tällaisessa asiassa olisi vaadittava, koska sen olisi katsottava olevan kirkon suhdetta valtioon koskevan kysymyksen (kirkkolain 14 ja 455 §).» (*Robert Hermanson*, Lausuntoja ja mietintöjä, Helsinki 1933, s. 33).

Siteerattu lausunto sisältyy liitteenä n:o 1 väestötilastokomitean mietintöön.³⁾ Komitea on mietinnössään (s. 31–32) yhtynyt *Hermansonin* ja *Ingmanin* siihen käsitykseen, että evankelisluterilainen papisto voitaisiin vain perustuslainsäädäntöjärjestystä käyttäen velvoittaa suo-

³⁾ Komiteanmietintö n:o 7/1923, s. 49–50.

rittamaan yleisen väestörekisterin pitämiseen kuuluvia tehtäviä. Samaan perusteeseen nojautuu myös *Ahla* asettuessaan alussa mainitussa 25 päivänä toukokuuta 1950 antamassaan lausunnossa sille kannalle, että Eduskunnassa käsiteltävänä oleva ehdotus laiksi väestörekisteristä sisältää perustuslainsäädäntömenettelyn käyttämistä vaativia säännöksiä.

Mielestäni on asiassa kuitenkin kiinnitettävä huomiota vielä seuraaviin näkökohtiin.

Uskonnonvapauslaissa (267/1922), joka on säädetty perustuslainsäädäntöjärjestyksessä ja jolla siis on voitu kumota erioikeuksia, pidetään lain 2 §:n mukaisesti uskonnollisena yhdyskuntana myös evankelis-luterilaista kirkkoa. Lain 23 §:ssä säädetään mm.: »Uskonnollisen yhdyskunnan hallituksen tulee pitää luetteloa yhdyskunnan jäsenistä sekä heidän lapsistaan, mikäli nämä eivät kuulu toiseen uskonnolliseen yhdyskuntaan. Sitäpaitsi sen tulee pitää niitä luetteloja, joita valtioneuvosto määrää, sekä antaa niihin perustuvia tietoja.»⁴⁾

Tämä säännös, joka on myöhemmältä ajalta kuin äskenmainittu *Hermansonin* ja *Ingmanin* lausunto, näyttäisi ratkaisevan selvittettävänä olevan kysymyksen hyvin suoraviivaisesti: mikäli puheenaoleva pappisprivilegioitten kahdeksas kohta on ollut positiivista oikeutta vielä uskonnonvapauslain voimaantullessa, on se silloin joka tapauksessa tullut kumotuksi. Mutta johtopäätöstä heikentää uskonnonvapauslain johtolause. Siinä näet sanotaan, että uskonnonvapauslaki muuttaa vuoden 1723 pappiserioikeuksien neljättä kohtaa ja kumoaa samojen erioikeuksien ensimmäisen kohdan. Olisiko tämä ymmärrettävä niin, että kahdeksannen kohdan voimassaolo olisi täten tullut vahvistetuksi?

Omasta puolestani en katso uskonnonvapauslain tarkoittaneen kumota pappisprivilegioitten 8 kohtaa. Mutta en myöskään voi katsoa sen tarkoittaneen nimenomaan vahvistaa tämän privilegiokohdan voimassaoloa. Mielestäni on uskonnonvapauslailla merkitystä esillä olevassa asiassa lähinnä sikäli, että se viittaa siihen suuntaan, ettei pappisprivilegioitten 8 kohtaa enää uskonnonvapauslain syntymisen aikoina pidetty voimassa olevana oikeutena.

Näin ymmärrettynä uskonnonvapauslain 23 § tukee samaa johtopäätöstä, johon johtaa se toteamus, että muita kuin yksinomaan kirkon sisäisiä tarpeita palvelevia luettelointi- ja ilmoitustehtäviä oli papistolle annettu jo ennen uskonnonvapauslain voimaantuloa säätämättä niiden

⁴⁾ Että evankelisluterilainen kirkko sisältyy tässä pykälässä tarkoitettujen uskonnollisten yhdyskuntien piiriin, käy selvästi ilmi uskonnonvapauslain täytäntöönpanoasetuksen (334/1922) 14 §:stä.

voimaansaattamisesta kuten privilegioitten kumoamisesta.⁵⁾ Uskonnonvapauslain voimaantulon jälkeiseltä ajalta on tällaisia luettelonpito- ja tietojenanto velvollisuutta koskevia säännöksiä hyvinkin lukuisasti. Aliviitteessä luetellaan niitä suuri joukko.⁶⁾

Olen viidennessä ja kuudennessa aliviitteessä esittänyt aineistoa sen osoittamiseksi, että lainsäädäntökäytäntö on jo kauan ja johdonmukaisesti ollut sillä kannalla, etteivät papiston luettelonpito- ja tiedonantamisvelvollisuudet rajoitu siihen, mitä on mainittu v:n 1723 privilegiosäännöksissä. Tämä käytäntö on niin vakiintunut, että hyvällä syyllä voidaan asettaa kysymys, eikö puheenaolevan privilegiosäännöksen ole katsottava desuetudon, jatkuvan ja johdonmukaisen soveltamatta jäämisen vuoksi käyneen oikeudellisesti merkityksettömäksi. Väestörekisterilain valmisteluvaiheetkin osoittavat hyvin, miten selvänä asiaa on pidetty. Mikäli olen saattanut havaita, ei eri hallintorivanomaisissa valmisteltaessa eikä edes kirkolliskokouksessa ole tullut esille sellainen

⁵⁾ Ks. esim. 9. 7. 1918 annetut asetus rikosrekisteristä ja asetus, joka sisältää määräyksiä papiston, eriuskolaisseurakuntain johtajain ja siviilirekisteriviranomaisten annettavista todistuksista; asetus Suomen väliaikaisen asevelvollisuuslain soveltamisesta 25. 2. 1919, 9 luvun 4 §; v:n 1898 holhouslain 32 § (puolivuositain luettelo kuolleista holhouslautakunnalle).

⁶⁾ 1) Asevelvollisuuslain soveltamisasetus (82/1941), 12 ja 85 §.

2) A kuolleisuustilastoa varten toimitettavista tiedoista (404/1935), 6 §.

3) A kansaneläkelain toimeenpanosta (147/1938), 37 § (870/1946; kuukausittain luettelo kuolleista kansaneläkelaitokselle).

4) Perintö- ja lahjaverolaki (378/1940), 66 § (puolivuositain luettelo kuolleista perintöverolautakunnalle).

5) Tulo- ja omaisuusverolaki (888/1943), 82 § (vuositain luettelo kuolleista ja muuttaneista verolautakunnalle).

6) Rokotusasetus (259/1936), 11 § (vuositain luettelo terveydenhoitolautakunnalle syntyneistä ja rokottamattomista).

7) L kadonneen henkilön julistamisesta kuolleeksi (15/1901), 4 § (62/1939; vuositain luettelo viralliselle syyttäjälle henkilöistä, joiden syntymästä edellisen kalenterivuoden päätyessä on kulunut vähintään 90 vuotta ja joiden elossa olemisesta viimeisten viiden vuoden aikana ei ole saatu tietoja).

8) A lapsilisälain täytäntöönpanemisesta (547/1948), 3 ja 4 § (velvollisuus ilmoittaa kuolemantapauksista ja avustaa luetteloiden tarkistamisessa).

9) A henkikirjoituksesta (777/1944), 21 § (velvollisuus antaa tietoja henkikirjaa varten).

10) A säännöllisen, yleisen väestölaskennan toimittamisesta annetun lain soveltamisesta (769/1949), 13 § (aineistoa tarkistettaessa tulee kirkkoherran tai hänen edustajansa olla saapuvilla).

Vielä voidaan tässä yhteydessä viitata velvollisuuksiin, joita papilla rekisterinpitäjänä on sukunimilain (328/1920) ja etunimilain (1265/1945) mukaan.

ajatus, että pappisprivilegiot saattaisivat muodostaa esteen lakiehdotuksen voimaansaattamiselle tavallista lainsäädäntötietä.

Tietenkään ei ole lupa unohtaa sitä, että tässä on kysymys perustuslainasteisesta säännöksestä, jonka on katsottava olevan paremmin panssaroidun desuetudon kuluttavaa vaikutusta vastaan kuin tavallisen lain. Niinikään on pidettävä mielessä se seikka, ettei uusiutuvakaan väärä menettely sellaisenaan riitä aikaansaamaan lain sitovuuden häviämistä ja että desuetudoon oikeutta muuttavana tekijänä yleensäkin on suhtauduttava suurella varovaisuudella.⁷⁾ Nämä ajatukset ovat varmaankin vaikuttaneet perustuslakivaliokunnan kannanottoon, kun se on lakivaliokunnalle 1. 6. 1948 antamassaan lausunnossa n:o 10 hallituksen esityksen n:o 184/1947 vp. johdosta sanonut mm. näin: »Aateliston ja papiston erioikeuksien niiden kohtien, joihin sisältyy säännöksiä vangitsemisesta, ei voida katsoa kumoutuneen säännösten käyttämättä jättämisen johdosta.»⁸⁾

Silloisen tapauksen ja nyt esillä olevan asian välillä on kuitenkin eräs tärkeä ja olennainen eroavaisuus. Edellisessä tapauksessa (vangitseminen) saattoi näet ymmärtääkseni olla kysymys vain hallinnollisesta käytännöstä ja mahdollisesti sen lisäksi tuomioistuinkäytännöstä, mutta ei lainsäädäntökäytännöstä. Nyt esillä olevassa asiassa (papiston rekisterinpitovelvollisuus) taas voidaan viitata pitkäaikaiseen lainsäädäntökäytäntöön. Säännöksiä papiston luettelonpito- ja tietojenanto-velvollisuudesta on annettu tavallisilla eduskuntalaeilla ja asetuksilla. Ilmeistä on, että lainsäädäntökäytännölle, joka lisäksi on yhdenmukainen täysin vakiintuneen hallinnollisen käytännön ja yleisen käsityksen kanssa, on annettava suurin mahdollinen merkitys desuetudon oikeutta muuttavaa merkitystä arvosteltaessa. Näin on asianlaita sitäkin suuremmalla syyllä, kun meillä ei varsinaisen lain osalta ole voimassa HM 92 §:n 2 momenttia vastaavaa säännöstä. Asetuksesta säädetään mainitussa HM:n kohdassa, että jos asetuksessa oleva säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, ei virkamies saa sitä noudattaa, ja tätäkin HM:n säännöstä on tulkittava niin, että vain aivan ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa olevaa asetuksen säännöstä voi viranomainen olla soveltamatta.⁹⁾ Laki sensijaan säännönmu-

⁸⁾ Lausunnon mukaisesti säädettiinkin L ritariston ja aatelin sekä papiston erioikeuksiin sisältyvien, vangitsemista koskevien säännösten kumoamisesta perustuslainsäädäntöjärjestystä käyttäen (as.kok. n:o 518/1948).

⁹⁾ *Erich*, Suomen valtio-oikeus II, s. 232.

kaisesti tulee viranomaisia ja hallintoalamaisia sitovaksi siinäkin tapauksessa, että sen perustuslainmukaisuudesta voisi olla epäilyksiä.¹⁰⁾

Lopuksi on vielä siltä varalta, että puheenaolevalla v:n 1723 privilegiosäännöksellä kaikesta edellä esitetystä huolimatta katsottaisiin voivan olla merkitystä väestörekisterilain säätämisyjärjestyksen kannalta katsottuna, otettava tämän säännöksen sisältö yksityiskohtaisemman tarkastelun alaiseksi. Tällöin on syytä erityisesti kiinnittää huomiota säännöksen tarkoitukseen. On pantava merkille se, että säännöksen tarkoituksena ei ollut yksinomaan papiston työmäärän vähentäminen, vaan sen estäminen, että papit verotus- ja sotaväenottoluetteloita laativina virkamiehinä joutuisivat epäsopuun tai huonoihin väleihin seurakuntalaistensa kanssa. Näin rajoitetuksi on *Hermanson* 1800-luvun lopulla selittänyt pappisprivilegioitten 8 kohdan alan.¹¹⁾ Ja kun säännös näin käsitettynä otetaan lähtökohdaksi, käy hyvin ymmärrettäväksi että lainsäädäntökäytäntö on muodostunut sellaiseksi kuin edellä on esitetty. Lainsäädäntökäytäntö ei ole seurannut sitä oletettua sääntöä, että papisto olisi vapautettu *kaikesta* muusta luetteloiden pidosta kuin kymmenysluettelon pitämisestä, eikä tällaista sääntöä näinollen myöskään voida ottaa lähtökohdaksi ratkaistaessa kysymystä väestörekisterilain säätämisyjärjestyksestä.

Kaiken tämän huomioon ottaen en puolestani ole voinut tulla vakuuttuneeksi siitä, että ehdotetun väestörekisterilain voimaansaataminen voisi pappiserioikeuksien suojan vuoksi tapahtua vain perustuslainsäädäntöjärjestystä käyttäen. En löydä riittäviä perusteita vastakkaiselle kannanotolle. Erityisesti haluan korostaa sitä, että *pääsääntö* on tavallinen lainsäädäntöjärjestys ja perustuslainsäädäntöjärjestyksen käyttö on *poikkeus*. Kun poikkeussäännöksiä ei saa tulkita

¹⁰⁾ Vrt. *Erich*, main. teos. s. 236. — Varauksiin, joita tekstissä viimeksi esitetystä säännöstä on tehtävä, ei ole syytä tässä kajota, koska esilläoleva tapaus ei voi joutua niiden piiriin. Rekisteröimistehtävien määräämistä pappien velvollisuudeksi ei näet missään tapauksessa voida pitää niin jyrkästi oikeusjärjestyksen perusteista poikkeavana, ilmeisesti perustuslainvastaisena tai kumouksellisena toimenpiteenä, että asiaa koskevan lainsäädännön voitaisiin ajatella tällaisesta syystä käyvän oikeudellisesti vaikutuksettomaksi.

¹¹⁾ *Hermanson*, Finlands statsförfattningsrätt II, 2 uppl. Helsingfors 1898, s. 208: »Presterskapet är icke skyldigt att för beskattnings- eller uppbördsändamål eller för utskrivningar upprätta förteckningar öfver sina församlingsbor.»

Edellä siteeratussa *Hermansonin* ja *Ingmanin* v. 1919 antamassa lausunnossa ei tähän näkökohtaan ole kiinnitetty huomiota.

laajentavasti, täytyisi esilläolevassa tapauksessakin voida hyvin selvästi osoittaa perustuslainsäädäntöjärjestyksen välttämättömyys, jotta tämä menettely voisi tulla käytettäväksi.

Vastaukseni asetetun kysymyksen ensimmäiseen osaan on näin ollen seuraava: hallituksen esitykseen n:o 80/1949 vp. sisältyvä *ehdotus laiksi väestörekisteristä ei sisällä säännöksiä, joiden voimaansaattaminen edellyttäisi valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n tarkoittamaa käsittelyjärjestystä*.¹²⁾

II.

V:n 1919 hallitusmuodon 83 §:n 1 mom. mukaisesti »evangelisluterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta säädetään kirkkolaisissa». V:n 1928 valtiopäiväjärjestyksen 31 §:n 2 momentissa sanotaan, että »kirkkolain säätämisestä on voimassa mitä siitä on erikseen säädetty». Tässä tarkoitetut erityiset säännökset sisältyvät v:n 1869 kirkkolain (KL) 14 ja 455 §:ään (as.kok. n:o 169/1950). KL 14 §:n mukaan on perussääntönä se, että »oikeuttansa ehdottaa lakia kaikesta, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita, käyttää kirkko itse edusmiestensä kautta kirkolliskokouksessa, mutta kirkolliskokouksessa ehdotettujen lakien tutkiminen ja vahvistaminen on Tasavallan Presidentin ja Eduskunnan tehtävä». KL 455 §:ssä taas on säädetty, että »yleisen kirkolliskokouksen asiana on ehdottaa uutta kirkkolakia ja voimassa olevan muuttamista ja selittämistä, jonka jälkeen kirkolliskokouksen ehdotukset alistetaan tasavallan presidentin ja eduskunnan tutkittaviksi ja hyväksyttäväiksi».

Näillä KL:n säännöksillä on järjestetty sen *menettelyn* perusteet, jota on noudatettava saatettaessa voimaan HM:n ja VJ:n käyttämän »kirkkolaki»-käsitteen alaan kuuluvia säädöksiä. Kirkkolain säätämisessä noudatettavaan menettelyyn ei tässä puututa.¹³⁾ Sensijaan on tarkoituksena koettaa selvittää kysymystä, *mitä »kirkkolain» alaan kuuluu* ja missä

¹²⁾ Käytän tilaisuutta kiinnittääkseni huomiota erääseen näkökohtaan, joka mandollisesti tulee esille asian myöhempien käsittelyvaiheitten aikana.

Kun on epäselvää, onko käytettävä tavallista lainsäädäntömenettelyä vai perustuslainsäädäntöjärjestystä, ajatellaan usein, että kysymys voidaan väistää valitsemalla jälkimmäinen tie, jota seuraten asia joka tapauksessa voidaan järjestää. Tällainen ajattelutapa on hyljättävä ja turmiollinen jo sen vuoksi, että menettelymuotoa koskevalla ratkaisulla saattaa olla ennakkotapauksellista merkitystä pitkälle yli sen konkreettisen tapauksen, jossa menettelyä on käytetty.

¹³⁾ Siitä ks. *Kaira*, Kirkkolain säätämisestä, Lakimies 1941 s. 693–720.

lainsäädäntötoimissa siis on käytettävä VJ 31 §:n 2 momentin tarkoittamaa kvalifisoitua lainsäädäntömenettelyä. Ennen tähän tehtävään ryhtymistä on kuitenkin lyhyesti selvitettävä, missä muissa muodoissa kuin juuri puheena olleessa varsinaisessa *kirkkolainsäädäntöjärjestyksessä* voidaan saada syntymään kirkkoa koskevia säädöksiä.

Tällöin on ensiksi huomattava KL 14 §:n se säännös, jossa sanotaan, että asioita, jotka koskevat kirkon suhdetta valtioon tahi toista uskontunnustusta olevaan kirkkoyhdyskuntaan, tulee kirkolliskokouksen aina antaa lausuntonsa. Tähän ryhmään kuuluvia lainsäädäntöasioita nimitän seuraavassa lyhyiden vuoksi *lausuntoasioiksi*. Niiden osalta on menettely lievästi kvalifisoitu sillä tavoin, että kirkolliskokouksen lausunnon hankkiminen on välttämätöntä.

Ståhlbergin mukaan näyttävät lausuntoasioiden ryhmään vielä kuuluvan ns. sekalaisasiat.¹⁴⁾ Sekalaisasioista säädetään KL 455 §:ssä (268/1944) seuraavaa: »Yleisen kirkolliskokouksen asiana on — — — — antaa lausuntoja niistä kysymyksistä, jotka hallitus sille lähettää ja jotka koskevat evankelis-luterilaisen kirkon suhdetta valtioon taikka muihin Suomessa oleviin kristinuskoo joko tunnustaviin tahi tunnustamattomiin uskontokuntiin, kuin myös niinsanotuista sekalaisasioista, sekä mainitunlaatuisista asioista hallitukselle tehdä esityksiä ja lausua toivomuksia — — — —.» KL 447 §:stä taas käy ilmi, että sekalaisasioita KL:n mielessä ovat »avioliiton, valan ja vaivaishoidon asiat sekä kysymykset uskonnon opetuksesta koulukasvatuksesta».

Ståhlberg sanoo, että paitsi asioita, joita on edellä nimitetty lausuntoasioiksi, myös sekalaisasiat järjestetään »valtion lainsäädännöllä», mutta että kumpaankin näihin ryhmiin kuuluvista asioista »on kirkolliskokouksen kuitenkin annettava lausuntonsa». Mikäli tällä on tarkoitettu sanoa, että kirkolliskokouksen lausunnon hankkiminen on myös sekalaisasioitten osalta lainsäädäntömenettelyn välttämätön osa,¹⁵⁾ en voi ajatukseen yhtyä. Mutta jos *Ståhlberg* tarkoittaa vain sitä, että kirkolliskokouksen asiana on pyydettyessä antaa lausunto myös sekalaisasiain piiriin kuuluvasta asiasta, vastaa hänen kantansa täysin sitä käsitystä, mikä minulla on KL 14 ja 455 §:stä. Ymmärrän näet nämä pykälät sillä tavoin, että kirkolliskokouksen lausunto on välttämätön vain 14 §:n tarkoittamissa »lausuntoasioissa», mutta että muissa evankelis-luteri-

¹⁴⁾ *Ståhlberg*, Suomen hallinto-oikeus. Sisäasiainhallinto, 2 pain. 1931, s. 507.

¹⁵⁾ Tämä näyttää olleen *Hermansonin* ja on myös *Kairan* ajatus (*Hermanson*, Lausunnot ja mietintöjä, s. 490; *Kaira*, Lakimies 1941, s. 709).

laista kirkkoa koskevissa asioissa, jotka eivät kuulu varsinaisen kirkkolain alaan, laki voi syntyä tällaisetta lausunnotakin. Porrastus on toisin sanoen seuraavanlainen:

1) *Varsinaiset kirkkolakiasiat*, joissa vaaditaan kirkolliskokouksen ja valtion lainsäädäntöelinten yhtäpitävät tahdonilmaisut.

2) *Lausuntoasiat*, joissa riittää kirkolliskokouksen lausunto.

3) *Muut evankelis-luterilaista kirkkoa koskevat lainsäädäntöasiat* eli asiat, joissa ei edes kirkolliskokouksen lausuntoa tarvita.¹⁶⁾

Tarkoitukseni on, kuten sanottu, lähinnä koettaa selvittää kysymystä, mitä asioita kuuluu ensimmäiseen näistä kolmesta ryhmästä.

Kirkkolakiasiaihin piiriä määrättäessä ei voida menetellä niin, että selvitetäisiin, mitä asioita kuuluu lausuntoasioihin, sekalaisasioihin ja »kirkollistaloutta, kansalaisten verovelvollisuutta ynnä muita suorituksia kirkollisiin tarkoituksiin» koskeviin asioihin,¹⁷⁾ ja sitten luettaisiin kaikki muut evankelis-luterilaista kirkkoa koskevat asiat kirkkolakiasioihin. Menettely on oleva se, että ensiksi tutkitaan, mitkä asiat ovat kirkkolakiasioita ja mitkä lausuntoasioita KL:n mielessä. Kaikesta siitä, mikä ei kuulu näihin ryhmiin, voidaan säätää säännöllisessä, yleisessä lainsäädäntöjärjestyksessä.

Hermanson kirjoittaa kirkkolain alasta seuraavasti:¹⁸⁾

»KL 14 ja 455 §:n säännökset voivat sisältää:

joko sen että kirkolliskokouksen lainsäädäntöoikeus ulottuu sen laatuksiin säännöksiin kuin ne, jotka ovat voimassa olevassa kirkkolaisessa, ja jotka sen periaatteen mukaan, joka astui voimaan kirkkolain hyväksymisellä ja vahvistamisella, ovat pidettävät kirkkolainluontoisina — tämä tulkitseminen perustuisi lähimmin 455 §:n säännökseen kirkkolain muuttamisesta tai selittämisestä —;

taikka myöskin että kirkolliskokouksen vallassa on hyväksyä kaikki sellaiset lakiehdotukset, jotka kirkollisiin tarkoituksiin määräävät velvoituksia ainoastaan sen omille jäsenille ja viranomaisille, riippumatta siitä, onko samanlaatuksia säännöksiä jo olemassa kirkkolaissa vai ei — tulkitseminen mikä voisi nojautua 14 ja 455 §:ssä oleviin sanoihin: »lakia kaikesta, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita»

¹⁶⁾ Tähän ryhmään luen siis myös ns. sekalaisasiat, mutta jaoittelu ei muutu, vaikka ne sijoitettaisiinkin toiseen eli lausuntoasioitten ryhmään.

¹⁷⁾ Vrt. *Ståhlberg*, main. teos s. 507 ja *Hakkila*, Suomen tasavallan perustuslait, s. 467.

¹⁸⁾ *Hermanson*, Lausuntoja ja mietintöjä s. 442.

sekä »uutta kirkkolakia» ja mikä tulkitseminen muuten olisi sopusoinnussa myöskin 1863 vuoden kirkkolakiehdotuksen perustelmissa olevan lausunnon kanssa: että kirkkolakiin on otettava lakimääräyksiä, »jotka eivät ainoastaan koske uskonnon yhtiöön eli seurakuntaan vaan taidetaan myös ajatella saaneensa sieltä alkuperänsä» (siv. 117).

Kumpaisessakin tapauksessa pitäisi kuitenkin tietysti tehdä rajoitus, mikäli muutamanlaisia säännöksiä jonkun erityisen oikeusperusteen nojalla voitaisiin pitää kirkollisen lainsäädännön ulkopuolella olevina.»

Näistä kahdesta asettamastaan vaihtoehdosta *Hermanson* omaksuu jälkimmäisen, laajemman tulkinnan.

Ståhlberg lausuu, lueteltuaan »valtion lainsäädännöllä» järjestettävää kirkkoa koskevia asioita, että »Erityisellä *kirkkolainsäädännöllä* järjestetään ne asiat, jotka voidaan pitää kirkon omina asioina, yksistään kirkkoa koskevinä. Tällaisia asioita ovat ne, jollaisista säädetään nykyisessä kirkkolaissa, mutta sen piiriä voidaan ulottaa muihinkin sellaisiin asioihin, jotka koskevat ainoastaan kirkkoa ja sen jäseniä.»¹⁹⁾

Puhakka puolestaan toteaa, että ei ole ilman muuta selvää, mitä KL 14 §:ssä tarkoitetaan »kirkon omilla asioilla». Hän jatkaa: »Kun yleisen kirkolliskokouksen aloiteoikeus saman lain 455 §:n mukaan käsittää ne ehdotukset, jotka koskevat uuden kirkkolain säätämistä taikka voimassaolevan muuttamista tai selittämistä, ja molemmissa pykälissä ilmeisesti on kysymys samasta aloiteoikeudesta, niin voidaan tästä kuitenkin päätellä, että ohjeena 14 §:n kysymyksessä olevan säännöksen tulkinnassa on pidettävä 455 §:ää ja että siis kirkolliskokouksen oikeus ehdottaa lakia kaikessa, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita, tarkoittaa oikeutta ehdottaa uutta kirkkolakia sekä voimassaolevan muuttamista tai selittämistä». Toisin sanoen: KL 455 § on käsitettävä niin, että »siinä uudella kirkkolailla on ymmärrettävä myöskin ainoastaan kirkon omia asioita koskevia lisäyksiä voimassaolevaan kirkkolaikiin».²⁰⁾

Ahla esittää eräässä v. 1938 eduskunnan perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa, viitattuaan edellä siteerattuun *Hermansonin* jaoitteluun, käsityksenään kirkkolain alasta seuraavaa:

»Selvänä voidaan pitää, että kirkkolainsäädäntöjärjestystä on noudatettava päätettäessä voimassa olevan kirkkolain muuttamisesta, selit-

¹⁹⁾ *Ståhlberg*, main. teos s. 508.

²⁰⁾ *Puhakka*, Y. W., Estääkö kirkkolaki säätämästä evankelis-luterilaisten seurakuntain papiston virkatalojen käytöstä asutustarkoituksiin muutoin kuin yleisen kirkolliskokouksen ehdottamalla lailla. Lakimies 1928, s. 228 ja 230.

tämisestä ja kumoamisesta. Mutta sanottua järjestystä on noudatettava myös *uutta kirkkolakia* säädettäessä, kuten nimenomaan lausutaan 455 §:ssä. Mitä *uuden* kirkkolain käsittelemiseen tulee, on sen piiriin luettava paitsi kokonaan uuden kirkkolain säätämistä myös sellaisten *lisäysten* hyväksyminen kirkkolakiin, jotka eivät sisällä muutosta tai selitystä. »Uuden kirkkolain» tulee kuitenkin, ottaen huomioon 14 §:n säännökset, koskea »ainoastaan kirkon omia asioita».

Kussakin yksityistapauksessa on tutkittava, koskeeko vireillepantu lainsäädäntökysymys ainoastaan kirkon omia asioita vaiko ei, ja sen johdolla pyrittävä määräämään kirkkolainsäädännön yleisen yhteiskunnallisen lainsäädännön ala.»²¹⁾

Kairan käsitys ilmenee seuraavasta sitaatista:

»KL:n säätämisen piiriin kuuluvat kaikki ne asiat, joista siinä ennestään on nimenomaisia säännöksiä. Säännöksen puuttuminen KL:stä ei kuitenkaan oikeuta päättelemään, ettei kysymys kuuluisi KL:lla säännösteltäviin. Sillä KL:n käsitettä ei saa käsittää eikä sitä ole milloinkaan käsitetty niin ahtaan muodollisesti, että sen piiriin sisältyisivät ainoastaan ne asiat, jotka se ennestään säännöstää. Päinvastoin on sen katsottava käsittävän myöskin ne, jotka, vaikkakaan niistä ei ennestään ole säännöksiä KL:ssa, kuuluvat sellaisiin kysymysryhmiin, joiden asialliselta sisällöltään on katsottava kuuluvan tuon lain piiriin.»²²⁾

Kuten näistä selostuksista ilmenee, ei tieteisopissa ole kannatusta sillä ajatuksella, että kirkkolainsäädäntömenettelyä tarvittaisiin vain voimassa olevan, »kirkkolaki»-nimisen lain säännöksiä kumottaessa tai muutettaessa. Kirkkolainsäädännön alan katsotaan ulottuvan laajemmalle. Se ei rajoitu siihen, että senlaatuista asioita, joista on säännöksiä voimassa olevassa kirkkolaissa, voidaan järjestää vain tätä kvalifisoitua lainsäädäntömenettelyä käyttäen, vaan ulottuu – säädetyin rajoituksin – kaikkeen siihen, mitä voidaan pitää »ainoastaan kirkon omina asioina».

²¹⁾ *Eino J. Ahla*, Lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksen n:o 59/1938 vp. johdosta (Liite suuren valiokunnan mietintöön n:o 97/1938 vp. hallituksen esityksen johdosta laiksi julkisista arkistoista).

Samaan valiokuntamietinnön liitteeseen sisältyy myös piispa *J. A. Mannermaan* lausunto, jossa niinkään on otettu esille kysymys, mitkä asiat kuuluvat kirkkolain alaan. Mannermaa on kuitenkin rajoittanut lausunnossaan vain siteeraamaan eräitä v:n 1863 kirkkolakiehdotuksen perusteluihin sisältyviä lausumia.

²²⁾ *Kaarlo Kaira*, Kirkkolain alasta, erityisesti huomioon ottaen seurakuntien viranhaltijain oikeusaseman, Teologinen Aikakauskirja 1944, s. 85.

Minun käsitykseni kirkkolainsäädännön alasta seuraa samoja päälinjoja. Kuitenkin pidän seuraavanlaisia täsmennyksiä ja varauksia välttämättöminä.

Ensiksikin on mielestäni syytä tehdä selvä ero *muodollisen* ja *aineellisen* kirkkolakikäsitteen välillä. V:n 1869 kirkkolaki niihin myöhemmin kirkkolainsäädäntöjärjestystä noudattaen tehtyine muutoksineen ja lisäyksineen on kirkkolakia muodollisessa mielessä. Niinikään siinä oleviin säännöksiin, joita ei ehkä voitaisi pitää kirkkolakina kohta puheeksi tulevassa aineellisessa mielessä, ei voida kajota muulla tavoin kuin VJ 31 §:n 2 momentin tarkoittamassa muodossa.²³⁾ Asianlaita on samantapainen kuin esim. lain ja asetuksen välinen suhde yleensä: sitä, mikä on otettu lakiin, ei voida enää asetuksella muuttaa eikä kumota, vaikkakin se asiallisesti olisi sellaista, että siitä olisi voitu säätää asetuksella.

Mitä taas tulee »kirkkolakiin» asiallisessa eli »aineellisessa», materiaalisessa merkityksessä, on tulkinnan lähtökohdaksi nähdäkseni nyttemmin otettava HM 83 §:n 1 momentti, jossa sanotaan, että evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta säädetään kirkko-

²³⁾ Vrt. Halvar G. F. Sundberg, Kyrkorätt, Helsingfors 1948, s. 70. — Rinnastuksen Ruotsin oikeuteen tekee mahdolliseksi se, että Ruotsin kirkkolainsäädäntöjärjestys on läheisesti verrattavissa meikäläiseen. V:n 1809 hallitusmuodon 87 §:n 2 momentissa säädetään näet seuraavaa: »Riksdagen äge ock gemensamt med konungen stifta, förändra eller upphäva kyrkolag; dock att därvid erfordras samtycke jämväl av allmänt kyrkomöte».

Toinen nykypolveen kuuluva ruotsalainen kirjoittaja, joka on laajemmin käsitellyt kysymystä kirkkolain alasta, on Wohlin. Hän näyttää tarkoittavan operoida materiaalisella kirkkolakikäsitteellä, mutta katsoo, että käsitteen alan määrää lähinnä historiallinen kirkkolaki. Näin ymmärrän hänen seuraavan lausumansa: »Det kan sålunda enligt nu gällande konstitutionell praxis fastslås, att kyrkolagsområdet egentliga kärna utgöres av det rättsliga stoff, som innehålles i 1686 års — — — — — kyrkolag, samt av sådana ämnen, som därvid äger omedelbart sammanhang». (Tom Wohlin, Kyrkorätt och »Kyrkopolitik», Förvaltningsrättslig Tidskrift 1945, s. 340).

Malmgrenin kirkkolakikäsite on, kuten seuraavasta ilmenee, puhtaasti materiaallinen: »Om man nu till en början frågar efter kyrkolag i motsats till borgerlig lag, torde man kunna enas om att till kyrkolag hänföra lagar, som reglera kyrkans speciella organisation och verksamhet. Dit höra alltså stadganden om villkor för medlemskap i kyrkan, om de kyrkliga ämbetena och deras tillsättande, om församlingsprästerskapets avlöning och vad därmed äger samband, om bekännelse, kulthandlingar och religionsvård.» (Robert Malmgren, Sveriges författning, II, Tredje häftet, s. 51.)

Kirkkolain käsitteestä vanhemmassa ruotsalaisessa kirjallisuudessa ks. erittäinkin: Christian Naumann, Sveriges statsförfattningsrätt II, 2. pain., Stockholm 1880, s. 118–119; Gabriel Thulin, Om konungens ekonomiska lagstiftning I, Lund 1890, s. 91 s.; Sigurd Hansson, Den svenska kyrkomötesinstitutionen. Malmö 1900, s. 117 ss.

laissa. Tämä säännös on ymmärrettävä KL 14 §:n valossa. Se voi koskea »ainoastaan kirkon omia asioita» eli siis kirkon sisäistä hallinto-organisaatiota ja hallinnon hoitamista. Säännöksen soveltamisalan rajoitukset käyvät ilmi KL 14 §:stä myös sillä tavoin, että tässä pykälässä »kirkon ylin hallitus koko maassa» pidätetään Suomen hallituksen asiaksi, josta säädetäessä — kuten yleensäkin »asioista, jotka koskevat kirkon suhdetta valtioon» — kirkolliskokous vain saa antaa lausuntonsa. Kirkon hallinto niiltä osin, joilta se ei ole vain kirkon sisäistä toimintaa, vaan niveltyy valtion hallintoon, ei siis kuulu »kirkkolain», vaan »lausuntoasiain» piiriin.²⁴⁾

Kirkon »järjestysmuotoon» ja »hallintoon» eivät ilmeisestikään sisälly itse uskonnon henkistä sisältöä, kirkon oppia koskevat määräykset. Selvänä on kuitenkin pidettävä, että, mikäli niistä lailla säädetään, ne kuuluvat kirkkolain piiriin. Sama on asianlaita kirkon uskonnonharjoitusmuotojen ja kirkollisten toimitusten suhteen. Tämä käsitys on johdettavissa KL 14 §:stä, sillä kirkon oppi ja uskonnonharjoitusmuodot erilaisine menoineen ovat, jos mitkä, kirkon omia asioita. Lisäksi voidaan rinnastavasti viitata uskonnonvapauslakiin, jonka johtavien periaatteiden mukaisesti uskonnollisen yhdyskunnan uskontunnustus

²⁴⁾ Puheenaolevaa, voimassa olevan hallitusmuodon 82 §:n 1 momentin sisältämää säännöstä vastaava kohta kuului varhaisemmissa hallitusmuotoehdotuksissa (ks. esim. hallituksen esitys n:o 62/1917 II vp., 78 §) seuraavasti: »Evangelis-luterilainen kirkko on Suomen kansan yleisenä kirkkona. Tämän kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta säädetään sen kirkkolaissa». Lopullisen muotonsa sai säännös perustuslakivaliokunnan mietinnössä n:o 2 hallituksen esityksen n:o 17/1919 vp., johdosta. Muutoksen perustelu valiokunnan mietinnössä kuuluu näin: »Lähtien siitä käsityskannasta, ettei hallitusmuodossa ole syytä korostaa Suomen evangelis-luterilaisen kirkon erikoisasemaa maassamme, on valiokunta ehdottanut pykälän muutettavaksi.

Näin poisjätetyn säännöksen perusteluksi oli v:n 1917 perustuslakikomitean mietinnössä n:o 7 (s. 45) esitetty seuraavaa: »Komitean mielestä ei hallitusmuodosta tule puuttua huomautusta siitä tosiasiasta, että evangelisluterilainen kirkko on Suomen kansan yleisenä kirkkona (77 §), mistä johtuu valtiolle erinäisiä velvollisuuksia, m.m. varata tilaisuutta opetuksen saamiseen mainitun kirkon opissa».

Näistä sitaateista ilmenee, että vaikka perustuslakivaliokunnassa tehty muutos ilmeisesti tarkoitti kirkon erikoisaseman heikentämistä, ei se ollenkaan kohdistunut kokonaan erillisellä säännöksellä järjestettyyn kirkkolakikysymykseen. HM:n syntymisen ajankohtana perustui erityisen kirkkolainsäädäntöjärjestyksen olemassaolo KL 455 §:ään viittaavaan v:n 1906 VJ:n 29 §:ään, jossa sanottiin, että kirkkolain säätämisestä oli oleva voimassa, mitä siitä oli erikseen säädetty. Tähän säännöstöön oli HM 83 §:n 1 momentin katsottava tarkoitaneen viitata. Perustuslakivaliokunnan tekemän muutoksen jälkeenkin jäi kirkon lainsäädäntöautonomia turvatuksi. (Vrt. *Erkki Kaila*, Uskonnonvapauslaki, Helsinki 1923, s. 9.)

ja julkisen uskonnonharjoituksen muodot ovat yhdyskunnan perustajien päätettävissä (vrt. uskonnonvapauslain 13 § 2 mom.).

Kuten esitetystä selviää, joudutaan kirkkolain alaa määrittäessä alituisesti nojautumaan siihen KL 14 §:n ilmilausumaan sääntöön, että kirkkolakia on se, mikä koskee »ainoastaan kirkon omia asioita». Tämä onkin oleva pääsääntönä ratkaistaessa tapaus tapaukselta, mikä on asiallisesti kirkkolakia, mikä ei. Ja näin on asia nähdäkseni yleensä käsitettykin meikäläisessä tieteisopissa. Mutta minusta näyttää, että oikeustieteemme sekä hallinto- ja lainsäädäntökäytäntömme ei ole riittävässä määrässä kiinnittänyt huomiota siihen rajoitukseen, mikä johtuu puheenaolevaan säännökseen sisältyvästä »ainoastaan» sanasta. On syytä erityisesti korostaa sitä, ettei asia ole kirkkolain piiriin kuuluva vielä sen vuoksi, että se on kirkon oma asia, vaan vasta siinä tapauksessa, että se on *ainoastaan* kirkon oma asia.

Tämän seikkaperäisempiä yleissääntöjä kirkkolain alan määräämiseksi en osaa esittää. Tutkimuksen tulos on, tehdäkseni lyhyen yhteenvedon, seuraavanlainen: Muodollisen kirkkolain lisäksi on kirkkolakia VJ 31 §:n 2 momentin mielessä kaikki se lainsäädäntö, joka koskee ainoastaan kirkon omia asioita. Kirkon omina asioina on joka tapauksessa pidettävä kaikkea, mikä koskee sen järjestysmuotoa ja hallintoa sekä oppia, uskonnonharjoitusmuotoja ja kirkkollisia toimituksia. Kirkkolain piirin ulkopuolelle jäävät materiaalisesta sisällöstään riippumatta asiat, jotka on positiivisoikeudellisin säännöksin sijoitettu ns. lausuntoasioitten tai »muitten kirkkoa koskevien lainsäädäntöasioitten» ryhmiin.

Näitä sääntöjä soveltaen on kirkkolain piiri tapaus tapaukselta ja asia asialta määrättävä. Tulokinnassa on vielä otettava huomioon se tärkeä näkökohta, että lainsäädäntömenettely varsinaisissa kirkkolainsäädäntöasioissa ja lausuntoasioissa muodostaa erityissäännöksiin perustuvan *poikkeuksen* säännöllisestä lainsäädäntöjärjestyksestä. Kun poikkeussäännöksiä ei saa tulkita laajentavasti, on lupa kirkkokiasiaihin ja lausuntoasiaihin ryhmään lukea vain sellaiset asiat, jotka lainsäätäjällä selvästi ja riidattomasti on tarkoittanut näihin ryhmiin sijoittaa. »Epävarmoissa tapauksissa on» – kuten *Puhakka* sanoo – »niin ollen yleisen lainsäädännön kompetenssilla etusija».²⁵⁾

Kun esitettyjä yleisperiaatteita käydään soveltamaan esilläolevaan erityistapaukseen, tulee ensiksi harkittavaksi, onko ehdotuksessa väes-

²⁵⁾ *Puhakka*, Lakimies 1928 s. 230.

törekisterilaiksi säännöksiä, joiden voimaansaattaminen merkitsisi muutosta v:n 1869 kirkkolain nykyisin voimassa oleviin säännöksiin.

Lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin mukaan muodostavat evankelis-luterilaisen kirkon kirkonkirjat osan maan väestörekisteristä. Tämän säännöksen voidaan tuskin sellaisenaan katsoa olevan ristiriidassa kirkkolain kanssa, sillä kirkonkirjan yleisen väestörekisterin luonne on nähdäkseni jo aikaisemmin tunnustettu KL 147 §:ssä.

Seuraava huomion arvoinen säännös on ehdotuksen 1 §:n 2 momentissa, jossa sanotaan, että »milloin evankelis-luterilaisen seurakunnan alue käsittää useampia kuntia tai kunnan osia, on seurakunnan kirkonkirjoja pidettävä erikseen kunkin kunnan tai kunnan osan kohdalta». Kun KL ilmeisesti edellyttää kirkonkirjat pidettäväksi seurakunnittain, merkitsee tämä säännös poikkeusta siitä, mitä kirkkolaissa on säädetty.

Äsken sanotusta johtuu, ettei myöskään 1 §:n 3 momenttia voida ehdotetussa muodossa saattaa voimaan tavallista lainsäädäntöjärjestystä käyttäen.

Ehdotuksen 2 §:stä alkavat säännökset siitä, keitä ja mitä väestörekisteriin merkitään ja miten väestörekisteriä muuten pidetään. Käymättä yksityiskohtaisesti tutkimaan, mitkä näistä säännöksistä ovat asiallisesti KL:n vastaavien säännösten mukaisia ja mitkä ehkä niistä poikkeavia, totean vain, että säännöksiä kirkonkirjain pitämisestä voidaan antaa vain kirkkolainsäädäntöjärjestyksessä tai KL 146 §:n 2 ja 3 momentin edellyttämiä muotoja käyttäen.

Mitä tulee lakiehdotuksen muihin säännöksiin, näyttää niistä ainakin 12 §:n 2 momentti ulottuvan pitemmälle kuin KL:n vastaava säännöstö.

Päädyn näinollen siihen tulokseen, että *väestörekisterilaki ehdotetussa muodossa sisältää säännöksiä, jotka voitaisiin saattaa voimaan vain kirkkolainsäädäntöjärjestystä käyttäen.*

Kokonaan toinen asia on sitten se, että vaikka tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä ei voida muuttaa kirkkolakiin sisältyviä säännöksiä kirkonkirjain pitämisestä, seurakuntien viranomaiset kyllä voidaan KL:n estämättä velvoittaa pitämään myös siviilihallinnollisia tarkoituksia palvelevia väestöluetteloita. Tämä on nähdäkseni täysin riidatonta ja on selvin sanoin julkilausuttu myös edellä siteeratussa *Hermansonin* ja *Ingmanin* v. 1919 antamassa lausunnossa. Siinä näet sanotaan, että KL 146 ja 147 § eivät ole esteenä, jos papistolle annetaan tehtäväksi siviilirekisterin pitäminen tai sen yhteyteen kuuluvia tehtäviä. Selvää

onkin, että kirkon lainsäädäntöautonomia ei ole esteenä tarkoitettunlaatuselle järjestelylle, joka ei koske kirkon asioita, vielä vähemmän »ainoastaan kirkon omia asioita». Kirkkolaki ei ole voinut muodostaa papistosta sellaista etuoikeutettua luokkaa, jolle ei voitaisi lainsäädäntöteitse määrätä velvollisuuksia samalla tavoin kuin muillekin kansalaisille ja julkisten yhdyskuntain virkamiehille. Tämä on myös täysin sopusoinnussa sen virkamiesoikeudessaamme vallitsevan periaatteen kanssa, että virkaan kuuluvia tehtäviä aina voidaan lisätä ja muuttaa, kunhan muutos ei vain ole niin suuri, että virkaa olisi sen vuoksi pidettävä kokonaan uutena.²⁶⁾

Käytännöllisesti katsoen merkitsee tämä sitä, että väestörekisterilailla tavoitellut tarkoitukset ovat toteutettavissa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säädettävällä lailla. Lain sisältönä olisi lyhyesti sanottuna oleva se, että seurakuntien virkamiehet velvoitettaisiin suorittamaan yleisen väestörekisterin pitämiseen kuuluvia tehtäviä laatimalla ja hoitamalla luetteloita, joiden kokoonpano määrittäisiin itse laissa tai sen nojalla annettavissa hallinnollisissa säädöksissä joko viittaamalla kirkkolakiin tai muulla tavoin. Kirkon omaksi asiaksi olisi jäävä, sovittaisiko se sitten kirkonkirjain pidon tämän väestörekisterin yhteyteen, vai jäisivätkö ne kokonaan erillisiksi.

Ehdotuksen tekemisen siitä, minkälaisia muutoksia lakiehdotukseen olisi tehtävä, jos asia tahdottaisiin näin järjestää, en katso kuuluvan minulle annetun tehtävän piiriin.

Helsingissä 25 päivänä syyskuuta 1950.

Lausunto perustuslakivaliokunnalle 13. 11. 1950 hallituksen esityksestä n:o 106/1950 vp. laiksi lapsilisälain muuttamisesta ja n:o 107/1950 vp. laiksi lapsilisä- ja kansaneläkemaksusta.

I.

Heinäkuun 22 päivänä 1948 annetulla ja saman vuoden lokakuun 1 päivänä voimaan tulleella lapsilisälaille (as.kok. n:o 541) saatettiin meillä voimaan sellainen järjestelmä, että valtion varoista suoritetaan

²⁶⁾ Vrt. laki valtion viran tai toimen haltijain palkkauksesta, as.kok. n:o 1030/1942, 19 §.

ns. lapsilisää (jonka vuotuinen määrä silloin määrättiin 7,200 markaksi, mutta on nyttemmin korotettu 9,000 mk:ksi VNP:llä 386/1950) jokaisesta Suomessa asuvasta ja Suomen kansalaisuuden omaavasta kuuttatoista vuotta nuoremasta lapsesta. Nyt esittää hallitus lakia muutettavaksi sillä tavoin, että lapsilisää ei suoritettaisi kalenterivuodelta, jota ennen viimeksi toimitetussa tulo- ja omaisuusverotuksessa lapsen vanhempien tai muun huoltajan verotettava tulo tai omaisuus ylittää valtioneuvoston lain rajoissa vahvistaman enimmäismäärän. Kun tämän muutoksen seurauksena olisi, että monet nykyisin lapsilisään oikeutetut jäisivät sitä vaille, herää kysymys, onko oikeus lapsilisään ehkä sellainen perustuslainvoimaisesti suojattu »saavutettu oikeus», että siihen ei voitaisi kajota muutoin kuin perustuslainsäädäntöjärjestystä käyttäen säädettävällä lailla.

Käsittelen asiaa ensiksi yleisessä muodossa, so. lapsilisän saajia yleensä ajatellen. Sitten otan erikseen selvittäväksi ovatko virkamiehet mahdollisesti kysymyksessä olevassa suhteessa erikoisasemassa.

Lähtökohdaksi on luonnollisesti otettava hallitusmuodon 6 §:n 1 momentin säännös, joka sanoo, että jokainen Suomen kansalainen on lain mukaan turvattu mm. omaisuuden puolesta. Tämän säännöksen sisältöä ja sen merkitystä kansalaisen omaisuussuojan kannalta katsottuna olen selvittellyt perustuslakivaliokunnalle 10 päivänä syyskuuta 1946 hallituksen esityksen n:o 48/1946 vp. johdosta (ehdotus laiksi eräistä sodan johdosta tappiota kärsineistä säästöpankeista) antamassani laajahkossa lausunnossa, johon voin nyt tässä viitata. Olen mainitussa lausunnossani asettunut sille kannalle, että raja toiselta puolen ns. perustuslainvoimaisten ja toiselta puolen vain tavallisen lain varassa olevien hallitusmuodon 6 §:n 1 momentissa tarkoitettujen oikeushyvien välillä on epämääräinen eikä ole täsmällisin säännöin osoitettavissa. Se ei yleensä määräydy suojanalaisten oikeuksien laadullisten eroavaisuuksien mukaan, vaan on kysymyksessä lähinnä vain aste-ero: vähäisemmät omistusoikeuden rajoitukset ja muut kajoamiset yksityiseen »omaisuuteen» voidaan saattaa voimaan tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, kun taas ankarammat, syvemmälle käyvät tähän oikeushyvään puuttumiset (jollaisena HM 6 §:n 3 momenttiin sisältyvän erityissäännöksen perusteella aina on pidettävä tosiasiallisesti taloudellista merkitystä omaavaa »omaisuuden» siirtämistä toiselle oikeussubjektille) voidaan toteuttaa vain perustuslainsäädäntöjärjestystä käyttäen. Harkittaessa yksityistapauksittain, milloin kansalaisten varallisuus oikeuksiin kajoamisesta voidaan säätää tavallisella lailla ja milloin on turvauduttava perustuslainsäädäntöjärjestyksessä voi-

maansaatettavaan lakiin, on otettava rinnakkain huomioon useita eri näkökohtia, kuten lainsäädäntötoimella tavoiteltavan tarkoituksen laatu, loukatulle annettavan hyvityksen riittävyys sekä hänen käytettävseen asetettavien oikeussuojakeinojen tehokkuus.

Tämän »suhteellisuusteorian» mukaan on luonnollisesti ensiarvoisen tärkeä merkitys sillä seikalla, miten pysyväksi ja vakavaksi voidaan katsoa tarkoitettun sen edun tai oikeuden, johon uusi laki tulisi kajoamaan. Kun lapsilisää tarkastellaan tältä näkökannalta, voidaan havaita huomattavia eroavaisuuksia sen ja varsinaisen omaisuuden välillä. Oikeus lapsilisään on nimittäin vain oikeus vastaisuudessa saatavaan etuun (jo maksettavaksi langenneista lapsilisistä tulee puhe myöhemmin) ja siis tavallaan toista luokkaa, kuin oikeus jo omistajan hallussa olevaan tai muutoin omistukseen saatuun omaisuuteen. Tosin voidaan osoittaa tapauksia, joissa myös oikeutta vastaisuudessa saatavaan etuun pidetään »saavutetun oikeuden» perustuslainsuojaa nauttivana. Niinpä on täysin vakiintuneena pidettävä sitä käsitystä, että vakinaisen virkamiehen oikeus varsinaiseen palkkaukseensa (nykyisin: peruspalkka ikälisineen) on perustuslainvoimaisesti suojattu. Sensijaan ei oikeusjärjestys anna virkamiehille yhtä varmoja takeita siitä, että he jatkuvasti saavat nauttia hyväkseen varsinaiseen palkkaukseen sisällymättömiä palkanlisäjä. Näiden viimeksimainittujen, varsinaiseen palkkaukseen verrattuna toissijaisten ja taloudelliselta merkitykseltään vähempiarvoisten etujen saaminen on jäänyt riippuvaiseksi vuosittaisen budjettipäätösten yhteydessä annetuista hallinnollisista säädöksistä, ja senvuoksi ne eivät ole perustuslainvoimaisesti suojatut.¹⁾ — Verrattaessa lapsilisää virkamiespalkkaan, voitaneen enemmittä perusteluitta todeta, että se ei ole tarkoitettu pysyvyydeltään rinnastettavaksi peruspalkkaan ja ikälisään. Tämä käy hyvin selvästi ilmi lapsilisäjärjestelmän rahoittamistavasta, eli siitä, että laki työnantajan lapsilisä- ja kansaneläkemaksusta on säädetty olemaan voimassa vain vuoden 1950 loppuun. Lapsilisä on pysyvyydeltään täysin verrattavissa sellaisiin sosiaalisiin etuihin kuin perhelisään (perhelisälaki as.kok. n:o 375/1943), sokeanavustukseen (331/1941) ja äitiysavustukseen

¹⁾ Merikoski. Missä laajuudessa on virkamiehen oikeus palkkaukseensa perustuslainvoimaisesti suojattu? (Juhlajulkaisu Suomalainen Lakimiesyhdistys 1898—1948, s. 613). — Lainsäädäntökäytännössä on tekstissä esitetty kanta tunnustettu oikeaksi mm. juuri lapsilisäjärjestelmän voimaansaattamisen yhteydessä. Kun näet silloin virkamiesten oikeus heille varsinaisena palkkauksena taattuun perhelisään lakkautettiin, säädettiin tästä perustuslainsäädäntöjärjestystä käyttäen.

(424/1941). Perustuslainvoimaista suojaa ei tällaisilla eduilla voida katsoa olevan.

Olen näin ollen tullut siihen tulokseen että *oikeus lapsilisään ei ole ainakaan kaikille lapsilisän saajille turvattu sillä tavoin, ettei sen lakkauttamisesta voitaisi säätää tavallisella lailla*. Tämä on kuitenkin ymmärrettävä sillä varauksella, että nykyisen lain voimassaolon aikana maksettaviksi *langenneisiin* lapsilisäeriin ei kajota.

Siirryn sitten tarkastelemaan asiaa erityisesti *virkamiesten oikeusaseman kannalta*.

Asiallisesti on lapsilisa virkamiehen taloudessa tullut sen perhelisän tilalle, joka ennen lapsilisajärjestelmän voimaantuloa kuului osana vakinaisten virkamiesten varsinaiseen palkkaukseen. Kun varsinainen palkkaus on, kuten olen edellä esittänyt, perustuslainvoimaisesti suojattu, on hyvin ymmärrettävissä sen ajatuksen esiintyminen, että myöskään nykyinen lapsilisajärjestelmä ei olisi tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä muutettavissa lapsilisän saajien oikeuksia vähentävään suuntaan. Nyt on asianlaita kuitenkin niin, että kun lakia valtion viran tai toimen haltijain palkkauksesta muutettiin lapsilisajärjestelmän voimaansaattamisen yhteydessä, tämä muuttamislaki (as.kok. n:o 542/1948) säädettiin valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Tällä lainsäädäntötoimella lakkautettiin virkamiesten perhelisä ja virkamiehet tulivat yleisen lapsilisäsystemin alaisiksi. Näinollen ei lapsilisa *oikeudellisesti* katsoen ole perhelisän jatkoa, *eivätkä virkamiehet ole sen lakkauttamisen suhteen paremmin suojatut kuin muutkaan voimassaolevan lain mukaan lapsilisään oikeutetut.*²⁾

Mitään oikeudellista merkitystä ei ole sillä ajatuksella, että virkamie-

²⁾ Lapsilisälain 1 §:n 2 momentissa, sen alkuperäisessä muodossa, oli säädettyinä, että »niinkauan kuin eräille evankelisluterilaisen kirkon papeille ja kanttori-urkureille suoritetaan kasvatusapua siitä 29 päivänä joulukuuta 1944 annetun lain (1033/44) nojalla, alköön tätä lakia heidän lapsiinsa sovellettako». Kasvatusapulain kumoamatta jättäminen aiheutui, kuten työväenasiaivaliokunnan mietinnössä n:o 29/1948 vp (s. 2) käy selville, siitä, että laki oli syntynyt kirkolliskokouksen esityksestä, eikä sitä senvuoksi ollut kumottava ennen kuin asiasta oli saatu kirkolliskokouksen lausunto. Kasvatusapulaki ja lapsilisälain 1 §:n 2 momentti kumottiin sittemmin 10 päivänä joulukuuta 1948 annetulla lailla (as.kok. n:o 836).

Edellyttäen, että viimeksimainittu laki (836/1948) on voitu laillisesti saattaa voimaan perustuslainsäädäntöjärjestystä noudattamatta, totean lyhyesti, että tällä lailla on luotu ja sen pohjalle on syntynyt uusi oikeustila. Oikeus lapsilisään on myös entisten kasvatusavun saajien osalta vain tavallisen lain varassa. Näinollen eivät tämänkään henkilöryhmän oikeudet voi olla esteenä hallituksen esitykseen n:o 106/1950 vp. sisältyvän lakiehdotuksen käsittelemiseen tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

het olisivat järjestöjensä välityksellä »suostuneet» perhelisän korvaamiseen lapsilisällä ja että heidän suostumuksensa nyt olisi tästä syystä tarpeen lapsilisäjärjestelmän muuttamiseen.

II.

Toisen lakiehdotuksen (esitys n:o 107/1950 vp.) osalta näyttävät lainsäädäntömenettelyn kannalta katsoen huomiota ansaitsevan kysymykset,

onko työnantajalle asetettavaa velvollisuutta lapsilisä- ja kansaneläkemaksun suorittamiseen pidettävä konfiskatoorisena eli pakko-oton luonteisena tai muutoin sellaisena omaisuussuojaa loukkaavana toimenpiteenä, joka hallitusmuodon 6 §:n säännöksistä johtuen olisi toteutettavissa vain perustuslainsäädäntöjärjestystä käyttäen, ja

onko, jos edelliseen kysymykseen vastataan kieltävästi, ehdotettua lakia työnantajan lapsilisä- ja kansaneläkemaksusta pidettävä verolain luonteisena, ja lakiehdotus senvuoksi käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n edellyttämiä muotoja noudattaen.

Ensimmäisen kysymyksen osalta viitataan siihen, mitä edellä on sanottu omaisuuden perustuslainsuojasta yleensä. Täysin varmaa ja sitovaa, yhteen ainoaan kriteerioon nojautuvaa vastausta ei suhteellisuusteoriani voi antaa, vaan on asiaa tarkasteltava eri näkökohtia huomioon ottaen, ja niitä keskenään punniten.

Ensiksi on syytä panna merkille, että Perustuslakivaliokunta on joku aika sitten käsitellyt asiaa, jolla on läheisiä vertauskohtia nyt esillä olevan kysymyksen kanssa, nimittäin ehdotusta laiksi itsenäisyyspäivästä ja vapunpäivästä (Hallituksen esitys n:o 23/1948 vp.). Kesäkuun 6 päivänä 1950 työväenasiainvaliokunnalle antamassaan lausunnossa n:o 2 (liitteenä työväenasiainvaliokunnan mietinnössä n:o 16/1950 vp.) Perustuslakivaliokunta asettui sille kannalle, että po. lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Valiokunta katsoi näet, että työnantajan velvoittaminen suorittamaan palkkaa työntekijöilleen vapunpäiviltä sisältää — kun ei ole kysymys työväensuojelun alaan kuuluvasta järjestelystä — vastikkeettoman ja sopimuspuolten tarkoituksen ulkopuolelle menevän varallisuusedun siirron toiselta toiselle. Aikaisemmin on velvollisuudesta palkan maksamiseen itsenäisyyspäivältä säädetty tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, mutta valiokunta lausui pitävänsä tämän menettelyn asianmukaisuutta kyseenalaisena. Kun ehdotetussa uudessa laissa on vapunpäivän osalta kysymys kokonaan uuden velvoituksen luomisesta ja

kun myös oikeus palkan saantiin itsenäisyyspäivän osalta ulotettaisiin entistä laajemmalle, oli valiokunnan mielestä perustuslainsäädäntöjärjestyksen noudattaminen tarpeen.

Lapsilisä- ja kansaneläkemaksu eroaa vapaapäivän palkasta olenaisesti siinä suhteessa, että sen kantaa valtio, eikä sitä siis suoriteta suoraan työntekijälle kuten palkkaa. Tästä eroavaisuudesta johtuen on lapsilisä- ja kansaneläkemaksu ulkonaiselta muodoltaan rinnastettavissa veroihin, ja velvoittaminen sen suorittamiseen erottautuu selvästi sellaisista lainsäädännöllisistä toimenpiteistä, jotka muotoilevat, järjestävät ja muuttavat yksityisoikeudellisten sopimusten sisältöä vain sopimuspuolen keskinäisiin suhteisiin välittömästi vaikuttavalla tavalla.³⁾

Toinen eroavaisuus lapsilisä- ja kansaneläkemaksun ja vapaapäivän palkan välillä on siinä, että ensiksimmäinen liikkuu selvästi sosiaalisella linjalla, kun taas jälkimmäisestä ei voi näin sanoa.

Näistä eroavaisuuksista johtuen ei ole suinkaan ilman muuta selvää, että vaikka seurattaisiin perustuslakivaliokunnan edellä selostetussa lausunnossa omaksuttua linjaa, lopputuloksena olisi päätyminen VJ 67 §:n mukaiseen lainsäädäntöjärjestykseen myös lapsilisä- ja kansaneläkemaksun osalta. Asia kaipa vielä tarkempaa selvittelyä. Tämä on tärkeätä senkin vuoksi, että eduskunnan käytäntö perustuslain ja tavallisen lain välisen rajan määrittämisessä ei seuraa kiinteitä periaatteita, jonka vuoksi ennakkotapauksiin on suhtauduttava varovaisuudella.

Kun edellä sanoin, että lapsilisä- ja kansaneläkemaksu on ulkoiselta muodoltaan verrattavissa veroihin, näyttää olevan syytä tutkia, voidaanko sitä myös asiallisesti pitää verona. Myöntävä vastaushan näet johtaisi siihen, ettei VJ 67 §:n mukaista järjestystä olisi tarpeen käyttää tästä maksusta säädettyä.

Harkittaessa, onko lapsilisä- ja kansaneläkemaksu veroa, ei voida

³⁾ Esimerkkeinä tapauksista, joissa perustuslainsäädäntöjärjestystä on käytetty yksityisoikeudellisten sopimusten sisällön muuttamiseksi, mainitsen seuraavat:

Laki liikennevakuutuskorvausten korottamisesta, as.kok. n:o 284/1950 (valtioneuvostolle annettiin valta määrätä vakuutusyhtiöt suorittamaan elinkorot ja huoltoeläkkeet korotettuina).

Laki tapaturmakorvauslaissa säädettyjen markkamääräin korottamisesta, as.kok. n:o 601/1943.

Laki henkivakuutuksesta sodan aikana, as.kok. n:o 364/1939 (sotalisämaksu ja kielto vakuutuksenantajalle vedota vakuutus sopimuksessa ehkä olevaan ehtoon, jonka mukaan vakuutuksenantaja vapautuu vastuusta, jos vakuutetun kuolema aiheutuu sodasta).

lähteä teoreettisesti verokäsitteestä, sillä finanssioppi ja finanssioikeus eivät ole voineet antaa yleisesti hyväksyttyä määrittelyä tälle käsitteelle. Sensijaan on kiinteästi positiiviseen oikeuteen nojautuen koetettava selvittää, mitä »verolla» hallitusmuodon 61 §:ssä ja valtiopäiväjärjestyksen 68 §:ssä tarkoitetaan.

Tällöin voidaan ensiksi panna merkille se, että veroja tässä mielessä voivat olla vain rahasuoritukset, eivät sensijaan palvelus- ja muut luontoissuoritukset. Mutta toiselta puolen eivät tietenkään kaikki valtiolle menevät rahasuoritukset ole veroja. Paitsi yksityisoikeudellisia tuloja jäävät verojen piirin ulkopuolelle hallitusmuodon 62 §:n tarkoittamat maksut, so. maksut viranomaisten virkatoimista ja toimituskirjoista sekä valtion laitosten käyttämisestä. — Lapsilisä- ja kansaneläkemaksua ei ilmeisestikään, kun se ei ole vastike valtiolta saadusta erityisestä edusta, voida pitää sellaisena hallitusmuodon 62 §:n tarkoittamana maksuna, josta voitaisiin säätää tavallisella lailla.

Toinen näkökohta, johon näyttää olevan syytä kiinnittää huomiota, on kysymys siitä, voidaanko verona pitää määrättyyn tarkoitukseen menevää rahasuoritusta. Verothan menevät säännönmukaisesti »valtiovarastoon». Mutta näin on asianlaita *oikeudellisesti* katsoen myös lapsilisä- ja kansaneläkemaksuina kertyvien varojen suhteen, vaikkakin ne kyllä, kuten lakiehdotuksen perusteluista ilmenee, kannetaan siinä tarkoituksessa, että valtion tulot saataisiin riittämään lapsilisien ja kansaneläkkeiden suorittamiseen. Tässä suhteessa ei siis ole olennaista eroa näiden maksujen ja varsinaisten verojen välillä.⁴⁾

Vaikeampaa on sensijaan vastata kysymykseen, onko lapsilisä- ja kansaneläkemaksujen käyttötarkoitus asiallisesti senlaatuinen, että siihen on lupa käyttää verovaroja ja yleensä yleisiä varoja. Verothan ovat olemassa julkisen yhdyskunnan varaintarpeen tyydyttämiseksi, ja tarkoitusten, joihin niiden tuottoa käytetään, tulee kuulua yhdyskunnan tehtäväpiiriin. Juuri tässä tulemme sen kysymyksen eteen, onko lapsilisäjärjestelmä konfiskatoorista varallisuuden siirtoa yhdeltä kansalaisryhmältä toiselle vai oikeusjärjestyksemme hyväksymien periaatteiden puitteissa tapahtuvaa verotusta ja verovarain käyttöä?

Nykyistä lapsilisäjärjestelmää silmällä pitäen on *Rekola* asettanut kysymyksen alaiseksi, »eikö varojen kerääminen lapsilisien suorittamiseen silloinkin, kun niiden maksamista ei saajain varallisuusaseman

⁴⁾ Lainsäädäntökäytännössä on menty paljon pitemmälle ja katsottu, että veroja voivat olla jopa määrättyyn rahastoon koottavat maksut (ks. tarkemmin *Merikoski*, Hinnantasauselainsäädäntö perustuslain kannalta, Lakimies 1947 s. 277)

vuoksi voida pitää välttämättömänä yhteiskunnallisena huoltona, ole katsottava sellaiseksi varallisuuden konfiskatiomenettelyksi, jota ei olisi lupa panna toimeen verotustietä.»⁵⁾

Tällaiset epäilykset ovat hyvin ymmärrettäviä. Kuitenkin on huomattava, että uusi lakiehdotus menee sosiaalisella linjalla paljon pitemmälle kuin nykyinen laki. Edelleen voidaan huomauttaa siitä, että kaikki sellainen kuin mitä sisältyy »välttämättömään yhteiskunnalliseen huoltoon», yhteiskunnan huolenpitovelvollisuuteen ja yleensäkin valtion tehtäviin suhteessa kansalaisiinsa, on hyvin epämääräistä ja muuttuvaista. Omasta puolestani en ole voinut tulla vakuuttuneeksi siitä, että lapsilisien maksaminen uuden lakiehdotuksen mukaisessa laajuudessa menisi nykyajan valtion sosiaalisten tehtävien ulkopuolelle. En myöskään katso siinä työnantajalle pantavan velvollisuuden ylittävän sitä varsin epämääräistä rajaa, jossa verotuksenkin muodossa tapahtuvan varojen ottamisen hallintoalamaisilta ehkä voitaisiin katsoa muuttuvan konfiskatioksi. Asiallisesti lieventää ehdotetun maksun ankaruutta huomattavasti se, että tämä maksu ei yleensä lopullisesti jää työnantajan rasitukseksi, vaan on luonteeltaan »palkkameno, joka välittöminä tuotantokustannuksina siirtyy hinnanmuodostukseen» (vrt. hallituksen esitys n:o 163/1947 vp., perustelut s. 5). Rinnastus esim. tulliveroon on tässä suhteessa varsin läheinen. Veronsiirto ei lapsilisämaksun (yhtä vähän kuin tullinkaan osalta) voi tulla kysymykseen kaikissa tapauksissa, mutta tästäkin aiheutuvaa kohtuuttomuutta, kuten lapsilijärjestelmän ankaruutta yleensäkin, on omiaan lieventämään se sosiaaliin ja käytännöllisiin näkökohtiin perustuva järjestely, että pientyönantajat on uudessa lakiehdotuksessa kokonaan vapautettu lapsilisämaksun suorittamisesta. Vielä on lapsilisämaksun ankaruutta ja siitä työnantajalle aiheutuvaa rasitusta ajateltaessa syytä kiinnittää huomiota siihen seikkaan, että ehdotetun uuden lain mukainen maksujärjestelmä on pääasiallisesti vain nykyisen asiointilan jatkamista ja että lapsilisämaksun olemassaolo on ollut otettava huomioon vuoden 1950 päättyessä voimassa olevia työsuhteita solmittaessa tai niiden jatkamisesta pääteltäessä.

Kaiken tämän huomioon ottaen en voi pitää velvoittamista lapsilisä- ja kansaneläkemaksun suorittamiseen tosiasiallista taloudellista merkitystä omaavana »omaisuuden» pakkosiirtämisenä toiselle yksityiselle oikeussubjektille taikka muutoin niin ankarana kajoamisena yksityiseen

⁵⁾ *Aarne Rekola*, Välttömän verotuksen uudistussuunnitelmat, Kansantaloudellinen Aikakauskirja 1949 s. 287.

»omaisuuteen», että siitä voitaisiin hallitusmuodon omaisuussuojasäännösten vuoksi säätää vain perustuslainsäädäntöjärjestystä käyttäen.

Jatkaakseni sitten sen kysymyksen tarkastelua, voidaanko lapsilisä- ja kansaneläkemaksusta säätää verolailla, viitataan siihen, että verolaille on edellä esitetyn lisäksi asetettava vielä ainakin seuraavat vaatimukset: siinä on vahvistettava verovelvollisuuden ja veron suuruuden määräämisen perusteet sekä säädettävä, millä tavoin hallintoalamainen voi saada oikeusturvaa.⁶⁾ Kun ehdotus laiksi työnantajan lapsilisä- ja kansaneläkemaksusta täyttää nämäkin ehdot, johtaa tarkasteluni siihen lopputulokseen, että ehdotettu laki on säädettävissä verolakina.⁷⁾

Tämän päätelmän tueksi voin esittää perustuslakivaliokunnan nimenomaiseen kannanottoon perustuvan vakiintuneen käytännön eräissä lainsäädäntöasioissa. Ulkomaankaupassa suoritettavien hintojen vakauttamista varten perustettiin 23 päivänä maaliskuuta 1944 annetulla lailla (205/1944) valtion tulo- ja menoarvion ulkopuolella oleva hinnantasausrahasasto. Hallituksen esityksessä oli lähdetty siitä, että tämä laki voitaisiin säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Mutta valtiovarainvaliokunnassa ei asiaa varmaankaan pidetty selvänä, koska valiokunta pyysi perustuslakivaliokunnan lausuntoa siitä, sisällikö ehdotettu laki sellaisia säännöksiä, että se oli käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla. Helmikuun 25 päivänä 1944 antamassaan lausunnossa n:o 2 perustuslakivaliokunta tuli siihen tulokseen, että hinnantasausrahasaston perustaminen ei sinänsä edellytä yleisestä poikkeavaa lainsäädäntömenettelyä. »Ne lakiehdotuksen säännökset», sanotaan lausunnossa edelleen, »jotka koskevat rahastoon suoritettavien tasauskorvausten määräämistä, joita voidaan pitää vienti- ja tuontilupien ehtona tai verotuksena, eivät myöskään valiokunnan mielestä loukkaa hallitusmuodossa vakuutettua omaisuuden turvaa.» Näin ollen valiokunta lausunnossaan päätyi siihen, ettei ehdotettuun lakiin hinnantasausrahasastosta sisältynyt senlaatuksia säännöksiä, että lakiehdotus olisi ollut käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla. Tämän kannanoton mukaisesti laki sitten käsiteltiin eduskunnassa verolakina eikä VJ 67 §:n mukaista käsittelyjärjestystä ole noudatettu myöhemminkään sen voimassaoloaikaa pidennettäessä.

Hinnantasauslaissa ei tasausmaksujen suuruutta tai niiden suuruuden määräämisen perusteita oltu vahvistettu. Siinä ei liioin ollut mitään

⁶⁾ Merikoski, Suomen julkisoikeuden oppikirja II, s. 153.

⁷⁾ Sitä menettelyä, että nykyinen laki v. 1948 säädettiin tavallisena lakina eikä verolakina, on pidettävä virheellisenä.

säännöksiä maksuvelvollisten oikeusturvasta. Jos näin ankaraa lakia voidaan pitää verolakina, ei lapsilisälakia missään tapauksessa voida – edellyttäen että seurataan samoja periaatteita – sijoittaa vielä ylemmän asteista lainsäädäntöjärjestystä edellyttävien lakien joukkoon.⁸⁾

Toinen perustuslakivaliokunnan kannanotto, joka niinikään tukee sitä käsitystäni, ettei lapsilisä- ja kansaneläkemaksusta säädettyä ole tarpeen käyttää perustuslainsäädäntöjärjestystä, on vuodelta 1932. Maaliskuun 1 päivänä 1932 työväenasiainvaliokunnalle antamassaan lausunnossa n:o 3 perustuslakivaliokunta asettui sille kannalle, että ehdotus laiksi minimipalkoista voitaisiin hyväksyä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Perusteluksi esitettiin, että lakiehdotus tarkoitti työntekijäin suojelemista alipalkkaukselta liittyen siten työväensuojelua koskevaan lainsäädäntöön, ja että ei ollut olemassa mitään sitovaa perustetta, jonka nojalla lakiehdotus olisi asetettava toiseen asemaan kuin työväensuojelua koskevat lait yleensä. (Työväenasiainvaliokunnan mietintö n:o 6/1932 vp., Liite.)⁹⁾

Sen osoittamiseksi, että lapsilisä- ja kansaneläkemaksun ei voida veroksi käsitettynä katsoa ankaruudeltaan ylittävän niitä rajoja, joiden toisella puolen veronmuotoinen velvoitus asiallisesti ja yleisen oikeuskäsityksen mukaan muuttuu konfiskatioksi, viittaa siihen, että niinkin ankara velvoitus kuin omaisuudenluovutusvero on katsottu voitavan panna toimeen perustuslainsäädäntöjärjestystä käyttämättä. Ja tärkeätä on panna merkille, että perustuslakivaliokunta ei ole nähnyt tässä mitään huomautettavaa. Valiokunta antoi näet 4 päivänä heinäkuuta 1940 valtiovarainvaliokunnalle lausunnon siitä, olivatko hallituksen esitykseen n:o 64/1940 vp. laiksi omaisuudenluovutusverosta sisältyvän lakiehdotuksen 25 §:ään otetut säännökset senlaatuksia, että lakiehdotus oli käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla

⁸⁾ Omasta puolestani olen ollut sitä mieltä, että hinnantasausmaksu (lähinnä maksun määräämisperusteitten ja oikeusturvakeinojen puuttumisen vuoksi) ei ole vero (ks. Lakimies 1947 s. 279).

⁹⁾ Vertailuaineistoa tarjoaa myös työntekijäin vuosilomalain käsittely v:n 1938 valtiopäivillä. Joulukuun 13 päivänä 1938 suurelle valiokunnalle antamassaan lausunnossa (liitteenä suuren valiokunnan mietinnössä n:o 114 hallituksen esityksen n:o 52/1938 vp. johdosta) perustuslakivaliokunta lausui mm. seuraavaa: »Työväenlainsäädäntö ja sosiaalinen lainsäädäntö yleensäkin kuuluvat siihen lainsäädännön alaan, josta laki voidaan hyväksyä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Kuitenkin on Suomen oikeudessa aina noudatettu sitä yleispäteväksi tunnustettua periaatetta, että uusi laki ei saa muuttaa ja järkyttää ennen voimassa olleen lain pohjalla pätevästi syntyneitä oikeussuhteita eikä loukata ns. saavutettuja oikeuksia, ja että uusi laki, jolla on näihin oikeuksiin ulottuva taannehtiva vaikutus, voidaan hyväksyä ainoastaan siinä järjestyksessä kuin perustuslaista on voimassa».

(Lausunto n:o 1, liitteenä valtiovarainvaliokunnan mietinnössä n:o 40/1940 vp.). Perustuslakivaliokunta kosketteli lausunnossaan lain muitakin pykälää, mutta valiokunnassa yhtä vähän kuin asian eduskuntakäsittelyssä muutenkaan ei näytä ollenkaan tulleen esille se ajatus, että omaisuudenluovutusveroa olisi pidettävä konfiskatoorisena toimenpiteenä ja ettei siitä senvuoksi voitaisi säätää tavallisella verolailla. Tämä on sitäkin merkittävämpää, kun hallituksen esityksessäkin nimenomaan sanottiin, että veron tarkoituksena on »pakottaa verovelvollinen luopumaan osasta omaisuuttaan eikä vain osasta tulojaan». Laki omaisuudenluovutusverosta (as.kok. n:o 419/1940) onkin saatettu voimaan perustuslainsäädäntöjärjestystä käyttämättä.

Sensijaan on laki toisesta omaisuudenluovutusverosta (as.kok. n:o 394/1945) säädetty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. Tämä saattaisi antaa aihetta käsitykseen, että lainsäätäjän käsitys omaisuudenluovutusveron luonteesta olisi muuttunut. En ole kuitenkaan löytänyt toisen omaisuudenluovutusverolain valmistelusiakirjoista mitään viittausta siihen, että perustuslainsäädäntöjärjestyksen käyttäminen olisi aiheutunut lain konfiskatoorisesta luonteesta. Syy kvalifisoidun lainsäädäntöjärjestyksen käyttämiseen näyttääkin olleen kokonaan toinen, nimittäin se, että toinen omaisuudenluovutusverolaki sisältää säännöksiä, joilla osakeyhtiöt velvoitetaan korottamaan osakepääomaansa ja käyttämään täten saamansa osakkeet veron maksuksi. Tämä on sellaista, mitä juuri selostamani perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti ei voida säätää tavallisella lailla.¹⁰⁾

Viittaaan lopuksi vielä siihen, että lainsäädäntömenettelyssä on pääsääntönä VJ 66 §:n mukainen menettely ja VJ 67 § muodostaa poikkeussäännön. Kun en ole löytänyt selviä perusteita VJ 67 §:n mukaisen menettelyn käyttämiselle ja kun poikkeussäännöksiä ei ole lupa tulkita laajentavasti, olen päätenyt siihen lopputulokseen, että *käsiteltäessä lakia työnantajan lapsilisä- ja kansaneläkemaksusta ei ole tarpeen käyttää perustuslainsäädäntömenettelyä, vaan on tämä laki säädettävissä verolakina.*

Helsingissä 13 päivänä marraskuuta 1950.

¹⁰⁾ Vertauksen vuoksi mainittakoon tässä yhteydessä, että ns. sotalainat on järjestetty perustuslainsäädäntöjärjestyksessä säädetyllä laeilla (n:o 663/1943 ja 457/1944). Näiden lainain tarkoituksena on ollut, kuten hallituksen esityksen n:o 36/1944 vp. perusteluissa sanotaan »sellainen valtion menojen rahoitusmenettelyn käytäntöönottaminen, joka raskasta verotusta enää lisäämättä kuitenkin tekisi mahdolliseksi välttää rahan arvon vakavuudelle turmiollista lainausta Suomen Pankista sekä samalla sitoi mahdollisimman tehokkaasti liikkeessä olevaa ostovoimaa.»

Lausunto viennin suhdannerahastoasiassa 31. 1. 1951.

Lainsäädäntötoimin perustettavaksi suunniteltu viennin suhdannerahasto tarjoaa monia vertauskohtia ulkomaankaupassa suoritettavien hintojen vakauttamista varten 23/3 1944 annetulla lailla (as.kok. n:o 205/1944) perustetun hinnantasausrahaston kanssa. Kun olen Laki-mieheissä v. 1947 julkaisemassani kirjoituksessa käsitellyt kysymystä hinnantasaussjärjestelmän perustuslainmukaisuudesta tullen siihen tulokseen, että järjestelmän voimaansaattaminen perustuslainsäädäntöjärjestystä noudattamatta ei ole ollut sopusoinnussa hallitusmuodon kanssa, liitän mukaan mainitun kirjoituksen, ja viittaan siihen alempana esittämäni tarkemmaksi perusteluksi.

Harkittaessa, missä lainsäädännöllisissä muodoissa suunniteltu suhdannerahastojärjestelmä voidaan saattaa voimaan, on nähdäkseni kiinnitettävä huomiota erityisesti kysymyksiin, voidaanko rahasuoritusta suhdannerahastoon pitää 1) verona tai 2) maksuna hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen mielessä, tai voidaanko ehkä velvoitus suhdannemaksun suorittamiseen johtaa 3) vientilupaani liitettävästä ehdosta. Edelleen on selvitettävä, 4) voidaanko velvoittaminen tällaiseen maksuun perustaa voimassa olevaan erityislainsäädäntöön (jolla tässä tarkoitetaan vain rajoitetun ajan voimassa olevia, hallitusmuodon turvaamia kansalaisten perusoikeuksia rajoittavia lakeja). Jos näihin kysymyksiin vastataan kieltävästi, kuten alempana esitettävillä perusteilla teen, tulee lopuksi tutkittavaksi, 5) miten ehdotettua järjestelmää on arvosteltava hallitusmuodon yleisen omaisuussuojasäännösten kannalta katsottuna.

1) Voidaanko suhdannerahastomaksua pitää verona?

Jos lakiehdotus on ymmärrettävä niin, että rahastoon kertyvät varat eivät ole valtion vaan maksujen suorittajien omaisuutta, on kysymyksessä ymmärtääkseni eräänlainen pakkosäästäminen ja investointien valvontajärjestelmä, jota ei mitenkään voida pitää verotuksena.

Mutta entä jos laki muodostetaan sellaiseksi, että rahastoon kertyvät varat tosin tulevat valtion omaisuudeksi, mutta valtiolle syntyy velvollisuus määrääjän kuluttua palauttaa ne maksujen suorittajille? Ymmärtääkseni ei rahastoon suoritettavaa maksua voida siinäkin tapauksessa pitää verona. Tosin ei Suomen oikeusjärjestyksen mukaan voi-

tane poikkeuksettomaksi säännöksi asettaa sitä, että verot on tuloutettava »valtionvarastoon» valtion yleistulona. Lailla voitaisiin kyllä säätää, että esim. moottoriajoneuvoveron tuotto on käytettävä teiden rakentamiseen ja kunnossapitoon. Mutta joka tapauksessa näyttää olevan pidettävä kiinni siitä vaatimuksesta, että veron tulee olla olemassa valtion varaintarpeen tyydyttämiseksi, ja että tarkoituksen, johon veron tuotto määrätään käytettäväksi, tulee kuulua valtion tai muun julkisen yhdyskunnan tehtäväpiiriin. Verotusta ei olisi esim. se, jos omaisuutta otettaisiin varakkailta välittömästi köyhille jaettavaksi. Yhtä vieraalta verotuksen tarkoitukselle näyttää olevan se, että omaisuutta otetaan verovelvolliselta hänelle itselleen myöhemmin palautettavaksi.

Riippumatta siitä, mikä kanta otetaan tässä viimeksi kosketellun kysymyksen suhteen, jää ehdotettu vientisuhdannemaksu joka tapauksessa verokäsittelyn piirin ulkopuolelle senvuoksi, että se ei täytä veron käsitetunnusmerkkejä mitä tulee maksun suuruuden ja yleensäkin maksuvelvollisuuden olemassaolon toteamiseen ja vahvistamiseen sekä maksuun velvoitetun nauttimaan oikeusturvaan. Kun hallitusmuodon 61 §:n mukaan verosta säädetään lailla, ei tämä tule täytetyksi sillä, että laissa vain ylimalkaisesti sanotaan, minkälaisista toimituksista maksuvelvollisuus saattaa aiheutua, jättämällä maksun suuruus hallintoviranomaisten yleissäädöksen muodossa tai yksityistapauksittain annettavien päätösten varaan. Vähin vaatimus, mikä verolaille on asetettava, on se, että siinä on vahvistettava verovelvollisuuden ja veron suuruuden määrittämisen perusteet sekä osoitettava, millä tavoin verovelvollinen voi saada oikeusturvaa¹⁾. — Ehdotus laiksi viennin suhdannerahastosta ei täytä näitä vaatimuksia verovelvollisuuden perusteita ja veron suuruutta koskevien säännösten osalta. Mitä taas tulee oikeusturvaan, ei siitä ole lakiehdotuksessa mitään säännöksiä. Asia ei ole sillä autettu, että ehkä edellytetään lakia täydentäviä säännöksiä annettavaksi valtioneuvoston päätöksillä. Kun näet verosta on hallitusmuodon mukaan säädettävä lailla, ei pelkkä valtuutuslaki ole riittävä. Lainsäädäntövaltaa

¹⁾ Tätä vaatimusta ei osoita vääräksi tullitariffilain ns. tähtitullijärjestelmä eivätkä myöskään ne leimaverolain säännökset, joiden mukaan hallintoviranomaisella on harkintavaltaa leimaveron suuruuden määrittämisessä. Kaikissa näissä tapauksissa on näet suorituksen ylin ja alin raja määrätty ja oikeusturva järjestetty. Mitä tulee erityisesti leimaverolakiin, ei se ole varsinainen, yhtenäinen verolaki, vaan joukko yhteen koottuja vero- ja maksusäännöstöjä. Lisäksi on huomattava, että leimaverolakiin perustuvat, suuruudeltaan (määrätyissä rajoissa) harkinnanvaraiset suoritukset on konstruoitu — oikein tai väärin, jääköön tässä pohtimatta — toimituskirjamaksuiksi. Ne ovat hakemuskensuorituksista aiheutuvia ja useissa tapauksissa toimilupamaksun luonteisia.

ei voida delegoida alempaan asteeseen sellaisessa laajuudessa kuin lakiehdotus edellyttää.

Tässä kosketellut puutteet ovat luonnollisesti ainakin tiettyyn rajaan asti poistettavissa kirjoittamalla laki paljon yksityiskohtaisempaan muotoon, niin että siitä muodostuu varsinainen puutavaratuotteiden vientiverolaki. Mutta minusta näyttää, että niitä tarkoituksia, joihin ehdotulla lainsäädäntötoimella pyritään ja joiden toteuttaminen edellyttää varsin suurta vapautta järjestelmän soveltamisessa, ei silloin enää voida saavuttaa. Huomautan vielä siitä, että jos asia järjestetään verolailla, on luovuttava vaihtoehtoisesta mahdollisuudesta järjestää vientimaksuja sopimusvaraisesti. Sellaista julkisoikeudellista velvollisuutta kuin vero-velvollisuutta ei näet voida sopimuksilla modifioida, koska tällöin avattaisiin mahdollisuudet hallitusmuodon 5 §:n vahvistaman yhdenvertaisuusperiaatteen syrjäyttämiseksi.

Käytän tilaisuutta kiinnittääkseni huomiota siihen, että vientimaksujärjestelmän käytäntöön ottaminen, tapahtuipa se muodossa tai toisessa, saattaa tehdä välttämättömäksi tämän järjestelmän vaikutusten huomioonottamisen varsinaisessa verolainsäädännössä.

2) *Onko suoritus suhdannerahastoon maksu hallitusmuodon mielessä?*

Hallitusmuodon 62 §:n mukaan vahvistetaan lailla valtion viranomaisten toimituskirjoista suoritettavien maksujen, niinkään niiden maksujen yleiset perusteet, joita suoritetaan postin, rautateiden, kanavien, sairaalain, oppilaitosten ynnä muiden valtion yleisten laitosten käyttämisestä.

Enemmittä perusteluitta on selvää, ettei vientisuhdannemaksua voida lukea näihin ryhmiin kuuluvaksi, eikä siis johtaa valtuutta ehdotetun lain säätämiseen tavallisena lakina hallitusmuodon 62 §:stä.

3) *Voidaanko maksuvelvollisuus konstruoida vientilupaan liitettäväksi ehdoksi?*

Tämä on se toinen konstruktioperuste, johon hinnantasaustlain eduskuntakäsittelyssä on vedottu sen käsityksen tueksi, että tuo laki

voitiin säätää perustuslainsäädäntöjärjestystä noudattamatta. Peruste on mielestäni väärä. Totta on, että juuri oikeustoimiset hallintotoimet, joihin myös sellaisen hallintoluvan kuin vientiluvan myöntäminen kuuluu, ovat sillä tavoin verrattavissa yksityisoikeudellisiin oikeustoimiin, että niihin voidaan liittää ehtoja, mikäli ei nimenomaisista säännöksistä tai olosuhteista muuten käy selville hallintotoimen olevan senlaatuinen, ettei sitä saa tehdä ehdolliseksi. Mutta rajoituksen ehtojen käyttämiselle muodostaa ns. spesialiteettiperiaate, joka sisältää sen, että ehdon tulee olla asiayhteydessä siihen hallintotoimeen, johon se on liitetty. Tällaista asiayhteyttä ei ole vientiluvan myöntämisen ja suhdannemaksun määrittämisen välillä, sillä viennin säännöstely on järjestetty silmällä pitäen kokonaan toisia tarkoituksia kuin mitä suhdannemaksujärjestelmällä tavoitellaan.

Näinollen ei suhdannemaksujärjestelmän voimaansaattaminen tavallista lainsäädäntömenettelyä käyttäen ole pätevästi perusteltavissa puheenaolevaan konstruktion nojautuen.

4) Erityislainsäädäntö suhdannemaksujärjestelmän perustana?

Tällä kohden on huomattava ns. taloudellinen valtalaki ja laki hallituksen oikeuttamisesta antamaan tarpeen vaatimia säännöksiä Suomen vientikaupan turvaamiseksi.

Laki talouselämän säännöstelemisestä poikkeuksellisissa oloissa on annettu v. 1941 (as.kok. n:o 303). Sittemmin sitä on moneen kertaan muutettu, viimeksi 29/12 1950 (as.kok. n:o 607), jolloin lain 1, 2 ja 8 § saivat nykyisen muotonsa ja lain voimassaoloaika pidennettiin vuoden 1951 loppuun.

Tämän lain 1 §:n 1 kohdan mukaan on valtioneuvostolla valta väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamiseksi sopivin keinoin säännöstellä mm. »kaikenlaisten tarvikkeiden vientiä ja tuontia, pyöreän puutavaran vientiä lukuun ottamatta». Lain 2 §:ssä taas säädetään, että valtioneuvostolla on valta vakavan ja oikeudenmukaisen hinta- ja palkkatason aikaansaamiseksi ja ylläpitämiseksi säännöstellä tarvikkeiden hintoja sekä maksuja.

Ilmeistä on, ettei oikeutta suhdannemaksujen kantamiseen voida johtaa taloudellisen valtalain 2 §:stä. Hyvin epäiltävältä näyttää myös, voitaisiinko velvoittamista tällaisten maksujen suorittamiseen pitää lain 1 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin »sopiviin keinoihin» kuuluvana. Lain

alkuperäinen tarkoitus ja tähän lakiin perustuva, kohta kymmenvuotinen ja varsin monivivahteinen lainsäädäntökäytäntö eivät antane tukea vastakkaiselle kannanotolle. Erityisesti on huomattava, ettei hinnantasaussjärjestelmääkään ole saatettu voimaan taloudellisen valtalin nojal-la. Puhtaasti käytännöllisenä syynä, joka estää sitomasta suhdannera-hastojärjestelmää taloudelliseen valtalakiin, on valtalin rajoitettu voi-massaoloaika. Tämä laki on näet voimassa vain vuoden 1951, jolloin sen nojalla annetut määräykset lakkaavat olemasta voimassa. Ja vaikka lain voimassaoloaika taas pidennettäisiin, ei pidennys missään ta-pauksessa tule ulottumaan ajallisesti niin pitkälle kuin suhdannerahas-ton suunniteltu olemassaolo.

Laki hallituksen oikeuttamisesta antamaan tarpeen vaatimia sään-nöksiä Suomen vientikaupan turvaamiseksi on vuodelta 1945 (as.kok. n:o 1289). Sen 1 ja 3 § on viimeksi muutettu 29. 12. 1950 (as.kok. n:o 634) ja on laki tällöin säädetty olemaan voimassa vuoden 1955 loppuun.

Lain 1 §:ssä säädetään, että jos jossakin maassa on tulleva korotta-malla tai erikoismaksuja asettamalla tahi tuontia tai vientiä säännöste-lemällä tahi muilla niihin verrattavilla tavoilla ryhdytty rajoittamaan Suomen tuotteiden vientiä sanottuun maahan tai sanotun maan tuot-teiden tuontia Suomeen taikka jos Suomen vientikaupan edut sitä muutoin vaativat, voidaan Suomen vientikaupan turvaamiseksi asetuk-sella antaa mainitusta maasta Suomeen tapahtuvaan tuontiin ja Suo-mesta mainittuun maahan tapahtuvaan vientiin kohdistuvia laadultaan ja kantavuudeltaan vastaavia säännöksiä sekä muutoinkin asetuksella antaa vientiä ja tuontia säännösteleviä määräyksiä, pyöreän puutavaran vientiä lukuunottamatta.

Että velvoitusta vientisuhdannemaksun suorittamiseen ei voida perustaa tähän lakiin, johtuu — enempiä perusteita mainitsematta — siitä, ettei vientimaksujärjestelmän voimaansaattamisen voida katsoa tapahtuvan Suomen vientikaupan turvaamiseksi.

5) Vientimaksujärjestelmä omaisuuden yleisen perustuslainsuojan kannalta katsottuna.

Olen siis päätenyt siihen tulokseen, ettei mikään edellä kosketel-luista neljästä vaihtoehdosta anna mahdollisuuksia säätää vientisuh-dannemaksusta tavallisella lailla. Asiaa on lopuksi vielä tarkasteltava hallitusmuodon yleisen omaisuussuojajärjestelmän kannalta.

Hallitusmuodon 6 §:n 1 momentissa on säädetty, että jokainen Suomen kansalainen on lain mukaan turvattu mm. omaisuuden puolesta. Tämän varsin vaikeasti tulkittavan säännöksen sisällöstä olen esittänyt oman käsitykseni v:n 1947 »Lakimieheissä» julkaisemassani laajahkossa kirjoituksessa »Omistusoikeuden perustuslainsuojasta», johon täten viittaan.

Käsitykseni mukaan jää raja perustuslakivoimaisten ja vain tavallisen lain varassa olevien, HM 6 §:n 1 momentissa tarkoitettujen oikeushyvien välillä epämääräiseksi. Se ei yleensä määräydy suojanalaisten oikeuksien laadullisten eroavaisuuksien mukaan, vaan on kysymyksessä lähinnä vain aste-ero: vähäisemmät omistusoikeuden rajoitukset ja muut kajoamiset yksityiseen »omaisuuteen» voidaan saattaa voimaan tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, kun taas ankarammat, syvemmälle käyvät tähän oikeusryhmään puuttumiset (jollaisena HM 6 §:n 3 momenttiin sisältyvä erityissäännöksen perusteella aina on pidettävä tosiasiallisesti taloudellista merkitystä omaavaa »omaisuuden» siirtämistä toiselle oikeussubjektille) voidaan toteuttaa vain perustuslainsäädäntöjärjestystä käyttäen. Harkittaessa yksityistapauksittain, milloin kansalaisen varallisuus oikeuksiin kajoamista voidaan säätää tavallisella lailla ja milloin on turvauduttava perustuslainsäädäntöjärjestyksessä säädettävään lakiin, on nähdäkseni vielä kiinnitettävä huomiota lainsäädäntötoimella tavoiteltavaan tarkoitukseen. Mitä voimakkaammasta ja pakottavammasta yleisestä edusta on kysymys, sitä pitemmälle meneviä kajoamisia hallitusmuodon toisessa luvussa mainittuihin kansalaisten yleisiin oikeuksiin voidaan saattaa voimaan tavallista lainsäädäntöjärjestystä noudattaen. Edelleen on asian arvostelussa otettava huomioon se, miten tehokkaasti ja täydellisesti suunniteltu uusi lainsäädäntö hyvittää ja poistaa niitä haittoja, joita kansalaisen omaisuuteen kajoamisesta hänelle aiheutuu. Jos hyvitys ja oikeusturvakeinot ovat riittävät, saattaa tämä vaikuttaa sillä tavoin, että toimenpide, joka muutoin vaatisi perustuslainsäädäntöjärjestyksessä annettavan valtuutuksen, käy toteutettavaksi tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Tarkastelemme nyt, mihin tuloksiin päädytään, kun näitä periaatteita sovelletaan suunniteltuun vientimaksujärjestelmään.

Tällöin voidaan ensiksi panna merkille se seikka, että päämäärä, jota vientisuhdannerahaston perustamisella tavoitellaan, kotimaisen hintatason vakauttaminen, ei ole niin sanoakseni ensimmäistä tärkeysluokkaa. Kysymys ei ole niin voimakkaasta ja pakottavasta yleisestä edusta,

kuin mitä on esim. yleisen järjestyksen turvaaminen, nälänhädän torjuminen tai välittömästi uhkaavan terveydellisen vaaran poistaminen. Näin ollen tämä näkökohta osaltaan tukee sitä käsitystä, että vientisuhdannemaksusta ei voitaisi säätää tavallisella lailla.

Samaan suuntaan viittaa oikeusturvasäännösten täydellinen puuttuminen lakiehdotuksesta. Tämä on kuitenkin lähinnä teknillinen puute, joka ehkä on poistettavissa, ilman että suunnitellun järjestelmän luonnesen johdosta olennaisesti muuttuu.

Näin ollen ratkaisee kysymyksen suunnitellun vientimaksujärjestelmän perustuslainvastaisuudesta viime kädessä se, miten ankarasti järjestelmä kajoaa yksityisten oikeushyviin. Jos järjestelmä toteutetaan nyt käsillä olevan ehdotuksen mukaisesti, ei sitä mielestäni voida pitää erityisen ankarana laatuksena. Kysymyksessä näet on — jos rahaston varoja pidetään maksun suorittajien omaisuutena, jonka hallintoon he ottavat osaa ja jonka varat lainataan heille itselleen ja myöhemmin palautetaan heille korkoineen — lähinnä eräänlainen pakkosäästämis- ja sijoitusvalvontajärjestelmä. Ankaruusasteeltaan se ei minusta näytä menevän pitemmälle kuin esim. monet metsän ja yleensä kiinteän omaisuuden käytön rajoitukset, jotka on saatettu voimaan tavallisella lailla. Mutta jos rahaston käyttötarkoitukset muutetaan vientimaksujen suorittajille epäedullisemmiksi, vaikuttaa tämä tietenkin heti järjestelmän ankaruusastetta lisäävästi, ja asiaa on silloin arvosteltava toisella tavoin.

Käsitykseni siis on se, että jos oikeusturvakysymys järjestettäisiin tyydyttävällä tavalla, ei vientimaksujärjestelmää sen ankaruusastetta silmällä pitäen voitaisi leimata perustuslainvastaiseksi. Jäljelle jää vielä kysymys, mitä vaikutusta asiassa saattaa olla sillä äsken puheena olleella seikalla, ettei järjestelmän voimaansaattamisen tarkoituksena voida katsoa olevan — kuten olen sanonut — ensimmäistä tärkeysluokkaa. Epäiltävää kuitenkin on, riittääkö tämä peruste yksinään tekemään suunnitellun lainsäädäntötoimen luonteeltaan perustuslainvastaiseksi. Halumatta ottaa lopullista kantaa asiassa, lausun käsityksenäni, että perustuslainvastaisuutta — kaikki asiaan vaikuttavat seikat huomioonottaen — ei ainakaan voida pitää ilmeisenä ja täysin riidattomana.

Helsingissä 31 päivänä tammikuuta 1951.

**Lausunto perustuslakivaliokunnalle 9. 5. 1952 hallituksen esityksestä
n:o 54/1951 vp. laiksi säästöpankkilain muuttamisesta.**

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa siitä,

a) onko hallituksen esitykseen n:o 54/1951 vp. sisältyvä ehdotus laiksi säästöpankkilain muuttamisesta saatettavissa voimaan ns. tavallista lainsäädäntöjärjestystä käyttäen, sekä siitä,

b) voidaanko, tekemättä päätöstä asiassa valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla, puheena olevaan lakiin sisällyttää säännös siitä, että jokaisen säästöpankin tulee olla jäsenenä siinä keskusjärjestössä, joka tulisi säästöpankkitarkastusta hoitamaan?

Lausuntopyynnön yhteydessä on nähtäväkseni toimitettu prof. S. R. Björkstenin 16 päivänä marraskuuta 1937 antama lausunto kysymyksestä, voidaanko säästöpankkien tarkastaminen tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä annettavalla lailla siirtää yksityiselle yhdistykselle. Tästä johtuen käsitan saamani toimeksiannon niin, että minun on erityisesti kiinnitettävä huomiota prof. Björkstenin lausunnossa sekä edellä toisessa kysymyskohdassa ilmeneviin näkökohtiin.

Saamani tehtävän täyttämiseksi esitän kunnioittaen seuraavaa.

Prof. Björksten on lausunnossaan päätenyt siihen lopputulokseen, että säästöpankkien tarkastamisen uskominen säästöpankkien keskusjärjestölle on toteutettavissa vain säätämällä asiasta perustuslainsäädäntöjärjestystä käyttäen annettavalla lailla. Hänen päätelmänsä rakentuu sille ajatukselle, että säästöpankkien tarkastusta, joka on julkisoikeudellista toimintaa, ei voida antaa yksityisen yhteenliittymän hoidettavaksi, vaan se on pysytettävä julkisten viranomaisten suoritettavana. Sen periaatteen, että vain varsinainen viranomainen voi hoitaa julkisoikeudellisia tehtäviä, katsoo Björksten olevan vahvistettu hallitusmuodossa, lähinnä sen 2, 52, 60, 92 ja 93 §:ssä sellaisella vahvuudella, että siitä poikkeaminen merkitsisi muutoksen tekemistä perustuslakiin.

Omasta puolestani en voi yhtyä tähän Björkstenin käsitykseen. Kuten olen aikaisemmin toisessa yhteydessä esittänyt (Suomen julkisoikeuden oppikirja I, s. 144) eivät valtion omien viranomaisten välitömmässä hoidossa oleva hallinto ja julkisten yhdyskuntain itsehallinto ole ainoat meikäläisessä yhteiskunnassa käytäntöön tulevat hallinnon muodot, vaan suoritetaan hallintotoimintaa monia muitakin organisatiomuotoja apuna käyttäen. Näin on asianlaita ollut jo hallitusmuodon voimaantulon aikaan, ja viime vuosikymmeninä on hallinto-

tehtävien uskomista julkiseen virkakoneistoon kuulumattomien elinten hoidettavaksi tapahtunut yhä enenevässä määrässä. Tätä ilmiötä on *Tapio Tarjanne* käsitellyt eräässä v. 1937 ilmestyneessä kirjoituksessaan (»Eräitä uusia hallintotoiminnan muotoja», *Lakimies* 1937, s. 507—519; samoista kysymyksistä Ruotsin oikeuden kannalta ks. *Erik Fahlbeck*, *Offentlig förvaltning genom enskilda, Förvaltningsrättsliga studier* 2, Stockholm 1941). Oikeuskansleri lausuu puhuessaan v:n 1928 yksityismetsälailla (as.kok. n:o 161) perustetuista metsänhoitolautakunnista, että »on syntynyt kerrotunlaisia uusia muotoja valtion varsinaisten tehtävien hoitamiseksi, järjestelyjä, jossa määrätty intressipiirit ovat saaneet tehtäväkseen toimihenkilöidensä kautta hoitaa valtion tehtäviä valtion varoista nauttimaansa rahallista avustusta vastaan» (Oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1931, s. 41). Myös perustuslakivaliokunta on eräässä aikaisemmassa lausunnossa joutunut ottamaan kannan kysymykseen, onko hallintotehtävien uskomista varsinaiseen virkakoneistoon kuulumattomien elinten hoidettavaksi pidettävä Suomen oikeus- ja hallintojärjestelmään soveltuvana. Valiokunta lausuu asiasta (lausunto n:o 1/1942 vp. maatalousvaliokunnalle hallituksen esityksen n:o 60/1942 vp. johdosta) seuraavaa: »Periaate, jonka mukaan hallinto-tehtäviä uskotaan varsinaisen virkakoneiston ulkopuolella olevien, enemmän tai vähemmän yksityisluontoisten toimielinten hoidettavaksi, ei ole meillä eikä muualla uusi, vaan on sitä jo säännöllisten olojen vallitessa sovellettu käytäntöön. Nykyisinä poikkeuksellisina aikoina on myös osoittautunut välttämättömäksi, että valtiovalta voi tarpeen tullen velvoittaa yksityisiä tai yhtymiä suorittamaan yleisen edun vaatimia töitä. Oikeudelliselta kannalta katsoen ei valiokunnan mielestä näin ollen ole syytä esittää periaatteellisia epäilyksiä lakiehdotuksen tarkoittamaa menettelyä vastaan.» — Käydessäni läpi perustuslakivaliokunnan mietinnöt ja lausunnot v:n 1919 hallitusmuodon voimaantulon jälkeiseltä ajalta en ole havainnut valiokunnan joutuneen muulloin ottamaan kantaa tähän kysymykseen.

Käytännöstä otettuina esimerkkeinä tapauksista, joissa hallintotoimintaa suorittavat muut kuin varsinaiset viranomaiset, mainitsen ensiksi ns. julkisoikeudelliset yhdistykset. Jäsenyys niissä on useassa tapauksessa pakollista, ja niille on, niiden tehtävään hoidon turvaamiseksi, uskottu jonkin verran julkista pakkovaltaa, joka tosin yleensä ulottuu vain yhdistyksen omiin jäseniin, mutta joissakin tapauksissa myös ulkopuolisiin. Tällaisia yhdistyksiä ovat mm. lauttausyhdistykset, pakolliset elinkeinoyhdistykset, tilusrauhoitussyhdistykset, poronhoitoyhdistykset ja paliskunnat sekä kalastuksenhoitoyhdistykset ja riistan-

hoitoyhdistykset (ks. tarkemmin *Merikoski*, Yhdistymisvapaudesta, s. 99 ja seur.).

Esimerkkinä tapauksesta, jossa oikeudelliselta konstruktioltaan yksityisoikeudellinen taloudellinen yhtymä harjoittaa hallintotoimintaa, mainitsen Oy Alkoholiliikkeen. Se on osakeyhtiöksi muodostettu monopoliyhtymä. Sen on pyrittävä toimimaan niin, että väkijuomien käyttöä supistetaan mahdollisimman vähiin ja juoppoutta ja sen turmiollisia vaikutuksia ehkäistään. Näiden tarkoitusten toteuttamiseksi tapahtuva toiminta muodostuu eräiltä osiltaan julkisen hallintotoiminnan luonteiseksi. Yhtiön hallintoneuvoston tekemään, yksityistä oikeutta loukkaavaan päätökseen saa hakea muutosta sosiaaliministeriöön tehtävällä valituksella (laki väkijuomista, as.kok. n:o 45/1932, 60 §).

Edellä jo mainitussa yksityismetsälaissa tarkoitetut metsänhoitolautakunnat eivät ole välittömiä valtion toimielimiä. Lautakuntien jäseniä eivät aseta valtion viranomaiset, vaan maanviljelys- ja talousseurat sekä yksityisluontoinen keskusmetsäseura. Vaikka metsänhoitolautakunnat toimivatkin metsähallituksen valvonnan alaisina valvoessaan yksityismetsälain noudattamista, vaikka niiden menoja varten on valtion menoarviossa osoitettava määräraha ja vaikka niiden jäsenet toimivat lainvalvontatehtävissä virkamiehen edesvastuulla, ei näiden lautakuntien toimintaa voida katsoa valtion omaksi toiminnaksi eikä pitää niitä varsinaisina valtion viranomaisina (vrt. *Tarjanne*, Voiko metsänhoitolautakunta omistaa kiinteistön? Kirjoituksia ja lausuntoja, s. 173).

Samaa voidaan sanoa metsänhoitoyhdistyksistä, joiden olemassaolo perustuu v. 1950 annettuun lakiin (as.kok. n:o 558). Nämä yhdistykset ovat mm. oikeutetut kantamaan metsänomistajilta julkisoikeudellisena maksuna ns. metsänhoitomaksua, joka peritään kunnallisveron yhteydessä. Tästä ja muista metsänhoitoyhdistyksille ominaisista julkisoikeudellisista piirteistä huolimatta on metsänhoitoyhdistykseen, ellei erityissäännöksistä muuta johdu, sovellettava v:n 1919 yhdistylain säännöksiä aatteellisista yksityisoikeudellisista yhdistyksistä.

Hyvin läheisen rinnastuskohteen suunnitellulle säästöpankkitarkastukselle tarjoaa sähkölaitosten tarkastus sellaisena kuin se on järjestetty v. 1928 sähkölaitoksista annetulla lailla (as. kok. n:o 167). Tämän lain 7 §:n mukaisesti on kauppa- ja teollisuusministeriön asiana sähkölaitosten rakentamisen, käyttämisen ja hoitamisen valvonta. Ministeriön tulee sopivin väliajoin ja muutoinkin tarpeen mukaan tarkastuttaa sähkölaitoksia. Mutta ministeriö voi antaa tämän tarkastamisen erityisen tarkastusjärjestön tehtäväksi, jolloin ministeriö myös määrää 2 jäsentä järjestön hallitukseen (as.kok. n:o 5/1929, 6 §). Tällainen

toimivallan luovutus on viimeksi tapahtunut kauppa- ja teollisuusministeriön päätöksellä 1. 11. 1948 (as.kok. n:o 767), jolloin tarkastusjärjestöksi on hyväksytty Sähkötarkastuslaitos – Elektriska Inspektoratet r.y. r.f. niminen yhdistys.

Mainittakoon vielä standardisoimislain (as.kok. n:o 197/1942) 3 §:n säännös, jonka mukaan erityiset tarkastusjärjestöt ottavat osaa tämän lain noudattamisen valvontaan.

Näillä esimerkeillä – enempiä luettelematta – katson osoittaneeni, että säästöpankkien tarkastamisen järjestäminen hallituksen esityksessä n:o 54/1951 tarkoitetulla tavalla ei ole hallintojärjestelmällemme vierasta. Varsinaiseen hallintokoneistoon kuulumattomien elinten asettaminen julkista hallintotoimintaa hoitamaan tai avustamaan sen hoitamisessa on säätämällä asiasta tavallisella lailla mahdollista senvuoksi, etteivät perustuslakeihin sisältyvät hallinto-organisatiota ja julkisen vallan käyttöä yleensä koskevat säännökset aseta esteitä tällaisille järjestelyille.

Palaan tässä yhteydessä vielä pikimmältään Björksténin lausuntoon. Siinähan Björkstén on, kuten edellä on mainittu, asettunut sille kannalle, ettei säästöpankkien tarkastusta voida, säätämällä siitä tavallisella lailla, siirtää säästöpankkien keskusjärjestölle. Sen, että osuuskassojen tarkastus kuitenkin on niiden keskusjärjestöjen hoidettavana, Björkstén selittää perustuvan vapaaehtoiseen sopimukseen tarkastuselimien ja tarkastettavan välillä. Tämän johdosta huomautan vain, että osuuskassojen tarkastuksenalaisuus perustuu 4. 6. 1920 annettuun, tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säädettyyn lakiin lainausliikettä harjoittavien osuuskuntain sekä niiden keskuskassojen oikeudesta erinäisillä ehdoilla ottaa vastaan talletuksia (as.kok. n:o 164). Lain 3 §:ssä säädetään näet, että »tämän lain mukaan talletuksia ottamaan oikeutettu osuuskunta tai keskuskassa on valtioneuvoston määrättävän valvonnan alainen». Mahdotonta olisikin ajatella, että vapain sopimuksin disponoitaisiin perustuslainvoimaisesti suojatusta oikeudesta, jollaisena Björkstén pitää vapautta muun kuin viranomaisen suorittaman tarkastuksen alaisuudesta.

Pari täydentävää huomautusta on tarpeen myös edellä puheena olleen perustuslakivaliokunnan lausunnon n:o 1/1942 vp. johdosta. Lausuntoasiassa sittemmin syntynyt laki, jonka nimenä on laki Maatalousseurojen Keskusliiton sekä maanviljelys- ja talousseurojen tehtävistä valtakunnan yhteyteen palautetun alueen maaseudun jälleenrakentamistyössä (as.kok. n:o 626/1942), on eduskunnassa käsitelty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla. Perustuslainsäädän-

töjärjestyksen käyttämistä tässä tapauksessa ei kuitenkaan voida pitää ennakkotapauksena säästöpankkitarkastuksen järjestämistä koskevassa asiassa. Huomattava näet on, että harkittaessa, mitä menettelyä oli käytettävä po. lakia säädettäessä, keskeinen merkitys ilmeisesti on ollut sillä seikalla, että uusi laki tarkoitti pakkovelvollisuuden asettamista »kansalaisjärjestöille sekä niiden piirissä vaikuttaville tai niiden palveluksessa oleville yksityisille henkilöille» (ks. valiokunnan lausuntoon liittyvää eriävää mielipidettä). Tästä johtuen jouduttiin ehdotettua uutta lakia lähinnä vertaamaan sellaiseen lainsäädäntöön kuin asevelvollisuus- ja työvelvollisuuslakiin. Kun ehdotettu laki lisäksi tuli sisältämään aivan avoimen valtuuden tehtävien siirtämiseen ja velvollisuuksien asettamiseen yksityisoikeudellisille yhdistyksille ja niiden toimihenkilöille, on hyvin ymmärrettävissä, että perustuslainsäädäntöjärjestyksen käyttö katsottiin tarpeelliseksi. Mutta tapausten olennaisista eroavaisuuksista johtuen ei v. 1942 noudatettu menettely, kuten sanottu, vaikuta prejudisiaalisesti säästöpankkitarkastusta järjestettäessä.

Olen näin ollen päätenyt siihen tulokseen, että säästöpankkitarkastus voidaan, hallitusmuodon säännösten estämättä, tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säädettävällä lailla uskoa valtion varsinaiseen virkakoneistoon kuulumattomien elinten hoidettavaksi hallituksen esityksessä n:o 54/1951 tarkoitetulla tavalla. Kun en ole lakiehdotuksessa havainnut muutaakaan sellaista (pakkojäsenyydestä tulee puhe alempana), mikä vaatisi perustuslainsäädäntöjärjestyksen käyttämistä, muodostuu vastaukseni alussa esitetyn kysymyksen a)-kohtaan *myönteiseksi*.

b)-kohdassa esitetyn kysymyksen osalta on ensiksi todettava, että hallitusmuodon 10 § turvaa yhdistymisvapauden ns. perusoikeutena Suomen kansalaisille. Tämä hallitusmuodon säännös, jonka mukaan »Suomen kansalaisella on — — — oikeus — — — perustaa yhdistyksiä tarkoitusten toteuttamista varten, jotka eivät ole vastoin lakia tai hyviä tapoja», koskee varsinaisesti vain ns. positiivista yhdistymisvapautta, so. oikeutta perustaa yhdistyksiä, liittyä niihin ja pysyä niiden jäsenenä kenenkään ulkopuolisen estämättä. Ns. negatiivinen yhdistymisvapaus eli oikeus olla perustamatta yhdistyksiä, olla liittymättä niihin ja vapautua niiden jäsenyydestä ei perustu hallitusmuodon nimenomaiseen säännökseen. Mutta kun hallitusmuodon yhdistymisvapautta turvaava säännös antaa kansalaiselle luvan määrätynlaiseen toimintaan, sallii se hänen myös olla sellaiseen toimeen ryhtymättä. Negatiivisen yhdistymisvapauden voidaan sanoa kuuluvan ns. nimeämättömiin vapauksiin. Minkäänlainen yhdistykseen liittymisen pakko ei meillä yleensä voi tulla

kysymykseen. Yksilön suojana on, paitsi positiivista yhdistymisvapautta, joka turvaa hänelle oikeuden valita mihin yhdistykseen hän tahtoo liittyä, myös sopimusvapauden periaate, jonka mukaan hän voi vapaan tahtonsa mukaan kokonaan pysytellä yhdistysten ulkopuolella.

Negatiivinen yhdistysvapaus ei, kuten esitetystä selviää, ole perustuslainvoimaisesti kansalaiselle turvattu subjektiivinen oikeus. Se voidaan aina yksilöltä riistää, ei tosin hallintotoimella, jonka tulee oikeusvaltiossa aina perustua lakiin, mutta sen sijaan kyllä lailla. Tässä suhteessa viitataan siihen, mitä edellä on sanottu julkisoikeudellisista yhdistyksistä (tarkemmin *Merikoski*, Yhdistymisvapaudesta s. 69).

Kun näistä lähtökohdista lähtien käy vastaamaan kysymykseen, voidaanko tavallisella lailla tehdä pakolliseksi jäsenyys säästöpankkitarkastuksesta huolehtivassa keskusjärjestössä, ja kun tällöin vielä ottaa huomioon sen, että pakkojäsenyys kohdistuu ohjesääntöistä elinkeinoa harjoittaviin (eli siis erityisen säännöstyksen alaisiin) yhteisöihin (eikä siis suoranaisesti luonnollisiin henkilöihin, joita hallitusmuodon perustuslainsuoja varsinaisesti tarkoittaa), päätty ehdottomasti antamaan *myöntävän* vastauksen myös b)-kohdassa esitettyyn kysymykseen.

Näin ollen ei nähdäkseni ole mitään estettä hallituksen esitykseen n:o 54/1951 vp. sisältyvän lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallista lainsäädäntöjärjestystä käyttäen.

Helsingissä 9 päivänä toukokuuta 1952.

Lausunto valtiovarainvaliokunnan verojaostolle 21. 10. 1953 hallituksen esityksestä 38/1952 vp. uudeksi verolaiksi.

Jaosto on pyytänyt minulta kirjallista lausuntoa uuden verolakiehdotuksen käsittelyjärjestyksestä. Verotuselinten kokoonpanoa koskevista lakiehdotuksen säännöksistä johtuen voisivat myös kunnallisveron määräämisessä tulla olemaan osallisina henkilöt, jotka eivät ole asianomaisen kunnan jäseniä, eivät kunnan valitsemia eivätkä edes sen ehdottamia. Kun valtakunnan porvaristolle ja kaupungeille 23. 2. 1789 annetussa armollisessa vakuutuksessa ja sitä muuttaneessa 8. 12. 1873 annetussa kuninkaallisessa vakuutuksessa kaupunkikunnan raastu-

vankokouksessa äänioikeutetuille jäsenille on taattu oikeus olla omien jäsentensä verotettavina, on herännyt kysymys, voidaanko verolakiehdotusta eduskunnassa käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 68 §:ssä säädettyssä järjestyksessä vain, jos tämä tehdään mahdolliseksi joko kumoamalla perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettävällä lailla porvariston privilegiot, mikäli ne koskevat kaupungin jäsenten itseverotusoikeutta, tahi valtuuttamalla samassa järjestyksessä säädettävällä lailla tekemään mainitusta erioikeussäännöksestä ne poikkeukset, jotka sisältyvät verolakiehdotukseen.

Asian selvittämiseksi esitän kunnioittaen seuraavaa:

Erimielisyyttä ei ole siitä, etteikö voimassa oleva valtiosääntömme edellytä mahdolliseksi säätyprivilegioitten olemassaoloa. Lainsäädäntökäytännöstäkin on maamme itsenäisyysajalta osoitettavissa useita tapauksia, joissa privilegiosuoja on johtanut kvalifisoituun lainsäädäntömenettelyyn. Useimmissa näistä tapauksista ovat papiston erioikeudet olleet aiheena perustuslainsäädäntöjärjestyksen käyttämiseen. Mutta muutamassa tapauksessa on kvalifisoituun menettelyyn turvautuminen johtunut aateliston ja porvariston privilegioista. Nyt selviteltäväksi otetun kysymyksen kannalta on erityisen mielenkiintoinen v:n 1927 (as.kok. n:o 303) laki pormestarin ehdottamis- sekä neuvosmiesten ja maistraatinsihteerin valitsemisoikeudesta. Kun tämän lain säätäminen kvalifisoitua menettelyä käyttäen on johtunut juuri alussa mainituista privilegiosäädöksistä, on luonnollisesti hyvin lähellä se ajatus, että kysymys uuden verolakiehdotuksen käsittelyjärjestyksestä on ratkeava tämän prejudikaatin mukaisesti. On kuitenkin syytä, ennenkuin tämä kysymys katsotaan riidattomasti ratkaistuksi, selvittää, *mitä takseerauksella on tarkoitettu säädettäessä porvariston privilegioista*. Onko sillä tarkoitettu samaa kuin mitä nykyisin ymmärretään kunnallisveron määräämisellä?

Haettaessa vastausta tähän kysymykseen joudutaan heti tekemään se huomio, että »takseerauksen» merkityssisältö ei ole 1700-luvulla ollut sama kuin mikä tällä termillä nykyisin on Suomen hallinnollisessa ja oikeudellisessa kielenkäytössä. Erona on ollut se, että takseerauksella on silloin tarkoitettu sellaistakin, mikä nykyisin kokonaan jää tämän käsitteen piirin ulkopuolelle, nimittäin kaupunkien (ja vastaavasti maaseudun veropiirien) puitteissa tapahtunutta valtion »suostuntaverojen» jakamista kunkin kaupungin asukkaiden rasitukseksi (tätä perua on se, että Ruotsissa vielä nykyisinkin valtion tulo- ja varallisuusverotus käy takseerauksen nimellä). Veropiirin asukkaiden, kaupungissa porvariston edustajien osanotolla takseeraukseen oli siihen aikaan varsin

suuri merkitys turvana valtion viranomaisten mielivaltaa vastaan sen-
vuoksi, että veron määrääminen yksityiselle verovelvolliselle oli laajassa
mitassa harkinnan ja arvioinnin varassa. Veron määrääminen ei ollut
sillä tavoin sidottua hallintotoimintaan kuin nykyisin, vaan taksoitus-
miesten liikkumisala harkintavaltansa käyttämisessä oli suuri.

Mitä erityisesti tulee porvariston privilegiokirjaan 23. 2. 1789, näyttää
ilmeiseltä, että siinäkin on taksoituksella lähinnä tarkoitettu valtion
suostuntaverojen määräämistä (vrt. esim. *Sweriges Rikes Ständers
Bewillning för år 1789 och de påföljande åren til nästa Riksdag, Art. VI,
Modée 14 delen s. 390*). Tarkoittivathan näet erikoisoikeusvakuutukset,
säätyjen eräitä oikeuksia turvaamalla, järjestää nimenomaan juuri
kuninkaan ja säätyjen välisiä suhteita, joissa verovelvollisuudella tie-
tenkin oli tärkeä osansa.

Mutta epäilemättä on »takseeraukseen» jo 1700-luvulla sisältynyt
myös sellaista veron määräämistä kunnan tarkoituksiin, mitä tuolla
sanalla nykyisin tarkoitetaan. Kunnallisverotus nykyaikaisessa mielessä
on tosin tullut lainsäädännöllisesti järjestetyksi vasta 1800-luvun lop-
pupuolella. Aikaisempina aikoina oli, elleivät kaupungin varsinaiset
tulot riittäneet menojen peittämiseen, puuttuva määrä kannettava
eräänlaisena kaupunginsisäisenä erityisverona, jonka kokonaismäärän
kaupungin omat elimet vahvistivat ja jonka jakaminen verovelvollisten
suoritettavaksi lienee yleensä ollut juuri taksoitusmiesten tehtävänä.
Mitään lailla vahvistettuja yleissääntöjä, joita olisi ollut tässä jakami-
sessa noudatettava, ei ollut olemassa. Näin ollen oli tämä »takseeraus»
varsin suuressa määrin harkinnanvaraista. Ymmärrettävästi ei tällä
kunnan sisäisellä takseerauksella voinut olla kuninkaan ja säätyjen
välistä suhdetta silmällä pitäen samaa ensisijaista merkitystä kuin
suostuntaveron jakamistoimella.

V:n 1872 valtiopäivillä käsiteltäväksi tullessa esityksessä v:n 1789
porvariprivilegioiden 3 §:n muuttamisesta on takseerauksen käsitettä,
lakivaliokunnan mietinnöstä päätellen, käytetty niin laajasisältöisenä,
että kunnallisveron määrääminen nykyisessä mielessä on selvästi sisäl-
tynyt tuon käsitteen piiriin. Näyttääpä siltä, kuin olisi kaupunkikunnan
äänivaltaisten jäsenten oikeuteen olla »omain jäsentensä weroitettavi-
na» tarkoitettu sisällyttää vielä enemmän, nimittäin verotuksella kootta-
van määrän vahvistaminen. Lakivaliokunta lausuu näet mm. seuraavaa
(Valtiopäivien Asiakirjat 1872, I, s. 306): »Ne erinäiset oikeudet, että
saadaan — — — sitä warten walittujen luottamusmiesten kautta
määrätä se perustus, jonka mukaan yksityisen apulisä kunnan tar-
peiden tyydyttämiseen luetaan — — — owat wasituisia omi-

tuisuuksia eli aineosia kunnan itsehallituksessa. — — — — — Että kunnan valta saada itse tutkia niiden tarvetten otollisuutta ja suuruutta, joiden tyydyttämiseen se ottaa apulisia, sen ohessa on pidettävä kunnallisen itsehallituksen wasituksena ominaisuutena, ei ole waliokunnalta jäänyt huomaamatta. Mutta kun tämä toimiwalta todellakin sisältyy kunnan jo mainittuun itsenveroitusoikeuteen, joka sen puutteessa kadottaisi kaiken pääasiallisen merkityksensä, ei Waliokunnan ole pitänyt sen enempää luoda huomiotansa tähän aineeseen, warsinkin kun esillä olewa Armollinen esitys ei tarkoita mitään muutosta mainittujen oikeuksien sisällyksessä.»

Yhteenvetona edellä esitetystä voidaan todeta, että porvariston itseverotusoikeuteen on voitu katsoa kuuluvaksi:

- 1) valtion »suostuntaveron» jakamista kaupungin asukkaiden rasitukseksi,
- 2) kunnan omiin tarpeisiin sen muiden tulojen lisäksi tarvittavien apulisien yhteismäärän vahvistamista, ja
- 3) kunkin verovelvollisen maksettavaksi tulevan, kunnan tarpeisiin käytettävän »apulisan» määrän vahvistamista.

Katsokaamme sitten, mitä näistä kohdista uusi verolakiehdotus koskettaa.

Havaitsemme tällöin, että kysymys ei ollenkaan ole ensimmäisessä ja toisessa kohdassa tarkoitetuista asioista. Kuitenkin on mielenkiintoista panna valtionveron osalta merkille se seikka, että ensimmäisen, 3. 8. 1920 annetun tulo- ja omaisuusverolain (as.kok. n:o 207) säätämisen yhteydessä ei kysymys porvariston itseverotusoikeuden syrjäytymisestä näytä ollenkaan tulleen keskustelun alaiseksi, vaikka verotuslautakunta ei tullut kaupungeissakaan asetettavaksi itsehallinnollista tietä (puheenjohtajan ja puolet jäsenistä asetti maaherra, muut jäsenet kunnanvaltuusto). Privilegiokysymys ei myöskään ole tullut huomion kohteeksi säädettäessä myöhempiä tulo- ja omaisuusverolakeja, joissa verotuselinten kokoonpanoa koskevat säännökset ovat saaneet pääasiallisesti samanlaisen sisällön kuin v:n 1920 laissa. Yhtä vähän ovat porvariston erioikeudet tulleet huomioon otetuiksi esim. liikevaihtoverolakeja voimaan saatettaessa. — Nämä toteamukset ovat merkityksellisiä sen vuoksi, että ne näyttävät pitkäaikaisen ja täysin vakiintuneen käytännön osoittaneen porvariston privilegiot vanhentuneiksi siltä osalta, missä niiden ehkä aivan keskeinen merkitys on aikaisemmin ollut, nimittäin valtiolle menevän veron määräämisessä noudatettavassa menettelyssä.

Tulemme sitten jaoittelumme toiseen kohtaan: kunnan tarpeisiin

muiden tulojen lisäksi tarvittavien apulisien yhteismäärän vahvistamiseen. Tämän tehtävän, josta ei myöskään ole kysymys verolakiuudistuksen yhteydessä, suorittaa nykyisin kunnallisvaltuusto. Se onkin epäilemättä olennainen osa itsehallinnollisessa järjestelmässä ja muodostaa, asiallisesti katsoen, itseverotussysteemin ytimen. Avonaiseksi saa tässä jäädä kysymys, voiko porvariston erioikeuksilla olla jotain merkitystä tämän vahvistamisoikeuden suojana. Viitattakoon vain lyhyesti siihen, että kun hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin mukaan kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, perustuslainvoimaisesti turvattu oikeus verotuksella koottavan määrän vahvistamiseen ehkä on johdettavissa tästä säännöksestä.

Kolmantena kohtana jaoittelussamme oli kunkin verovelvollisen maksettavaksi tulevan »apulisan» määrän vahvistaminen eli siis se, mitä »takseerauksella» meillä nykyisin yleisesti tarkoitetaan. Juuri tästä on verolakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä erityisesti ollut kysymys. Kun lakiehdotuksen mukaan kunnallisveron määräämisessä voisivat tulla olemaan osallisina muutkin kuin kunnan omat jäsenet, on tämän ehdotetun järjestelyn katsottu olevan ristiriidassa porvariston säätyerioikeuksien kanssa.

Huomionarvoinen näkökohta tätä kysymystä pohdittaessa on se, että kunnallisveron määräämiseen ei verolakiehdotuksen mukaan sisälly mitään vapaaharkintaista ainesta. Kunnallisverotuksen toimittaminen on kaikilta osiltaan sidottua hallintotoimintaa. Sellaista vapaata päätösvaltaa, jota taksoitusmiehet aikaisempina aikoina ovat käyttäneet, ei verotusta toimittavilla viranomaisilla nykyisin enää ole. Verolautakunnan on määrättävä veron suuruus aivan samalla tavoin lakia soveltaen kuin lakiehdotuksen tarkoittaman lääninoikeuden taikka Korkeimman hallinto-oikeuden, jos ne valituksen johdosta joutuvat asiaa käsittelemään. Jos lähdetään siitä, että kunnallisverotus on lailla järjestettävissä, näyttää verovelvollisen edun ja itsehallinnollisen prinssiipin kannalta katsoen jäävän merkitykseltään miltei toisarvoiseksi seikaksi se, toimittavatko veron määräämisen yksistään itsehallintoyhdyskunnan omat elimet vai osallistuvatko siihen myös valtion asettamat virkamiehet. Asian toisarvoista luonnetta itseverotusoikeuden ydinosaan verrattuna osoittaa selvästi seuraava ajatuskoe: olisiko ollut ajateltavissa, että tämä oikeus yksinänsä, so. oikeus porvaristolle panna omat miehensä soveltamaan lailla vahvistettuja sääntöjä kunnalle menevien apulisien määräämisessä, olisi voinut tulla erioikeuksien antamisen aikoihin privilegiona vahvistetuksi. Vastaus voi tuskin olla muuta kuin kielteinen. »Apulisien» suuruuden määräämisen pidättämi-

nen porvariston omille miehille on ollut privilegion arvoinen ensisijaisesti senvuoksi, että kysymys on ollut valtiolle menevistä maksuista. Ensisijaisen tärkeätä on itsehallinnollisen periaatteen kannalta katsoen myös yhdyskunnalle koottavien apulisien yhteismäärän vahvistaminen. Merkitykseltään toisarvoiseksi jää edellisiin verrattuna se kysymys, miten ovat kokoonpannut ne viranomaiset, jotka sitovia oikeussääntöjä soveltaen tapaus tapaukselta määräävät kunnallisveron suuruuden.

Tutkimuksemme on näinollen johtanut seuraaviin tuloksiin:

Porvariston erioikeudet ovat siitä, mitä niihin voidaan katsoa alunperin sisältyneen, »murentuneet» niin, että kaupungin asukkaiden oikeutta osallistua valtionveron määräämiseen, millä oikeudella alkuun on ollut keskeisen tärkeä merkitys porvariston suojana, ei enää pidetä privilegionluonteisena.

Kunnan tarpeisiin verotuksella koottavan määrän vahvistamisesta, mikä nykyisin on kunnallisvaltuuston tehtävänä, ei uudessa verolakiehdotuksessa ole kysymys.

Kun porvariston erioikeuksissa puhutaan »oikeudesta olla omain jäsentensä verotettavana», on tähän ilmeisesti myös sisältynyt myös se ajatus — ainakin v. 1873 — että veron määräämisen yksityistapauksittain toimittavat kaupunkikunnan omat jäsenet. Kysymyksenalaista on kuitenkin, onko tällä periaatteella enää nykyisin, olosuhteitten muututtua, samaa merkitystä kuin aikaisemmin. Valtion suostuntaveron jakaminen, laajalle ulottuvaa harkintavaltaa käyttäen, kaupunkikunnan jäsenten rasitukseksi on kyllä ollut heidän suojaamisensa kannalta katsoen varsin merkityksellistä. Mutta nyttemmin, kun kunnallisveron määrääminen on kaikilta osiltaan sidottua hallintotoimintaa, ei sillä enää ole samaa merkitystä. Jäljelle on oikeastaan, veronmääräämistöimen laadun olennaisesti muuttuessa, jäänyt vain toisenlaisia olosuhteita edellyttäen säädetty muoto.

On epäilyksenalaista, onko tämä pelkkä menettelymuoto, kunnallisveron määräämisen tapahtuminen kunnan omien jäsenten toiminnalla, sen arvoinen, että sen olisi katsottava nauttivan privilegiosuojaa. Omasta puolestani olen taipuvainen vastaamaan kysymykseen kieltävästi. Suhtautuminen asiaan riippuu osaksi myös siitä, miten yleensä ymmärretään kansalaisten yleisten oikeuksien eli perusoikeuksien perustuslainsuoja. Ajatelkaamme esimerkkinä omaisuussuojaa. Jos seurattaisiin jyrkintä tulkintalinjaa, olisi aivan vähäinenskin kajoaminen kansalaisten omaisuusasemaan järjestettävissä vain perustuslainsäädäntömenettelyä käyttäen (esim. se, että pennimääräiset erät määrättäisiin pyöristettäväksi ylös ja alaspäin täysiksi kymmeniksi penneiksi).

Näin ahtaasti ei perusoikeuksien omaisuussuojaa kuitenkaan ole yleensä katsottu voitavan käsittää, vaan on meillä vakiintumassa ns. suhteellisuusteoria, joka kiinnittää huomiota kulloinkin kysymyksessä olevan intressin arvoon ja voimakkuuteen. Niinpä *Kaira* kirjoittaa seuraavasti: »Rajan omaisuusoikeuksia koskevan varsinaisen lainsäädännön, mikä voi tapahtua yleisellä lailla, ja sellaisen poikkeuksellisen lainsäädännön välillä, jota vastaan HM 6 § turvaa ja jonka siis tulee tapahtua perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, täytyy pakostakin jäädä jossakin määrin epämääräiseksi ja tulkinnanvaraiseksi. — — — — — Luonnollisin näkökohta, jonka mukaan raja on vedettävä, on se, että toimenpiteet voidaan toteuttaa yleisessä lainsäätämisyjärjestyksessä, mikäli ne eivät loukkaa *normaalia, kohtuullista, järkevää* oikeuden hyväksikäyttöä, jotavastoin perustuslainsäätämisyjärjestys on tarpeen kun tämä raja ylitetään.» (Lakimies 1946 s. 168). Oman käsitykseni asiasta olen aikaisemmin toisessa yhteydessä (Lakimies 1946 s. 208) lausunut näin: »Se (raja perustuslainvoimaisten ja vain tavallisen lain varassa olevien oikeushyvien välillä) ei yleensä määräydy suojanalaisen oikeuksien laadullisten eroavaisuuksien mukaan, vaan on kysymyksessä lähinnä vain aste-ero: vähäisemmät omistusoikeuden rajoitukset ja muut kajoamiset yksityiseen omaisuuteen voidaan saattaa voimaan tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, kun taas ankarammat, syvemmälle käyvät tähän oikeushyvään puuttumiset voidaan toteuttaa vain perustuslainsäädäntöjärjestystä käyttäen.» — Yleistä oikeuskäsitystä tyydyttää tällainen intressin arvon huomioon ottava suhteellisuusajattelu paljoo paremmin kuin rajan vetäminen perustuslain ja tavallisen lain alojen välille joustamattomia sääntöjä soveltaen. Oikeata tasapainoa puuttuisi siitä, jos käytännölliseltä merkitykseltään aivan toisarvoisen verotuselinten kokoonpanoa koskeva järjestely olisi toteutettavissa vain perustuslainsäädäntöjärjestystä käyttäen, kun taas esim. sterilisoinnista, kastroidmisesta ja kuolemanrangaistuksesta voitaisiin säätää tavallisella lailla.

Mahdollisesti ovat nämä näkökohdat vaikuttaneet myös *Ståhlbergin* mielipiteeseen, kun hän on joutunut lainvalmistelukunnan jäsenenä ottamaan kannan vastaavanlaiseen kysymykseen kuin mikä nyt on selvitettävänäimme. Asiasta sanotaan lainvalmistelukunnan mietinnössä (*Ståhlberg — Saarialho*) n:o 2/1934 seuraavaa: »Kun kunnan valtuusto valitsee (verolautakunnan) muut jäsenet verotuslakiehdotuksen mukaan olisi maaherran ollut määrättävä puolet lautakunnan jäsenistä ja niistä puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja), saadaa samalla takeita siitä, että paikallinen asiantuntemus ja asianharrastus tulee lautakun-

nassa asianmukaisesti edustetuksi ja lainmukainen kunnallisverotuksen etu valvotuksi. Täten voitaneen myös katsoa, sikäli kuin yhteiseen verolautakuntaan on soveltuva, täytettävän se vaatimus, että kaupunkien asukkaiden tulee olla omain jäsentensä verotettavina, joka on 23 päivänä helmikuuta 1789 annettujen porvariston erioikeuksien 3 §:ssä, sellaisena kuin se on 8 päivästä joulukuuta 1873».

Tämä lainvalmistelukunnan lausuma soveltuu lähinnä uuden verolakiehdotuksen 82 §:ssä tarkoitettuun järjestelyyn. Mitä tulee verolakiehdotuksen 130 §:ään, ei sitä vastaavaa säännöstöä ollenkaan sisältynyt lainvalmistelukunnan ehdotukseen v:lta 1934. Tämä pykälä koskee niitä tapauksia, joissa liikettä on harjoitettu kahdessa tai useamassa kunnassa siten, että siitä on suoritettava veroa kullekin niistä. Tällaisissa tapauksissa tulisi kaikkien kysymykseen tulevien kuntien lähettää ehdotuksensa veroäyrien määristä ja niiden jakamisesta eri kuntien kesken sen läänin lääninverolautakunnalle, jossa verovelvollisella on asuntonsa ja kotipaikkansa. Tämän lääninverolautakunnan olisi senjälkeen vahvistettava liikkeestä tai ammatista sekä kiinteistöistä suoritettavien veroäyrien määrä ja niiden jakaminen asianomaisten kuntien kesken. Lääninverolautakunnan henkilökokoonpanosta tulisi lakiehdotuksen 93 §:n mukaan säädettäväksi, että valtion viranomaiset asettaisivat lautakunnan puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja jäsenet. Kuitenkin olisi puolet jäsenistä määrättävä kunnallisten keskusjärjestöjen ehdottamista henkilöistä.

Näissä tapauksissa ei olisi paljoakaan jäljellä kunnan jäsenten välittömästä osanotosta veron määräämiseen. Kun lääninverolautakunnassa ei edes voisi olla jäseniä kaikista läänin kunnista, sattuisi varmaan tapauksia, joissa veron määräämisessä ei ollenkaan olisi mukana edustajaa siitä kunnasta, josta olevalle verovelvolliselle vero olisi määrättävä. Kunnan jäsenten osallistuminen veronmääräämismenettelyyn rajoittuisi tällöin vain siihen, että ehdotusten tekeminen veroäyrien määrästä ja niiden jakamisesta eri kuntien kesken olisi verolautakuntien asiana.

Tässä ei tule toteutetuksi se periaate, että kunnan jäsenten tulisi päästä välittömästi vaikuttamaan veron määräämiseen. Asia on kuitenkin sikäli erityislaatuinen, että siinä varsinaisesti on kysymys kuntien välisen intressiristiriidan ratkaisemisesta, joka oikeastaan voikin tapahtua vain ulkopuolisessa elimessä. Tästä syystä katson, etteivät porvariston privilegiot ole tältäkin osalta esteenä ehdotetun järjestelyn toteuttamiselle.

Helsingissä 21 päivänä lokakuuta 1953.

Lausunto perustuslakivaliokunnalle 29. 4. 1969 toivomusaloitteista n:o 1/1967 vp. ja n:o 4/1968 vp. perustuslakiemme uudistamiseksi.

Perustuslain muuttamisesta yleisesti

Toivomusaloitteet n:o 1/1967 vp. (Salo ym.) ja 4/1968 vp. (af Heurlin), joista nyt on kysymys, käyvät melkoisessa määrässä yksiin. Kummassakaan niistä ei katsota tarvittavan täydellistä perustuslakireformia, mutta ajatellaan osittaisuudistusten olevan tarpeen vaatimia. Kumpikin aloite päätty toivomukseen, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin tutkimuksen aikaansaamiseksi asiasta.

Sanon jo heti alkuun, että pidän aloitteissa esitettyä toivomusta oikeaan osuneena ja puollan lämpimästi myönteistä suhtautumista siihen.

Suomen tärkein perustuslaki, v:n 1919 hallitusmuoto, täyttää 50 vuotta ensi heinäkuun 17 päivänä. Siihen on vain varsin vähäisessä määrässä kajottu muodollisin muutoksin. Asiallista muuttumista on tapahtunut paljon laajemmassa mitassa. Poikkeuslainsäädäntö on tehnyt erittäin lukuisia ajallisesti rajoitettuja, mutta melkoisessa määrässä myös pysyviksi tarkoitettuja muutoksia hallitusmuodon asiasisältöön. HM:n tekstiin tehdyt muutokset ovat koskeneet valtiosäännön olennaisesti tärkeän sisällön kannalta katsoen paremminkin toisarvoisia kysymyksiä. On pidennetty eduskunnan oikeusasiamiehen toimikautta, avattu naiselle pääsy oikeusasiamieheksi, tehty mahdolliseksi täyttää hakemuksetta Teknillisen Korkeakoulun eräitä virkoja, annettu säännökset pääministerin sijaisesta ja poistettu säännös, joka koski avioliiton vaikutusta naisen kansalaisuuteen.

Toisiin perustuslakeihin on käytännössä suhtauduttu suunnilleen yhtä suurella pieteetillä kuin hallitusmuotoon.

Kuinka on yleensä, periaatteessa asennoiduttava perustuslain muuttamiseen? Iän patina lisää perustuslain nauttimaa arvonantoa. Tälle seikalle annan suuren arvon. Olen aina varotellut hätiköidyistä muutoksista, joiden tarpeellisuus ei ole hyvin perusteltavissa. Mutta toiselta puolen tahdon voimakkaasti korostaa sitä, että perustuslaki on pidettävä elävänä, jopa niin, että sen aina tulisi olla jatkuvan joskin ehkä hitaankin uudistumisprosessin alainen. Tällöin voi valtiosääntö todella muodostaa valtio- ja yhteiskuntaelämän oikeudellisten perussääntöjen rungon. Mutta ellei perustuslakia koskaan uudisteta, sen säännökset alkavat ennen pitkää kuivettua elämälle vieraiksi vanhentuneen lakikielen näytteiksi.

Vertailuaineistoa USA:sta

Pohjois-Amerikan Yhdysvallat monikymmenlukuisine osavaltioiden valtiosääntöineen tarjoaa mielenkiintoista kokemusperäistä tutkimusaineistoa sen selvittämiseksi, minkälaisia seuraamuksia jäykkien ja osittain hyvinkin yksityiskohtaisia säännöksiä sisältävien valtiosääntöjen ikääntymisestä saattaa olla. Näin kuvaa asiaa eräs sikäläinen kirjoittaja:

Useimmille nykyään jo pahasti vanhentuneille Yhdysvaltain osavaltioiden valtiosäännöille on leimaa antavana epäluuloinen asenne lainsäätäjää ja valtion hallitusta kohtaan. Runsaasti on säännöksiä siitä, mitä ei saa tehdä. Näihin kieltoisäännöksiin valtion ylimmät elimet voivat suhtautua kolmella vaihtoehtoisella tavalla. Ne 1) ovat niistä välittämättä, 2) etsivät teitä niiden kiertämiseen tai 3) noudattavat niitä kirjaimellisesti.

Noudattamatta jätetään eri valtioissa sellaisia säännöksiä kuin esim. vuokra-ajan rajoittaminen 20 vuodeksi, uskonnollisen testin vaatiminen valtion virkamiehiltä ja kielto rakentaa valtateitä valtion varoin. — Mitä haittaa on tällaisten vähämerkityksisten tai nykyisten käsitysten mukaan täysin järjestömien säännösten noudattamatta jättämisestä? Se saattaa vaarallisen väheksynnän alaiseksi myös tärkeät ja järjelliset valtiosäännön määräykset.

Toisesta vaihtoehdosta (säännösten kiertäminen) on esitettävissä monenlaista esimerkkiaineistoa. Kun perustuslaki vaatii lakiehdotukset luettaviksi ääneen kolmeen kertaan kansanedustajistoissa, tämä katsotaan täytetyksi sillä, että kanslisti mumisee ehdotusten numerot ja otsakkeet. Kun valtiosäännössä on määrätty yläraja edustajanpalkkiolle, kierretään tämä säännös määräämällä runsaat matkakustannusten korvaukset ja edellyttämällä, että jokainen edustaja matkustaa joka päivä istunnon aikana. Perustuslain istunnon kestoajalle asettamat rajoitukset saatetaan kiertää pysäyttämällä istuntosalin kello.

Esitetyistä kolmesta vaihtoehdosta viimeinen — valtiosäännön tunnontarkka noudattaminen — on ehkä sittenkin kaikkein huonoin, sanoo amerikkalainen kirjoittajamme. Yhtenä esimerkkinä hän mainitsee kansanedustajistojen lyhyt istuntoajat (tavallisesti 60–90 päivää) ja useissa valtioissa säädetty istuntojen pitäminen vain joka toinen vuosi. Tällaiset valtiosääntöiset järjestelyt johtavat siihen, että edustajistoille käy mahdottomaksi riittävästi perehtyä niiden ratkaistaviksi tuleviin asioihin.

Suomen järjestelmä joustava

On helppoa esittää syitä, joista johtuen Suomen valtioelämästä ei voi poimia yhtä surkuhupaisia esimerkkejä vanhentuvan valtiosäännön sovellutuksista kuin Amerikan Yhdysvalloista. Ensiksi: hallitusmuotomme nuoruus suhteessa otettuun vertailuaineistoon. Toiseksi se seikka, että hallitusmuotomme pääosiltaan on kaukokatseisten, poliittista elämää hyvin ymmärtäneitten miesten huolellista työtä, jossa on, aikaisemmin muualla saavutetuista kokemuksista oppia ottaen, pyritty pitäytymään vain tärkeisiin asioihin ja yleensä vältetty yksityiskohtaisuutta. Mutta ennen kaikkea kuitenkin tämä: meidän hallitusmuotomme on — mitä tulee poikkeamiseen siinä säädetystä — joustava eikä jäykkä. Perustuslakimme on olosuhteiden niin vaatiessa taipunut ja tehnyt muutokset mahdollisiksi. Suhteellisen vähäiseltä osalta ovat VJ 67 §:n mukaisesti säädettyillä ns. poikkeuslaeilla tehdyt muutokset jääneet pysyviksi. Suurimmalta osalta ne ovat ajan kuluessa menettäneet merkityksensä asianomaisen perustuslakikohdan palautuessa voimaan sisällöltään alkuperäisenä.

Ei tarvitse kuitenkaan pitkälti käydä läpi hallitusmuodon pykälää ennen kuin löytää kuolleiksi kirjaimiksi muodostuneita säännöksiä. Niiden vaikutuksettomiksi jääminen ei yleensä näytä johtuneen tahallisuudesta »olla välittämättä» -asenteesta, tarkoituksellisesta poikkeamisesta perustuslainsäätäjän tahdosta. Kysymys perustuslainmukaisuudesta ei ehkä vain ole tullut huomion kohteeksi. Tähän samaan yhteyteen kuuluvat ne hallitusmuodon säännökset, joiden sisältö vaatisi muutosta v. 1919 vallinneeseen ja edelleenkin muuttumattomaksi jääneeseen oikeustilaan. Näissä tapauksissa ilmeisesti on paremminkin kysymys puuttuvasta innosta hallitusmuodon säännösten täydelliseen toteuttamiseen kuin niiden tarkoituksellisesta noudattamatta jättämisestä.

Sellaisia räikeitä esimerkkejä perustuslain kiertämisestä, jotka olisivat verrattavissa edellä esitettyyn amerikkalaiseen vertailuaineistoon, ei Suomesta näytä olevan löydettävissä. Vastaavanlainen on asiointi perustuslain kirjaimellisen noudattamisen suhteen: ei voitane osoittaa amerikkalaisiin mittoihin paisuneita epäkohtia.

Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, että valtiosääntömme joustavuus on tehnyt mahdolliseksi aina tarpeen mukaan poistaa niitä esteitä, joita jäykkä eli hyvin vaikeasti muutettavissa oleva valtiosääntö olisi asettanut väistämättömän kehityksen tielle pakottaen kiertämään perustuslainsäännöksiä tai olemaan niistä välittämättä. Näin on valtiosääntö

mukautunut kehitykseen ikään kuin passiivisesti eli perään antaen. Sen sijaan ei aktiivista valtiosäännön kehittämistä yhteiskunnan uusien tai muuttuvien tarpeiden huomioon ottamiseksi ole sanottavasti tapahtunut hallitusmuodon puitteissa. Seurauksena on ollut valtiosäännön monenlainen jälkeenjääneisyys ja epäsuhtaisuus. Viitattakoon tässä esimerkkinä nykyajan tärkeimpien massatiedotusvälineiden, radion ja television kehitykseen. Niistä ei tiedetty mitään hallitusmuotoa säädetäessä eikä valtiosääntö niistä vielääkään mitään tiedä, vaikka siinä kyllä on säännöksiä painovapaudesta. Ei perustuslaki tunne puolueitakaan, joista nyttemmin jo on säännöksiä alemmanasteisessa lainsäädännössä.

Seuraavassa enemmän esimerkkiaineistoa edellä sanotun valaistamiseksi ja sen osoittamiseksi, mihin ja minkälaatuisiin asioihin mielestäni olisi syytä kiinnittää huomiota valtiosäännön tarkistustutkimusta suunniteltaessa.

Kansanvaltaisuuden toteutuminen

Kansanvaltaisen valtiojärjestyksen terveyden olennaisena edellytyksenä on, että alhaaltapäin eli kansalaisten taholta tuleva vaikuttaminen yhteiskunnan asioitten hoitamiseen on reaalista. Yhteiskunnan tulee aina olla varuillaan sitä vaaraa vastaan, että se muodostuisi näennäisdemokratiaksi. Tämän vaaran torjunnassa voi jatkuva tutkimustyö olla suureksi avuksi. Sen on tarkkailtava, missä kohden ovat tukkeutumassa ne kanavat, joita pitkin kansan tahdon tulisi päästä esille. Jos kanavat tukkeutuvat, syntyy väkivaltaisen purkauksen vaara. Pitämällä kanavat avoimina luodaan suotuisat edellytykset sisäisen rauhan säilymiselle ja yhteiskunnan ripeälle kehitymiselle. Käytännöllisinä esimerkkeinä voi mainita kysymyksen kansanäänestyksen käytäntöön ottamisesta ja huolenpidon siitä, ettei uusi puoluelainsäädäntö muodostu jarruksi kansanvaltaisuuden toteutumiselle.

Yksilön asema ja oikeussuoja

Yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden toteuttamiseksi tarvitaan tehokasta kontrollia sen valvomiseksi, ettei keneltäkään oteta eikä hänelle anneta enempää tai muuta, kuin mitä laki edellyttää, ja että jokainen saa sen, mikä hänelle lain mukaan kuuluu. Näin ajatellen käy

selväksi oikeussuojajärjestelmän merkitys kansalaiselle. Yksilön oikeussuojan takaaminen on valtiosääntöasia. Työ oikeussuojajärjestelmän perusrakennelman jatkuvaksi kehittämiseksi sopii hyvin liitettäväksi valtiosääntötutkimuksen yhteyteen.

Kansalaisten perusoikeudet vaativat jatkuvaa huomiota, erityisesti-kin kansainvälisellä pohjalla kehittyneen yleisten ihmisoikeuksien järjestelmän vuoksi.

Ylimmät valtioelimet

V:n 1969 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta antoi mietinnön (n:o 4) lakialoitteiden johdosta, jotka sisältävät ehdotuksia laiksi HM 23 §:n muuttamisesta ja laiksi tasavallan presidentin valitsemisesta, sekä toivomusaloitteiden johdosta, jotka tarkoittavat presidentin vaalitavan uudistamista. Valiokunta päätyi ehdottamaan tutkimuksen suorittamista siitä, olisiko syytä järjestää tasavallan presidentin valitseminen tapahtuvaksi välittömällä kansanvaalilla ja rajoittaa presidentin toimikausien määrää.

Siitä, että ylimmänasteisen laillisuusvalvonnan järjestelmässä olisi parantamisen varaa erittäinkin oikeuskanslerin osalta, on usein eri yhteyksissä ollut puhetta.

Menettely lakien perustuslainmukaisuuden tutkimiseksi

Suomen valtiosääntö ei tarjoa mahdollisuutta lakien perustuslainmukaisuuden oikeudelliseen tutkimiseen. Tämän asian suhteen ei hallitusmuodon puolivuosisataisen voimassa olon aikana ole tapahtunut mitään lainsäädännöllisiä muutoksia eikä liioin sellaista oikeuskäytännön kehitystä tai yleisten käsitysten muuttamista, joka olisi saattanut asian olennaisesti uudelle kannalle. Valtiosääntö on tältä osin pysynyt muuttumattomana sekä muodollisesti että asiallisesti. Perustuslaissa on aukko, joka kaipaa täyttämistä.

Säätyerioikeudet

Säätyjen erioikeudet olisi lakkautettava. Tämä merkitsisi sitä, että nykyisin privilegiosuojaa nauttivat oikeudet jäisivät vain sen suojan

varaan, mitä oikeusjärjestyksemme yleensä antaa vastaavanlaisille oikeuksille. Mitä erityisesti omaisuuteen tulee, olisi suoja johdettava HM 6 §:stä ja jäisi siis edelleenkin tämän pykälän asettamissa puitteissa perustuslainasteisesti turvatuksi. Tätä on pidettävä täysin riittävänä.

Säätyprivilegioiden lakkauttaminen on toteutettavissa VJ 67 §:ssä määrättyllä tavalla säädettävällä lailla, jossa ei tarvitse sanoa muuta kuin että tällä lailla lakkautetaan säätyjen erioikeudet ja kumotaan VJ 67 §:n 3 momentti.

HM 11 § 1 mom.

»Kotietsinnän edellytyksistä ja toimittamisesta säädetään lailla».

Tästä hallitusmuodon selvästä säännöksestä poiketen on valtioneuvoston päätöksessä yleisradiovastaanottoa tarkoittavista laitteista ja luvista (as.kok. n:o 291/1933) säädettyinä (3 §), että valvontaviranomaisilla »on oikeus päästä siihen paikkaan, jossa vastaanottolaite tai sen osa sijaitsee».

Meillä on tässä esimerkki perustuslain kanssa ristiriidassa olevasta asetuksen säännöksestä.

HM 62 §

»Lailla vahvistetaan — — — niiden maksujen yleiset perusteet, joita on suoritettava — — — oppilaitosten ynnä muiden valtion yleisten laitosten käyttämisestä.»

Helsingin yliopiston ylioppilaskunnan jäsenmaksua, joka tosiasiallisesti on opiskelumaksu, on varsin vaikeata saada sopeutetuksi tämän säännöksen puitteisiin.

HM 77 §

»Helsingin yliopistolle pysytetään itsehallinto-oikeus.

Uusia säännöksiä yliopiston järjestysmuodon perusteista annetaan lailla, mutta tarkemmat yliopistoa koskevat säännökset asetuksella, sittenkun kummassakin tapauksessa sen konsistori on asiasta antanut lausuntonsa.»

Tämä pykälä sopii esimerkiksi säännöstyksestä, joka tosin ei ole varsinaisesti vanhentunutta — se on kyllä edelleenkin hyvin sovellettavissa — mutta joka olosuhteitten muuttumisen vuoksi on jäänyt ajasta

jälkeen. Silloin kun hallitusmuoto säädettiin, ei Helsingin yliopisto tosin ollut maan ainoa korkeakouluasteinen oppilaitos, mutta sillä oli perinnäisesti keskeinen asema maan kulttuurielämässä. Korkeakoululaitoksen viimeaikaisen ekspansion vuoksi ja erittäinkin sen vuoksi, että on perustettu uusia valtionyliopistoja, on HM 77 § käynyt epätasapainoiseksi.

HM 82 § 2 mom.

»Kotiopetus ei ole viranomaisten valvonnan alainen.»

Kotiopetuksen jättäminen ulottumattomiin viranomaisten valvonnanalaisuudelta ei ole sovitettavissa yhteen oppivelvollisuusjärjestelmän kanssa. Itse asiassa jo vuoden 1921 oppivelvollisuuslaki jätti valvontakiellon kokonaan vaille merkitystä.

HM 82 § 2 mom. soveltuu esimerkiksi siitä, kuinka hallitusmuodon selvä säännös on asiallisesti kumoutunut vakiintuneen lainsäädäntökäytännön kautta. Korrekti menettely olisi luonnollisesti ollut se, että tuo säännös olisi kumottu nimenomaisin perustuslakia muuttavin lainsäädäntötoimin.

Muita näkökulmia

Valta ja vastuu kansanvaltaisessa järjestelmässä — siinä tutkimista loputtomasti! Tutkimuksen tulosten ei ehkä voida odottaa antavan aiheita valtiosääntöuudistuksiin, mutta tämä seikka ei tee työtä merkityksettömäksi. Tutkimus ei saisi rajoittua vain virallisiin päätöksentekomuotoihin, vaan sen tulisi ulottua myös ulkopuolisiin vaikuttajiin. Eräiden edunvalvontajärjestöjen osalta on asia eri yhteyksissä ollut huomion kohteena, mutta laaja kenttä on vielä tutkijoita odottamassa.

Pelkän maininnan varaan jäävät tässä sellaiset viime vuosien julkisessa keskustelussa huomion kohteena olleet asiat kuin maakuntaitsehallinto, mahdollisuuksien avaaminen eduskunnalle hallitus- ja hallintotoiminnan välittömään tarkkailuun sekä kirkon erottaminen valtiosta.

Viitattakoon lopuksi tehtävään, joka saattaa ensi katsomalta näyttää toisarvoiselta, mutta itse asiassa on valtiosäännön arvovaltaisuuden ja elinvoimaisuuden kannalta varsin tärkeä. Valtiosääntöä uudistettaessa olisi siitä karsittava pois säännösaineistoa, joka ei ole niin merkityksellistä, että sen pysyttämistä perustuslaissa voidaan pitää välttämättömänä. Toiselta puolen taas saattaisi olla paikallaan ottaa perustuslakiin

aivan uuttakin säännösaineistoa, erittäinkin yksilön oikeuksien suojaamista koskevaa. Päämääränä tulisi olla perustuslain laatiminen suppeaksi, vain perussäännöstyksen sisältäväksi ja yksityiskohtiin puuttumista välttäväksi.

Loppusanat

Valtiosäännön uudistaminen Suomessa on normaalisti tapahtuva VJ 67 §:n osoittamaa säädännäistä tietä, eikä jäävä enemmän tai vähemmän sattumanvaraisen tai tiettyihin päämääriin pyrkivällä tulkinnalla ohjatun käytännön muodostumisen varaan.

Me emme nähdäkseni edes vielä nyt – viidenkymmenen vuoden kuluttua hallitusmuodon syntymisestä – kaipaakaan valtiollisen järjestelmämme perusteisiin kajoavaa kokonaisuudistusta tai edes laajahkoa osittaisuudistusta. Mutta tarvitsemme nyt ja aina vastaisuudessaakin lainsäädännöllisiä uudistuksia valtiosääntömme pysyttämiseksi elävänä.

Kun lähdetään siitä, että valtiosäännön uusiminen on tapahtuva rauhallisesti ja harkiten, säädännäistä tietä, käy mahdolliseksi asettaa huolellinen tutkimus jokaisen reformin pohjaksi. Tämä taas edellyttää tutkimustoiminnan järjestämistä tarkoituksenmukaisella ja tehokkaalla tavalla.

Eduskunnan myönteinen suhtautuminen nyt käsiteltävinä oleviin toivomusaloitteisiin varmaan saattaisi alulle työn, jonka merkitys terveen yhteiskuntakehityksen turvaamisen kannalta on erittäin suuri.

Helsingissä huhtikuun 29 päivänä 1969.

Lausunto lakivaliokunnalle 25. 10. 1969 hallituksen esityksestä n:o 159/1969 vp. laiksi KHO:n tuomionvoivan jäsenmäärän väliaikaisesta muuttamisesta.

Lakiehdotus tarkoittaa KHO:n tuomionvoivan jäsenmäärän väliaikaista muuttamista. Sen mukaan KHO voisi ratkaista asioita 4-jäsenisinä jaostoina, jos jaoston jäsenistä 3 on yksimielisiä. Laki tulisi olemaan voimassa 3 vuotta ensi kalenterivuoden alusta lukien. Lakiehdotus on edellytetty käsiteltäväksi VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä.

Olen ymmärtänyt selvyyttä kaivattavan erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

- 1) Onko periaatteellisesti hyväksyttävää, ettei kaikkia juttuja ratkaista yhtä suurissa kollegioissa?
- 2) Liittyykö lain väliaikaisuuteen mitään periaatteellisesti arveluttavaa.

Hallitusmuodon 2 §:n 4 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimmässä oikeusasteessa korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. KHO:lle kuuluvat HM 56 §:n mukaisesti hallinto-oikeudelliset valitusasiat. Tuomionvoipa jäsenmäärä KHO:ssa on oleva sama kuin korkeimmassa oikeudessa (HM 57), eli siis 5 jäsentä, »jollei eräänlaisten asiain ratkaisemista varten ole laissa erikseen säädetty suurempaa tai pienempää jäsenmäärää» (HM, 54 § 3 mom.). Satunnaista tuomioistuinta ei saa asettaa (HM 60 § 2 mom.).

Näistä ylimmänasteista lainkäyttöä koskevista säännöksistä tulee tässä huomion kohteeksi HM 54³. Se estäisi kyllä tavallisessa lainsäädäntömenettelyssä säädettävällä lailla muuttamasta tuomionvoipuuslukua sillä tavoin kuin HE 159/1969 tarkoittaa. Mutta perustuslainsäädäntömenettelyä seuraten voimaan saatettavalla lailla voidaan tällainen muutos kyllä tehdä. Perustuslainsäätäjä on näet sillä tavoin täysivaltainen, että se voi tehdä poikkeuksia HM:n säännöksistä.

Tämä toteamus tekee samalla selväksi sen, ettei mitakaan oikeudellisia esteitä voi olla olemassa HE:n mukaisen lain säätämiseksi. Kokonaan eri asia on, että voidaan tietenkin keskustella siitä, sopiiko ehdotettu väliaikaisjärjestelmä hyvin vai huonosti tuomioistuinjärjestelmämme johtaviin periaatteisiin.

Omasta puolestani en pidä pahana epäkohtana sitä, että eri suuruiset kollegiot tulisivat eri tapauksissa toimimaan ratkaisijoina ylimmässä oikeusasteessa. Enemmän epäilyksiä herättää ehdotetun järjestelyn väliaikaisuonteisuus, mutta en näe siinäkään mitään oikeusvaaraa. Katson voivani yhtyä KHO:n ehdotettua järjestelmää puoltavaan kantaan sitäkin suuremmalla syyllä, kun KHO:n jaostojen pysyvä lisääminen on mielestäni oikeuspoliittisesti suurempi paha kuin käsillä olevan ehdotuksen toteuttaminen.

Näin ollen voidaan laki nähdäkseni säätää ehdotuksen mukaisesti.

Helsingissä 25 päivänä lokakuuta 1969.

Lausunto laki- ja talousvaliokunnalle 23. 6. 1970 hallituksen esityksestä n:o 13/1970 vp. kunnalliseksi virkaehtosopimuslaiksi.

Arvoisan valiokunnan toimeksiannosta esitän seuraavassa käsitykseni siitä, *loukkaavatko hallituksen esitykseen n:o 13/1970 vp. sisältyvät lakiehdotukset kunnallisen itsehallinnon periaatetta.*

Tämän hallituksen esityksen keskeisen sisällön muodostaa kunnallinen virkaehtosopimuslaki. Liitännäisiä lakeja ja lainmuutoksia on seitsemän. Samaan yhteyteen kuuluvat vielä lakialoitteet n:o 391-394/1970 vp.

Kunnallinen virkaehtosopimuslaki liittyy läheisesti valtion virkaehtosopimuslakiin, joka on annettu eduskunnalle hallituksen esitykseen n:o 14/1970 vp. sisältyvänä. Yhteys on niin olennainen, että minun täytyy melkoisessa määrässä käsitellä näitä kahta päälakia rinnan toinen toisensa kanssa.

Asetettua kysymystä tarkastelen ensiksi hallitusmuodon 51 §:n valossa (»kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niinkuin erityisissä laeissa siitä säädetään»), toiseksi virkamiehen oikeusasemaa silmällä pitäen ja kolmanneksi hallitusmuodon 6 §:n kannalta.

Lausuntoni jälkiosassa tutkin virkaehtosopimuslainsäädännön hyödyllisyyttä ja tarkoituksenmukaisuutta, sillä ymmärtääkseni laki- ja talousvaliokunta ei voi olla katsomatta asiaa myös tästä näkökulmasta.

Käsitykset hallitusmuodon 51 §:stä johdettavasta kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojasta ovat, mitä tulee sen ulottuvuusalaan, toistaiseksi vakiintumattomat. Vasta muutama vuosi sitten on kysymys saanut osakseen yleisempää huomiota. Viittaan aineistoon »Suomen kunnallislehdessä» 1966 s. 525–526. Tuolloin esittämäni ajatuskulun mukaisesti pidän omalta osaltani erityisesti kunnan taloudellista omavastaisuutta ja siihen liittyvää itseverotusoikeutta meikäläiselle kunnalliselle itsehallinnolle olennaisena ja perustuslakivoimaisesti suojattuna. *Edvard Muren* (ib.) on tahtonut ulottaa tällaisen suojan melkoisesti laveammalle. Myöhemmin on *Toivo Holopainen* väitöskirjassaan »Kunnan asema valtiossa, Oikeudellinen rakennetutkimus» (1969) vienyt perustuslainsuojan varsin pitkälle. Viitaten kirjoitukseeni »Ajatustenvaihtoa perustuslainsuojasta kunnallishallinnon alalla» (Lakimies 1969 s. 516–524) rajoitun tässä vain lyhyesti toteamaan, että itsehallinnollisuuden olennainen sisältö on minun ajatuksissani paljon suppeampi

kuin Holopaisen piirtämä piiri. Näillä ajatuseroavaisuuksilla ei kuitenkaan ole lopputulokseen vaikuttavaa merkitystä kysymyksen ollessa kunnallisen virkaehtosopimuslain perustuslainmukaisuudesta. Kyllä näet minunkin ajatteluni mukaan kunnallinen virkaehtosopimuslaki siirtää niin merkitykselliseltä osalta päätösvallan pois kunnilta, että itsehallintoperiaate tulee syrjäytetyksi. *Näin ollen on paikallaan, että valtuus siirtoon annetaan valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisin tavoin säädettävällä lailla, kuten hallituksen esitys edellyttääkin.*

Samaan tulokseen päädytään, kun asiaa katsotaan virkamiehen oikeussuojan kannalta. Viittaan kirjoitukseeni »Missä laajuudessa on virkamiehen oikeus palkkaukseensa perustuslainvoimaisesti suojattu?» (Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen 50-vuotisjuhlajulkaisu 1948, s. 613–622). Kuten siinä osoitetaan, on virkamiehen oikeus peruspalkkaansa lainsäädäntökäytännössä tunnustettu perustuslainvoimaisesti suojatuksi. Vastaavin tavoin on virkamies oleva suojattu niitä varsin ankaria toimenpiteitä vastaan, joihin virkaehtosopimuslain nojalla voidaan ryhtyä. Yhtenä esimerkkinä mainitsen sen, että työnsulku voi viedä palkan myös järjestäytymättömältä virkamieheltä.

Hallitusmuodon 6 § on merkitystä vailla virkaehtosopimuslainsäädännön voimaansaattamismenettelyn kannalta katsottuna. Tämä johtuu siitä omaksumastani ja sekä lainsäädäntö- että oikeuskäytännön vahvistamasta kannasta, jonka mukaan hallitusmuodon 6 § ei koske juridisia henkilöitä. Viittaan kirjoitukseeni »Lakimiehessä» 1969 s. 522–524.

Virkaehtosopimuslainsäädäntöä asialliselta kannalta sen onnistuneisuutta silmällä pitäen tarkasteltaessa sopii lähtökohdaksi ottaa kysymys, miten tällaisen lainsäädännön voimassa ollessa järjestyisi elintärkeitten hallinnonhaarojen käynnissäpidon turvaaminen. Ajateltakoon esim. sairaaloita, palotorjuntaa ja vesilaitoksia. Miten vältetään yhteiskuntavaaralliset konfliktit?

Virkaehtosopimuslainsäädännön tarkoituksena on sanottu olevan luoda järjestelmä, joka loukkaamatta osapuolten yhdenvertaisuutta työmarkkina-asioissa tehokkaasti estäisi yhteiskunnalle vaaralliset työtaistelut. Hallituksen esityksessä sanotaan, että kun etukäteen ei voida lain säännöksiin täsmällisesti määritellä niitä hallinnon aloja ja tehtäviä, joita koskevaa työnseisausta olisi pidettävä yhteiskunnalle vaarallisena ja kun työnseisauksen yhteiskuntavaarallisuus saattaa riippua myös sen laajuudesta ja kestoajasta, parhaaseen tulokseen päästäisiin siten, että kysymys yhteiskuntavaarallisuudesta voitaisiin saattaa tutkittavaksi

osapuolten yhteisesti asettamassa lautakunnassa. Vaikka lautakunnan päätös ei olisi oikeudellisesti sitova, sen tosiasiallinen merkitys kuitenkin olisi hallituksen olettamuksen mukaan niin painava, että vaarallisilta työtaisteluilta välttyttäisiin. Hallituksen esityksessä päädytään kuitenkin siihen, ettei yhteiskunnalle vaarallisten lakkojen torjuminen saa jäädä riippuvaksi yksinomaan osapuolten muodostaman lautakunnan päätöksestä ja sen vaikutuksesta lakolla uhanneeseen järjestöön, vaan ratkaisuvallta olisi viime kädessä oleva hallituksella ja eduskunnalla. Pakottavassa tilanteessa voitaisiin säätää uhkaamassa olevaa tai jo alkanutta työtaistelua koskeva erityislaki *lex in casu*, jolla kiellettäisiin lakon aloittaminen tai määrättäisiin vaaralliseksi muodostuneen työtaistelun lopettamisesta.

Minä puolestani epäilen vakavasti tällaisen järjestelmän tarkoituksenmukaisuutta. Eivätkä epäilykseni rajoitu yksistään tähän yhteiskuntavaarallisuuskohtaan. Asetan kysymyksenalaiseksi koko virkaehtosopimuslainsäädännön pohjana olevan peruslähtökohdan oikeutuksen ja järjellisuuden. Päätelmähän on tämä: kun sopimusjärjestelmä toimii hyvin yleisillä työmarkkinoilla niin se on paras mahdollinen systeemi myös julkisella sektorilla käytettäväksi. Tällainen päätelmä on yhtä vakuuttava kuin on sanoa, että koska kasvot ja kädet pestään saippualla, niin saippua on paras puhdistusaine myös hampaille. En liioin pidä riittävänä perusteena suunnitellulle reformille sitä, että Ruotsissa sanotaan saadun hyviä kokemuksia siellä vuodesta 1966 alkaen voimassa olleesta sopimisjärjestelmästä.

Työnantaja- ja työntekijäpuolten väliset suhteet ovat olennaisesti erilaiset yleisillä työmarkkinoilla kuin vastaavat suhteet julkishallinnossa. Yksityisillä työmarkkinoilla on puolin ja toisin vallitsevana *taloudellinen kalkylointi*. Se määrää kummankin osapuolen suhtautumisen ja toimenpiteet. Se ratkaisee, kannattaako ryhtyä työtaisteluun, kannattaako tehdä lakko tai julistaa työnsulku ja kuinka kauan niitä kannattaa jatkaa. Myös julkishallinnon alalla voi työntekijäpuoli ottaa asian samanlaiselta kannalta. Mutta valtio ja kunta eivät voi, koska julkishallinto ei ole taloudellista toimintaa. Valtion ja kunnan toiminnot tapahtuvat julkisen intressin vuoksi. Niiden käynnissäpidon ja keskeyttämisen arvo, merkitys ja vaikutukset eivät ole rahana laskettavissa. Tästä johtuu, että työnsulku on valtion ja kunnan käytettäväksi sopimaton työtaistelukeino. Se on ristiriitainen julkishallinnon perusolemuksen kanssa. Lisäksi voivat jo sosiaaliset näkökohdat estää sen käyttämisen pienipalkkaisen henkilökunnan suhteen. Sillä operoiminen virkamiehen palvelussuhdetta ajateltaessa on aikaihmissen ajatusleikkiä, jonka avulla valtiota ja

virkamiesjärjestöjä ei voida saattaa työtaistelukeinojen suhteen toisiinsa sillä tavoin rinnastettaviksi kuin työmarkkinajärjestöt yksityisellä sektorilla ovat.

Itse asiassa hallituksen esityksessäkin kyllä tunnustetaan — kun käydään kehittelemään menettelymuotoja yhteiskuntavaarallisten työtaisteluiden ehkäisemiseksi — ettei julkishallinnon rinnastaminen yksityistaloudelliseen toimintaan ole kaikilta osin läpivietävissä. Enkä minäkään puolestani tahdo ehdottomasti kieltää, etteikö voisi olla joitakin hallintoaloja tai -tehtäviä, joiden käynnissä pitäminen on julkisen edun kannalta katsoen niin toisarvoista, että työnsulku ehkä voisi tulla kysymykseen työtaistelutoimenpiteenä. Näin ajatellen käy ero minun käsitykseni ja hallituksen esityksen pohjana olevan käsityksen välillä vain relatiiviseksi. Mutta asettamamme rajat ovat toivottoman etäällä toisistaan. Se mikä hallituksen esityksessä on pääperiaate ja pääsääntö on minulle peräti harvinainen, ellei miltei vain teoreettinen poikkeus.

Erityisen merkityksellistä luonnollisesti on yhteiskunnan ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen sekä hallintoalamaisen turvaaminen hänen henkeään ja terveyttään uhkaavilta vaaroilta. Nämäkin ensiarvoisen tärkeät hallintotarkoitukset hallitus katsoo voitavan saavuttaa sopimus pohjaisesti. Minä puolestani en missään tapauksessa rohkenisi luopua julkisoikeudellisen pakotejärjestelmän voimassa pitämisestä elintärkeitten hallintoalojen käynnissäpidon turvaamiseksi. Jos virkaehtosopimuslain peruseriaatteen otetaan virkamiesoikeutemme uudistamisen pohjaksi, olisi mielestäni joka tapauksessa järjestettävä lailla erityiset menettelymuodot työriitasovitteluksi elintärkeitten hallinnonhaarain aloilla, joilla lakkoja ei voida sallia. Ajatusta, että yksittäistapauksittain voitaisiin aina säätää *lex in casu* uhkaavan tai jo alkaneen virkamieslakon kieltämiseksi en pidä hyvänä. Asia on järjestettävä yleislailla, abstraktisin säännöin, eikä lykättävä sinänsä jo vaikeata tehtävää suoritettavaksi hätäisesti ajankohtana, jolloin puolin ja toisin kiristyneet mielialat luovat kaikkea muuta kuin suotuisat edellytykset tyydyttävälle ratkaisulle ja asettavat eduskunnan toiseksi osapuoleksi työriidassa.

Palaan vielä työnsulkuun tarkastellakseni sitä nyt virkamiehen kannalta. Nykyisin virkasuhde on yksilöllinen. Se ymmärretään valtion ja virkamiehen väliseksi oikeussuhteeksi. Hallituksen ehdotukset johtavat järjestövaltaisuuteen ja sellaiseen palvelussuhteitten kollektivisoitumiseen, että esim. työnsulku voi kohdistua virkamieheen, joka ei kuulu mihinkään järjestöön eikä halua olla mukana työtaistelussa. Hän menettää palkkansa työnsulun ajalta.

Vakiintunut ja myös lainsäädäntökäytännössä vahvistettu käsitys on, että vakinaisen virkamiehen oikeus peruspalkkaansa on perustuslainvoimaisesti turvattu. Kun 1930-luvulla ns. pulavuosina virkamiesten palkkoja alennettiin, säädettiin tästä perustuslainsäädäntömenettelyä käyttäen. Työnsulun määrääminen tulisi virkaehtosopimuslakien mukaan olemaan pelkkä hallintotoimi. Se törmäisi pahasti virkamiespalkan perinnäiseen vahvaan suojaan. Se merkitsisi liukumista pois individuaalisista virkasuhteista ja järjestövallan lisääntymistä. En suinkaan aio sanoa pahaa sanaa järjestövaltaisuudesta. Päinvastoin: sillä voi olla hyvinkin voimakas yhteiskuntaa tervehdyttävä vaikutus. Mutta näin voi olla vain, jos kansanvaltaisuusperiaate muodostuu reaalisesti virkamiesjärjestön piirissä. Kun virkamiesjärjestöt pääsevät voimakkaasti vaikuttamaan julkishallintoon, käy epäiltäväksi, onko enää riittävä nykyinen yksityisoikeudelliselle pohjalle rakentuva järjestöjen sisäinen oikeussuojan järjestelmä, jonka pitäisi voida myös turvata alhaaltapäin, henkilöjäsenten taholta tuleva vaikutus järjestön toiminnassa. Tärkeätä on pitää huolta siitä, ettei yksilö murskaudu järjestöbyrokratian jalkoihin, valta keskity liittoteknokraattien käsiin ja kansanvaltaisuusperiaate menetä merkitystään järjestön sisäisessä tahdonmuodostuksessa.

Virkaehtosopimuslainsäädäntö merkitsee Suomen virkamiesoikeuden täydellistä mullistamista. Minun mielestäni ehdotukset rakentuvat väärille lähtökohdille. Epäilen, saavutetaanko niiden toteuttamisella niin olennaisia etuja virkamiehille ja yhteiskuntakokonaisuudelle, että kannattaa pimeään hypäten uhrata kaikki nykyinen, mistä sentään tiedetään mitä se on. Työrauhan säilymisestä ehdotettu järjestelmä tuskin antaa olennaisesti parempia takeita kuin nykyisen oikeuden puitteissa sopivat menettelymuodot, joita vielä voitaisiin systeemin perusteisiin kajoamatta väljennellä esim. legalisoimalla virkamieslakot sopiviksi katsotuissa rajoissa.

Jos uusi järjestelmä kuitenkin tahdotaan — muotivirtauksien seuraamiseksi — toteuttaa, on mielestäni välttämätöntä, että lait yleisvaarallisten lakkojen estämisestä pikaisesti valmistetaan ja saatetaan voimaan samanaikaisesti työehtosopimuslainsäädännön kanssa.

Helsingissä 23 päivänä kesäkuuta 1970.

Lausunto lakivaliokunnalle 20. 11. 1970 hallituksen esityksestä n:o 100/1970 vp. radiovastuulaiksi

Minulla ei ole huomautuksia radiovastuulain pykäläsisällön suhteen eikä myöskään OK 17 luvun muuttamista tarkoittavan lain suhteen. Haluan kuitenkin kiinnittää arvoisan valiokunnan huomiota seuraaviin seikkoihin.

Nimi »Radiovastuulaki» on epäonnistunut, koska se johtaa ajatuksen, että tämä laki tyhjentävästi sääntelee radiotoiminnassa syntyvät vastuusuhteet.

Jos lain ymmärretään tarkoittavan tällaista tyhjentävää sääntelyä eli jos se siis sulkee pois kaiken muun mahdollisen vastuun, niin silloin minun täytyy asettua sitä jyrkästi vastustamaan. Se oikeussuoja, mitä *tämä laki* antaa kansalaiselle Yleisradiota vastaan, on vailla käytännöllistä merkitystä. Kansalaisen pitää käydä kallis vuosia kestävä prosessi jotain radion toimihenkilöä vastaan ja saada hänet tuomituksi rikoksesta. Tällöin hänelle avautuu mahdollisuus saada taloudellinen hyvitys kärsimästään vahingosta. Kuka voi ryhtyä käyttämään hyväkseen tällaista oikeussuojatietä? Tällaisesta oikeussuojasta voi sanoa, että se on avoin kaikille samalla tavoin kuin kaupungin kallein hotelli.

Jos taas laki ei tarkoita enempää kuin osoittaa rikollisen toiminnan syntipukin radion henkilöstön piirissä, niin silloin asianlaita on toisin. Laki todella merkitsee vähäistä parannusta nykyiseen asiointilaan. Mutta silloin lain nimi ei voi ollakaan Radiovastuulaki, vaan esim. *laki eräistä yleisradiotoiminnassa syntyvistä vastuusuhteista*.

Tässä sanomastani on jo oikeastaan käynyt selville, että radion vastuu pitäisi ottaa lailla järjestettäväksi paljon laajemmissa puitteissa kuin mitä nyt käsillä oleva lakiehdotus sisältää. Kansalaisen oikeussuojan kannalta miltei vain teoreettisen toimihenkilöiden rikosoikeudellisen vastuun ohessa pitäisi olla käytettävänä Yleisradioon itsensä kohdistuvan siviilioikeudellisen eli rikoksesta riippumattoman vastuukanteen mahdollisuus. Ja ennenkaikkea olisi tietenkin tärkeätä, että loukatulle todella merkityksellinen oikaisuvaatimusmenettely järjestettäisiin lailla. Oikaisuvaatimusmenettely kuuluu luontevasti juuri radiovastuulakiin, jossa on kysymys ulospäin suuntautuvista vastuusuhteista, eikä suinkaan joskus epämääräisessä tulevaisuudessa ehkä säädetävään radiolakiin.

Tätä nykyä Yleisradion oikaisemisvelvollisuus ja siitä ehkä johtuvien erimielisyyksien ratkaisemismenettely on peräti epäselvällä kannalla.

Asianlaitahan on nimittäin niin, että Yleisradio on v. 1968 perustetun Julkisen Sanan Neuvoston perustajayhteisöjä ja on siis Neuvoston perussopimuksen edellyttämän oikaisu- ja oikaisunjulkaisuvelvoituksen alainen. Toiselta puolen taas Yleisradiolla on myös *oma valvontajärjestelmänsä*, jonka suhde JSN:n suoritettavaksi oletettuun valvontaan näyttää jääneen Neuvostoa perustettaessa riittävää huomiota vaille.

Pohjoismaiset radioyhtiöt ovat näet hyväksyneet yhteiset yleisradio-toiminnassa tapahtuvaa virheellisten asiatietojen korjaamista eli oikaisua koskevat normit. Näiden »Yleisradiotoiminnassa noudatettavien oikaisunormien» mukaan edellytetään Yleisradion oikaisevan virheelliset asiatiedot ulkopuolisen pyynnöstä tai omasta aloitteesta. Muutoksenhausta sanotaan näin: »Joka on tyytymätön radioyhtiön päätökseen oikaisua koskevassa asiassa on oikeutettu valittamaan päätöksestä erityiseen elimeen, jonka tehtävänä on lausua, onko radioyhtiön päätös alalla vallitsevan hyvän tavan mukainen. Radioyhtiön on sopivalla tavalla ohjelmissa tai painotuotteessa julkaistava sanotun elimen päätökset, ellei tämä asiasta toisin päättä».

Tämän elimen muodostavat puheenjohtajana Korkeimman Oikeuden presidentin nimeämä Korkeimman Oikeuden jäsen sekä jäsenenä Suomen Sanomalehtimiesliiton edustaja, kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön edustaja sekä kaksi Yleisradion hallintoneuvoston nimeämää edustajaa, joista toinen on sen hallintoneuvoston puheenjohtaja.

Nyt puheena olevat oikaisunormit on Oy Yleisradion hallintoneuvosto hyväksynyt v. 1967. Ne ovat siis ajalta ennen JSN:n syntymistä. Ne eivät sopeudu yhteen JSN:oa koskevien normien kanssa ilman suunnalla tai toisella tehtyjä muutoksia.

Kansalaisen oikeussuojan kannalta oikaisumenettelyn ja siihen liittyen rikokseen sitomattoman vahingonvastuun järjestäminen on monin verroin tärkeämpää kuin nyt esillä olevan syntipukkilain säätäminen.

Samalla kun puollan esillä olevien lakiehdotusten hyväksymistä – radiovastuulain nimi esittämälläni tavoin muutettuna – esitän, että valiokunta mietinnössään esittäisi ryhdyttäväksi lainsäädäntötoimiin, joilla Yleisradiotoiminnassa syntyvät vastuusuhteet ja oikaisunsaanti-mahdollisuudet järjestettäisiin koko laajuudessaan ja erityisesti kansalaisen oikeussuojaa silmällä pitäen.

Helsingissä 20 päivänä marraskuuta 1970.

Lausunto sivistysvaliokunnalle 13. 5. 1971 hallituksen esityksestä n:o 23/1971 vp. ja lakialoitteista n:o 170 ja 171/1971 vp. oppikoulun kouluneuvostosta.

Arvoisan valiokunnan toimeksiannosta esitän seuraavassa — eräin täydentävin lisäyksin — muistiinpanon valiokunnassa 11. 5. 1971 antamastani suullisesta lausunnosta.

Käsiteltävänä oli hallituksen esitys (n:o 23/1971 vp.) laiksi oppikoulun kouluneuvostosta sekä lakialoitteet n:o 170 ja 171/1971 vp. samasta asiasta (edellisen lakialoitteen allekirjoittajina Häkämies ym., jälkimmäisen Tuomioja ym.).

1. Lakiehdotuksen 10 §

Olen ollut 27. 4. 1971 perustuslakivaliokunnassa kuultavana samassa asiassa. Siellä olin ensi kädessä puuttunut lakiehdotuksen 10 §:ään. Olin aluksi viitannut siihen, että hallitusmuodon 79 §:n mukaisesti on valtion oppilaitosten järjestysmuodon perusteista säädettävä lailla. Lakiehdotuksen 10 §:n mukaan taas kouluhallitus voi päättää, että kouluneuvoston kokoonpano ja jäsenten valitseminen sekä kouluneuvostolle nyt uskottavien tehtävien hoitaminen järjestetään toisella tavoin kuin lakiehdotus edellyttää. Näin ei asiaa voida tavallisella lailla järjestää, sanoin perustuslakivaliokunnassa. Vaatimus järjestysmuodon perusteiden säätämisestä lailla ei tule täytetyksi sillä, että valta siirretään kouluhallitukselle. Jos 10 § laissa pysytetään, laki on saatettava voimaan perustuslainsäädäntömenettelyä käyttäen, eikä ns. tavallisella lailla.

Sittemmin perustuslakivaliokunta onkin sivistysvaliokunnalle 7. 5. 1971 antamassaan lausunnossa (n:o 3) omaksunut esittämäni kannan. Tämän vuoksi en pidä tarpeellisena asiasta enää enemmälti puhua.

2. Seuraamuksia oppilasjäsenten alaikäisyydestä

Perustuslakivaliokunnan kannanoton pohjaksi tullee näkökohdan ohessa antaa aihetta kriittisiin huomautuksiin erityisesti se, että kouluneuvoston jäsenenä ja siis julkista valtaa käyttämässä on alaikäisiä henkilöitä. Alaikäraja on täytetty 15 vuoden ikä.

Suomen oikeudessa on eräin vähäisin poikkeuksin sääntönä, että julkista valtaa voi käyttää vain täysi-ikäinen. Alaikäinenhän ei yleensä, pääsäännön mukaisesti, voi päättää edes omista yksityisoikeudellisista asioistaan. Oudostuttavaa näin ollen on, jos hänelle annetaan oikeus päättää toisten asioista.

Erittäin suuria epäilyksiä herättää lakiehdotuksen edellyttämä alaikäisten asettaminen julkista valtaa käyttämään sen vuoksi, että kouluneuvosto päättää kurinpitorangeistuksista. Tuomareina ei yleisissä tuomioistuimissa ole alle 25-vuotiaita henkilöitä. Sama ikä vaaditaan lautamieheltä. Onko nyt 10 vuotta nuorempi pätevä päättämään kouluneuvostossa toisten kohtaloista? Tässä näkökulmassa lakiehdotusta katsottaessa voidaan jo herättää kysymys, saako hallitusmuodon edellyttämää suojaa kansalainen, jota koskevien rangaistusten määrääminen jää noin nuorten henkilöiden käsiin. Kannattaa panna merkille, ettei hallituksen esityksen perusteluissakaan oleteta oikeussuojan tällaisten järjestelyjen vuoksi paranevan. Kouluneuvostojärjestelmä perustuu pedagogisiin tavoitteisiin, ja niille tässä oikeussuoja uhrataan.

Kysymys kouluneuvoston jäsenten alaikäisyyden merkityksestä kärjistyy äärimmilleen hallitusmuodon 93 §:n kohdalla. Pykälä kuuluu näin:

»Virkamies vastaa toimenpiteestä, johon hän on ryhtynyt taikka jota hän kollegisen viraston jäsenenä on kannattanut. Myöskin esittelijä on siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, vastuunalainen, jollei hän ole pöytäkirjaan lausunut eroavaa mielipidettä.

Jokainen, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen lainvastaisen toimenpiteen tahi laiminlyönnin kautta, olkoon oikeutettu vaatimaan virkamiestä tuomittavaksi rangaistukseen ja korvaamaan vahingon tahi ilmoittamaan virkamiehen pantavaksi syytteen, niinkuin siitä laissa säädetään.

Onko ja mikäli valtio vastuunalainen virkamiehen aikaansaamasta vahingosta, säädetään erikseen.»

Tämä hallitusmuodon 93 § muodostaa perustan virkamiehen henkilöön kohdistuville pakotteille, joilla on keskeinen merkitys hallinnon lainalaisuuden turvaamisessa. Lainalaisuusperiaate on julkilausuttu hallitusmuodon 92 §:n 2 momentissa: kaikessa virkatoiminnassa on laillisen seuraamuksen uhalla lakia tarkoin noudatettava.

Katsotaanpa nyt, miten lainalaisuus tulee turvaksi kouluneuvoston toiminnassa. Ennen tähän selvittelyyn ryhtymistä totean, että hallituksen esityksen perusteluissa sanotaan ikäraja vain näin: »Kouluneuvoston jäsenen alaikärajaksi on asetettu 15 vuoden ikä, josta alkaa oikeudellinen vastuu.»

Ne haitalliset seuraamukset, joita virkamiehelle voi virkarikoksesta aiheutua, ovat rikosoikeudellinen rangaistus, vahingonkorvausvelvollisuus ja kurinpitorangaistus.

Virkarikoksesta seuraavana rangaistuksena on joko

- a) yleistä lajia oleva rangaistus (kuritushuone, vankeus, sakko) tai
- b) vain virkarikoksesta johtuva seuraamus, joita ovat:
 - 1) varoitus,
 - 2) virantoimitusero ja
 - 3) viraltapano.

Näistä rangaistuksista ei virantoimituserolla ja viraltapanolla ole kouluneuvoston oppilasjäsenten osalta sellaista tehovaikutusta kuin normaalitapauksessa on asianlaita virkamiehen suhteen. Niillä ei ole käyttöä. Muita rangaistuksia (vapausrangaistus, sakko, varoitus) kyllä voidaan tuomita. Mutta kun tarkastelee nuoria rikoksentekejiä koskevaa lainsäädäntöä, havaitsee kyllä pian sen laadituksi kokonaan toisia näkökohtia kuin virkavelvollisuuksien lainmukaisuuden tehostamista silmällä pitäen.

Saattaisi ajatella, että vahingonkorvausvelvollisuudella olisi suurempi käytännöllinen merkitys. Onko niin?

Vahingonkorvausvaade saattaa virkarikoksen johdosta syntyä joko yksityiselle tai valtiolle. Yksityiselle aiheutetun vahingon korvaamista on vahinkoa käsiineen vaadittava siinä tuomioistuimessa, jonka toimivaltaan kuuluu virkamiehen tuomitseminen rangaistukseen virkavirheestä, ja asiassa on sovellettava rikoslain 9 lukuun sisältyviä, vahingonkorvausta yleensä koskevia säännöksiä. Samassa järjestyksessä voidaan toteuttaa myös valtion vahingonkorvausvaade virkamiestä vastaan. Viimeksi mainittua laatua olevissa asioissa saattaa olla käytävissä myös toinen tie, nimittäin se, että asia käsitellään ns. tilimuistutusiasiana.

Virkamiehen henkilökohtainen rikosoikeudellinen vastuu vaikuttaa myös valtion vastuuseen virkamiehen aikaansaamasta vahingosta.

Vahingosta, jonka virkamies on aiheuttanut lainvastaisella menettelyllä julkisessa hallintotoiminnassa, valtio yleensä vastaa toissijaisesti eli siis niin, että valtio maksaa korvauksen, ellei sitä voida saada vahingon aiheuttaneelta virkamieheltä.

Valtion toissijaisen vastuun toteuttaminen edellyttää ensinnäkin sitä, että virkamies rikosprosessuaalisessa menettelyssä velvoitetaan vahingonkorvaukseen ja päätös tulee lainvoimaiseksi (kurinpitomenettelyssä ei vahingonkorvausvaadetta voida toteuttaa). Seuraava sään-

nönmukainen menettelyvaihe on, että virkamies ulosottomenettelyssä todetaan maksukyvyttömäksi. Kun näin on tullut todetuksi, ettei korvausta saada virkamieheltä perityksi, on korvaushakemus pantava vireille lääninhallituksessa.

Enemmälti yksityiskohtiin menemättä totean, että rikosoikeudellinen vastuu ja sille rakentuva vahingonvastuu jäävät lainmukaisuustakeina pahasti ontuviksi alaikäisten kouluneuvoston jäsenten osalta.

Vielä ovat jäljellä koulun omat kurinpitokeinot. Niitä ovat:

- 1) *Opettajan* käytettävissä oleva nuhtelu ja luokasta poistaminen enintään puoleksi tunniksi.
- 2) *Rehtorin* käytettävissä oleva nuhtelu.
- 3) *Kouluneuvoston* päättämä kirjallinen varotus ja enintään 2 tunnin jälki-istunto.
- 4) *Opettajakunnan* päättämä erottaminen määräajaksi (1–3 kk) tai kokonaan.

Ilmeisesti eivät mitkään näistä voisi tulla käytettäviksi kouluneuvoston jäsenenä tehdyn virkavirheen johdosta.

Lopputulos oikeudellisen vastuujärjestelmän tarkastelusta on näin ollen, että *kouluneuvoston päätöksistä, jotka syntyvät oppilasjäsenten äänillä, useassa tapauksessa ei vastaa kukaan sillä tavoin, että virkavirheen tehneet joutuisivat jonkin haitallisen seuraamuksen alaisiksi.* Hallitusmuodon 92 §:n hallinnon lainalaisuuden suojaksi tarkoittamat takeet häviävät tällöin kokonaan. Täytyy asettaa kysymyksenalaiseksi, voidaanko perustuslain keskeisiä periaatteita tällä tavoin tehdä vaikutusettomiksi tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säädetyllä lailla.

Virkamiesten oikeudellisen vastuun järjestelmä tulee hallintotoiminnassa suhteellisen harvoin käyttöön sillä tavoin, että virkamiehiä tuomittaisiin rangaistuksiin ja vahingonkorvauksiin. Järjestelmän olemainen merkitys on sen ennaltaestävässä vaikutuksessa.

Oikeudellisen vastuujärjestelmän ulkopuolelle jäävät ne haitalliset vaikutukset virkamiehen virkauraan, joita voi aiheutua siitä, että hän laiminlyö virkaansa kuuluvien tehtävien hoitamisen tai hoitaa ne huonosti. Hänen etenemisensä virkauralla saattaa pysähtyä. — Tämäkin on sellainen seuraamus, jolla saattaa olla merkitystä vain kouluneuvoston opettajajäsenten mutta ei oppilasjäsenten osalta.

Vastuukysymyksistä puhuminen kouluneuvoston toimintaa ajateltaessa ei suinkaan ole pelkkää teoretisointia. Kyllä tehokasta vastuujärjestelmää tarvitaan jo neuvoston työskentelyn sujumisen turvaamiseksi. Lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentin mukaisesti kouluneuvosto on päätösvaltainen, kun puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja ja vähintään

puolet muista jäsenistä on saapuvilla. Puolet neuvoston jäsenistä on opettajia ja puolet oppilaita. Oppilasjäsenet voivat jäämällä pois kokouksista kokonaan lamauttaa neuvoston työskentelyyn. Mitään vaikutusvoimaisia pakotteita, joilla tällainen jarrutus voitaisiin estää, ei ole käytettävissä. Opettajien suhteen asian laita on toisin: uhkana on viime kädessä jopa viran menetys.

3. Asioitten valmistelu ja päätösten täytäntöönpano

Hallintoteknillisesti eli hallintotoiminnan tehokkuutta ja sen joustavaa kulkua ajatellen minun täytyy leimata esillä oleva lakiehdotus erittäin huonoksi, ellen peräti sanoisi ala-arvoiseksi. Ei perustuslaki kiellä säättämästä huonoja lakeja. Mutta kyllä lainsäätäjän pitäisi välttää saattamasta voimaan lakia, jossa jo etukäteen voidaan osoittaa olevan monia vakavanlaatuisia hallintoteknillisiä heikkouksia.

Ei tarvitse olla kovinkaan kokenut käytännön hallintotoiminnan tuntija voidakseen sanoa, ettei asioitten valmistelun tarve kouluneuvostossa tule tyydytetyksi, päätösten täytäntöönpano toimitetuksi ja moninaiset yhteydenpito- ja valvontatoimet sekä järjestelytehtävät suoritetuksi sillä, että sihteeri tekee valmistelu- ja kirjoitustyötä (asetusehdotuksen 6 §:n edellyttämin tavoin) yhden komiteakokouspalkkion edestä jokaisen kokouksen osalta. Verrattakoon kouluneuvostoa vaikkapa kunnallisvaltuustoon. Kunnallisvaltuustossa käsiteltävät asiat valmistellee kunnallishallitus, vieläpä on vallalla ns. valmistelupakko: valtuusto ei yleensä saa ottaa käsiteltäväkseen asiaa, jota kunnallishallituksella ei ole ollut tilaisuutta käsitellä. Kunnallishallitus panee toimeen valtuuston päätökset, ja sen asiana on kieltäytyä panemasta täytäntöön lainvastaisia päätöksiä.

Erityisesti näissä suhteissa eli valmistelun ja toimeenpanon sekä hallinnollisen laillisuustarkkailun osalta kouluneuvostolaki kaipaa täydentämistä. Muutoinkin kaipaa oppikoulun eri toimielinten keskeisten suhteitten järjestely selvempää säännöstelyä kuin mitä käytettävissä olevasta säädösaineistosta ilmenee.

Puhuakseni hieman tarkemmin asioitten valmistelusta viittaa aluksi lakiehdotuksen 2 §:n 1 momenttiin. Siinä on lueteltu joukko paljon työtä antavia tehtäviä. Lisäksi on kouluneuvoston hoidettava »sille asetuksella säädetyt muut tehtävät». Niitä luetellaan nähtävänäni olleessa asetusluonnoksessa yhtenätoista kohtana. Luettelon 12. kohdassa kouluneuvostolle vielä osoitetaan »muiden sille erikseen määrättyjen tehtävien suorittaminen».

Näissä tehtäväluetteloissa on lukuisia laajaa esivalmistelua vaativia tehtäviä, kuten koulun järjestyssäännön vahvistaminen, suosituksen tekeminen uusien oppikirjojen käyttöön otosta sekä tulo- ja menoarvioesityksen tekeminen. Jo nämä tehtävät, tässä muita mainitsematta, ovat niin suurtöisiä, ettei kaikkein paraskaan sihteeri saa niitä hoide-
tuksi istumalla ennen neuvoston kokousta pari tuntia kirjoituspöytänsä ääressä.

Saatan arvata, mitä vastausta tähän kritiikkiini voidaan tarjota. Sanotaan ehkä, että asiain valmistelu suoritetaan koulun muissa toimielimissä siten kuin siitä asetuksella myöhemmin säädetään. — Tällainen vastaus jää epätydyttäväksi jo sen vuoksi, että kun nyt ollaan olennaisesti muuttamassa oppikoulun järjestysmuodon perusteita, on tässä samassa yhteydessä ja *lain asteisesti* tehtävä selväksi koulun eri toimielinten väliset suhteet. Palaan tähän asiaan jäljempänä eri otsakkeen alla.

4. Kouluneuvosto juoksevan hallinnon hoitajana

Kouluneuvoston työluettelossa on suuri joukko tehtäviä, jotka eivät ole vain kertakaikkisen kollegiossa tapahtuvan ratkaisun varassa, vaan edellyttävät jatkuvaa hallintotehtävien hoitamista. Tällaisia tehtäviä ovat mm. luokkakokousten, oppiainekokousten ja muiden vastaavien kokousten järjestäminen, avustaminen koulun valvonnassa, koulun sisäisten työjärjestysten toteutumisen valvominen, koulun sisäisestä sekä koulun ja kodin välisestä tiedotustoiminnasta huolehtiminen sekä oppilaiden vapaan harrastustoiminnan valvominen. Nämä ja muut niihin verrattavat tehtävät edellyttävät jatkuvaa työskentelyä kokousten väliaikoina, jopa loma-aikoinakin. Kouluneuvostolla ei kuitenkaan ole omaa hallintoaparaattia näiden tehtävien hoitamista varten, ja rohkenen väittää, että puheenjohtajan ja sihteerin vapaan harrastuksen vaaraan jätettyinä ne eivät tule tyydyttävällä tavalla hoidetuiksi. Juoksevan hallinnon hoitamiseen kouluneuvosto ei kerta kaikkiaan pysty.

5. Kouluneuvoston suhteet koulun muihin toimielimiin

Viittasin jo siihen, että lakiehdotus jättää järjestämättömiksi kouluneuvoston suhteet rehtoriin, opettajakuntaan sekä (muun kuin valtion oppikoulun) ylläpitäjäyhteisöön ja johtokuntaan. Jos näistä asioista otetaan lakiin tarkat säännökset, käyvät eräät edellä esittämistäni

huomautuksista merkityksettömiksi. Tarvittava säännöstys – erittäinkin kun sen täytyisi koskea myös yksityisoppikouluja ja kunnallisia kouluja – on kuitenkin niin paljon valmistelua vaativa, että en pysty tekemään ehdotuksia tarvittaviksi säännöksiksi. En liioin pidä mahdollisena, että tämä tehtävä voitaisiin suorittaa valiokuntatyönä.

6. Hallinnollinen laillisuustarkkailu

Kun lakiehdotusta käydään täydentämään koulun toimielinten keskeisiä suhteita järjestävillä säännöksillä, on aiheellista samalla täydentää sitä myös hallinnollista laillisuustarkkailua koskevalla säännöstyksellä vaikkapa kunnallishallintoa esikuvana pitäen.

7. Lakialoitteet 170 ja 171/1971 vp.

Rajoitun katsomaan näitä lakialoitteita vain niissä näkökulmissa, joissa olen hallituksen lakiehdotustakin tarkastellut.

Lakialoite 170/1971 vp. antaa kaksi paikkaa kouluneuvostossa vanhempainneuvoston keskuudestaan valitsemille edustajille. Tämä kyllä jossakin määrin lieventää vastuukysymyksen tiimoilta esittämäni arvostelua, mutta ei riitä saattamaan vastuujärjestelmää tyydyttävälle kannalle.

Lakialoitteen edellyttämä oikeus kieltäytyä kouluneuvoston jäsenyydestä on arveluttava. Se voi muodostua esteeksi neuvoston saamiselle jäsenluvultaan täydeksi.

Lakialoite 171/1971 vp. ei – sikäli kuin saatan havaita – edellä huomion kohteena olleissa asiakohdissa sillä tavoin poikkea hallituksen esityksestä, että minun olisi tarpeen tässä sitä erikseen käsitellä.

8. Loppupäätelmät

Olen esittänyt varsin ankaran arvostelun käsillä olevasta lakiehdotuksesta jättäen kokonaan syrjään kysymyksen, onko järkevää ja tarkoituksenmukaista uskoa kasvatushallinto tärkeältä osalta henkilöille, joiden lainsäätäjä ei katso olevan kypsiä hoitamaan edes omia asioitaan. Kannanotto tässä kysymyksessä ei ole lakimiehelle kuuluva, vaan lainsäätäjän harkinnan varaan jääpä. Mutta olen esittänyt epäilyksiä lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta ja todennut sen hallintoteknillisesti erittäin heikoksi. En voi puoltaa sen hyväksymistä, sillä se

tulisi käsitykseni mukaan saattamaan kouluhallinnon pahanlaatuihin sekaannustilaan.

Tästä erityisesti esitysjaksoissa 2, 3 ja 4 esittämiini yleisnäkökohtiin perustavasta kielteisestä kannanotostani johtuu, että minulla ei ole ollut aihetta ryhtyä hallituksen lakiehdotuksen ja lakialoitteiden yksityiskohtaisempaan tarkasteluun.

Helsingissä 13 päivänä toukokuuta 1971.

Lausunto perustuslakivaliokunnalle 28. 3. 1972 lakialoitteista n:o 1 ja 2/1970 vp. hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin muuttamisesta.

Asiasta on v:n 1970 valtiopäiviltä perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 16/1970 vp.

Asiaa v. 1970 valiokunnassa käsiteltäessä totesin ensin, että aloitteet 1 ja 2/1970 vp. ovat sisällöltään yhdenmukaiset. Lausuin sitten:

HM 6 §:n 2 momentin säännös »kansalaisten työvoima on valtakunnan erikoisessa suojeluksessa» on vain — kuten on sanottu — katinkulmaa ja sanahelinää sikäli, ettei siitä voida jokapäiväisen elämän käytännössä johtaa mitään oikeudellisia seuraamuksia eli perustaa siihen välittömästi toteutettavia kansalaisten oikeuksia tai velvollisuuksia. Sekin, miten ja missä laajuudessa se sitoo ja velvoittaa lainsäätäjää, on erittäin epäselvää. Kun säännöksen sisältöä itsenäisyysajan ensimmäisinä vuosikymmeninä oikeustieteellisissä tutkimuksissa yritettiin selvittää, menivät mielipiteet melkoisesti hajalle, jopa osittain ristiin keskenään (aineistoa Hakkila s. 45—47).

Omasta puolestani en osaa antaa säännökselle enempää kuin epämääräissisältöisen ohjelmalauseen arvon. Säännöksen sijoittaminen kansalaisten perusoikeuksia koskevaan lukuun hallitusmuodossa osoittaa sen olevan yksilöä suojaavaksi eikä esim. kansantaloudellisia päämääriä toteuttavaksi tarkoitettuna. Sen puitteisiin sopii hyvin kaikki sellainen kuin työaikalainsäädäntö, työtapaturmain torjunta, pakollinen tapaturmavakuutus ja yleensäkin työsuojelulainsäädäntö ja kansalaisen työvoiman suojaaminen — kuten 1920-luvulla sanottiin — toisen »luonnottomalta» hyväkseen käyttämiseltä. Mutta epäilen, sopiiko näihin puitteisiin esim. toiselta puolen lakko-oikeus ja toiselta puolen työssäolon oikeuden turvaaminen.

En pidä tarkoituksenmukaisena että käytäisiin esitetyin erillissään-
nöksin ja odottamatta valtiosääntökomitean työn tuloksia täsmentä-
mään perustuslakia työvoiman suojelun tehostamiseksi. Tarpeelliseksi
ja tarkoituksenmukaisiksi havaitut uudistukset kansalaisen työvoiman
suojaamiseksi ovat hyvin toteutettavissa yksinkertaista lainsäädäntö-
menettelyä käyttäen, perustuslain estämättä ja ilman, että on tarvetta
siihen kajota. Meillähän onkin varsin tuoretta lainsäädäntöä tältä alalta
nim. Työllisyyslaki (331/1963).

Työllisyyden täydellinen ja aukoton turvaaminen lainsäädäntöteitse
on yksityistaloudellisen järjestelmän puitteissa varsin vaikea tehtävä,
sillä siihen ryhdyttäessä voi helposti syntyä ristiriitoja erilaisten kansa-
laisvapauksien ja -oikeuksien välillä. Merkitsisihän näet kansalaisen
pakottaminen työpaikkojen järjestämiseen toisille syvälle käyvää ka-
joamista hänen oikeuksiinsa. Mutta uskon, että sosiaalisessa mielessä
tydyttävä, joskaan ei aivan täydellinen järjestelmä, voidaan kehittää
sopivan joustavalla julkisoikeudellisella säännöstyksellä sen sosiaali-
sen ajattelumme jo kauan sitten omaksuman periaatteen toteuttami-
seksi, että yhteiskunta ei voi jättäytyä välinpitämättömäksi silloin kun
työkykyinen ja työhaluinen kansalainen on työtä vailla. Järjestelmän
perusperiaattina ei kuitenkaan voi olla se, että kaikille kansalaisille
järjestetään työpaikat, vaan se, että *työttömäksi jääminen ei saa saattaa
ketään vaille toimeentulon mahdollisuuksia*.

Tälle periaatteellehan v:n 1963 työllisyyslainsäädäntö rakentuu.
Yksityisille kansalaisille ei siinä ollenkaan aseteta työhönsijoitusvelvol-
lisuuksia. Valtion velvoituksena on vain *pyrkä* tiettyihin tavoitteisiin.
Täsmällisemmin osoitettuja velvoituksia on asetettu vain kunnille.

Lakialoitteet n:o 1 ja 2/1970 vp. lähtevät toiselle linjalle. Niissä
asetetaan valtiolle selvä velvoite, jonka täydellinen toteuttaminen (ei
että kaikille järjestettäisiin työpaikat) on nähdäkseni käytännössä mah-
dotonta. Perusteluista näyttää tosin olevan pääteltävissä, että työpaikan
järjestäminen voidaan korvata sosiaalisella tuella. Mutta tämä ei ilmene
lakitekstistä, joka on saanut epäonnistuneen muodon. Jos 6²:een
tahdotaan nyt esitetynlaatuisin täydennyksin puuttua, voitaisiin siihen
lisätä seuraavaa:

*Jos työkykyiselle kansalaiselle ei voida osoittaa työpaikkaa, hän on
oikeutettu erityiseen sosiaaliseseen tukeen siten kuin siitä lailla sääde-
tään.*

Helsingissä 28 päivänä maaliskuuta 1972

Lausunto perustuslakivaliokunnalle 21. 4. 1972 hallituksen esityksestä n:o 51/1972 vp. laiksi oikeudenkäynnistä huoneenvuokra-asioissa.

Käsityksenäni hallituksen esitykseen n:o 51/1972 vp. sisältyvän, oikeudenkäyntiä huoneenvuokra-asioissa koskevan lain käsittelyjärjestyksestä esitän kunnioittaen seuraavaa:

Asunto-oikeuksien puheenjohtajat ja jäsenet asetetaan 4 vuoden määräajaksi. Puheenjohtajan nimittää tasavallan presidentti. Jäsenet valitsee kunnallisvaltuusto.

Ylimääräisiä puheenjohtajia ja jäseniä voidaan asettaa lyhemmiksi-kin määräajoiksi.

Herää kysymys, onko asunto-oikeus näin organisoituna riippumaton tuomioistuin hallitusmuodon 2 §:n 4 momentin mielessä.

Käsillä oleva lakiehdotus rakentuu ehdotetun asunto-oikeuden asemaa ja järjestysmuotoa koskevilta osin periaatteille, jotka 10. 12. 1971 mietintönsä antanut oikeuslaitostoimikunta on asettanut pitkän tähtäyksen suunnitelman pohjaksi tuomioistuinlaitosta uudistettaessa.

Lopulliseksi etäistavoitteenkseen oikeuslaitostoimikunta asettaa tuomioistuinten saattamisen mahdollisimman tehokkaan kansanvaltaisen kontrollin alaiseksi järjestämällä uudelle kannalle tuomarien nimitäminen, virkakauden pituus ja virassapysymisoikeus sekä tuomioistuinten kokoonpano. Tuomareiden nimittäminen olisi toimikunnan mielestä joko keskitettävä valtion ylimmille poliittisesti vastuunalaisille elimille tai porrastettava eritasoisten tuomioistuinten osalta eriasteisille poliittisille edustustoille. Lopputavoitteena olisi oleva tuomarien nimitäminen määrävuosiksi. — Toimikunta lausuu kuitenkin, että tähän lopputavoitteeseen tultaessa olisi saatettava voimaan sellaiset järjestelyt tuomarien taloudellisen aseman turvaamiseksi, että he eivät voi joutua alttiiksi vieraille vaikutteille uudelleen valinnan lähestyessä.

Edelleen toimikunta esittää, että tuomioistuinten kokoonpanoa olisi muutettava maallikkoaineksen lisäämiseksi niihin. Toimikunta näyttää pitävän parhaina kollegisia tuomioistuimia, joissa olisi kaksi maallikko-tuomaria ja lainoppinut puheenjohtaja. Maallikkojäsenet olisivat täysivaltaisia tuomareita ja, samoin kuin lakimiestuomaritkin, määrävuosiksi asetettuja. He voisivat olla joko pää- tai sivutoimisia.

Kun — kuten jo mainitsin — nyt käsillä oleva lakiehdotus tuomarien henkilökohtaisen aseman osalta rakentuu oikeuslaitostoimikunnan ke-

hittelemille periaatteille, voin tässä eräiltä osin lainata oikeuslaitostoi-
mikunnan mietintöön kohdistamaani arvostelua.

Olen sanonut, että toimikunnan mietinnön lukijalle jää epäselväksi, miten kategorisina toimikunnan kannanottoja erilliskysymyksissä on pidettävä. Toimikunta sanoo itse, että kun pyrkimyksenä on ollut kokonaisnäkökulman hahmottaminen niin mietintöön on tullut mukaan jaksoja, jotka eivät ole ehtineet kypsyä niin pitkälle kuin olisi ollut suotavaa. »Sen vuoksi toimikunta mieluummin vastaa kokonaisuudesta kuin puolustaa esittämiään yksityiskohtia», sanotaan mietinnössä.

Mitä erityisesti tulee tuomarien henkilökohtaiseen asemaan, toimi-
kunta sanoo: »Vaikean ongelman muodostaa järjestelmää kehitettä-
essä se, miten voidaan eliminoida mahdollinen henkilökohtainen riip-
puvuus, joka määräaikaisuuden ja poliittisilla perusteilla tapahtuvan
nimityksen myötä syntyy tuomarin ja nimittävän elimen välille. — — —
Monipuoluejärjestelmän ja edustuksellisen demokratian vallitessa näyt-
tävät vaikeudet verraten suurilta».

Nämä viimeksi siteeraamani lauseet ovat käsitykseni mukaan mie-
tinnön merkittävimmät. Mietinnön keskeisenä ajatuksena näet on tuo-
mioistuinelaitoksen politisoiminen. Tähän tultaisiin tekemällä tuomarien
virkakausi määrävuotiseksi ja uskomalla nimitysvalta poliittisille edus-
tustoille. Toimikunta on itsekä — mielestäni epäilyksettömästi oikein —
sitä mieltä, että sen hahmottelema järjestelmä saattaa tuomarin henki-
lökohtaiseen riippuvuussuhteeseen nimittävistä elimistä. Tällainen
riippuvuus täytyisi toimikunnan mielestä voida eliminoida. Mutta —
sanoo toimikunta — vaikeudet näyttäivät verraten suurilta. Eikä toimi-
kunta omalta osaltaankaan esitä ehdotusta järjestelyiksi, joiden avulla
nämä vaikeudet voitaisiin voittaa meikäläisen monipuoluejärjestelmän
puitteissa ja edustuksellisen demokratian vallitessa.

Näen vain kaksi vaihtoehtoista mahdollisuutta ymmärtää toimikun-
nan mietintöä tältä osin. Joko toimikunta on itsekä sitä mieltä, että nyt
puheena olevat vaikeudet eivät ollenkaan ole voitettavissa. Tai sitten:
vaikeudet voidaan voittaa, kunhan löydetään sopivat keinot. Kun
toimikunta ei kuitenkaan näitä keinoja esitä — ajatus syrjäytetyn
tuomarin taloudellisen aseman turvaamisesta ei luonnollisestikaan riitä
— jää sen uudistussuunnitelma tärkeimmältä kohdaltaan keskeneräi-
seksi. Kumpikin vaihtoehto tekee oikeastaan keskustelun toimikunnan
suunnitelmasta pohjaa vaille jääväksi. Edellinen vaihtoehto näet tappaa
kokonaan oikeuslaitoksen politisoimisohjelman. Jälkimmäinen taas
tekee ajatustenvaihdon siitä hedelmättömäksi nyt kulumassa olevana
ajankohtana eli ennen kuin on tiedossa, miten politisoidun oikeuslai-

toksen tuomarin henkilökohtainen riippuvuus nimittävstä elimestä ajatellaan voitavan eliminoida.

Kun nyt katsomme asiaa nimenomaisesti asunto-oikeuksia silmällä pitäen havaitsemme, ettei lakiehdotus millään tavoin pyri torjumaan sitä henkilökohtaista riippuvuutta, minkä täytyy — myös oikeuslaitostoimikunnan ajattelun mukaan — syntyä asuntotuomarin ja nimittävän elimen välille. Lakiehdotuksessa ei edes ole mitään säännöksiä oikeuslaitostoimikunnan edellyttämistä järjestelyistä syrjäytetyn tuomarin taloudellisen aseman turvaamiseksi. Näin ollen ei asunto-oikeutta oikeuslaitostoimikunnankaan eikä liioin minun ajatteluni mukaan voida pitää riippumattomana tuomioistuimena hallitusmuodon 2 §:n 4 momentin mielessä.

Laki oikeudenkäynnistä huoneenvuokra-asioissa on näin ollen saatettavissa voimaan vain perustuslainsäädäntömenettelyä käyttäen.

Helsingissä 21 päivänä huhtikuuta 1972.

Lausunto perustuslakivaliokunnalle 26. 10. 1972 hallituksen esityksestä n:o 127/1972 vp. laiksi korkeakoulujen sisäisestä hallinnosta.

1. Oikeusturvalaki

Muutoksenhakulautakunta on valtuuston viideksi vuodeksi asettama. Jäseniä (puheenjohtaja mukaanluettuna) on kolme. Yhden jäsenistä tulee olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut. Tuomarikokemus ei sisälly kelpoisuusvaatimuksiin. Lautakunnan päätöksen ei yleensä saa hakea muutosta.

Hallitusmuodon 2 §:n 2 momentin mukaan tuomiovaltaa Suomessa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimmässä oikeusasteessa Korkein oikeus ja Korkein hallinto-oikeus.

Epäilen suuresti, täyttääkö oikeusturvalaki tämän säännöksen asettamat vaatimukset.

Lautakuntahan on näet määrävuosiksi asetettava. Henkilövalinnan toimittaa valtuusto, eli siis sama elin, jonka päätöksiä useimmat tai ainakin tärkeimmät valitukset tulisivat koskemaan. Kun puheenjohtaja olisi valittava enemmistövaalilla ja jäsenet suhteellisilla vaaleilla, voisi

valtuuston poliittinen enemmistö aina miehittää kaksi lautakunnan kolmesta paikasta. Kysyttäväksi jää, onko tuomioistuimelta vaadittava riippumattomuus näin tullut taatuksi.

Kysymys on sitäkin enemmän aiheellinen kun lautakunnan päätökset pääsääntöisesti ovat lopullisia. Tehdäänpä vertailu kunnallishallinnon kanssa. Tuskin kukaan katsoisi oikeusturvan kunnallishallinnossa olevan hallitusmuodon edellyttämällä kannalla, jos se järjestettäisiin nyt käsillä olevan oikeusturvalain tavalla.

2. Laki Helsingin yliopiston järjestysmuodon perusteista 5 §, vakinaiset virat

HM 65 §:n mukaan on virastojen ja yleisten laitosten menosääntöjen perusteista sekä entisten perusteiden muuttamisesta säädettävä lailla.

Vakiintuneen käytännön mukaan merkitsee tämä vakinaisten virkojen osalta sitä, että virkatyypit luettelaa laissa, mutta virkojen varsinainen perustaminen tapahtuu eduskunnan budjettipäätöstä edellyttävien asetuksin (ks. esim. perustuslakivaliokunnan lausunto 24. 2. 1970, s. 13: »valtionhallinnossa tulee jokaisesta virkatyypistä olla perussäännös laissa, jonka jälkeen virka voidaan perustaa asetuksella»).

Tämän mukaisesti on 5 §:ään — jotta se voitaisiin saattaa voimaan tavallista lainsäädäntömenettelyä käyttäen — otettava täydellinen luettelo Helsingin yliopiston vakinaisista viroista.

3. Helsingin yliopiston hallintoelimistön uudelleen järjestely

Helsingin yliopistoa koskevat perussäännökset sisältyvät HM 77 §:ään, jonka 1 mom. kuuluu seuraavasti: »Helsingin yliopistolle pysyteen itsehallinto-oikeus». Pykälän 2 momentin mukaan »uusia säännöksiä yliopiston järjestysmuodon perusteista annetaan lailla, mutta tarkemmat yliopistoa koskevat säännökset asetuksella, sitten kun kummassakin tapauksessa sen konsistori on asiasta antanut lausuntonsa». HM 41 §:n 2 momentti, jolla niin ikään on merkitystä Helsingin yliopiston oikeudellista asemaa tutkittaessa, säättää saman pykälän 1 momenttiin sisältyviin, valtioneuvoston tehtäviä ja toimivaltaa koskeviin säännöksiin liittyen, että »erityisistä säännöksistä» näkyy, missä määrin Helsingin yliopistoa koskevat asiat ovat valtioneuvoston käsiteltävistä poiserotetut. HM 77 §:n 2 momentin valtuutussäännöksiin nojautuen on

annettu Laki Helsingin yliopiston järjestysmuodon perusteista (YO-JärjMuotoL).

HM 77 §:n säännökset muistuttavat ensi katsomalta ns. toimeenpanolakeihin tavallisesti sisällytettäviä säännöksiä. Pykälän 1 mom. näet vahvistaa hallitusmuodon voimaan tullessa vallinneen oikeustilan edelleen jatkuvaksi: yliopistolle p y s y t e t ä ä n itsehallinto. Pykälän 2 momentti taas osoittaa missä muodoissa ko. asiasta on v a s t a i s u u d e s s a säännöksiä annettava. Näitä lainkohtia tarkastellessa johtuu kysymään, onko ehkä ollut tarkoituksena järjestää asia niin, että yliopiston oikeusasema on pysytettävä entisenlaisena siihen asti, kunnes laki järjestysmuodon perusteista annettaisiin, mutta että yliopistoa koskevien säännösten antaminen tämän jälkeen olisi tapahtuva tavallisella lailla. Myöntävä vastaus merkitsisi sitä, että yliopiston itsehallinnolla ei olisi perustuslainturvaa, vaan se olisi tavallisella lailla uudesti muodosteltavissa, jopa kokonaan poistettavissa. Mutta esitettyyn kysymykseen tuskin voidaan antaa muunlaista kuin jyrkästi kieltävä vastaus. Jos nimittäin lainsäätäjällä olisi tarkoittanut turvata yliopiston itsehallinnon vain tavallisen lain asteisilla säädöksillä, ei ollenkaan olisi ollut tarpeen ottaa hallitusmuotoon 77 §:än 1 mom:iin sisältyvää lausumaa, vaan olisi yliopistoa koskevat säännökset voitu pukea samaan muotoon kuin esim. kansakoululaitosta koskevat säännökset HM 80 §:ssä, missä on säädetty, että kansakoulutoimen järjestysmuodon perusteista säädetään lailla. Tämän vuoksi ei, kuten sanottu, voida päätyä muuhun johtopäätökseen kuin siihen, että HM 77 §:n 1 momentilla on pysyvä merkitys. Toisin sanoen, kun tässä lainkohdassa sanotaan, että yliopistolle p y s y t e t ä ä n itsehallinto-oikeus, merkitsee tämä sitä, että y l i o p i s t o l l a o n t ä m ä o i k e u s. Jäljempänä tulee osoitettavaksi, että itsehallinto-oikeuden sisältö olennaisissa kohden määräytyy sen mukaisesti, minkälainen yliopiston asema on ollut hallitusmuodon säätämisen aikaan.

Tämä oikeus, itsehallinto-oikeus, on yliopistolla siis perustuslain turvaama. Yliopiston itsehallintoa voidaan muovata ja kehittää antamalla tavallisella lailla uusia säännöksiä yliopiston järjestysmuodon perusteista, mutta sitä itsehallinto-oikeutta, joka yliopistolle on taattu HM 77 §:n 1 momentin säännöksellä, ei voida lailla rajoittaa eikä poistaa. Yliopiston itsehallinnolla on tietty materiaallinen sisältönsä, johon ei voida kajota HM 77 §:n 2 momentin nojalla annettavilla, yliopiston järjestysmuodon perusteita koskevilla säännöksillä.

Nyt olisi sitten koetettava selvittää, mikä on hallitusmuodon Helsingin yliopistolle turvaaman itsehallinnon sisältö. Sanottakoon heti aluk-

si, että täysin täsmällistä selvitystä siitä, mitä tähän itsehallintoon kuuluu, on varsin vaikeata esittää. Mutta vaikka perustuslain suojaaman yliopistolle taatun itsehallinnon sisältö ei ole yleisin säännöin tarkoin määrättävissä, voidaan tätä itsehallintoa kuitenkin luonnehtia niin suurella tarkkuudella, että huomattavat poikkeamiset HM 77 §:n 1 momentin vahvistamasta periaatteesta voidaan käytännössä yleensä helposti todeta.

Pyrittäessä määrittämään yliopiston itsehallinnon sisältöä saa HM 71 §:n 1 momenttiin sisältyvä »pysytetään»-sana erityisen merkityksen. Kun tämän lainkohdan mukaan Helsingin yliopistolle pysytetään itsehallinto, viittaa tämä ilmeisesti hallitusmuodon voimaan tullessa olleeseen oikeustilaan ja — asiaa on vaikea muulla tavoin käsittää — vahvistaa perustuslainvoimaisina edelleen voimassa oleviksi ne pääperiaatteet, joiden mukaisesti yliopiston itsehallinto on tällöin ollut järjestetty. Näin ollen on yliopistolle turvatun itsehallinnon sisällön selvittämiseksi tarkasteltava, minkälaiseksi tämän korkeakoulun hallinto oli muodostunut ennen hallitusmuodon voimaantuloa.

Kun nykyinen hallitusmuoto v. 1919 säädettiin, olivat yliopistoon nähden voimassa v:n 1852 statuutit. Niihin oli tosin niiden voimaantumisen jälkeen tehty eräitä tärkeitäkin muutoksia, mutta pääasiallisesti oli kuitenkin niiden pohjana olleet yleiset periaatteet säilytetty muuttumattomina. Suppea virallis-auktoritatiivinen selostus 1920-luvun alussa voimassa olleen yliopistolainsäädännön pääperiaatteista on saatavissa eräästä v. 1923 annetusta eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietinnöstä. Antaessaan mietintönsä v:n 1922 valtiopäiville annetusta hallituksen esityksestä n:o 26, joka sisälsi ehdotuksen laiksi Helsingin yliopiston järjestysmuodon perusteista, perustuslakivaliokunta lausui hallitusmuodon Helsingin yliopistoa koskevista säännöksistä seuraavaa (perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 2/1923 vp.): »Nämä säännökset siis ensinnäkin sisältävät, että yliopistolle on pysytettävä se itsehallinto-oikeus, mikä sillä nykyäänkin on ja joka on siinä, että sen viranomaiset saavat itse määrättyjen säännösten puitteissa, järjestää yliopistollisen opetuksensa ja hoitaa yliopiston omaisuutta, ehdottaa opettajansa ja virkamiehensä, jotka yliopiston kansleri ja konsistori erinäisissä tapauksissa nimittävätkin, sekä myös tehdä ehdotuksia yliopistoa koskeviksi lainsäädännöksi. Sitävastoin ei yliopistolla ole ollut lainsäädäntöoikeutta — lukuunottamatta oikeutta erinäisten johto- ja ohjesääntöjen antamiseen, jotka hallituksen nimittämä kansleri on vahvistanut — vaan on kaikki yliopiston lainsäädäntö kuulunut hallinnollisen lainsäädännön alaan.»

Tämä selostus osoittaa yliopiston itsehallinnon perusperiaatteet myös nykyoloja silmällä pitäen. Ne ovat lyhyesti sanottuna opetusvapaus, oikeus oman omaisuuden hoitamiseen ja muuhun sisäiseen hallintoon, oikeus nimittää laitoksen opettajat ja virkamiehet tai osallistua niiden nimittämiseen sekä oikeus osallistua yliopistoa koskevien lakien ja asetusten aikaansaamiseen ehdotuksia tekemällä ja lausuntoja antamalla. Vielä voitaneen lisätä, että eräitten hallintoelinten kollegiaalinen organisaatiomuoto, joka yliopiston hallinnossa edustaa itsehallinnolle yleensä ominaista demokraattisuutta yksistään ylhäältä käsin johdetun hallinnon vastakohtana, myös kuuluu yliopiston itsehallinnon perusperiaatteisiin.

Kun YOJärjMuotoL v. 1923 säädettiin, ymmärrettiin asia aivan oikein sillä tavoin, että HM 77 §:n 2 momentin nojalla voitiin tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, Helsingin yliopiston itsehallinnon perusperiaatteisiin kajoamatta, vain antaa tarkempia säännöksiä yliopiston järjestysmuodon perusteista. Sama on asianlaita senkin jälkeen kun v:n 1923 laki on tullut voimaan. Käytännöllisesti katsoen merkitsee tämä nykyoloissa sitä, että joukko yliopistohallintoa koskevia periaatteita, jotka ovat saaneet ilmauksensa YOJärjMuotoL:ssa, on voimassa perustuslain pyhyydellä. Niihin ei voida tavallisella lailla kajota, vaan ovat ne syrjäytettävissä tai olennaisesti muutettavissa vain perustuslainsäädäntöjärjestyksessä säädettävällä lailla.

Kysymystä siitä, miten laajalle Helsingin yliopiston itsehallinnon perustuslain turva ulottuu, ei ole tarkoitus ottaa tässä yksityiskohtaisen käsittelyn alaiseksi. Totean vain, että pyrittäessä osoittamaan, missä laajuudessa yliopiston itsehallinto on perustuslainvoimaisesti turvattu, ei voida päästä kaikissa suhteissa täysin täsmällisiin vastauksiin. Ajatelkaamme esim. kollegiaalista järjestelmää yliopiston eräitten hallintoelinten organisaatioperusteena ja tehtävien jakautumista hallintoelinten kesken. Sellaista vaatimusta, että kaikkia näitä seikkoja koskevat muutokset olisi toimitettava perustuslainsäädäntöjärjestystä käyttäen, ei hallitusmuodosta voida johtaa. Päinvastoin HM 77 §:n 2 momentti nimenomaan lausuu, että »uusia säännöksiä» yliopiston järjestysmuodon perusteista annetaan lailla, ja lähtee siis siitä ajatuksesta, että v. 1919 voimassa ollut järjestelmä ei ole tullut yliopiston itsehallinnon perustuslainvoimaisella pysyttämisellä jäädytetyksi. Mutta jos kollegiaalinen järjestelmä, säätämällä asiasta tavallisessa laissa, kokonaan hävitettäisiin yliopistosta, olisi ilmeisesti kysymyksessä kajoaminen perustuslainvoimaisesti turvattuun yliopiston itsehallintoon. Raja,

jonka perustuslaki ko. suhteessa asettaa tavalliselle laille, on jossakin näiden kahden äärimmäisyyden välillä.

Kun nyt tämän jo v. 1954 esittämiini ajatuksiin pohjautuvan periaateselvittelyn valossa otan Helsingin yliopiston järjestysmuotolain tarkastelun alaiseksi, päädyn toteamaan, että lakiehdotus rikkoo hahmottelemani perustuslainsuojan rajat. Itsehallinto ei tule *pysytetyksi* sillä tavoin kuin katson HM 77 §:n edellyttävän. En pidä tarpeellisena käydä kohta kohdalta osoittamaan, missä suhteissa katson itsehallinnon pysyttämistä vastaan rikotun. Riittää, kun mainitsen käytännöllisesti katsoen keskeiset seikat: konsistorin hävittämisen ja kanslerin syrjäyttämisen yliopiston ylimmän hallintoelimen asemasta.

Mitä tulee nimenomaisesti konsistoriin, yritetään sitä koskevat hallitusmuodon säännökset mitätöidä nimittämällä lakiehdotuksessa kokonaan uusin perustein ja menetelmin valittavaa valtuustoa konsistoriksi. Konsistori on kuitenkin varsin täsmällissisältöinen käsite. Nyky-suomen sanakirjan mukaan 'konsistori' on — ensimmäiseltä merkitykseltään — »yliopiston hallintoa Suomessa hoitava, professorien muodostama elin». Kun hallitusmuodon *selittäminenkin* (eikä vain muuttaminen) voi perustuslain nimenomaisen säännöksen mukaan (HM 95 §) tapahtua vain perustuslainsäädäntömenettelyä käyttäen, ei konsistori ole hävitettävissä joidenkin sanakäänteiden avulla. Kyllä esim. kansalaisten perusoikeuksien suoja voidaan helposti tehdä merkityksettömäksi, jos hallintolakiehdotuksen sanoilla leikkimistä käydään seuraamaan ennakkotapauksena. Niin esim. kirjesalaisuuden suoja olisi poistettavissa sanomalla jossakin säädöksessä, että kirjeenä ei — Nyky-suomen sanakirjan vastaväitteistä huolimatta — pidetä suljettuna postitse lähetettävää kirjallista tiedonantoa.

Helsingin yliopiston järjestysmuotolain voimaantulosäännöksistä (19 §) ilmenee, että hallituksen esitystä laadittaessa on kyllä havaittu arveluttavaksi yrittää muuttaa perustuslakia antamalla sanoille uusia merkityssisältöjä. Vanha laki jätetään noudatettavaksi määrättäessä jäsenet valtakunnanoikeuteen ja kirkolliskokoukseen. On aivan oikein ymmärretty, että perustuslakina voimassa olevassa laissa valtakunnan-oikeudesta oikeustieteellisellä tiedekunnalla tarkoitetaan professori-kollegiota. Tiedekunnan tehtävää valtakunnanoikeuden jäsenen valitsijana ei voida perustuslakia muuttamatta siirtää olennaisesti toisin kokoonpannulle monijäseniselle hallintoelimelle. Vastaavanlainen on asianlaita konsistorin suhteen.

Kuten esitetystä on selvinnyt, olen sitä mieltä, ettei Helsingin yliopiston järjestysmuotolaki ole saatettavissa voimaan tavallista lain-

säädäntömenettelyä käyttäen. VJ 67 §:n mukaista menettelyä seuraten laki luonnollisesti kyllä voitaisiin säätää HM 77 §:n estämättä. Korrekti menettelymuoto olisi kuitenkin ensin kumota HM 77 § tai korvata se korkeakoulujen itsehallinnollisuutta koskevalla yleissäännöksellä.

Tässä esittämäni käsitykset käyvät kyllä yksiin perustuslakivaliokunnan v. 1923 esittämien käsitysten kanssa, mutta poikkeavat valiokunnan v. 1970 omaksumista kannanotoista silloin huomion kohteena olleissa kysymyksissä. En pidä tarkoituksenmukaisena tässä ryhtyä tuolloin esitettyjen perustelujen ja vastaperustelujen yksityiskohtaisempaan tutkimiseen. Otan sensijaan esille asian, joka ei — sikäli kuin tiedän — v. 1970 ollenkaan ollut selvittelyn alaisena.

Helsingin Yliopiston omaisuusmassaan sisältyy lukuisia lahjoitus- ja testamenttirahastoja. Jos ehdotus Helsingin yliopiston järjestysmuotoilaksi toteutuu, siirtyy näiden rahastojen hoitaminen hallintoelimille, jotka ovat henkilökokoonpanoltaan aivan olennaisesti erilaisia kuin ne, joille lahjoittajat ovat tarkoittaneet lahjoituksensa hoidon uskoa. Herää kysymys, loukkaako tämä säätiöomaisuuden suojaa sillä tavoin, että valtuutus muutokseen olisi annettava VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä säädetyllä lailla. Aikaisempi lainsäädäntö näyttää johtavan myöntävään vastaukseen. Selostan pari tapausta.

Kun oli havaittu, että eräiden valtion virastojen ja laitosten hoidossa oli melkoinen joukko vähäisiä lahjoitus- ja testamenttirahastoja, joiden hoitaminen erillisinä rahastoina oli hankalaa ja joiden merkitys sellaisina oli pieni, annettiin erityinen laki eräiden lahjoitusrahastojen yhdistämisestä 29. 3. 1957. Tämän lain mukaan yhdistettiin erinäisten valtion virastojen ja laitosten hoidossa olevat lahjoitus- ynnä muut samanluontoiset rahastot, joiden varat 31. 12. 1956 eivät nousseet 30.000 markkaan, yhdistetyiksi rahastoiksi. Kun rahastojen yhdistämisellä puututtiin rahastoille varoja luovuttaneiden henkilöiden hallitusmuodossa turvattuun oikeuteen määrätä omaisuutensa käyttämisestä tiettyyn tarkoitukseen, katsottiin, että mainittu laki oli käsiteltävä perustuslain säätämisestä voimassa olevassa järjestyksessä.

Vuonna 1955 annettiin lait Helsingin poliisilaitoksessa palvelleiden konstaapelien leskien ja lasten avustusrahaston lakkauttamisesta (439/1955), Turun kaupungin poliisilaitoksen konstaapelien leskien ja turvattomien lasten avustusrahaston lakkauttamisesta (440/1955) ja eräiden kouluhallituksen hoidossa tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevien rahastojen lakkauttamisesta (441/1955). Näistä laeista käsiteltiin kaksi viimeksi mainittua valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä mainitulla tavalla. Tämä katsottiin tarpeelliseksi, koska näillä laeilla puututtiin yksityisluonteisiin rahastolle luovutettuihin varoihin. Erityisesti on tässä todettava,

että Turussa toimineen avustusrahaston lakkauttamisen yhteydessä määrättiin ne varat, jotka Turun kaupungin entinen apulaispoliisimestari A. A. L. -vainaja oli 6. 5. 1946 tekemällään testamentilla määrännyt rahastolle, siirrettäväksi säätiölain tarkoittamalle itsenäiselle säätiölle, jonka varoja käytetään avustuksiin Turun kaupungin poliisilaitoksessa palvelleiden viran- ja toimenhaltijain jälkeenjääneille leskille ja orvoille. Tämän lakiin otetun erityisen säännöksen perusteluksi esitettiin Finanssitoimikunnan 11. 6. 1955 tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevien rahastojen lakkauttamisesta antamassa osamietinnössä n:o 4 seuraavaa: »Koska tällainen järjestely merkinnee testamentintekijän jälkeenjättämien varojen käyttämistä tietyssä määrin toisin muodoiin kuin hän on tarkoittanut, — joskin esitetyllä järjestelyllä pyritään samaan lopputulokseen kuin mitä testamentintekijä on tarkoittanut — lakiehdotus lienee eduskunnassa käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla eli perustuslain säädäntöjärjestyksessä. Näin menetellen asia tulisi niin selvästi ratkaistuksi, ettei ole mahdollisuuksia oikeusriitojen syntymiselle testamenttivarojen suhteen.»

Näissä tapauksissa seuratun käytännön mukaisesti on ehdotettu laki Helsingin yliopiston järjestysmuodon perusteista käsiteltävä perustuslainsäädäntömenettelyä käyttäen.

4. Ylioppilaskuntien asema

En löydä lakiehdotuskokonaisuudesta muita ylioppilaskuntia koskevia säännöksiä kuin Helsingin yliopiston järjestysmuotolain 16 §:ään sisältyvät: opiskelijat kuuluvat ylioppilaskuntaan, jolla on oikeus itsehallintoon niin kuin siitä asetuksella säädetään.

Asia lienee ymmärrettävä niin, että kaikkien ylioppilaskuntien asema ja tila on tarkoitettu jäämään nykyiselleen. Helsingin yliopiston ylioppilaskunnan osalta pakkojäsenyys vahvistetaan uudelleen lain asteisesti.

On aiheellista ottaa ylioppilaskuntien asema kokonaisuudessaan tarkastelun alaiseksi nimenomaisesti kansalaisen perustuslainsuojan kannalta.

Korkeakoulujen pakolliset ylioppilaskorporaatiot ovat aikaisemmin olleet asianomaisten korkeakoulun yhteyteen kuuluvia, seurallisen toiminnan ohessa tiettyä julkista tehtävää täyttäviä, julkisoikeudellista pakkovaltaa käyttäviä ja korkeakoulun hallintoelinten valvonnan alaisia yhteisöjä. Niille on ollut korkeakoululta siirrettynä tehtävänä jäsentensä käytöksen valvominen. Niillä on ollut oikeus rangaista jäseniään eli siis

käyttää julkista pakkovaltaa. Pakkojäsenyys on ollut johdettavissa ns. laitosvallasta, jonka puitteissa ylioppilaskorporaatio on ollut sidottuna korkeakouluun. Valvonnanalaisuus on ollut varsin tiukka. Ylioppilaskunnan hallintoelimissä käsiteltäviksi tarkoitetut asiat on ollut etukäteen ilmoitettava rehtorille. Hänellä on ollut valta kieltää ylioppilaskuntaa ottamasta esille asiaa, jonka hän ei ole katsonut soveltuvan ylioppilaskunnan tarkoituksiin. Kaikista ylioppilaskunnan ylemmissä hallintoelimissä tehdyistä päätöksistä on ollut tehtävä ilmoitus korkeakoulun hallintoviranomaisille, joilla on ollut valta kieltää päätösten täytäntöönpano.

Millainen on asiointi tätä nykyä? Riittänee, kun tarkastelen asiaa parin suurimman yhteisön, Helsingin yliopiston ylioppilaskunnan ja Teknillisen korkeakoulun ylioppilaskunnan osalta.

Helsingin yliopiston ylioppilaskunnan tarkoituksena on v:n 1969 asetuksen (as.kok. n:o 558) mukaan opiskelijoiden »opinto- ja sosiaalilojen kehittäminen sekä heidän yhteisten henkisten harrastustensa edistäminen». Ylioppilaskunnan edustajistolla on oikeus yliopiston pienen konsistorin suostumuksella määrätä jäsenten suoritettaviksi maksuja. Edustajiston kokouksessa esille tulevista asioista on etukäteen ilmoitettava rehtorille. Rehtori voi tehdä huomautuksen siitä, että jokin asia ei sovellu ylioppilaskunnan tarkoituksiin. Tehdyistä päätöksistä on ilmoitettava rehtorille.

Teknillisen korkeakoulun ylioppilaskunnan tarkoituksena on (as.kok. n:o 442/1972) »olla jäsentensä yhdyssiteenä ja edistää heidän yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja henkisiä pyrkimyksiään». Ylioppilaskunnan säännöt vahvistaa opetusministeriö, joka myös valvoo sen toimintaa. Jäsenmaksun määräämiseen on hankittava ministeriön suostumus. Maksun kantamista valvoo korkeakoulu.

Näillä ylioppilaskunnilla ei enää ole entisenlaista julkisoikeudellista tehtävää eikä toimivaltaa. Käytännössä jo aikaisemmin merkityksensä menettänyt hallinnollinen alistus- ja valvonnanalaisuussuhde korkeakouluun on tullut kokonaan katkaistuksi. Jäljelle on jäänyt vain pakkojäsenyys ja jäsenmaksupakko. Ylioppilaskuntien tehtäväänmäärittely on peräti avara ja ylimalkainen. Kaikki siihen sisältyvä on sellaista, mitä vapaat, yksityisoikeudellisissa puitteissa toimivat kansalaisjärjestöt voivat tehdä. Tehtäväänmäärittelyn ylimalkaisuudesta on yhtenä seurauksena, että oikeudellisin keinoin eli valitukseen turvautumalla ei voida pakottaa ylioppilaskuntia pitäytymään vain jäsentensä yhteisten asioiden hoitamiseen eikä estää niitä muodostumasta puoluepoliittisen toiminnan välikappaleiksi.

Minkälaista on ylioppilaskuntien toiminta käytännössä? Linaan Helsingin yliopiston ylioppilaskunnan pääsihteerin *Harri Äimän* eräitä lauseita (Pykälän Uutiset, Lokakuu 1972): »— — — HYY:n yleisen kokouksen merkitystä voidaan pitää vähäisenä, mutta se tarjoaa jäsenistölle vaikutuskanavan epädemokraattista johtoa vastaan. — — — Edustajisto tekee muodollisesti HYY:n tärkeimmät ratkaisut, mutta tosiasiallisesti se siunaa ennakolta neuvotteluissa suppean johdon tekemät ratkaisut valtiollisen elämän malliin. — — — edustajistossa äänestetään kiinteästi poliittisten ryhmien mukaan. — — — HYY:n taloudessa eletään kireitä aikoja. — — — HYY saa jäsenistöltään vuosittain n. 1 milj. markkaa jäsenmaksuina. — — — Politisoituminen on ollut HYY:ssä hyvin nopeata. — — — HYY on voimakas vaikuttaja. — — — HYY on edelleenkin varsin kaukana tavallisesta jäsenestään. — — — HYY on kuitenkin poliittinen järjestö ja lyhytnäköiset puoluetaktiikoinnit heikentävät sen voimaa. — — — ylioppilaselämää jäytää nykyään tosikkomaisuus ja liiallinen sidonnaisuus puoluekantoihin. — — — ».

Kirjallisen osoituksen ylioppilaskunnan arvovalan käyttämisestä puoluepoliittisten tarkoituksien edistämiseen tarjoaa esim. jokainen Ylioppilaslehden numero.

Korkeakoulun opiskelijan kannalta on asiointi tällainen: Hänet pakotetaan kuulumaan yhteisöön, joka saattaa käyttää pakkojäsenyyteen perustuvaa arvovaltaansa ja vaikutusvoimaansa hänen poliittisen vakaumuksena ja yksittäistapauksellisen mielipiteensä vastaisella tavalla. Hänet pakotetaan taloudellisesti tukemaan tällaista toimintaa. Ellei hän maksa jäsenmaksuaan, häneltä suljetaan tie korkeakouluun.

Salliiko perustuslaki kansalaisen saattamisen tällaiseen asemaan?

Kansalaisen poliittisen toiminnan vapauden täytyy olla yksi tärkeimmistä periaatteista jokaisessa liberaalis-demokraattisessa valtiossäännössä. Sen on katsottava sisältyvän meidänkin perustuslakiemme suojaamien kansalaisten oikeuksiin, vaikkakaan — varmaankin johtuen siitä että asiaa on pidetty ilmeisen selvänä — sitä koskevaa nimenomaista säännöstä ei ole perustuslakiin otettu. Periaate ilmenee kuitenkin mm. sanan-, yhdistymis- ja kokoontumisvapautta turvaavissa sekä äänioikeuden yleisyyttä ja yhtäläisyyttä ja vaalien salaisuutta koskevissa perustuslakien säännöksissä.

Poliittisen toiminnan vapauteen ja mielipidevapauteen sisältyy epäilyksettömästi myös oikeus pysyttäytyä syrjässä puoluepoliittisesta toiminnasta eli — ajan sanontaa käyttäen — oikeus olla osallistumatta.

Ilmeisessä ristiriidassa perustuslakien turvaaman poliittisen toimin-

nan vapauden kanssa on kansalaisen pakottaminen jäsenyydellään ja maksuilla tukemaan puoluepoliittisesti toimivaa yhteisöä, jonka kannanottoja ja toimia hän ei hyväksy. Verrattakoon asian valaisemiseksi ylioppilaskuntaa sellaiseen pakkoyhteisöön kuin kuntaan ja ylioppilaskuntien toimintaa siihen, minkälaista toimintaa voimassa oleva oikeus sallii kuntien harjoittavan. Ajateltakoon esimerkiksi, että Helsingin kaupunki alkaisi julkaista sisällöltään Ylioppilaslehden kaltaista sanoma- tai aikakauslehteä. Tällaista toimintaa ei voitaisi pitää kunnan toimivaltaan kuuluvana ja se loppuisi varmasti lyhyeen.

Valaisevaa vertailua kunnan ja ylioppilaskunnan välillä kannattaa jatkaa vielä hieman pitemmälle. Miten on asianlaita kansalaisten taloudellisten rasitusten suhteen? Kunnallisverotus tapahtuu lain nojalla seuraten sitä hallitusmuodossa ilmausuttua sääntöä, että verojen ja yleisten rasitusten säilyttäminen kansalaisten kannettaviksi on aina perustuva lakiin. Periaatteena on perustuslakiemme mukaan, että pakkomaksuista päättäminen kuuluu eduskunnalle, eikä jää hallinnollisten päätösten varaan sillä tavoin kuin ylioppilaskuntamaksujen suhteen on asianlaita.

Ajatuskoe, että kunnat saattaisivat toimia sillä tavoin kuin ylioppilaskunta nykyisin, auttaa selvästi havaitsemaan, mistä ylioppilaskunta-asiaassa on kysymys. Mutta periaatteellinen kannanotto ylioppilaskuntien suhteen ulottaa vaikutuksensa paljon pitemmälle kuin vain niihin. Yhteiskunnassamme on lukematon määrä yhteistömuodostumia, jotka niihin kuuluvien henkilöiden etuyhteisyyden suhteen hyvin ovat ylioppilaskuntiin verrattavissa. Mihin päädyimme, jos ne voidaan, vieläpä eduskuntaa kuulematta, organisoida pakkomaksun turvin toimiviksi puolueparatuurin toimiyksiköiksi?

Päädyn esittämilläni perusteilla siihen lopputulokseen, että *mikäli käsittelyn alaisilla korkeakouluhallintolaeilla legalisoidaan ylioppilaskuntien pakkojäsenyys jäsenmaksupakkoineen on turvauduttava perustuslainsäädäntömenettelyyn.*

Eduskunta on äskettäin hyväksynyt kannanoton, jonka mukaan pakkojäsenyys Teknillisen korkeakoulun ylioppilaskunnassa on voitu, perustuslain estämättä, vahvistaa asetuksella. Kannattaako nyt enää puhua pakkojäsenyysskysymyksestä?

En katso olevan paikallaan tässä yhteydessä puuttua tuohon Eduskunnan kannanottoon enemmälti kuin lausumalla, että se perustuu kauttaaltaan virheellisiin päätelmiin. Ne näyttävät aiheutuneen siitä, että ratkaisu on tehty yksipuolisen aineiston pohjalla ja asiaa sen

merkityksen edellyttämällä tavalla perusteellisesti tutkimatta. Mm. ne ensiarvoisen tärkeät näkökohdat, joita olen edellä esittänyt, eivät tiettävästi ole ollenkaan olleet huomion kohteena missään asian käsitteilyvaiheessa.

Helsingissä 26 päivänä lokakuuta 1972.

Lausunto perustuslakivaliokunnalle 13. 8. 1973 hallituksen esityksistä n:o 234/1972 vp. hintavalvontalaiksi, n:o 124/1973 vp. laiksi maan ulkomaankaupan ja taloudellisen kasvun turvaamisesta ja n:o 125/1973 vp. laiksi hinnantasauksesta sekä hintasulusta eräissä tapauksissa.

Käytäessä tutkimaan minkälaisia lainsäädäntömenettelyn muotoja on käytettävä näitä lakiehdotuksia Eduskunnassa käsiteltäessä, on syytä selvittää aikaisempaa käytäntöä.

Ensimmäinen laki hinnantasausrahastosta säädettiin v. 1944 ns. tavallisena lakina (as.kok. n:o 972). Sittenmin sitä useaan kertaan muutettiin, ja lain voimassaoloaikaa pidennettiin aina vuodeksi kerrallaan. Lain olennaisena sisältönä oli, että tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevasta hinnantasausrahastosta voitiin myöntää tasauskorvauksia ja siihen määrätä suoritettavaksi tasausmaksuja maahan tuotavien ja maassa valmistettavien tavaroiden hintojen tasoittamista varten. Valtioneuvosto vahvisti perusteet, joiden mukaan tasausmaksuja ja -korvauksia suoritettiin. Valtioneuvoston päätöksellä hinnantasausasioita hoitavaksi viranomaiseksi oli asetettu hinnantasaustoimikunta ja määrätty, että »tasausmaksut ja -korvaukset voidaan vahvistaa määräsuuruisiksi paljousyksikköä kohden tai muun perusteen mukaan».

Julkaisin v. 1947 »Lakimiehessä» (ss. 271—281) kirjoituksen »Hinnantasauslainsäädäntö perustuslain kannalta». Siinä asetin hinnantasauslain perustuslainmukaisuuden kysymyksenalaiseksi. Huomautin, että lakia ei voitu nojata silloiseen taloudelliseen valtalakiin. Sanoin edelleen, että velvoitusta hinnantasausmaksun suorittamiseen ei voitu johtaa vienti- ja tuontilupien antamistoimiin liitettävistä ehdoista ja ettei hinnantasausmaksua myöskään voitu pitää verona, josta olisi voitu säätää VJ 68 §:n 3 momentin mukaisesti. Näinollen oli velvoittamista

hinnantasaussmaksujen suorittamiseen arvosteltava HM 6 §:n omaisuussuojaa koskevien säännösten pohjalla. Kun säännökset oikeusturvasta, maksuperusteista ja maksujen suuruudesta kokonaan puuttuivat, katsoin, että hinnantasausjärjestelmä ei ollut sopusoinnussa hallitusmuodon kanssa.

Lainaan sanatarkasti kirjoitukseni sen osan, jossa on puhe lainsäädännöllisestä delegoinnista ja hallitusmuodon verolakikäsitteestä:

»Kysymys lainsäädännöllisestä delegaatiosta ja subdelegaatiosta eli siis siitä, missä tapauksissa ja missä laajuudessa lainsäädäntövaltaa voidaan erityisvaltuutussäännöksillä siirtää varsinaisilta lainsäädäntöelimiltä toisille valtioelimille, on Suomen oikeudessa toistaiseksi jäänyt riittävän perusteellista selvittelyä vaille. Tuskin on kuitenkaan liian uskallettua väittää, että voimassaolevassa hinnantasauslainsäädännössä on ylitetty valtiosäännön viitoittamat delegaatiovallan rajat. Kun hallitusmuodon 61 §:n mukaan verosta säädetään lailla, ei tämä tule täytetyksi sillä, että laissa vain aivan ylimalkaisesti sanotaan, minkälaisista toimista makсуvelvollisuus saattaa aiheutua jättämällä maksun suuruus hallintoviranomaisten yleissäädöksen muodossa tai yksituitapauksittain annettavien päätösten varaan. Vähin vaatimus, mikä verolaille ymmärtääkseni on asetettava, on se, että siinä on vahvistettava verovelvollisuuden ja veron suuruuden määrittämisen perusteet sekä osoitettava, millä tavoin hallintoalamainen voi saada oikeusturvaa verotusasiassa. Hinnantasauslaki ei, kuten sanottu, täytä näitä vaatimuksia verovelvollisuuden perusteita ja veron suuruutta koskevien säännösten osalta. Mitä taas tulee oikeusturvaan, ei siitä ole mitään säännöstä itse laissa eikä edes sen nojalla annetuissa valtioneuvoston päätöksissä.

En näin ollen voi tulla muuhun tulokseen kuin siihen, että hinnantasausmaksu nykyisessä muodossaan ei ole vero, josta olisi voitu laillisesti säätää valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n 1 momentin osoittamalla tavalla.»

Kun kysymys hinnantasauslain voimassaoloajan pidentämisestä tuli esille eduskunnassa joulukuussa 1955, omaksui perustuslakivaliokunta esittämäni käsitykset. Tämän mukaisesti laki hinnantasauslain muuttamisesta (as.kok. n:o 548/1955) saatettiin voimaan perustuslainsäädäntömenettelyä noudattaen.

Tätä v. 1955 perustuslakivaliokunnassa syntynyttä prejudikaattia on sittemmin seurattu ns. taloudellisten valtuutuslakien suhteen. Asetetut verolakikriteeriot toistuvat useissa myöhemmissä perustuslakivaliokunnan lausunnoissa, joista myös on löydettävissä lainsäädännöllistä delegointia koskevaa prejudisiaalista aineistoa. Rajoitun lainaamaan

pari kappaletta perustuslakivaliokunnan lausunnosta n:o 2/6. 5. 1965 (hallituksen esitys n:o 20/1965 vp; ehdotus tullilain muuttamisesta):

»Hallitusmuodon 61 §:n mukaan verosta säädetään lailla. Niin kuin käy ilmi perustuslakivaliokunnan lausunnosta n:o 2 (hallituksen esitys n:o 29/1963 vp.) ja siinä mainituista lausunnoista, on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käsityksen mukaan mainitun hallitusmuodon säännöksen katsottu tarkoittavan, että laissa on vahvistettava verovelvollisuuden ja veron suuruuden määräämisen perusteet sekä se, millä tavoin veron maksamiseen veloitettu voi saada oikeusturvaa. Tulliverotuksessa tämä merkitsee sitä, että laista tulee muun muassa käydä ilmi, ketkä ovat verovelvollisia ja mitkä tavarat veronalaisia. Nämä seikat on säänneltävä laissa niin tarkoin, että asianomainen verotusviranomainen voi niiden perusteella yksittäistapauksessa määrätä verovelvollisuuden ja maksettavan veron päätöksellä, johon voidaan hakea muutosta. Jos laki, jolla säädetään verosta, ei täytä näitä vaatimuksia, se sisältää poikkeuksen hallitusmuodosta ja on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.»

»Puheena olevat lakiehdotuksen säännökset antaisivat mahdollisuuden rajoittaa asetusteilse tai tullihallituksen päätöksellä tullivapauden ja siis veronmaksuvelvollisuuden perusteita. Siten niiden mukaan olisi mahdollista laajentaa tai rajoittaa verovelvollisten henkilöiden lukumäärää ja myös tavarakohtaisin määräyksin rajoittaa laissa säädettyä tullivapautta. Kun säännökset, jotka tekevät mahdolliseksi tällaisen menettelyn, merkitsevät poikkeamista edellä selostetusta hallitusmuodossa omaksutusta periaatteesta, olisi lakiehdotus käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa järjestyksessä.»

Tällainen on siis aikaisempi käytäntö. Sen mukaisesti on kaikki nyt käsillä olevat lakiehdotukset ehdotettu käsiteltäväksi kvalifioidussa menettelyssä.

Menettelymuodosta sanotaan hintavalvontalain perusteluissa näin:

»Hintavalvontaa koskeva lainsäädäntö on viime aikoina lähes poikkeuksetta säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tämä on johtunut perustuslakivaliokunnan asiaan ottamasta kannasta.

Hintavalvontaa koskevan lain perustuslainsäätämisyjärjestyksen perusteluksi voidaan esittää useitakin näkökohtia. Tällaisina on erityisesti mainittu hintavalvonnan sisältämä poikkeus hallitusmuotomme takaaman omistusoikeuden loukkaamattomuuteen, hintavalvontalainsäädäntöön lähes poikkeuksetta sisältyvä lainsäädäntövallan delegoiminen, hintavalvonnan tilapäisluontoisuus, ym. Perusteluissa ei liene eritelty yksityiskohtaisesti, mikä osa hintavalvontaa koskevasta lainsäädännöstä vaatii perustus-

lainsäätämisyjärjestystä, mutta voitaneen perustellusti katsoa tällaisen olévan lähinnä hinnanvahvistusmenettelyn (12, 13, 14 ja 23 §:t).»

Ehdotuksesta laiksi maan ulkomaankaupan turvaamiseksi sanotaan perusteluissa:

»Lain luonteen huomioon ottaen se on säädettävä VJ 67 §:ssä määrättyllä tavalla.»

Hintatasaus- ja hintasulkulain perusteluista en ole löytänyt nimenomaista mainintaa välttämättömyydestä käyttää perustuslainsäädäntömenettelyä. Mutta tämäkin laki, joka olennaisilta kohden on aikaisemman hinnantasaustyjärjestelmän toteuttamista, on ehdotettu säädettäväksi VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä.

Kvalifioitu lainsäädäntömenettelyn muoto on käsitykseni mukaan kaikkien kolmen lain osalta tarpeen. Kun sitä myös on ehdotuksissa edellytetty käytettäväksi, minulla ei ole huomauttamista menettelymuotojen suhteen, mistä olen ymmärtänyt mielipidettäni haluttavan kuulla.

Perustuslakivaliokunnassa 11. 9. 1973 käydyn keskustelun johdosta haluan lisätä muutamia hintavalvontalain säätämismenettelyä koskevia selventäviä huomautuksia.

En ole koskaan esittänyt sellaista oppia, että hintavalvonta tai edes hintasäännöstely sellaisenaan olisi saatettavissa voimaan vain perustuslainsäädäntömenettelyä käyttäen säädetyllä lailla. Mutta hallituksen esitykseen n:o 234/1972 vp. sisältyvä lakiehdotus ei rajoitu pelkkään hintavalvontaan ja -säännöstelyyn. Viittaa erityisesti 23 §:ään. Sehän merkitsee ansiottoman voiton verottamista, ja on senvuoksi — kun säännöstys on puutteellinen eikä oikeussuojan saantia ole järjestetty — perustuslakivaliokunnan vakaasti noudattaman käytännön mukaisesti säädettävissä vain VJ 67 §:n osoittamassa järjestyksessä.

Helsingissä 13 päivänä syyskuuta 1973

Lausunto perustuslakivaliokunnalle 5. 11. 1973 hallituksen esityksistä n:o 60/1973 vp. laiksi puoluelain muuttamisesta ja n:o 61/1973 vp. laiksi kansanedustajain vaaleista annetun lain muuttamisesta.

Ehdokasmonopolikysymys vv. 1969–1970

Kun laki kansanedustajain vaaleista annettiin 13. 6. 1969 (as.kok. n:o 391), tuli puolueille pidätetyksi yksinoikeus ehdokkaiden asettamiseen. Menettelystä ehdokkaita asetettaessa sanotaan laissa näin (26 § 2 mom.): »Päätös ehdokkaiden asettamisesta kussakin vaalipiirissä on siinä vaalipiirissä asuvien puolueen jäsenten tehtävä siinä järjestyksessä kuin puolueen säännöt edellyttävät».

Laki jäi tältä osin toteuttamiskelvottomaksi ja pahasti aukolliseksi syistä, jotka ilmenevät seuraavasta lainauksesta perustuslakivaliokunnan mietinnöstä n:o 9/1969 vp: »Kun ainakaan kaikkien puolueiden säännöissä tietyvästi ei nykyisin ole määräyksiä ehdokkaita asetettaessa noudatettavasta menettelystä eikä puoluelakikaan velvoita puolueita tällaisia määräyksiä sääntöihinsä sisällyttämään, perustuslakivaliokunta edellyttää, että hallitus kiireellisesti valmistelee ja antaa eduskunnalle ehdotuksen sellaisten muutosten tekemisestä voimassa olevaan lainsäädäntöön kuin tässä kohdin havaitaan tarpeelliseksi. Koska puolueet eivät ilmeisesti ehdi muuttaa sääntöjään niin nopeasti, että ehdokkaiden asettaminen seuraavissa kansanedustajain vaaleissa, mikäli käsiteltävänä oleva lakiehdotus hyväksytään ja tulee voimaan suunnitelmien mukaisesti 1 päivänä heinäkuuta 1969, voisi tapahtua uusien sääntöjen pohjalta, tulisi muun muassa ehdokkaiden asettaminen lain voimaan tulon jälkeen ensiksi pidettävissä kansanedustajain vaaleissa valiokunnan mielestä vielä toimittaa nykyisen lain mukaan».

Seuraavat vaalit (maaliskuussa 1970) toimitettiinkin sitten ns. vanhan lain eli siis valitsijayhdistysjärjestelmän mukaisesti. Valmistelutyöt laissa olevan aukon täyttämiseksi pantiin käyntiin perustamalla 25. 6. 1970 komitea, jolle muun ohessa annettiin perustuslakivaliokunnan mietinnössä tarkoitettu lainvalmistelutehtävä.

Omasta puolestani kiinnitin jo v. 1969 — nykyisen edustajanvaalilain syntyäikoihin — julkisuudessa huomiota siihen, miten tärkeä asia demokraattisuuden toteuttaminen puolueiden toiminnassa on. »Kun ottaa huomioon, minkälaisen aseman puolueet puoluetukijärjestelmän vakiinnuttua ja puoluelain voimaan tultua sekä ehdokkaiden asettamismonopolin toteutuessa Suomen poliittisessa elämässä saavat, on

tuskin liian uskallettua väittää, että valtiollisen järjestelmämme kansanvaltaisuus käy olennaisesti riippuvaksi siitä, millaiseksi alhaaltapäin tuleva vaikuttaminen puolueiden toiminnan ohjautumiseen käytännössä muodostuu. Siitä riippuu, luisummeko näennäisdemokratiaan, vai onko kansanvaltaisuusprinsii pillä valtiollisessa järjestelmässämme reaalista arvoa.» (Lainaus on v. 1969 ilmestyneestä teoksestani »Muutumaton muuttuva valtiosääntömme»).

Minulle ei kuitenkaan ilmaantunut aihetta ajatusteni seikkaperäisempään esittämiseen ennen kuin marraskuussa 1971. Eduskunnan hajoittaminen teki silloin asiaan puuttumisen kiireelliseksi.

Ehdokasmonopoli ns. tammivaaleissa v. 1971

Kirjoituksissani osoitin minkälaisen sisällön eduskunta oli tarkoittanut antaa vaalilain 26 §:n 2 momentille. Kun hallitus helmikuussa 1969 antoi eduskunnalle esityksensä (n:o 24/1969 vp) valtiollisia vaaleja koskevan lainsäädännön uudistamisesta, oli siinä ehdokkaiden asettamisen menettelyä koskevalla säännöksellä tällainen sisältö: »Päätös ehdokkaiden asettamisesta kussakin vaalipiirissä on siinä vaalipiirissä asuvien puolueen jäsenten tai heitä puolueen sääntöjen mukaan edustavien puolue-elinten tehtävä». Säännös siis asetti vaihtoehtoisiksi menettelymuodoiksi jäsenäänestyksen ja puolueen piirielinten toimitaman valinnan, kuitenkin niin, että jäsenäänestys hallituksen esityksen perustelujen mukaan oli saapa ensisijaisen aseman. Perusteluissa sanottiin asiasta näin: »Kansanvaltaisten periaatteiden turvaamisen korostamiseksi on lakiehdotukseen otettu säännös, jonka mukaan päätöksen ehdokkaiden asettamisesta kunkin vaalipiirin osalta tekevät siinä vaalipiirissä asuvat puolueen jäsenet tai heitä sääntöjen mukaan edustavat puolue-elimet. Päätöksenteko tapahtuisi siten ensi sijassa välittömästi vaalipiirissä asuvien jäsenten toimesta, mutta lisäksi on edustuksellisen järjestelmän rajoissa annettu päätöksenteko-oikeus vaalipiirissä asuvia puolueen jäseniä edustaville toimielimille.» — Korostan, että välittömän jäsenäänestyksen ainoana vaihtoehtona hallituksen esityksen mukaan oli vaalipiirissä asuvia puolueen jäseniä edustavien toimielinten eli siis piirihallintoelinten toimittama ehdolleano. Se eräitten puolueitten sääntöjen edellyttämä menettelymuoto, että puolueen keskushallintoelimet saavat täyttää osan ehdokaspaikeista jäsenäänestyksen tuloksista riippumatta, oli jo tässä vaiheessa eli hallituksen esityksessä karsittu pois mahdollisuuksien joukosta.

Hallituksen kannasta poiketen perustuslakivaliokunta piti tarpeellisenä — kuten sen mietinnössä n:o 9/1969 vp. sanotaan — »kansanvaltaisuuden periaatteiden noudattamisen varmistamiseksi ehdokkaiden asettamisessa muuttaa puheena olevaa säännöstä niin, että päätös ehdokkaiden asettamisesta kussakin vaalipiirissä olisi siinä vaalipiirissä asuvien puolueen jäsenten tehtävä siinä järjestyksessä kuin puolueen säännöt edellyttävät». Tämän mukaisen sisällön laki sitten lopullisissa käsittelyissä saikin.

Nämä lain syntyvaiheet osoittavat täydellä selvyydellä, mikä sen sisältö nyt kysymyksessä olevilta osin on: ehdokkaiden asettaminen voi tapahtua vain jäsenäänestyksellä. Laki ei ollenkaan tunne sellaista mahdollisuutta, että puolueen piirihallintoelimet (vielä vähemmän keskushallintoelimet) toimisivat ehdokkaiden asettajina tai voisivat vaikuttaa ehdokasasetteluun jäsenäänestyksen tuloksia muuttavalla tavalla. Tämä mahdollisuus on lain eduskuntakäsittelyssä selvästi ja tarkoitukSELLISESTI suljettu pois.

Kuitenkin jo heti vaalivalmisteluihin ryhdyttäessä eduskunnan hajotamisen jälkeen oli ennustettavissa, minkälainen asiointi tuli olemaan ehdokaslistojen tultua vaalipiirien keskuslautakunnille: jouduttaisiin toteamaan, että useat listat eivät syntytapansa puolesta täyttäneet lain asettamia vaatimuksia. Eikä tämän tarvinnut johtua puolueen hyvän tahdon puutteesta, vaan esim. siitä, että jäsenäänestystä ei vielä ollut puolueen säännöissä järjestetty tai että aika ei ollut riittänyt äänestyksen toimeenpanemiseen. Toisin sanoen: lakia ei oltu voitu noudattaa, vaikka olisi tahdottukin.

Kirjoittaessani näin marraskuun puolivälissä 1971 vaalilain syntyvaiheista ja sisällöstä, lopetin toteamukseen, että lainsäätäjä oli — jättämällä ehdokasasettelun säännöstimisen keskeneräiseksi — luonut umpikujan, jossa ei parhaalla tahdollakaan voitu toimia lainmukaisesti. Sanoin, että en nähnyt muuta tietä tästä umpikujasta pääsemiseen kuin että kiireellisessä perustuslainsäädäntöjärjestyksessä annettavalla lailla jo alkaneet vaalivalmistelut peräytettäisiin, vaalit siirrettäisiin myöhempään ajankohtaan ja määrättäisiin ehdokasasettelu niissä tapahtuvaksi valitsijajärjestysjärjestelmää käyttäen.

Tämä ehdotukseni jäi tuloksettomaksi, ja ns. tammivaalit 2 ja 3 päivänä tammikuuta 1972 tapahtuivatkin sitten oikeudelliselta kannalta katsoen sekasortoisen tilan vallitessa. Niistä tehtiin useita valituksia, jotka sittemmin ovat kaikki tulleet hylätyiksi — kauimmin vireillä olleet Korkeimman hallinto-oikeuden 16. 4. 1973 antamilla päätöksillä.

KHO:n kannanotto osoittaa oikeussuojan arvottomaksi

Oikeudellisesti merkittävin kysymys Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehdyissä valituksissa oli, saavatko vain puolueen piirihallintoelimet vai myös keskushallintoelimet päättää ehdokkaiden asettamisesta. Sillä seikalla, että KHO hyväksyi myös keskushallintoelinten toimittavat ehdollepanot, ei ole välitöntä merkitystä nyt eduskunnassa vireillä olevien lainmuutosten kannalta. Mutta on kyllä syytä panna merkille, mitä KHO:n kannanotto käytännössä merkitsee sekä voimassa olevan lain että käsittelyn alaisten muutosehdotusten kannalta katsottuna.

Tammivaalien esivaiheitein aikana oikeusministeriön taholta esitetty virallinen tulkinta vaalilain 26 §:lle oli tällainen: ehdokkaiden asettaminen saattoi tapahtua vaihtoehtoisesti jäsenäänestyksin tai puolueen piirielinten päätöksillä. — Se mahdollisuus, että puolueen keskusjohto voisi määrätä ehdokkaiden asettamisesta, ei missään vaiheessa edes vilahtanut esille virallisissa kannanotoissa. Näin ollen saatettiin sanoi, kuten oikeusministeriön tiedotteessa (Helsingin Sanomat 14. 11. 1971), että vaalilain 26 §:n 2 momentille vielä jäi jotain sisältöä.

KHO:n kannanotot perustuvat kokonaan toiselle käsitykselle vaalilain sisällöstä. KHO on hyväksynyt sen, että piirijärjestön asettama ehdokas on syrjäytetty panemalla puolueen keskushallinnon nimeämä ehdokas hänen tilalleen.

Kuinka yritänkin, en voi ymmärtää KHO:n tulkintaa lainmukaiseksi. Se jättää vaalilain 26 §:n 2 momentin kokonaan vaille merkitystä. Tuo momentti, joka vaalilain eduskuntakäsittelyssä oli keskeisen huomion kohteena, on non scriptum. KHO:n kannanotto merkitsee, että ehdokkaiden asettamismenettelyssä ei ole noudatettavana mitään materiaalis-oikeudellisia säännöksiä. Ehdokkaiden asettaminen on puolueen piiriasiamiehen tahdonilmaisun varassa. Ja kun piiriasiamiehen toimivaltuus taas on puolueen keskusjohtoon ilmoituksen varassa (vaalilain 28 §), voi puolueen keskusjohto kokonaan syrjäyttää puolueen jäsenten, paikallisosastojen ja piirijärjestöjen tahdon ehdokasasettelussa. Rippeitäkään ei ole jäljellä siitä kansanvaltaisuudesta, mistä perustuslakivaliokunta vaalilakimietinnössään kirjoittaa (mietintö n:o 9/1969 vp).

Jotain mielihyvää KHO:n päätös minulle kuitenkin tuottaa. Pääsen sanomaan: enkös minä sitä ennustanut. Näytän jo v. 1969 hämärästi ounastelleeni, että ehdokasasettelu saattaa jäädä piiriasiamiehen asiaksi. Näinhän nyt juuri on käynyt. Keskuslautakunnan toimivaltaisuus rajoittuu vain toisarvoisiin muutokysymyksiin. Piiriasiamiehen selän taakse kätkeytyy kaikki se, mitä on tapahtunut ennen kuin hän tuo

ehdokaslistat keskusvaalilautakuntaan. Ja sinne se sitten jääkin, koska mitään tehokkaasti vaikuttavia oikeuskeinoja, joilla esim. puolueen jäsen voisi saattaa ehdokasasettelun lainmukaisuuden tuomioistui-
messä tutkittavaksi, ei ole olemassa. Kuten jo v. 1969 kirjoitin, eivät yhdistyslain tarjoamat oikeussuojakeinot täytä julkisoikeudellisen val-
vontatarpeen vaatimuksia. Oikeussuoja ehdokasasettelussa jää käy-
tännöllisesti katsoen olemattomaksi, vaikka se on primäärinen asia
verrattuna äänioikeuden käyttämiseen, jota vaalilainsäädäntö suojaa
yksityiskohtaisin säännöksin (Helsingin Sanomat 14. 11. 1971).

Toistan vielä muutaman rivin eräästä kirjoituksestani 21. 11. 1971
(Helsingin Sanomat):

»Vaaleissa valitsijat kyllä saavat äänestää henkilöitä. Mutta ei
edes puolueiden jäsenille ole oikeudellisesti taattu mitään mah-
dollisuutta välittömästi vaikuttaa siihen, kutka tulevat ehdokkaik-
si. V. 1969 otettiin valta vaikuttaa ehdokasasetteluun pois kaikilta
muilta paitsi puolueiden jäseniltä. Nyt hekin menettävät sen
puolueittensa johdolle.

Mihin päädytään, tulevaisuutta ajatellen?

Eduskuntavaalien luonne muuttuu aivan olennaisesti: otetaan
täysi askel aikaisemmasta henkilövaalijärjestelmästä puoluevaali-
järjestelmään. Eduskunnan merkitys vähenee vielä nykyisestään-
kin todellisen määräämisvallan keskittyessä entistä enemmän
suurpuolueitten johtoportaisiin.»

KHO:n päätökset v. 1973 ovat osoittaneet pessimistiset ennusteluni
oikeaan osuneiksi. Yksilön, jopa puolueen jäsenen oikeussuoja ehdok-
kaiden asettelussa on soittautunut käytännöllisesti katsoen arvotto-
maksi.

Oikeudenkäytön hitauteen en ole vielä viitannut. Yli 16 kuukautta oli
kulunut vaaleista ennen kuin lopulliset päätökset valituksiin annettiin.
Ja kuitenkin on kysymys yksilön poliittisten oikeuksien kannalta kat-
soen mitä tärkeimmästä asiasta.

Vaalilain muutosehdotukset huononnuksia

Olen seikkaperäisesti selostanut KHO:n omaksuman tulkintalinjan
mukaista oikeustilaa sen vuoksi, että nyt käsiteltävinä olevat vaalilain
muutosehdotukset eivät suinkaan paranna kansalaisen oikeussuojaa,
vaan sitä olennaisesti vielä nykyisestäänkin huonontavat. Sellaista
kansanvaltaisuuden tehostamista, mitä perustuslakivaliokunta ilmei-

sesti tarkoitti vaalilakiasiaassa v. 1969 antamassaan mietinnössä n:o 9, ei hallituksen lakiesitys toteuta. Ei liioin toteudu se, mitä ymmärrän KHO:n tarkoittaneen oikeusministeriölle 16. 4. 1973 lähettämässään kirjeessä. Tässä kirjeessä KHO sanoo todenneensa vaalilainsäädännön kesken-eräiseksi. Laissa tulisi olla vaalien toimeenpanemiseksi riittävät ja selvät säännökset. Tämän vuoksi KHO sanoi pitävänsä välttämättömänä, että vaalilainsäädäntö saatetaan asianmukaiseen kuntoon.

Hallituksen esityksestä n:o 61/1973 vp. ei tietävästi ole hankittu KHO:n lausuntoa. Uskaltaudun veikkaamaan, ettei KHO, jos se pääsisi lausunnon antamaan, pitäisi hallituksen esityksessä kehiteltyä valvontaja muutoksenhakujärjestelmää tyydyttävänä. Perustelen seuraavassa tätä käsitystäni.

Hallituksen esityksen sivulla 6 on otsake »Oikeusturvaa koskevat säännökset». Esitys alkaa näin:

»Ehdokasasettelua koskevilla säännöksillä pyritään luomaan takeet kansanvaltaiselle menettelytavalle esivaaleissa. Kun ne ovat pakottavaa oikeutta, on lähdettävä siitä, että niitä noudatetaan ja että kansanvaltainen menettely näin ollen ainakin periaatteessa on turvattu.»

Valitettavasti käy lakiehdotuksen säännöksiä tarkasteltaessa selväksi, että kansanvaltaisuus ja pakottavaksi sanotun oikeuden toteutumisen jää vain tuon periaatelauseman varaan. Käytännölliset syyt johtavat näet — kuten hallituksen esityksen perusteluissa sanotaan — siihen, ettei erillisen muutoksenhaun järjestämiseen ehdokasasettelun osalta ole käytännössä mahdollisuuksia.

Edelleen lakiehdotus rakentuu sille perusajatukselle, ettei myöskään vaalin tuloksesta valitettaessa puolueessa tapahtunut ehdokasasettelu sinänsä voi tulla oikeudessa tutkittavaksi. Toisin sanoen: vaalin tulokseen ei saa hakea muutosta sillä perusteella, että puolueet eivät ole ehdokasasettelussa noudattaneet lain säännöksiä. Vaalipiirin keskuslautakunnan tutkimisoikeus ja -velvollisuus rajoittuu — kuten v. 1971 esitetyn virallisen tulkinnan mukaan — vain asiakirjojen muoto-
puolen tutkimiseen. Ne poikkeuksellisia esitetyt tapaukset, joissa asiaperusteinen valitus ehkä voisi uuden lakiehdotuksen mukaan tulla kysymykseen, näyttävät jäävän — jo esitetyn KHO:n päätöksen valossa katsottuina — oikeusturvan toteutumisen kannalta katsoen vaille käytännöllistä merkitystä. Tuskin ns. oikeusturvasta jää jäljelle muuta kuin tämä hallituksen esityksessä sanottu: »Ehdokasasettelu puolueissa tulisi todennäköisesti olemaan muun muassa lehdistön ja äänestäjä-

kunnan huomion kohteena ja puolueiden sisäisen kontrollin alainen. Kontrollin mahdollisuuksia lisää se, että vaalipiirin keskuslautakunnalle annetut asiakirjat ovat julkisia.»

Lyhyesti sanoen: jälkikäteinen oikeussuojamenettely jää ehdokasasettelun osalta vaille merkitystä.

Asialliselta sisällöltään vaalilain muutosehdotukset merkitsevät sitä, että ehdokasasettelu jää puoluejohdon mielivallan varaan. Perustuslakivaliokunnan v. 1969 tiukasti vaatima kansanvaltainen menettely – ehdokkaiden asettaminen jäsenäänestyksellä – ei toteudu. Ei edes toteudu oikeusministeriön tammivaaaleissa omaksuma tulkintalinja, joka jäsenäänestyksen ohessa hyväksyi piiriassteessa tapahtuvan ehdokasasettelun. Niinikään jää toteutumatta KHO:n esittämä vaatimus ehdokasasettelun järjestämisestä riittävillä ja selvillä säännöksillä.

Oma ehdotukseni: rinnakkaisjärjestelmä

Omalta osaltani olen jo aikaisemmin usein eri yhteyksissä tuonut esiin sen seikan, että puolueiden toimittaessa ehdollepanon virhemahdollisuuksia saattaa olla hyvinkin runsaasti. Myönnän myös oikeaksi sen hallituksen esityksessä esitetyn perustelun, että vaalin luonteesta johtuen täytyisi voida kehittää järjestelmä, joka ei pahasti hidastuttaisi vaalimenettelyä. Mutta näistä premisseistä lähtien päädyn kokonaan toiseen johtopäätökseen kuin hallitus lakiehdotuksessaan. Hallitus hävittää oikeussuojan käytännöllisesti katsoen kokonaan kansalaisen kaikkein tärkeimpiin kuuluvan oikeuden osalta. Minun ratkaisuehdotukseni taas on tällainen:

Rekisteröidyille puolueille annetaan oikeus, mutta ei yksinoikeutta ehdokkaiden asettamiseen. Rinnastetaan laissa valitsijayhdistysten perustamismahdollisuus puolueiden ehdokkaidenasettamisoikeuteen.

Jos tällainen järjestelmä omaksutaan, ei ole mitään muistuttamista sitä vastaan, että ehdokasasettelu puolueissa jää niiden sisäiseksi asiaksi. Laista voidaan kokonaan poistaa se hämäävä näennäisoikeussuojasäännöstö, minkä käsiteltävänä oleva vaalilakiehdotus sisältää.

Rinnakkaisjärjestelmällä on ehdokasmonopoliin verrattuna muuan huomattava etu. Monopolijärjestelmän mukainen puoluejohdon määräävä asema ehdokasasettelussa ja vaikuttamisessa asetettujen ehdokkaiden valituksi tulemiseen avaa hyviä mahdollisuuksia puolueen sisäisten suuntaerimielisyyksien vaikutusten estämiseen eli sisäisen opposition tukahduttamiseen. Mutta jos tyytymättömällä ryhmällä on

mahdollisuus oman valitsijayhdistyksen perustamiseen, mikä vaikuttaa puolueen äänimäärän vähenemiseen, sillä on paremmat mahdollisuudet tulla kuulluksi kuin jos rinnakkaistie ei ole käytettävissä.

Otan itselleni vapauden saattaa perustuslakivaliokunnan tietoon, että valtiosääntökomitea on yksimielisesti asettunut ehdottamani rinnakkaisjärjestelmän kannalle.

Ehdokasmonopoli kansanvaltaisuuden kannalta

Usein toistunut väite tammivaalien laillisuudesta käydyssä keskustelussa on ollut, että ehdokkaitten asettamisessa ei v. 1969 tapahtunut huomion arvoista muutosta, vaan että silloin vain lailla vahvistettiin menettelymuodot, joita aikaisemminkin oli noudatettu. Tämän vuoksi selvitän seuraavassa, mitkä ovat olennaiset eroavuudet aikaisemman valitsijayhdistysjärjestelmän ja tammivaaleissa käytössä olleen puolueitten toimittaman ehdokkaiden asettamisen välillä. Tarkastelen sitten samaa kysymystä uusien lakiehdotusten valossa.

Aikaisemman lainsäädännön mukaan voi 30 äänioikeutettua henkilöä — kuuluivatpa he puolueisiin tai ei — perustaa valitsijayhdistyksen ja asettaa eduskuntaehdokkaan. Näin perustelut valitsijayhdistykset saattoivat keskenään yhteen liittymällä perustaa vaaliliiton. Käytännössä valitsijayhdistysten perustaminen suurimmalta osin tapahtui puolueitten puitteissa sillä tavoin, että puolueen kannattajista koottiin valitsijayhdistyksiä ja nämä yhtyivät vaaliliitoiksi. Näin siis järjestelmä kansanvaltaisuusperiaatetta toteuttaen eli alaspäin nojaten rakentui vapaan kansalaistoiminnan varaan. Silloinkin kun vaaliliittojen perustamista puolueen puitteissa ohjailtiin ylempää käsin, oli tiettyyn minimilukuun ulottuva paikallisen äänestäjistön kannatus aina välttämätön sekä valitsijayhdistyksen että vaaliliiton perustamiseen. Puolueen keskusjohto ei voinut käydä karkeasti syrjimään esim. sisäistä oppositiota tai vaalipiirien paikallisia ryhmittymiä, koska laki antoi mahdollisuuden valitsijayhdistysten ja vaaliliittojen perustamiseen myös puolueiden ulkopuolella. Tarvittiin vain 30 äänioikeutetun yhteen liittyminen, ei mitään muuta.

Entä miten nyt?

Tarkastellaanpa ensin nykyisen lain kannalta sitä vaihtoehtoa, että joukko puolueisiin kuulumattomia kansalaisia tahtoo asettaa oman

ehdokkaan eduskuntavaalissa. Mitä heidän on tehtävä? Heidän on perustettava puolue. Sitä varten on kerättävä 5000 vaalioikeutetun kannattajan allekirjoitukset sekä saatava uusi järjestö merkityksi yhdistysrekisteriin ja puolurekisteriin. — Ero aikaisempaan järjestelmään verrattuna on aikamoinen. Valitsijayhdistyksen saattoi saada perustetuksi yhden hengen yhden iltapäivän työllä, 30 kannattajan tuella ja markkaakaan kuluttamatta. Ero on siis 4970 allekirjoitusta, kolmisen kuukautta aikaa ja sanotaanpa nyt vaikka 10.000 markkaa rahaa.

Toinen vaihtoehto on se, että joukko tietyn puolueen jäseniä tahtoo saada tilaisuuden äänestää määrättyä henkilöä. Millaiset ovat heidän mahdollisuutensa? Laki sanoo, että »päätös ehdokkaiden asettamisesta kussakin vaalipiirissä on siinä vaalipiirissä asuvien puolueen jäsenten tehtävä siinä järjestyksessä kuin puolueen säännöt edellyttävät». Mutta tämä säännös jää käytännössä kokonaan merkitystä vaille. Oikeusministeriö on näet tehnyt tiettäväksi, ettei vaalipiirin keskuslautakunnan ollenkaan ole tutkittava, miten ehdokkaiden asettaminen on tapahtunut. Keskuslautakunta voi vain hyväksyä puolueen piiriasiamiehen esittämän ehdokasluettelon. Piiriasiamiehen taas asettaa puolueen keskusjohto, joka siis myös voi hänen kauttaan toteuttaa omaa tahtoaan. Mitään oikeudellisesti suojattua varmuutta saada tietty henkilö otetuksi puolueen ehdokasluetteloon ei nykyisin ole kolmellakymmenellä, kolmellasadalla eikä edes kolmellatuhannella puolueen jäsenellä. Käytännössä puolueen johto luonnollisesti yleensä kiinnittää huomiota jäsenkunnan toivomuksiin. Mutta jäsenillä ei ole mitään tehokkaita oikeuskeinoja käytettävänä oman puolueensa johtaelimiä vastaan. Puoluejohdon ei myöskään tarvitse pelätä sitä, että syrjitty ryhmittymä voisi käydä toimimaan puoluetta vastaan vaalissa.

Nykyistä systeemiä kokonaisuudessaan voi lyhyesti luonnehtia näin: Se riistää puolueisiin kuulumattomilta kaikki mahdollisuudet vaikuttaa ehdokasasetteluun. Puolueiden jäsenille se lupaa jonkinmoisia tosiasiallisia, mutta tehokasta oikeussuojaa vaille jääviä vaikuttamismahdollisuuksia.

Lainmuutosehdotukset kansanvaltaisuutta kaventavia

Uudet lakiehdotukset ovat vieläkin karkeammin epäkansanvaltaiset, vaikkakin niiden perusteluissa puhutaan kansanvaltaisuuden kohentamisesta.

Vaalilain osalta hallitus sanoo pitävänsä tärkeänä, »että kansanval-

tainen menettelytapa ehdokkaiden asettamisessa varmistetaan takamalla vaalipiirissä mahdollisuus ratkaisevasti vaikuttaa ehdokasasetteluun». — Kuten edellä olen osoittanut, ei lakiteksti ollenkaan toteuta näitä tarkoituksia.

Puoluelain muutoksen perusteeksi taas esitetään tarve estää poliittisen kentän liika pirstoutuminen, mikä vaarantaa kansanvaltaisuutta. — Asiaa on tässä katsottu kokonaan muusta kuin kansalaisen perusoikeuksien suojaamisen näkökulmasta.

Mitä tulee nimenomaan ehdokkaiden asettamisen menettelyyn, käyvät uudet ehdotukset kansalaisen oikeuksia ja kansanvaltaisuutta kaventaan suuntaan. Näin ensinnäkin puolueen jäsenen oikeussuojan supistamisessa. Hänen asemansa muodostuu vielä huonommaksi kuin nykyisen lain mukaan. Puolueisiin kuulumattomat saattaa uusi puoluelakiehdotus nykyistäkin pahemmin parialuokan asemaan. Ei riitä enää 5000 kannattajan kerääminen, jotta yksi edustajaehdokas saataisiin asetetuksi. On kerättävä 5000 jäsentä uuteen puolueeseen. Kun uuteen puolueeseen ilmoittautuminen katkaisee poliittisen toiminnan mahdollisuudet oman entisen puolueen piirissä, on jäsenvaatimusta pidettävä paljon ankarampana kuin nykyistä kannattajavaatimusta.

Puoluelain muutos vaalisalaisuutta loukkaava

Puoluelakiehdotukseen sisältyy säännös, jota pidän perustuslain vastaisena. Rekisteröimishakemukseen on liitettävä oikeusministeriön vahvistaman kaavan mukaisia kortteja käyttäen laadittu luettelo perusteilla olevan puolueen henkilöjäsenistä. Tämä luettelo on julkinen asiakirja. Erityisesti silmällä pitäen sitä, että uusi puolue perustetaan vaaleihin osallistumista varten, käy selväksi, että luettelon vaatiminen loukkaa vaalin salaisuuden periaatetta. Kun jo toiminnassa olevien puolueiden jäsenluettelot eivät ole julkisia asiakirjoja, se on ristiriidassa hallitusmuodon 5 §:n kanssa, jonka mukaan Suomen kansalaisten tulee olla tasa-arvoisia lain edessä.

Ehdokasmonopoli ristiriidassa perustuslain kanssa

Kuten olen aikaisemminkin julkisuudessa esittänyt, on nykyinen laki kansanedustajain vaaleista puolueiden ehdokasasettelua koskevalta osaltaan ristiriidassa perustuslain kanssa (Helsingin Sanomat 28. 11. 1971). Samoin on asianlaita uuden lakiehdotuksen suhteen.

Perustelen seuraavassa tätä käsitystäni toistaen ensiksi eräitä perustuslain säännöksiä.

Hallitusmuodon (HM) 2 §:n 1 momentti: »Valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta».

HM 5 § 1 mom.: »Suomen kansalaiset ovat yhdenvertaiset lain edessä».

Valtiopäiväjärjestyksen (VJ) 4 § 3 mom.: »Vaaleissa on kaikilla vaalioikeutetuilla yhtäläinen äänioikeus».

VJ 4 § 5 mom.: »Tarkempia määräyksiä vaalipiireistä sekä vaalien ajasta ja tavasta annetaan erityisessä laissa».

Sopeutuuko ehdokasasettelun pidättäminen puolueiden yksinoikeudeksi näihin säännöksiin?

Haettaessa vastausta tähän kysymykseen on ensiksi pantava merkille, että osallistuminen ehdokkaiden asettamiseen ilmeisesti sisältyy VJ 4 §:n 3 momentissa kaikille kansalaisille »yhtäläisenä» turvattuun oikeuteen. Mm. vertailu VJ 4 §:n 4 momentin kanssa osoittaa asian olevan näin. VJ 4 § 3 mom. ei ole niin selitettävissä, että kansalaisille olisi tosin turvattu yhtäläinen äänestämisen oikeus, mutta jätetty ehdokkaiden asettaminen perustuslain suojan ulkopuolelle.

Entä sitten VJ 4 § 5 mom.? Sen nojallahan vaalilaki on ymmärrettävä annetuksi.

Jotta puolueiden ehdokasmonopoli voitaisiin nojata tähän valtiopäiväjärjestyksen kohtaan, sen täytyisi sopia vaalien »tavan» eli vaalien käytännöllisen suorittamisen sisään. Onko kysymys ehkä vain joidenkin muotoseikkojen järjestelemisestä? Kun kerran valitsijajhdistysjärjestelmää on voitu pitää perustuslain sallimana, niin miksi ei sitten puolueiden ehdokasmonopolia?

Tätä asiaa harkittaessa havaitaan kyllä heti, että uusi järjestelmä eroaa aivan olennaisesti aikaisemmasta. Puolueisiin kuulumattomat kansalaiset ovat kokonaan menettäneet mahdollisuutensa vaikuttaa ehdokasasetteluun. He ovat menettäneet olennaisen osan »vaalioikeudesta», jonka perustuslaki on tarkoittanut turvata yhtäläisenä eli samansisältöisenä kaikille.

Väite, että puolueiden ehdokasmonopoli on ristiriidassa kansalaisten tasa-arvoisuuden periaatteen kanssa, ei ole torjuttavissa sanomalla, että kaikki voivat päästä vaikuttamaan ehdokasasetteluun liittymällä puolueisiin. Tämä vastaväite kumoutuu jo siihen, että puolueilla (jotka oikeudelliselta rakenteeltaan ovat yksityisoikeudellisia yhdistyksiä) ei ole jäseneksiottopakkoa, eikä niille ilmeisesti voida sitä koskaan lain-säädäntöteitse pannakaan. Toiselta puolen taas kansalaisille perustus-

lainvoimaisesti turvattuun yhdistysvapauteen sisältyy ns. negatiivinen yhdistymisvapaus eli oikeus olla liittymättä yhdistyksiin.

Näin ollen ei enää pidä paikkaansa se perustuslain lausuma, että kansalaisilla on yhtäläinen vaalioikeus valtiollisissa vaaleissa. Ehdokasasettelun tekeminen puolue-monopoliksi ei sovi VJ 4 §:n 5 momentin tarkoittaman vaalien toimittamistavan sisään, vaan se muuttaa VJ 4 §:n 3 momentin asiasisältöä riistämällä suurimmalta osalta kansaa erään tuossa perustuslain kohdassa turvatun oikeuden, joka kuuluu kansalaisten arvokkaimpien poliittisten oikeuksien joukkoon. Vaikutukset ulottuvat myös toisiin perustuslakien pykäliin. Kolme edellä siteroitamaani perustuslain kohtaa on nykyisen vaalilain voimaan tullessa saanut asiallisesti katsoen uuden sisällön, jota voi kuvata tähän tapaan:

HM 2 § 1 mom.: Valtiovalta Suomessa kuuluu puolueille, joita edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.

HM 5 § 1 mom.: Suomen kansalaiset ovat yhdenvertaiset lain edessä, ei kuitenkaan valtiollisen vaalioikeuden suhteen.

VJ 4 § 3 mom.: Vaaleissa on kaikilla vaalioikeutetuilla yhtäläinen äänioikeus, kuitenkin niin, että muilla kuin puolueitten jäsenillä ei ole oikeutta päästä vaikuttamaan ehdokkaiden asettamiseen.

Siihen asti kunnes perustuslait ovat tulleet nyt puheena olleilta kohdin muutetuiksi, täytyy nykyistä vaalilakia ehdokasmonopolia koskevalta osaltaan pitää perustuslain kanssa ristiriidassa olevana. Sama koskee uutta lakiehdotusta.

Niitä asiaperusteita, joihin nojautuen olen väittänyt vaalilain olevan ristiriidassa perustuslain kanssa, en ole havainnut kenenkään edes yrittävän miltään kohdin kumota. Ainoa tietooni tullut vastaväite sivuuttaa asiaperusteet kokonaan. Oikeusministeri lausui 30. 1. 1971 julkaisussa haastattelussa (Hufvudstadsbladet), että perustuslakivaliokunta on käsitellyt ja hyväksynyt v:n 1969 vaalilain tekemättä mitään huomautuksia lain perustuslainvastaisuudesta. Tämän vuoksi hallitus katsoi olevansa — hän sanoi — selvillä vesillä. Samat ajatukset toistuvat oikeusministerin 10. 12. 1971 Liberaalisen kansanpuolueen 23. 11. 1971 tekemään kirjalliseen kysymykseen antamassa vastauksessa. Kysymys kuului näin: »Onko Hallitus tietoinen, että voimassaolevan, kansanedustajain vaaleja koskevan lainsäädännön niukkuus on aiheuttanut epäilyksiä tammikuun 2 ja 3 päivänä 1972 pidettävien vaalien laillisuudesta, ja mihin toimenpiteisiin Hallitus aikoo ryhtyä epäkohdan korjaamiseksi?»

Vastauksessani oikeusministerille (Hufvudstadsbladet 3. 12. 1971) sanoin kyllä pitävän paikkansa, että perustuslakivaliokunta oli lainsäädäntömenettelyn muotoa koskevia huomautuksia tekemättä hyväksynyt v:n 1969 vaalilain. Mutta — jatkoin sitten — kun Herra Ministeri rajoittumalla vain näiden seikkojen mainitsemiseen jättää lukijan siihen käsitykseen, että kysymys vaalilain perustuslainvastaisuudesta on tällä tavoin jo v. 1969 saanut arvovaltaisen ratkaisunsa, niin hän kyllä antaa väärän kuvan asiasta. Asian laitahan on nimittäin niin, että — ainakaan minun käytettävissäni olevien tietojen mukaan — vaalilain säätämismenettely ei ollenkaan ole ollut huomion kohteena perustuslakivaliokunnassa. Valiokunta ei näin ollen ole voinut ottaa siinä kantaa puoleen eikä toiseen. Minäkin olin valiokunnassa kuultavana 7. 3. 1969. Minulla on tallella muistiinpanot siitä, mitä silloin tapahtui. Vaalilain säätämismenettelystä ei puhuttu sanaakaan. Eikä minulla omalta osaltani ollut mitään syytä puuttua tuohon kysymykseen, sillä ehdotin vaalilakiehdotuksen kokonaan hylättäväksi sen epäkypsyyden vuoksi.

Totesin vastauksessani oikeusministerille, että perustuslakivaliokunnan kannanoton puuttuessa hallitus ei pääse vetäytymään valiokunnan selän taakse, vaan että väitteeni vaalilain perustuslainvastaisuudesta täytyisi voida osoittaa vääräksi asiaperustein. Huomautin myös, että perustuslakivaliokunnan kautta kulkeneet lait eivät suinkaan käytännössä ole olleet panssaroidut sitä väitettä vastaan, että ne eivät ole syntyneet valtiopäiväjärjestyksen edellyttämin tavoin.

Kuten sanottu, on väitteeni v:n 1969 vaalilain perustuslainvastaisuudesta jäänyt kumoamattomaksi, jopa kokonaan asiaperusteista vasta väitettä vaille. Mutta Suomen laillisuusvalvontajärjestelmän epätäydellisyydestä johtuu, ettei asiasta voida saada tuomioistuimen kannanottoa. Meillä ei toteudu Yhdistyneitten Kansakuntien v. 1948 hyväksymän ihmisoikeuksien julistuksen 8 artikla. Siinä sanotaan, että jokaisella on oikeus saada asianomaisissa kansallisissa tuomioistuimissa tehokasta suojaa toimenpiteitä vastaan, jotka loukkaavat valtiosäännön tai lain hänelle takaamia perusoikeuksia.

Tuomioistuinkontrollia lakien perustuslainmukaisuuden tutkimiseksi meillä ei ole. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on tältä osin antaa suojaa kansalaisten perusoikeuksille. Juuri tällaisessa asian perusteellista tutkimista edellyttävässä käsittelyvaiheessa vaalilaki ja puoluelaki nyt parhaillaan ovat.

Takautuvuusvaikutus

Puoluelain muutosehdotuksen soveltamissäännöksen mukaan uutta lakia on sovellettava myös niihin rekisteröimistä koskeviin hakeuksiin, jotka ovat oikeusministeriössä ratkaisematta tämän lain voimaan tullessa.

Tätä säännöstä täytyy pitää lievästi sanoen oudostuttavana. Kun rekisteröimiselle nykyisen lain mukaan asetetut ehdot on täytetty, on puolueella oikeus — nykyisen lain voimassa ollessa — tulla rekisteriin merkityksi. Mitään harkintavaltaa ei oikeusministeriölle jää. Ehdotettu siirtymissäännös taas nimenomaan estää nykyisen lain mukaisen rekisteröimishakemuksen hyväksymisen. Se poistaa jo syntyneen oikeuden eli vaikuttaa takautuvasti.

Tähänastisessa käytännössään perustuslakivaliokunta on yleensä kunnioittanut takautuvan lain kiellon periaatetta.

Huomautan, että tässä ei ole kysymys menettelymuotoa koskevasta, vaan aineellisoikeudellisesta oikeussäännöksestä.

Ns. vaalirengas

Lakialoitteesta n:o 18/1973 vp. (Aro ym.) ehdotetaan muun ohessa ns. ylivaaliliittojärjestelmän käytäntöön ottamista.

En havaitse mitään tätä ehdotusta koskevaa perustuslaillisuusaspektia. Tämän vuoksi — kun haluan pääasiassa pitäytyä perustuslakikysymyksiin — rajoitun vain lyhyesti mainitsemaan, että katson ylivaaliliittojärjestelmän eli, niinkuin systeemiä aikaisemmin on nimitetty, vaalirenkaan toteuttavan kansanvaltaisuutta paremmin kuin nykyisen vain vaaliliitot sallivan systeemin.

Vaalirengasasian aikaisemmista käsittelyvaiheista palautan mieleen seuraavaa. Helmikuun 21 päivänä 1969 valtioneuvostossa tapahtuneessa esittelyssä, jossa oli käsiteltävänä vaalilainsäädäntöä koskevien esitysten antaminen eduskunnalle, Tasavallan Presidentti päätti antaa esitykset käsittelyn pohjana olleista, valtioneuvoston äänestyksissä hyväksytyistä ehdotuksista olennaisissa kohdissa poikkeavina. Muutos sisälsi muun ohessa sen, että lakiehdotuksesta jäi pois vaalirengasjärjestelmä, jonka lakiin sisällyttämisestä pääministeri oli antanut oppositiolle lupauksen vakauttamislain käsittelyn yhteydessä huhtikuussa 1968.

Kuten sanottu, en pelkkää myönteistä kannanilmaisua enemmälti puutu niihin lainsäätäjän ratkaistaviin tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin, joihin vaalirengasasia saattaisi antaa aihetta.

Yleisarviointi

Käsittelyn alaisilla lainmuutosehdotuksilla kokonaisuudessaan on kansanvaltaisuutta eli alhaalta päin tulevaa vaikuttamista voimakkaasti kaventava vaikutus katsottakoonpa asiaa puolueen jäsenen tai kansalaisen kannalta. Kaikilta osin ehdotetut muutokset vahvistavat vallassa olevien instituutioiden ja niissä valtaa pitävien henkilöiden asemaa.

Helsingissä 5 päivänä marraskuuta 1973

Lausunto perustuslakivaliokunnalle 8. 3. 1974 valtioneuvoston päätöksistä 25. 1. 1974 ja 13. 2. 1974 moottoribensiinien, -petroolin, dieselöljyn, kevyen ja raskaan polttoöljyn sekä valopetroolin hinnoista.

Valtioneuvosto on 25. 1. 1974 antanut päätöksen moottoribensiinien, -petroolin, dieselöljyn, kevyen ja raskaan polttoöljyn sekä valopetroolin hinnoista. Samana päivänä on annettu valtioneuvoston päätös hinnanerojen perimisestä nestemäisten polttoaineiden hinnankorotusten yhteydessä. Nämä päätökset annettiin yleisistunnossa, jossa puheenjohtajana toimi ministeri Tuominen, ja johon neljän muun ministerin lisäksi osallistui ministeri Sundqvist.

Nimeltään ensiksi mainitun päätöksen mukainen uusi valtioneuvoston päätös annettiin 13. 2. 1974. Samana päivänä annettiin päätös hinnanerojen maksamisesta nestemäisten polttoaineiden hinnanhäviöiden yhteydessä. Nämä päätökset annettiin yleisistunnossa, jossa puheenjohtajana oli pääministeri Sorsa ja johon yhdeksän muun ministerin lisäksi osallistuivat ministerit Tuominen, Niskanen ja Sundqvist.

Tässä esittämäni tiedot perustuvat valtioneuvoston pöytäkirjoihin. Lisäksi on minulle ilmoitettu, että ministeri Niskanen on yhtenä jäse-

nenä kolmesta osallistunut valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan istuntoon, jossa öljyhinta-asia oli valmisteleavassa käsittelyssä. Minulla ei ole tietoa siitä, tapahtuiko tämä tammikuun vai helmikuun käsittelyvaiheeseen yhteydessä.

Ministeri Tuominen on Neste Oy:n johtokunnan varapuheenjohtaja. Ministeri Niskanen on yhtiön hallintoneuvoston puheenjohtaja. Ministeri Sundqvist on hallintoneuvoston jäsen.

Taloudellisen kasvun turvaamisesta 30. 12. 1970 annetun lain 15 §:n mukaisesti on mainitsemani valtioneuvoston päätökset saatettu eduskunnan tietoon, ja ne on kumottava, jos eduskunta niin päättää. Perustuslakivaliokunta käsittelee asiaa valmistelevasti.

Perustuslakivaliokunta on nyt antanut minulle tehtäväksi lausua käsitykseni siitä, onko sillä seikalla, että ministerit Tuominen, Niskanen ja Sundqvist ovat osallistuneet puheena olevien valtioneuvoston päätösten antamiseen, oikeudellista merkitystä, johon olisi aiheellista kiinnittää huomiota päätettäessä eduskunnassa noiden päätösten voimassa pysyttämisestä. Erityisesti on mieltäni haluttu kuulla siitä, ovatko mainitut ministerit olleet esteelliset ottamaan osaa puheena oleviin käsittelyihin valtioneuvostossa. Jos he ovat olleet esteellisiä — kysytään edelleen — niin mitä siitä on seurauksena?

Tasavallan presidenttihän ei ollenkaan ole esteellinen, ei edes käsittelemään itseään koskevaa asiaa. Esteellinen ei myöskään ole pääministeri presidentin tehtäviä hoitaessaan. Mutta muutoin oikeusjärjestys kyllä edellyttää pääministerin ja kaikkien muiden ministerien olevan joidenkin esteellisyysääntöjen alaisia. Tämä ilmenee mm. 2 §:n 1 momentista (9. 11. 1956/590) v:n 1922 laissa valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta. Siinä näet sanotaan, että jokaiselle ministerille on määrättävä sijainen mm. esteellisyysden varalta.

Näin siis laki edellyttää ministerin voivan olla esteellinen. Mutta perin epäselvää on, mitä esteellisyysääntöjä ministereihin on sovellettava. Selvää on vain se, että oikeudenkäymiskaaren 13 §:n mukaisia tuomarinjäävejä heihin ei missään tapauksessa voida sellaisenaan soveltaa. Ministerien esteellisyys ei ole yhtään se selvempi asia, kuin hallintovirkamiesten esteellisyys yleisesti ottaen.

Pari-kolmekymmentä vuotta sitten uhrasin paljon aikaa ja työtä hallintovirkamiesten esteellisyysden tutkimiseen. Totesin sekä oman että skandinaavisten naapuriemme lainsäädännön tässä suhteessa pahasti aukolliseksi. Ehdottelin sekä kotimaisilla että yleispohjoismaisilla lakimiesfoorumeilla toimenpiteitä lainsäädäntöaukkojen täyttämiseksi.

Mm. Ruotsissa ja Norjassa onkin — kuten prof. Kastarin selostuksista ilmenee — asiaan puututtu lainsäädäntötoimin. Meillä sensijaan ovat entiset aukot edelleenkin olemassa ja entinen epäselvyys vallalla. Se henkilökohtainen hyöty minulla tästä lainsäädännön jälkeenjääneisyydestä nyt tällä kertaa kuitenkin on, että voin selostaa olevaa oikeustilaa toistelemalla suppeasti ajatuksiani, jotka olen tarkemmin perustellen esittänyt teoksessani »Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä», 2. pain. 1968, siv. 98, 99, 100 ja 107.

Sellainen yleinen sääntö, että hallintovirkamiehet olisivat tuomarinjäavisäännösten alaiset, ei saa tukea voimassa olevasta laista eikä sitä myöskään käytännössä noudateta. Tämän eroavaisuuden hallinnon ja lainkäytön välillä voidaan selittää johtuvan siitä, että lainkäytössä on oikeussuojaperiaate vallitsevana, kun taas hallinnossa tehokkuusvaatimuksen toteuttamisella on suuri merkitys oikeussuojavaatimuksen rinnalla. Oikeudenkäymiskaaren mukaisten esteellisyysperusteitten tarkka soveltaminen hallinnon alalla vähentäisi hallinnon nopeutta ja joustavuutta aikaansaamatta kuitenkaan vastaavassa määrässä oikeussuojan lisääntymistä.

Yleissäännöksiä, jotka järjestäisivät hallintoasioissa käytäntöön tulevat jääviysperusteet, ei ole. Sen sijaan eri laeissa ja asetuksissa on joukko esteellisyyttä koskevia erityissäännöksiä. Jos jätetään syrjään ne pelkästään työjärjestyksenluonteiset säännökset, joissa (kuten yllä mainitussa ns. ministeriölain 2 §:ssä) kajoamatta itse esteellisyysskysymykseen määrätään, kuka virkamiehen ollessa esteellinen astuu hänen sijaansa, voidaan nämä säännökset jakaa ryhmiin sen mukaisesti, 1) vahvistavatko ne nimenomaan oikeudenkäymiskaaren tuomarinjäavisäännökset määrättyissä tapauksissa noudatettaviksi, 2) säätävätkö ne vain joitakin poikkeuksia oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 1 §:ssä vahvistetuista jääviysperusteista, edellyttäen näiden säännösten tulevan muilta osin noudatettaviksi, vai 3) järjestävätkö ne, kokonaan syrjäyttäen nämä oikeudenkäymiskaaren säännökset, esteellisyyden tyhjentävästi kulloinkin kysymyksessä olevan virkamies- tai asiaryhmän osalta.

Ministerit ja valtioneuvoston virkamiehet eivät kuulu mihinkään näistä kolmesta ryhmästä. Mitään heihin sovellettavia erityisiä jääviyssäännöksiä ei tiettävästi ole olemassa.

Niiden hallintoasioitten osalta, joihin esteellisyyttä järjestävät erityissäännökset eivät ulotu, jää jääviyskysymys avoimeksi. Lainsäädäntö ei anna ohjetta sen ratkaisemiseksi. Ei myöskään tietoisoppi ole kehittänyt sääntöjä, joiden voitaisiin sanoa tulleen yleisesti hyväksy-

tyiksi ja noudatetuiksi. Hallintokäytännöstä taas voitaneen sanoa, että se on sekava ja horjuva. Yleensä lienevät hallintovirkamiehet sitä mieltä, että joitakin jääviyssääntöjä on hallinnossa noudatettava. Mutta mitkä nämä säännöt ovat, siitä ei ole selvyyttä.

Avoimiksi jäävissä tapauksissa voidaan oikeussuojavaatimuksen saattamiseksi tasapainoon tehokkuusvaatimuksen kanssa hakea johtoa hallinnossa noudatettavasta objektiviteettiperiaatteesta.

Tämä periaate sisältää lyhyesti sanoen sen, että hallinnolliseen toimenpiteeseen ryhtymisen ja tavan, millä toimenpide suoritetaan, tulee olla objektiivisesti perusteltavissa ja puolusteltavissa. Subjektiiviset seikat, virkamiehen sympatiat ja antipatiat sekä hänen oma etunsa, eivät saa päästä vaikuttamaan asiaan. Tietävästi juuri nämä näkökohdat ovat johtaneet myös prosessioikeudellisen jääviysinstituutin syntymiseen. Mutta sensijaan että varsinaisessa lainkäytössä, jossa oikeussuojaperiaate on määrävänä, esteellisyys on katsottu voitavan järjestää kiinteillä säännöksillä, ei tällainen järjestely hallinnon alalla ole sovelias eikä tarkoituksenmukainen. On paljon hallintoasioita, joissa virkamiehen subjektiivinen intressi — vaikkakin asia häntä läheisesti koskee — ei ole niin voimakas, että voitaisiin ajatella hänen objektiivisuutensa sen vuoksi järkkävän. Tästä johtuen saa asian laatu ja siinä kysymyksessä olevan intressin voimakkuus suuren merkityksen ratkaistaessa, minkälaisissa tapauksissa hallintovirkamies saa ryhtyä asiassa toimimaan, minkälaisissa ei.

Objektiviteettiperiaatteen soveltamisen merkitys ei rajoitu siihen, että sen avulla voidaan selittää, miksi ei ole tarpeen ollenkaan kiinnittää huomiota esteellisyyskysymyksiin vähäisissä hallintoasioissa. Tämä periaate antaa muutoinkin hyvää johtoa selvitetäessä kysymystä hallintovirkamiesten esteellisyydestä, mitä yleisen kielenkäytön omaksumaa termiä tässä kyllä hyvin voidaan käyttää, vaikkakin asetetaan sille kannalle, että jääviyttä oikeudenkäymiskaaren mielessä ei, aikaisemmin mainittuja poikkeuksia lukuunottamatta, ollenkaan ole olemassa hallinnon alalla.

Objektiviteettiperiaatteesta voidaan johtaa seuraavanlainen ns. excusatiosääntö (*pidättäytymissääntö*, *syrjäänvetäytymissääntö*): hallintovirkamies on oikeutettu ja velvollinen pidättäytymään hallintoasiain käsittelemisestä, jos hän on itse asiaan tai asianosaisiin jonkin tuomarinjäävisäännöksen tarkoittamassa suhteessa ja jos, ottaen huomioon asiassa kysymyksessä olevan intressin voimakkuus ja muut olennaiset seikat, hänen objektiivisuutensa voidaan ajatella tämän vuoksi järkkävän.

Tarkoittamani objektiivisuuden turvaaminen tarkoittaa ensisijaisesti sitä, että asian käsittelyyn osallistuvan *subjektiivisen edun* tavoittelu ei saa päästä vaikuttamaan ratkaisuun. Tähän liittyy se, että ulkopuolisisissa eli yleisössä ei saa päästä syntymään sellaista ajatusta, että *ratkaisu ei ehkä ole tapahtunut objektiivisesti*. On vältettävä horjuttamasta yleisön luottamusta viranomaisten puolueettomuuteen.

Esittämäni yleisselvittelyn jälkeen siirryn nyt puhumaan valiokunnassa huomion kohteena olevista yksittäistapauksista.

Otaksun yleisesti oltavan sitä mieltä, että henkilökohtaisen, subjektiivisen edun tavoittelusta ei käsittelyyn osallistuneitten ministerien osalta missään tapauksessa voi olla kysymys.

Mutta kun ajattelee, minkälaisista arvoista valtioneuvoston päätöksillä 25. 1. 1974 ja 13. 2. 1974 on tehty ratkaisuja, päättyy kyllä siihen, että ulkopuolisten eli yleisön luottamus ratkaisujen puolueettomuuteen saattaa järkkyyä, kun Neste Oy:n hallintoon kuuluvat henkilöt valtioneuvostossa tekevät päätöksiä nyt puheena olevaa laatua olevissa asioissa. Mielestäni *ministerien Tuominen, Niskanen ja Sundqvist olisi tämän vuoksi ollut pidättäydyttävä ottamasta osaa päätösten tekoon*.

Tätä johtopäätöstä tukee myös ns. toisen asteen jäävin periaate: yleensä ei kukaan saisi olla kahdessa eri portaassa samaa asiaa käsittelemässä eikä esim. antamassa myönteistä ratkaisua esitykseen tai anomukseen, jonka vireille tuloon hän on ollut vaikuttamassa.

Niiden johtavien asemien vuoksi, jotka ministereillä Tuominen ja Niskanen on Neste Oy:n hallintoelimissä, pidättäytymis- eli syrjäänvetäytymisvaatimus kohdistuu suuremmalla voimalla heihin kuin ministeri Sundqvistiin, joka on vain hallintoneuvoston jäsen.

Kokonaan toinen asia on kuitenkin sitten se, mitä merkitystä *nyt jälkeinpäin* on sillä, että valtioneuvoston päätöksiä 25. 1. 1974 ja 13. 2. 1974 annettaessa on menetelty toisin kuin mielestäni olisi ollut oikein. *Mitä vaikutusta tapahtuneilla menettelyvirheillä on päätösten pysyvyyteen?*

Vaikka olisi tapahtunut selvä ja ilmeinen tuomarinjäävisäänköksen rikkominen (mistä nyt ei ole kysymys), eivät tehdyt päätökset siitä syystä olisi *mitättömiä*. Silloinkin ne olisivat vain *kumottavissa olevia*. — Näiden hallintotoimen virheellisyyttä selviteltäessä käytettävien käsitteiden sisällön suhteen viittaa teokseeni Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II, 2. pain. 1964, s. 55: Jos virhe on huomattava, ilmeinen ja olennainen, on hallintotoimi mitätön, nulliteetti. Mitätöntä hallintotoimintaa ei ole tarpeen nimenomaan kumota, vaan pidetään sitä kokonaan olemattomana. Jos taas virhe on vähäisempi, pysyy hallintotoimi voi-

massa siihen asti, kun se on kumottu. Tällöin hallintotoimi on kumottavissa oleva.

Valtioneuvoston päätökset 25. 1. 1974 ja 13. 2. 1974 voisi — teoreettisesti ajatellen — mahdollisesti kumota valtioneuvosto itse ns. itseoikaisumenettelyssä tai Korkein hallinto-oikeus valituksen johdosta. Olisi myös ajateltavissa, että haettaisiin päätösten purkamista Korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Uskaltaudun väittämään, että muutoksenhaku tai purkuhakemus Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei johtaisi tulokseen, koska *mikään ei viittaa siihen, että tapahtunut menettelyvirhe olisi olennaisesti vaikuttanut päätösten sisältöön.* — Tälle ennusteella antaa voimakasta tukea viittaus 2 §:n 1 momentin 2 kohtaan laissa ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa (1. 4. 1966/200). Siinä näet sanotaan, hallintopäätös voidaan purkaa, jos asiaa käsiteltäessä on tapahtunut menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Oikeuskäytännössä on myös valitusasioissa sovellettu vastaavaa periaatetta. Viittaan KHO:n päätökseen 30. 11. 1971 taltio 5040: Urheilulautakunnan puheenjohtaja oli tosin esteellinen valtuutettuna ottamaan osaa päätöksen tekemiseen tili- ja vastuuvapauden myöntämisestä lautakunnan tilien osalta, mutta kun tapahtunut virheellinen menettely ei ollut vaikuttanut valtuuston päätöksen lopputulokseen, niin päätöstä ei kumottu.

Täydellisyyden vuoksi liitän tähän mahdollisia jälkikäteisiä reaktiomoitoja koskevaan esitysjaksooni, maininnan syytteenpanosta valtakunnanoikeudesta. Tämä mahdollisuus ei ole perustuslakivaliokunnassa tutkittavana, mutta mainitsen kuitenkin varmana henkilökohtaisena käsityksenäni, että syyte ei tulisi johtamaan langettavaan tuomiin.

Perustuslakivaliokunnassa on nyt kysymys vain siitä, *olisiko valtioneuvoston päätökset 25. 1. 1974 ja 13. 2. 1974 esitettävä kumottaviksi* sillä tavoin kuin laissa, johon valtioneuvoston valtuus noiden päätösten antamiseen perustuu, on edellytetty. Minun asiani on esittää käsitykseni tästä kysymyksestä vain puhtaasti oikeudelliselta kannalta asiaa katsoen ja lähinnä esteellisyyšnäkökohtia silmällä pitäen.

Loppuyhteenvetoni pohjaksi viittaan edellä esittämäni: varsinaisessa tai ylimääräisessä muutoksenhausta ei tapahtunut menettelyvirhe ilmeisestikään johtaisi puheena olevien valtioneuvoston päätösten kumoamiseen. Näin ollen katson, ettei myöskään eduskunnan olisi ainakaan *tällä perusteella* päätettävä niitä kumottaviksi, vaan olisi vain rajoituttava lausumaan, että *ministereiden Tuominen, Niskanen ja*

Sundqvist olisi tosin ollut pidättäydyttävä ottamasta osaa valtioneuvoston päätösten 25. 1. 1974 ja 13. 2. 1974 tekemiseen, mutta että tapahtuneiden menettelyvirheiden laatuun katsoen noita päätöksiä ei ole näiden virheiden vuoksi kumottava.

Helsingissä 8 päivänä maaliskuuta 1974.

B. Muita lausuntoja

Lausunto Huopalahden kunnan kunnallislautakunnalle 1. 6. 1945 kunnallisen jaoituksen muuttamisesta

Toukokuun 3 päivänä 1945 päivätyssä kirjeessään on Huopalahden kunta pyytänyt minulta lausuntoa siitä, riittääkö kunnallisen jaoituksen muuttamisesta 19 päivänä toukokuuta 1925 annetun lain (lyh. jäljempänä KJaoitusL) säännösten mukaan Huopalahden kunnan pakkoliittämiseen Helsingin kaupunkiin valtioneuvoston määräämän selvitysmiehen, filosofian maisteri Yrjö Harvian tälle liittämislle mietinnössään esittämä seuraava perustelu: »Huopalahden kunnan osalta on liitos esikaupunkiliitos, kunnan alueella kun on kaksi esikaupunkialuetta, Lauttasaari ja Munkkiniemi. Lisäksi on liitos kunnallinen verotustoi-menpide. Edelleen on liitos tarpeellinen epäsäännöllisyyden välttämiseksi kunnallisessa jaoituksessa». Vielä on lausuntoani pyydetty siitä, pitääkö meidän oikeuskäytännössämme paikkansa sääntö, että kunnallisen jaoituksen muuttamista koskevan päätöksen tulee perustua asiassa suoritettuun tutkimukseen, jonka tulee osoittaa, että lain määrää-mät edellytykset liitoksen toteuttamiselle ovat olemassa.

Mitä ensiksi tulee jälkimmäiseen kysymykseen, voidaan panna merkille, että KJaoitusL ei sisällä nimenomaisia säännöksiä, jotka määräisivät, minkälaista menettelyä on noudatettava jaoitusmuutosta valmisteltaessa. Laista käy kuitenkin selville, että jaoitusmuutosasiassa on ennen sen ratkaisemista kuultava kuntia, joita asia koskee, tutkitta-va, onko taloudellinen välienselvittely tarpeen, annettava maanomista-jille tilaisuus tulla asiassa kuulluiksi jne. Ja kun yleensäkin hallintoasi-assa aina ennenkuin se esitetään päätettäväksi tulee olla selvitys asiaan vaikuttavista tosiseikoista, muodostuu vastaus esitettyyn jälkimmäiseen

kysymykseen selvästi myönteiseksi: ennen jaoitusmuutosasiain ratkaisemista on tutkittava, ovatko lain vaatimat edellytykset liitoksen toteuttamiselle olemassa.

Ensimmäinen kysymys taas kohdistuu juuri siihen seikkaan, ovatko KJaoitusL:n määäämät edellytykset olemassa Huopalahden kunnan liittämislle Helsingin kaupunkiin. Minulle osoitetun lausuntopyynnön mukaisesti voin rajoittua vain tutkimaan, ovatko edelläämainitut, valtioneuvoston asettaman selvitysmiehen mainitsemat perusteet riittävät liitoksen toteuttamiselle.

Kunnallisen jaoituksen muuttamisen edellytykset käyvät selville KJaoitusL:n II luvusta, jonka muodostavat lain toinen ja kolmas pykälä. Nämä pykälät, joita tulkitsemalla vastaus käsiteltävänä olevaan kysymykseen on saatava, kuuluvat kokonaisuudessaan seuraavasti:

»Kunnallista jaoitusta voidaan muuttaa:

jos siten edistetään tai helpotetaan kunnallisten tehtävien täyttämistä;

jos kunta tarvitsee lisää aluetta asuntoja, teollisuutta, liikenne- tai muita senkaltaisia tarkoituksia varten tai turvatakseen luonnollisen ja säännöllisen laajenemisenä;

jos muutos on omiaan huojentamaan tai tasoittamaan kunnallisia rasituksia tai muuten edistämään yhteiskunnallista tai taloudellista kehitystä; taikka

jos muutoksen havaitaan muulla tavoin tuottavan etua.

Niinikään voidaan sellainen muutos panna toimeen,

jos voimassaoleva jaoitus aiheuttaa epätydyttäviä esikaupunkioloja, ehkäisee kunnallista kehitystä, epäsäännöllisyydellään vaikeuttaa kunnallishallintoa taikka muuten havaitaan sopimattomaksi.» (2 §.)

»Jos kunta, jota jaoituksen muutos koskee, tätä vastustaa, pantakoon se toimeen ainoastaan, milloin muutos havaitaan tarpeelliseksi huomattavan epäkohdan ehkäisemiseksi, poistamiseksi tai vähentämiseksi taikka milloin tärkeä yleinen etu sitä muutoin vaatii.

Jos sellainen kiinteistön omistaja tai haltija, jota jaoituksen muutos koskee, vastustaa muutosta, älköön se estäkö muutoksen toimeenpanoa». (3 §.).

Kuten näkyy, tarkoittaa 2 § niitä tapauksia, joissa asianomaiset kunnat joko itse pyytävät jaoitusmuutosta tai ainakin siihen suostuvat, ja 3 § taas tapauksia, joissa kunta, jota jaoitusmuutos koskee, vastustaa sitä. KJaoitusL:n 2 §:n nojalla ei jaoitusmuutosta voida toteuttaa vastoin yhdenkään muutoksen koskettaman kunnan tahtoa (*Ståhlberg*, Kunnan itsepuolustusosoikeus toiseen kuntaan liittämistä vastaan, Laki-

mies 1939 s. 475). Lainsäätäjä on, niinkuin luonnollista onkin, omaksunut sen kannan, että jaoitusmuutoksen toteuttamiseen jonkin tai joidenkin muutoksen koskettamien kuntien sitä vastustaessa vaaditaan painavampia syitä kuin muutoksen tapahtuessa sovinnollisesti. Jaoitusmuutoksen toteuttaminen vastoin jonkun asiassa osallisen kunnan tahtoa voi tapahtua vain, *jos tärkeä yleinen etu sitä vaatii*. Tämä »yleinen etu» voi olla huomattavan epäkohdan ehkäiseminen, poistaminen tai vähentäminen tai jotakin muuta.

Kun Huopalahden kunta on vastustanut sen liittämistä Helsingin kaupunkiin, on kysymyksessä sen osalta pakkoliitos, joka voidaan toimittaa vain KJaoitusL:n 3 §:n mainitsemien edellytysten vallitessa. Näin ollen on vastauksen saamiseksi käsiteltävänä olevaan kysymykseen selvitettävä, muodostavatko selvitysmiehen mainitsemat liitosperusteet KJaoitusL:n 3 §:n tarkoittaman »tärkeän yleisen edun.»

Ensimmäisenä perusteena pakkoliitokselle mainitsee selvitysmies, että Huopalahden kunnan alueella on kaksi esikaupunkialuetta, nimittäin Lauttasaari ja Munkkiniemi.

Aivan ilmeisenä voidaan kuitenkin pitää sitä, ettei pelkkä esikaupunkien olemassaolo ole riittävä peruste pakkoliitoksen toimeenpanemiselle. Tämä käy selvästi ilmi siitä, että KJaoitusL:n 2 §:ssä kunnan suostumuksella tapahtuvan jaoitusmuutoksen perusteena mainitaan »epätydyttävät esikaupunkiolot», eikä siis esikaupunkien olemassaolo sellaisenaan. Jotta 3 §:ää voitaisiin soveltaa, vaaditaan tietysti enemmän, suurempia epäkohtia, kuin 2 §:ää käytettäessä. Tarpeen esikaupunkialueen yhdistämiseksi kaupunkiin täytyy muodostua »tärkeäksi yleiseksi eduksi» ennenkuin pakkoliitokseen voidaan ryhtyä esikaupunkien olemassaoloon viitaten KJaoitusL:n 3 §:n nojalla.

Toinen selvitysmiehen mainitsema pakkoliitoksen peruste on se, että »liitos on kunnallinen verotustoimenpide». Tällä lienee tarkoitettu tasoituksen aikaansaamista siinä suhteessa, että kunnallinen veroäyri, joka Huopalahden kunnassa on pienempi kuin Helsingin kaupungissa, muodostuisi samaksi kysymykseen tulevien alueiden koko asujaimistolle.

Vertauskohdaksi tarjoutuu tätä perustetta tarkastettaessa jälleen eräs KJaoitusL:n 2 §:n säännös, nimittäin se, jossa sanotaan, että kunnallista jaoitusta voidaan muuttaa, jos muutos on omiaan huojentamaan tai tasoittamaan kunnallisia rasituksia. Pyrkimys tällaisen verontasoituksen aikaansaamiseen voi lain mukaan olla perusteena asianomaisten kuntain suostumuksella tapahtuvaan kunnallisen jaoituksen muuttamiseen. Se voi ehkä olla pakkoliitoksenkin perusteena, jos

epäkohta on muodostunut niin suureksi, että sen pienentämistä tai poistamista on pidettävä »tärkeän yleisen edun» vaatimana. Mutta näin ei Helsinki–Huopalahden liitosasiassa ilmeisestikään ole asianlaita. Veroäyri on Huopalahdessa alhaisempi kuin Helsingissä ja pakkoliitoksen toteuttaminen merkitsisi verorasituksen lisääntymistä Huopalahdesta kaupunkiin siirrettävän alueen asukkaille. Tätä ei yleinen etu tietystikään vaadi. Toiselta puolen on Huopalahden asukasluku Helsinkiin verrattuna niin pieni, ettei se kaupungin veronmaksajien lukumäärän lisääntyminen, minkä Huopalahden liittäminen Helsinkiin aiheuttaisi, oleellisesti vaikuttaisi kaupunkilaisten verorasitukseen. Missään tapauksessa ei verontasoituksen aikaansaamista voida tässä konkreettisessa tapauksessa pitää sellaisena tärkeänä yleisenä etuna, joka oikeuttaisi soveltamaan KJaoitusL:n 3 §:ää.

Kolmas selvitysmiehen esittämä peruste pakkoliitokselle on se, että liitos on tarpeen epäsäännöllisyyden välttämiseksi kunnallisessa jaoituksessa.

KJaoituslain 2 §:n mukaan voidaan kunnallista jaoitusta muuttaa mm. senvuoksi, että voimassaoleva jaoitus epäsäännöllisyydellään vaikeuttaa kunnallishallintoa. Yhdenmukaisesti sen kanssa, mitä edellä jo puheena olleista jaoituksen muuttamisen perusteista on sanottu, voi myöskin tämä peruste tulla sovellettavaksi vain siinä tapauksessa, että asianomaiset kunnat suostuvat jaoitusmuutokseen. Ainoastaan siinä tapauksessa, että tärkeän yleisen edun on katsottava vaativan jaoituksessa ilmenevän epäsäännöllisyyden poistamista, voidaan pakkoliitos toimittaa KJaoitusL:n 3 §:n nojalla. Käytettävänä olleista asiakirjoista ei käy selville, että selvitysmiehen mietinnössä olisi esitetty jotakin, joka viittaisi siihen, että olevassa, nykyisessä jaoituksessa olisi kunnallishallintoa vaikeuttavaa epäsäännöllisyyttä. Vielä vähemmän on tiedossa sellaista epäsäännöllisyyttä, jonka poistamista voitaisiin pitää tärkeän yleisen edun vaatimana. Itse asiassa ei selvitysmies mietinnössään puhukaan epäsäännöllisyyden poistamisesta vaan sen *välttämisestä*. Tätä lausumaa on vaikea ymmärtää muulla tavoin kuin niin, että nykyisessä jaoituksessa ei ole edes selvitysmiehen käsityksen mukaan epäsäännöllisyyttä, jonka poistaminen olisi tarpeen, vaan että tällainen epäsäännöllisyys saattaa selvitysmiehen mielestä vastaisuudessa syntyä. Mikäli vastaisuudessa ilmenevällä epäsäännöllisyydellä on tarkoitettu sitä, että Huopalahden kunta, sen jälkeen kun alueliitos on tullut selvitysmiehen esittämässä laajuudessa toteutetuksi, jäisi kokonaan Helsingin kaupungin rajojen sisäpuolelle tai huomattavaksi poikkeamaksi muuten yhtenäisestä kaupunginrajasta, ei tätä odotettavissa

olevaa epäsäännöllisyyttä varmaankaan voida esittää perusteena jaoitusmuutoksen toteuttamiselle. Ainakin täytyisi voida esittää erittäin painavia perusteita muita kuntia koskevien jaoitusmuutosten toteuttamiselle, jotta itse tämän jaoitusmuutoksen kautta syntyvä uusi asiantila voitaisiin panna perusteeksi sellaisen kunnan inkorporaatiolle, jonka rajoihin nähden ei epäsäännöllisyyttä muutokseen ryhdyttäessä ole. — Missään tapauksessa ei »epäselvyyden välttäminen kunnallisessa jaoituksessa» siis sovellu käytettäväksi erillisenä perusteena Huopalahden kuntaan nähden kysymyksen ollessa sen liittämistä Helsingin kaupunkiin.

Olen näin ollen päätenyt siihen tulokseen, että mikään selvitysmiehen esittämistä perusteista ei lain mukaan yksinään riitä perusteeksi pakkoliitoksen toimittamiselle kysymyksessä olevassa tapauksessa. Näiden perusteiden laatuun katsoen ei myöskään voitane sanoa niiden yhdessä muodostavan sellaista »huomattavaa epäkohtaa», jonka ehkäisemiseksi, poistamiseksi tai vähentämiseksi pakkoliitos olisi sallittava, sillä eiväthän — kuten edellä on osoitettu — nämä perusteet, kukin erikseen otettuna, oikeuta edes KJaoitusL:n 2 §:n soveltamiseen. Mitä erityisesti tulee kunnallisessa jaoituksessa ehkä olevan epäsäännöllisyyden poistamiseen, kannattaa tässä mainita, että *Yngve Larsson*, joka ansiokkaassa teoksessaan »Inkorporeringsproblemet» (Stockholm 1913) yleensä katsoo asioita kaupungin näkökannalta, pitää aivan ehdottomana sitä sääntöä, että kuntarajain geografinen epäsäännöllisyys ei sellaisenaan ole riittävä syy alueiden yhdistämiselle kaupunkiin (s. 427 ja 437).

Kysymys, onko ehkä olemassa selvitysmiehen mietinnössä mainitsematta jääneitä perusteita, joihin nojautuen voitaisiin väittää tärkeän yleisen edun vaativan Huopalahden kunnan liittämistä Helsingin kaupunkiin ja siten päästä soveltamaan KJaoitusL:n 3 §:ää, jää minulle annetun tehtävän ulkopuolella olevana ja liitosasian materiaalisen puolen seikkaperäistä selvittämistä edellyttävänä tässä tutkimatta. Rajoitun vain aivan lyhyesti viittaamaan siihen, että tämänlaatuisissa tapauksissa, joissa hallintoviranomaisen toimintaa ohjaa varsin vaikeasti määriteltävissä oleva »yleisen edun» toteuttamisen vaatimus, ratkaisun tulee ehdottomasti aina perustua objektiivisesti hyväksyttäviin ja puolustettavissa oleviin syihin. »Yleistä etua» on käyteltävä hyvin suurella varovaisuudella, sillä muutoin, ellei tästä pidetä kiinni, voi oikeusturvallisuus joutua pahasti kärsimään. »Yleinen etu» avoimella kirjeellä nimitetyn virkamiehen virasta vapauttamisen perusteena, »yleinen tarve» pakkolunastuslainsäädännössä, »hyvien tapojen vastai-

suus» yhdistyslainsäädännössä ja muut vastaavanlaiset maksiimit, joihin myös KJaoitusL:n 3 §:n »tärkeä yleinen etu» kuuluu, asettavat lain soveltajan vaikean tehtävän eteen, josta se voi menestyksellisesti selviytyä vain huolellista, objektiivisesti oikeaan ratkaisuun pyrkivää harkintaa käyttäen. Siihen, että kunta, jota jaoitusmuutos koskee, vastustaa muutosta, ei voida olla kiinnittämättä vakavaa huomiota. Vaikkakin nimittäin, kuten KJaoitusL:n pohjana olleessa lainvalmistelukunnan mietinnössä sanotaan (Lainvalmistelukunnan ehdotus lainsäädännöksi kunnallisen jaoituksen muuttamisesta ynnä perustelut, Helsinki 1920, s. 60), »kunnan toivomusten ja tahdon on mukaannuttava, milloin tärkeämpi valtioetu vaatii jaoitusmuutoksen toimeenpanemista», on kunnan tahdonilmaisulle »myönnettävä suuri merkitys hallintopoliittisena tekijänä, joka on otettava huomioon kysymystä ratkaistaessa». Luonnollista on, että kunnan vastustavalle kannalle annetaan erityinen merkitys silloin, kun jaoitusmuutoksen toimeenpano merkitsee kunnan olemassaolon päättymistä.

Helsingissä 1 päivänä kesäkuuta 1945.

Lausunto 1. 12. 1945 sotavoiman ylipäällikyydestä ja sotatilasta

1) Oliko perustuslain mukaista, että ylipäällikkyys, jonka tasavallan presidentti talvisodan alussa oli luovuttanut toiselle, Moskovan rauhan tultua solmituksi 12. 3. 1940 edelleen jäi erilleen presidentin toimivallasta?

2) Oliko lainmukaista Moskovan rauhan jälkeen edelleen ylläpitää maassa sotatilaa?

3) Onko presidentin päätettävä ylipäällikkyuden luovuttamisesta ja palauttamisesta valtioneuvostossa?

HM 30 §:n mukaisesti on tasavallan presidentillä Suomen sotavoiman ylin päällikkyys, mutta hän voi sodan aikana luovuttaa sen toiselle. HM 16 § lausuu, että mitä Suomen kansalaisten yleisistä oikeuksista on hallitusmuodossa sanottu ei estä lailla säätämästä niihin sellaisia rajoituksia, jotka sodan tai kapinan aikana ovat välttämättömiä. Tarkoittaako sodan aika samaa näissä kummassakin lainkohdassa ja tarkoittaako se ehkä juuri sitä aikaa, joka jää presidentin HM 33 §:n mukaisesti

eduskunnan suostumuksella päättämän sodan aloittamisen ja samalla tavoin päätetyn rauhan solmimisen väliin? Jos näihin kysymyksiin voitaisiin vastata myöntävästi, tulisi »sodan aika» kestämisajaksi nähden rajoiltaan tarkoin määräytyksi ja monet pulmat selviäisivät ilman muuta. Mutta tällainen kannanotto johtaisi tuloksiin, joita lainsäätäjän tuskin voidaan ajatella tarkoittaneen. Niinpä päädyttäisiin esim. sodan alkuvaihetta ajatellen siihen, että vaikka vihollinen olisi hyökännyt maahan ja suuret taistelut olisivat käynnissä, presidentti ei saisi luovuttaa ylipäällikkyttä ellei sodasta olisi päätetty HM 33 §:n tarkoittamalla tavalla. Varsinaisten sotatoimien päätyttyä ja olojen muodostuttua täysin rauhanomaisiksi saattaisi »sodan aika» jatkua vielä kauankin, jos rauha syystä tai toisesta ei tulisi solmituksi ja HM 33 §:n osoittamalla tavalla päätetyksi. Niin olisivat esim. nykyisin (joulukuussa 1945) noudatettavina HM 30 §:n säännökset, jotka koskevat ylipäällikkyden luovuttamista, ja presidentti voisi siis asettaa toisen henkilön sijaansa puolustusvoimain ylipäälliköksi. Tätä ei hallitusmuoto ymmärtääkseni ole voinut tarkoittaa. Kun HM 30 § on antanut presidentille vallan sodan aikana luovuttaa ylipäällikkyden toiselle, on tarkoituksena ilmeisesti ollut tyydyttää se erityisen asiantuntemuksen sekä nopeuden ja tehokkuuden vaatimus, joka sotilaallisia operaatioita johdettaessa on menestyksellisen toiminnan ehdottomana edellytyksenä. Kun ei tällaisia syitä ole olemassa, häviää asiallinen peruste ylipäällikkyden luovuttamisen sallimiselle.

En siis voi omaksua sellaista käsitystä, että HM 16 ja HM 30 §:n tarkoittama »sodan aikana» määräytyisi HM 33 §:n edellyttämien, eduskunnan suostumuksella tapahtuvien presidentin toimien mukaan. Mikäli HM 16 ja HM 30 §:lle yhteinen »sodan ajan» käsite on olemassa, on sen kriteriona mielestäni paremminkin oleva tosiasiallinen sodanomainen asiointila kuin tietyillä hallintotoimilla luotu oikeudellinen tila.

Liikekannallepanosta on HM 76 §:ssä säädetty, että kun sotaväki on pantava liikekannalle, niin tasavallan presidentti antaa siitä määräyksen valtioneuvostossa. HM 16 §:n nojalla annettu laki sotatilasta (as.kok. n:o 303/1930) säättää 1 §:ssään, että tasavallan presidentti voi, kun valtakunnan puolustaminen tai oikeusjärjestyksen voimassapitäminen vaatii, julistaa valtakunnan tai osan siitä sotatilaan (erityissäännöksiin annetusta valtuutuksesta, jolla sotatilan julistaminen on tehty mahdolliseksi, vaikka HM 16 §:n tarkoittama sodan aika ei ole vielä alkanut, tulee puhe myöhemmin). Ylipäällikkyden luovuttaminen, sotatilan julistaminen ja sotaväen paneminen liikekannalle ovat kaikki kolme erillisiä toimia, jotka eivät asiallisesti eivätkä ajallisesti ole

kiinteästi toinen toisiinsa sidotut, vaikkakin ne ovat läheisessä yhteydessä keskenään. Erillinen toimi on niinkään sodan aloittaminen, josta tasavallan presidentti HM 33 §:n mukaisesti päättää eduskunnan suostumuksella. HM 33 §:n mukainen päätös sodan aloittamisesta ei sellaisenaan merkitse sotatilan voimaansaattamista, vaan on siitä erikseen päätettävä. Toiselta puolen taas voidaan sotatila julistaa ja liikekannallepano toimittaa sodan tosiasiallisesti alettua, vaikkakaan sota ei vielä ole alkanut HM 33 §:n mielessä.

Kuten sodan julistaminen, sotatilan julistaminen, ylipäällikkyyden luovuttaminen ja liikekannallepano ovat vastaavasti myös rauhansopimuksen voimaansaattaminen, sotatilan lopettaminen, ylipäällikkyyden palauttaminen presidentille ja demobilisaatio toisistaan erillisiä asioita, jotka ainakin säännönmukaisesti on suoritettava nimenomaisilla, toisistaan erotettavilla joskin ehkä samanaikaisesti tapahtuvilla hallintotoimilla.

Liikekannallepanoa koskeva määräys on, kuten HM 76 § nimenomaan lausuu, presidentin annettava valtioneuvostossa. Näin annettiinkin, puolustusministerin esittelystä, määräys sotavoiman asettamisesta liikekannalle 12 päivänä joulukuuta 1939 (as.kok. n:o 465). Kysymys siitä, onko liikekannallaolo myös erityisellä, nimenomaisella toimella lopetettava vai voiko se esim. rauhansopimukseen sisällytetyn demobilisaatioehdon tai tosiasiallisen demobilisaation johdosta ilman muuta päättyä, voidaan tässä sivuuttaa.

Samoin kuin liikekannallepanosta on tasavallan presidentti valtioneuvostossa puolustusministerin esittelystä tehnyt päätöksen myös sotatilan julistamisesta (pätös 30 päivältä marraskuuta 1930, as.kok. n:o 441). Ilmeistä onkin, ettei päätös sotatilan julistamisesta ole sotilaskäskyasia, vaan on presidentin päätettävä siitä säännönmukaisessa järjestyksessä valtioneuvoston istunnossa.

Sen sijaan ei ole yhtä selvää, onko päätös ylipäällikkyyden luovuttamisesta tehtävä valtioneuvostossa vai voidaanko asia käsitellä kabinettiasiana. Vahvat syyt näyttävät puhuvan sen käsityksen puolesta, että päätös ylipäällikkyyden luovuttamisesta ei ole sotilaskäskyasia eikä sotilaallinen nimitysasia. Ylipäällikkyyden luovuttaminen merkitsee sitä, että osa tasavallan presidentille säännönmukaisesti kuuluvia tehtäviä siirretään toiselle henkilölle. Kun ei ole selviä säännöksiä, jotka osoittaisivat, että päätös asiasta voidaan tehdä valtioneuvoston ulkopuolella, on sovellettava yleissääntöä, jonka mukaan presidentin on tehtävä päätöksensä valtioneuvoston istunnossa. Tämän käsityksen ovat omaksuneet ainakin *Erich* (Suomen valtio-oikeus II s. 100) ja *Björkstén*

(De högsta statsorganens befattning med militära ärenden, JFT 1929 s. 123). Näin on myös käytännössä menetelty. Ylipäällikkyyden luovuttaminen tapahtui talvisodan alkaessa 30 päivänä marraskuuta 1939 tehdyllä valtioneuvoston päätöksellä, jota ei julkaistu asetuskokoelmassa vaan tiedoitettiin tasavallan presidentin sotilaskäskynä.

Mitä taas tulee demobilisaatiokäskyyn, sotatilan lopettamiseen ja ylipäällikkyyden palauttamiseen presidentille, on kaikkien näiden toimien, ellei voida osoittaa asian luonteesta tai erityissäännöksistä muuta johtuvan, yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden mukaisesti tapahtuttava samassa muodossa kuin mitä käyttäen tila, so. sotavoimien liikekannallaolo, sotatila ja ylipäällikkyyden luovutettunaoleminen on luotu. Vastauksen saamiseksi alussa esitettyihin kysymyksiin on tarpeen ottaa tässä suhteessa tarkasteltavaksi vain sotatilan päättyminen ja ylipäällikkyyden palauttaminen.

Ilmeistä on, että sotatilan päättyminen aina on todettava nimenomaisella hallintotoimella. Sotatila ei lakkaa itsestään sen johdosta, että se tosiasiallinen olotila, jonka vuoksi se on julistettu, on päätynyt. Kun ei myöskään ole erityissäännöksiä, joihin nojautuen sotatila voitaisiin lopettaa noudattaen jotain muuta menettelyä kuin sitä, jota on käytettävä kun sotatila julistetaan, päädytään siihen, että päätös sotatilan lopettamisesta on presidentin tehtävä valtioneuvoston istunnossa.

Ylipäällikkyyden palauttamiseen nähden on *Björksten* esittänyt sen ajatuksen, että sodanaikaisen ylipäällikön toimivalta loppuu ilman muuta, ipso facto, kun sota on päätynyt (JFT 1929 s. 124). Tähän käsitykseen en voi yhtyä. Ylipäällikkyyden palauttaminen presidentille merkitsee niin suurta hallinto-organisatoorista muutosta, että sen tapahtumisaika ei saa jäädä epämääräiseksi. Mikäli *Björksten* on sodan loppumisella tarkoittanut tosiasiallista sotatoimien päättymistä, johtaa hänen omaksumansa kanta käytäntöä ajatellen varsin epätydyttäviin tuloksiin. Jos hän taas katsoo että sota ja HM 30 §:ään sisältyvän ylipäällikkyyden luovuttamista koskevan säännöksen soveltaminen päättyvät vasta kun rauha tehdään, ei hän voi välttää ristiriitaa HM 30 §:n ration kanssa, sillä tämän lainkohdan ei voida katsoa tarkoittaneen tehdä mahdolliseksi ylipäällikkyyden luovuttamista ja luovutettuna pitämistä tosiasiallisesti rauhanomaisissa oloissa. Eihän rauhansopimuksen tekeminen ja säännöllisten olojen palauttaminen suinkaan aina lankea yhteen sotatoimien tosiasiallisen päättymisen kanssa. Saattaapa käydä niinkin kuin Suomelle on käynyt viime sodan päätyttyä: rauhan solmiminen viipyy vuosia sotatoimien päättymisen jälkeen.

Kun ei tiedossa ole erityisiä perusteita, joiden vuoksi ylipäällikkyy-

den palauttaminen olisi tapahtuva toisissa muodoissa kuin sen luovuttaminen, päädytään yleisten periaatteiden mukaisesti siihen, että presidentin on kummassakin tapauksessa tehtävä päätöksensä valtioneuvostossa. Vastaus tämän lausunnon alussa esitettyyn *kolmanteen* kysymykseen muodostuu näinollen *myönteiseksi*.

Siirryn tämän jälkeen tarkastelemaan vastattavakseni asetettuja kahta konkreettista kysymystä: onko ylipäällikkyyden luovutettuna pitäminen ja sotatilan ylläpitäminen Moskovan rauhan ja uuden sodan välisenä aikana lainmukaista?

Olen edellä omaksunut sen kannan, ettei sodan päättyminen ipso facto eikä liioin rauhansopimuksen voimaantulo ilman muuta peräytä ylipäällikkyyttä takaisin presidentille, vaan että aina on tarpeen erityinen toimi, jolla ylipäällikkyyden siirtämisestä määrätään. Kysymys on nyt siis siitä, milloin presidentti on velvollinen tekemään päätöksen ylipäällikkyyden palauttamisesta. Aikaisemmin esitetyn mukaisesti on tähän nähden ratkaisevana se, jatkuuko sodanomainen tila edelleen, onko valtakunta tosiasiallisesti sodassa, ja onko siis olemassa sellaista tarvetta ylipäällikkyyden luovutettuna pitämiseen kuin mitä varten luovuttaminen on tehty mahdolliseksi. Talvisodan päättyttyä 13. 3. 1940 Moskovan rauhaan ei tällaisia perusteita ylipäällikkyyden luovutettuna pitämistä varten ymmärtääkseni enää ollut, vaan presidentin olisi ollut peräytettävä ylipäällikkyyys. Sota ei tosiasiallisesti enää jatkunut ja muodollis-oikeudellisestikin se oli päättynyt rauhan tultua solmituksi. Tosin on kyllä puolustettavissa sellainen menettely, että sodanaikainen ylipäällikkö — joka HM 30 §:n mukaisesti on asetettu tehtävänsä sodan aikana, mutta ei vain sodan ajaksi — saa pysyä asemassaan lyhyehkön siirtymisajan sotatoimien päättyttyä ja vielä rauhankin tultua solmituksi, mutta hänet on joka tapauksessa vapautettava heti olojen jossakin määrin vakiinnuttua. Ylipäällikkyyden palauttaminen presidentille ei ole sillä tavoin sidottu demobilisaatioon taikka sotatilan lopettamiseen, että se olisi jääpä odottamaan niitä. Sensijaan voidaan kyllä sanoa näiden asioiden olevan sellaisessa yhteydessä keskenään, että ylipäällikkyyys ei missään tapauksessa voi olla luovutettuna sen jälkeen kun demobilisaatio on rauhan tultua solmituksi toimitettu ja sotatila julistettu päättyneeksi.

Tässä omaksuttu kanta merkitsee *kieltävää* vastausta lausunnon alussa esitettyyn *ensimmäiseen* kysymykseen: ylipäällikkyyden pitäminen jatkuvasti erillään presidentin toimivallasta ei ollut perustuslain mukaista. — Oma mielenkiintoni on asian nykyisessä vaiheessa ehkä

sillä tiedolla, että olen esittänyt samaan suuntaan meneviä ajatuksia jo keväällä 1940 toimiessani puolustusministerin lainopillisena avustajana. Papereitteni joukossa on eräs 15 päivänä toukokuuta päivätty kenraali Waldenia varten laatimani ja hänen tekemillään merkinnöillä varustettu sotatilan lopettamisen vaikutuksia koskeva promemoria, jossa näitä kysymyksiä kosketellaan.

Lopuksi on otettava vastattavaksi alussa esitetyistä kysymyksistä järjestyksessä toinen: oliko sotatilan ylläpitäminen Moskovan rauhan ja toisen sodan alkamisen välisenä aikana lainmukaista?

Sotatilaa koskevia säännöksiä tarkasteltaessa voidaan tehdä sama havainto joka usein muutoinkin on tehtävissä poikkeustilasäännöksiin nähden, nimittäin se, että normaalioloihin palaamista koskevat säännökset ovat poikkeustilan alkamista koskeviin säännöksiin verrattuina hyvin puutteelliset. Sotatilain 1 §:n mukaan voidaan valtakunta tai osa siitä julistaa sotatilaan sodan tai kapinan aikana. Erityisellä lailla on lisäksi säädetty, että sotatila voidaan julistaa myös milloin sota tai kapina näyttää olevan syttymäisillään ja sotavoima tai osa siitä on määrätty pantavaksi liikekannalle (laki sotatilasta 26 päivänä syyskuuta 1930 annetun lain säännösten soveltamisesta sotavoiman liikekannallepanon sattuessa, as.kok. n:o 356/1930). Säännöksiä siitä, milloin sotatila on lopetettava, minkälaisissa oloissa sitä ei enää saa ylläpitää, ei ole. Vastaus kysymykseen, minkälaisien edellytysten vallitessa tasavallan presidentin voidaan katsoa olevan velvoitettu julistamaan sotatilan päättyneeksi, on haettava toisia teitä kulkien.

Tällöin näyttää olevan syytä ottaa lähtökohdaksi HM 16 §, johon sotatilalaki asiallisesti nojautuu. Tämän mukaisesti voidaan Suomen kansalaisten yleisiä oikeuksia sodan tai kapinan aikana lailla rajoittaa siten kuin asiasta lailla säädetään. HM 16 §:ssä esiintyy sama termi kuin HM 30 §:ssä, »sodan aika», jolla sen mukaan kuin edellä olen esittänyt, lienee ymmärrettävä tosiasiallisesti sodanomaista tilaa. Sotatila voi HM 16 §:n mukaisesti tulla kysymykseen paitsi sodan, myös kapinan aikana. Lisäksi on sotatilan ylläpitäminen edellämainitun, perustuslainsäädäntöjärjestyksessä säädetyn lain (as.kok. n:o 356/1930) perusteella mahdollista myös milloin sota tai kapina näyttää olevan syttymäisillään ja sotavoima tai osa siitä on määrätty pantavaksi liikekannalle. Kun tässä viimeksimainitussa tapauksessa vaaditaan läheinen sodan tai kapinan uhka ja lisäksi ainakin osittainen liikekannallepano, ovat näihin perustuslain säännöksiin nojautuvat mahdollisuudet sotatilan ylläpitämiseen supistetut melko ahtaisiin rajoihin.

Jos sotatilan ylläpitäminen Moskovan rauhan ja uuden sodan alkamisen välisenä aikana koetetaan perustaa puheenaoleviin säännöksiin, on ensiksi todettava, että se muodollinen edellytys, sotavoiman mobilisoituna olo, joka sodan tai kapinan uhkan lisäksi vaaditaan sotatilan voimassapitämiseen tässä ainoina mahdollisina kysymykseen tulevien, viimeksi selostettujen säännösten nojalla, on kyllä ollut olemassa koko ajan Moskovan rauhasta uuden sodan alkuun. Onko lisäksi myös ollut olemassa sodan tai kapinan läheinen uhka tuona aikana, jää oikeastaan oikeudellisen arvostelun ulkopuolelle ja saakin jäädä tässä vastaamatta sen vuoksi, että sotatilan jatkumisaika kohta esitettävistä syistä näyttää nimenomaan ko. aikaa silmälläpitäen vapautuvan niistä ahtaista puitteista, joihin puheenaolleet perustuslainsäädäntöjärjestyksessä annetut säännökset sen puristavat.

Kesäkuun 16 päivänä 1939 annetussa, vuoden 1942 loppuun voimassa olevaksi säädetyssä laissa puolustusvalmiuden tehostamisesta sodanvaaran uhatessa (as.kok. n:o 193) lausuttiin mm. seuraavaa: Milloin ilmeinen sodanvaara uhkaa valtakuntaa tai muiden valtioiden välillä on syttynyt tai syttymässä sota tai aseellinen selkkaus, joka aiheuttaa vakavaa vaaraa valtakunnalle, on tasavallan presidentillä, vaikkei sotatilaa ole julistettu, oikeus määrätä, että sotatilasta annetun lain 10—52 §:n säännöksiä on soveltuvin osin noudatettava. Tätä lakia olisi Moskovan rauhaa seuranneena, toista sotaa edeltäneenä aikana epäilemättä voitu soveltaa. Presidentti olisi tätä lakia käyttäen voinut edelleen pysyttää voimassa sotatilalain 10—52 §:n nojalla annetut säädökset. Mikäli taas olisi ollut tarpeen rajoittaa eräitä sotatilalain muissa pykälissä (5—9 §) kosketeltuja kansalaisten yleisiä oikeuksia kuten henkilökohtaista vapautta sekä sanan-, paino-, yhdistymis- ja kokoontumisvapautta, olisi presidentti voinut käyttää niitä valtuuksia, jotka 6 päivänä lokakuuta 1939 annettu tasavallan suojelulaki hänelle tässä suhteessa antoi. Asiallisesti olisi sama päämäärä — hallintotoiminnan nopeuden ja tehokkuuden lisääminen rajoittamalla eräitä kansalaisvapauksia ja yksilöllisiä oikeuksia — ollut saavutettavissa yhtä hyvin näitä toisia lakeja soveltamalla kuin pitämällä sotatila voimassa. Itse asiassa olikin sotatilalain voimassapitäminen po. aikana vain hallintoteknillinen järjestely, jota voidaan puolustaa sillä, että poikkeuslilainsäädäntö oli joka tapauksessa edelleen pysytettävä voimassa ja että sen siirtäminen toisiin lainsäädännöllisiin perusteisiin nojautuvaksi saattoi nojautua vain muodollisiin eikä asiallisiin syihin. Että »sotatila» nykyisin todella on vain tietynlainen hallintoteknillinen järjestely, joka ei ole välittömässä yhteydessä jo alkaneeseen tai kohtapäätä uhkaavaan

sotaan tai kapinaan ja jonka nimitykseksi esim. poikkeustila sen vuoksi soveltuisi paremmin kuin sotatila, ei kaivanne enempiä todistuksia kuin viittauksen nykyiseen olotilaan: meillähän on edelleenkin voimassa sotatila, vaikka oman sotamme päättymisestä on kulunut jo toista vuotta eikä uuden sodan tai kapinan vaaraa voida katsoa olevan olemassa.

Vastattavana olevaa kysymystä on tässä tietystikin tarkasteltu vain oikeudelliselta kannalta ja kokonaan sivuuttaen sotatilan voimassapidämisen mahdolliset ulkopoliittiset vaikutukset. Olen maininnut, että sotatila ja ylipäällikkyyden luovutettuna pitäminen eivät ole toisiinsa sidotut. Ylipäällikkyyys on peräytettävä presidentille heti sodan tosiasiallisesti päättyttyä. Sotatilan lopettamiseen nähden ei edes asiaa hallitusmuodon valossa tarkasteltaessa voitane vaatia yhtä suurta nopeutta. Oikein menettely olisi mielestäni kyllä ollut se, että sotatila olisi – kuten aikaisemmin jo mainitussa 15 päivänä toukokuuta 1940 päivätyssä promemoriassani esitin – riittävän pitkän siirtymisajan kuluttua Moskovan rauhasta lopetettu. Kun näin ei menetelty, poikettiin oikeasta muodosta. Mutta koska poikkeustilaa joka tapauksessa oli silloisissa oloissa jatkettava ja lainsäädäntö antoi siihen vallan, ei virhe asiallisesti ollut suurempi kuin se, joka aiheutui siitä, että sotatilalain 5–9 §:n hallitukselle antamat valtuudet joissakin suhteissa saattoivat ulottua pitemmälle kuin tasavallan suojelulain vastaavanlaiset valtuudet. Nytemmin on moite sotatilan ylläpitämisestä sanottuna aikana joka tapauksessa kadottanut kärkensä sen vuoksi, että myöhemmin käytännön on katsottava täysin sanktioineen tarkoitettun menettelyn. Sotatila on v. 1944 tehdyn Moskovan välirauhan jälkeen jatkuvasti pidetty voimassa siitä huolimatta, että edellä noudatetun tulkinnan mukaisia edellytyksiä, sodanomaista tilaa, ei enää pitkiin aikoihin ole ollut olemassa. Tämä on sitäkin merkityksellisempää, kun v:n 1939 laki puolustusvalmiuden tehostamisesta sodanvaaran uhatessa ei enää ole voimassa.

Olen siis vastannut *toiseen* kysymykseen näin: sotatilan ylläpitäminen Moskovan rauhan ja toisen sodan syttymisen välisenä aikana oli tosin muodollisesti virheellistä, mutta – erityisesti myöhemmän kehityksen huomioonottaen – sitä ei voida pitää asiallisesti virheellisenä ja selvästi lainvastaisena.

Helsingissä 1 päivänä joulukuuta 1945.

Lausunto sisäasiainministeriölle 18. 6. 1946 kysymyksestä, voidaanko asetukseen ampuma-aseista ja ampumatarpeista annetun asetuksen muuttamisesta sekä asetukseen ampuma-aseen hallussapitoon annettujen lupien uudistamisesta sisältyvät säännökset saattaa voimaan asetusteitse.

Mitä ensiksi tulee asetukseen ampuma-aseista ja ampumatarpeista annetun asetuksen muuttamisesta, jolla ampuma-aseista ja ampumatarpeista 27 päivänä tammikuuta 1933 annetun asetuksen (34/33) 19 ja 45 § tulisivat muutetuiksi, en näe siinä mitään lain kanssa ristiriidassa olevaa. Tammikuun 27 päivänä 1933 annettu laki ampuma-aseista ja ampumatarpeista (33/33) säättää 1 §:ssään, että ampuma-aseiden ja ampumatarpeiden valmistus, maahantuonti, kauppa, hankkiminen ja hallussapito on sallittu ainoastaan siihen annetulla luvalla, ja että annettu lupa voidaan peruuttaa, jos syytä siihen on. Tässä pykälässä tarkoitettujen lupien antamisen ehtoja ei ole vahvistettu po. laissa (josta jäljempänä käytetään lyhennystä AseL), vaan on ne sisällytetty juuri muutettavaksi suunniteltuun asetukseen (lyhennys jäljempänä AseA), jossa ne, aseiden hankkimislupien osalta, ovat 19 §:ssä. Asetuksella voimaansaatettuja aseiden hankkimislupien myöntämisen ehtoja voidaan asetuksella muuttaa, tietystikin edellyttäen, että pysytään lain puitteissa. Esim. sellaista asetuksen muutosta, jolla 100 vuoden ikä määrättäisiin ampuma-aseen hankkimisluvan antamisen ehdoksi ja lupien saaminen tällä tavoin tehtäisiin käytännöllisesti katsoen mahdottomaksi, olisi pidettävä lainvastaisena, koska laki ilmeisesti edellyttää, että lupia tullaan antamaan. Mutta ehdotetun 19 §:n muutoksen, joka tosin huomattavasti tiukentaa luvan saannin ehtoja, ei voida sanoa menevän niin pitkälle, että se tekisi AseL:n 1 §:n aseiden hankkimislupien osalta käytännöllisesti katsoen merkityksettömäksi. Näin ollen, ja kun 45 §:ään on ehdotettu tehtäväksi vain muodollista laatua oleva, suojeluskuntajärjestön lakkauttamisesta aiheutunut muutos, voidaan asetusehdotukseen ampuma-aseista ja ampumatarpeista annetun asetuksen muuttamisesta sisältyvät säännökset saattaa voimaan asetusteitse.

Jos AseA muutettaisiin ehdotetulla tavalla, tulisivat uudet säännökset sovellettaviksi asetusmuutoksen voimaantulon jälkeen ratkaistaviin lupa-anomuksiin. Yhdenmukaisuuden aikaansaamiseksi uusien ja aikaisemmin myönnettyjen lupien kesken on asetusehdotuksella ampuma-aseen hallussapitoon annettujen lupien uudistamisesta tarkoitettu

saada aikaan sellainen järjestely, että kaikki aikaisemmin annetut hallussapitoluvat on esitettävä uudistettaviksi ennen syyskuun 30 päivää 1946 ja että tässä uudistamismenettelyssä on AseA 19 §:n uuden sisällön mukaisesti tapaus tapaukselta ratkaistava, kutka anojista täytävät uuden asetuksen aseiden hankkimiselle asettamat ehdot ja voivat siten saada uusitun hallussapitoluvan. Ne, joiden anomuksiin ei suostuta, joutuvat luovuttamaan aseensa siten kuin AseA 24 §:ssä on säädetty.

Vastauksen saamiseksi kysymykseen, onko kerrotunlainen järjestely asetusteitse toteutettavissa, näyttää olevan syytä ensiksi selvittää aseiden hallussapitoon annetun luvan oikeudellista luonnetta ja tällaisen luvan pysyvyyttä yleensä.

Lupa ampuma-aseiden hallussapitoon on tyypillinen ns. poliisilupa, jolla viranomaisen antaa suostumuksensa siihen, että luvan saaja saa tehdä sellaista, joka yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämiseksi muuten on kiellettyä. Poliisiluvasta riippuvaiseksi tehdään usein toiminta, joka ei kaikissa tapauksissa ole yleistä järjestystä vaarantavaa, mutta joka voi sellaiseksi muodostua toimivasta henkilöstä tai toiminnan muodosta tai suuntautumisesta johtuen. Tällainen toiminta voidaan yleissäännöksellä kieltää, mutta samalla varata poliisiviranomaisille oikeus yksityistapauksittain myöntää kiellosta poikkeuksia. (*Otto Mayer*, *Deutsches Verwaltungsrecht I*, 1924, s. 239 ss.; *Ståhlberg*, *Suomen hallinto-oikeus, Sisäasiainhallinto*, 1931, s. 122). Harkintavalta, joka poliisiviranomaisille uskotaan poliisilupien myöntämiseen ja epäämiseen nähden, voi olla hyvinkin eriasteista. Äärimmäisenä asteena on yhdellä puolen se, että poliisiviranomainen lupa-asian käsitellessään toimii vain lain soveltajana, ja on velvollinen suostumaan anomukseen niissä tapauksissa, joissa lain luvan saamiselle asettamat, laissa tarkoin määrätyt ehdot ovat täytetyt. Tämän normatiivijärjestelmän vastakohdan muodostavat ne tapaukset, joissa lupa-asiaa käsittelevälle viranomaiselle nimenomaan on tarkoitettu uskoa valta tapaus tapaukselta, kaikki asiaan vaikuttavat seikat huomiottaen harkita, voiko toiminnan sallimisesta koitua häiriötä tai vaaraa. Tällöin saa viranomaisena toimivan henkilön subjektiivinen käsitys asiasta tietystikin erityisen painon ja merkityksen. Mutta näissäkään tapauksissa ei asian ratkaisu jää mielivallan varaan, vaan sitoo viranomaisista aina oikeusvaltiossa noudatettava objektiviteettiperiaate: toimenpiteen tulee olla objektiivisesti perusteltavissa, virkamiehen on toimittava niin kuin jonkin toisenkin virkaan vaaditun pätevyyden omaavan, huolellisen henkilön voitaisiin olettaa hänen asemassaan menettelevän (*Merikoski*, *Suomen julkisoikeuden oppikirja II*, 1946, s. 25).

Voimassaolevassa oikeudessamme sisältyy — kuten edellä jo o... tullut mainituksi — säännös, joka tekee oikeuden ampuma-aseen hallussapitoon luvasta riippuvaksi, AseL 1 §:ään. Laki ei lausu mitään siitä, mitä luvan saamiseen vaaditaan. Mutta AseA:ssa on asiasta säännöksiä. Pääsääntönä lausutaan siinä aseenhankkimislupaan nähden, että lupa voidaan antaa vain tunnetusti luotettavalle ja huolelliselle henkilölle, joka esittää hyväksyttävän syyn siihen. Jos lupahakemus koskee taskuaseen tai kaasu-aseen hankkimista, on poliisiviranomaisen noudatettava luvan myöntämisessä erityistä varovaisuutta ja harkintaa sekä kiinnitettävä huomiota siihen, onko hakijan luonteenominaisuuksien tai elämäntapojen tahi muiden seikkojen perusteella aiheutta epäillä, että hän saattaisi käyttää väärin hankkimaansa ampu-asetta. Vielä on pykälässä nyt käsiteltävänä olevan kysymyksen kannalta merkityksettömiä säännöksiä siitä, minkä ikäisille henkilöille lupia voidaan myöntää. Siitä, mitä ase-aseen hallussapitoluvan saamiseen vaaditaan, ei asetuksessa ole erillisiä säännöksiä, mutta asia lienee ymmärrettävä niin, että asialliset edellytykset hallussapitoluvan myöntämiselle 21 ja 22 §:n mukaisesti ovat samat kuin hankkimisluvan saamiselle. Näin ollen voidaan siis hallussapitoluvan saamista koskevaa anomusta käsiteltäessä vielä uudelleen harkita hakijan luotettavuutta ja huolellisuutta sekä hänen lupapyyntönsä perusteeksi esittämänsä syyn »hyväksyttävyyttä».

Nämä säännökset osoittavat ensiksikin, että hallussapitolupien myöntäminen ei ole järjestetty puhtaasti normatiivijärjestelmän pohjalta. Lupa-asiaa käsittelevän viranomaisen tehtävänä ei ole vain tutkia, ovatko tietyt, asetuksen täsmällisesti määräämät ja todistuksilla tai muilla asiakirjoilla toteennäytettävissä olevat edellytykset täytetyt, ja — vastauksen ollessa myönteinen — suostua anomukseen. — Tällä toteamuksella on merkitystä erityisesti sen vuoksi, että normatiivijärjestelmän puitteissa myönnettyt luvat yleensä saavat oikeustieteessä oikeusvoimaisuudeksi kutsutun pysyvyyden, jonka oleellisenä sisältönä on se, ettei luvan antanut eikä ylempikään viranomainen voi niitä jälkeenpäin yksipuolisesti eli siis vastoin luvan saajan tahtoa peruuttaa tai kumota.

Toiselta puolen ei siitä seikasta, että poliisiviranomaiselle on ase-aseen hallussapitoluvan saamista koskevan anomuksen ratkaisemisessa kerrotunlainen melko pitkälle ulottuva harkintavalta, vielä sellaisenaan johdu, että lupa olisi vapaasti peruutettavissa. Poliisiluvat voivat kyllä saada tietynlaisen pysyvyyden, jopa tulla oikeusvoimaisiksi, vaikka niiden myöntäminen onkin suuremmassa tai vähemmässä määrin

harkinnan varassa. Kysymystä jossakin suhteessa harkinnanvaraisen poliisiluvan pysyvyydestä ei kuitenkaan ole tarpeen käydä tässä selvittämään yleisessä muodossa senvuoksi, että AseL 1 §:ssä on nimenomainen säännös, jonka mukaan annettu lupa voidaan peruuttaa, jos syytä siihen on. Tämä säännös on otettava lähtökohdaksi haettaessa vastausta kysymykseen, missä tapauksissa ja minkäläisten edellytysten vallitessa asean hallussapitolupa voidaan peruuttaa.

Selvänä voidaan pitää, että AseL 1 §:n 2 mom. tarkoittaa yksityistapauksittain tapahtuvaa lupien peruuttamista. Tähän viittaa jo momentin sanamuoto: »Annettu lupa voidaan peruuttaa». Jos mahdollista vieläkin selvemmin kävi tämä ilmi aikaisemmasta vastaavasta säännöksestä, jonka asiallista sisältöä AseL tuskin on tarkoittanut muuttaa. Marraskuun 22 päivänä 1918 annettu AseA:lla kumottu asetus ampuma-aseista (164/18) lausui nimittäin 5 §:ssään seuraavaa: »Poliisiviranomainen, joka on lupatodistuksen antanut, olkoon oikeutettu, kun aihetta siihen esiintyy, peruuttamaan annetun luvan. Peruuttamisesta on kirjallinen tieto asianomaiselle toimitettava». Niin ikään osoittaa AseA 24 §, josta käy selville, että luvan peruuttamisesta on annettava asean haltijalle tieto, luvan peruuttamisen tarkoitetun tapahtuvaksi yksityistapauksittain eikä yleismääräyksillä. Vihdoin osoittaa myös luvan pysyvyyttä ja peruuttamisperusteita koskeva tarkastelu, johon seuraavassa käydään että lupien peruuttaminen voi tapahtua vain kunkin tapauksen osalta erikseen tapahtuvan harkinnan nojalla.

Päätöksestä, jolla poliisiviranomainen on evännyt anomuksen ampuma-aseen hallussapitoluvan saamisesta, saa valittaa lääninhallitukseen (AseA 42 §). Valitusmahdollisuuden varaaminen anojalle osoittaa, että lainsäätäjä on tarkoittanut asettaa lupa-asioiden käsittelyssä käytettävän harkinnan oikeudellisen kontrollin alaiseksi. Se, että valittaminen lääninhallituksen päätöksestä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen on kielletty, ei ilmeisestikään ole johtunut lainsäätäjän tarkoituksesta heikentää oikeusturvaa näissä tapauksissa, vaan ainoastaan asean hallussapitoluvan vähäisemmästä merkityksestä verrattuna esim. niihin lupa-asioihin, joita lääninhallitus AseA:n mukaisesti käsittelee ensimmäisenä asteena ja joissa valitustie Korkeimpaan hallinto-oikeuteen on avoinna. Lääninhallitus toimii käsitellessään hallussapitoluvan epäamisestä tehtyä valitusta hallinnollisen lainkäytön elimenä, hallinnollisena tuomioistuimena. Sen on tutkittava ja ratkaistava, onko poliisiviranomainen evätessään asean hallussapitoluvan saamista tarkoittavan hakemuksen käyttänyt harkintavaltaansa oikein, objektiviteettiperiaatteen mukaisesti. Jos lääninhallitus päättyy siihen ratkaisuun,

että lupa on myönnettävä, tulee tämä ratkaisu oikeusvoimaiseksi kuten yleensäkin hallinnollisessa lainkäyttömenettelyssä annetut päätökset. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, etteikö lupaa voitaisi AseL 1 §:n 2 momentin mukaisesti peruuttaa. Vastaavanlaisen, samalla tavoin rajoitetun pysyväisyyden on nähtävästi saapa myös poliisiviranomaisen ensimmäisenä asteena antama myönteinen päätös lupa-asiassa. Kun viranomainen tällaisessa asiassa soveltaa lakia konkreettiseen tapaukseen ja päätös perustaa oikeuden yksityiselle asianosaiselle, viittaa tämä siihen suuntaan, että myönnetyn luvan peruuttamiseen voidaan ryhtyä vain AseL 1 §:n 2 momentista johdettavan valtuutuksen nojalla. Ja vaikka päätöstä, jolla on myönnetty lupa ampuma-aseen hallussapitoon, ei pidettäisikään oikeusvoimaisena, on sillä joka tapauksessa oleva sellainen pysyvyys ja vakavuus, jonka oikeusjärjestys oikeusturvallisuuden suojaamiseksi antaa oikeusvoimaa vailla oleville hallinto-toimille (Suomen julkisoikeuden oppikirja II s. 49) mm. sen vuoksi, että jo syntyneeseen oikeuteen kajoaminen ja olemassaolevan olotilan häiritseminen aina on paljon ankarampi toimenpide kuin tällaisen oikeuden tai olotilan syntymisen ehkäiseminen (*Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht* I s. 253).

Millä perusteilla voidaan hallussapitolupa peruuttaa, millaisissa tapauksissa voidaan »syytä siihen harkita olevan»? Jos lähdetään siitä, että poliisiviranomainen lupa-asiaa käsitellessään toimii vain objektiiviteettiperiaatteen sitomaa harkintayaltoa käyttävänä lain soveltajana ja että annettu lupa on tarkoitettu saamaan tietyn pysyvyyden, voidaan tuskin päätyä muuhun tulokseen kuin siihen, että lupa voidaan peruuttaa vain sellaisilla perusteilla, jotka olisivat voineet olla aiheena luvan epäämiseen. Harkintavalta, joka poliisiviranomaisille on lupien myöntämiseen nähden uskottu, ei ole täysin vapaata tarkoituksenmukaisuusharkintaa, vaan on lupa myönnettävä, jos lain luvan saamiselle asettamat ehdot objektiivisesti harkiten ovat täytetyt. Näinollen ei tietystikään voi tulla kysymykseen luvan peruuttaminen sellaisissa tapauksissa, joissa se jouduttaisiin uuden hakemuksen perusteella heti uudestaan myöntämään.

Toteamuksella, että hallussapitoluvan peruuttaminen voi tapahtua vain sellaisella syyllä, joka voisi olla luvan epäämisen aiheena, on merkitystä sen kysymyksen kannalta, voidaanko luvat peruuttaa yleismääräyksillä vai vain yksityistapauksittain tapahtuvan harkinnan nojalla. Selvyys siitä, ovatko AseA 19 §:n 1 ja 2 momentin mukaiset edellytykset olemassa, voidaan saada vain ottamalla jokainen tapaus erikseen harkinnan alaiseksi.

Olen näin ollen päätenyt siihen tulokseen, että aseiden hallussapitoon annettuja lupia ei voida hallintoviranomaisen yleismääräyksillä peruuttaa. Asetuksella ampuma-aseen hallussapitoon annettujen lupien uudistamisesta on lupien peruuttaminen — sillä sehän olisi tuloksena asetuksen toteuttamisesta — tarkoitettu aikaansaataavaksi asetukseen sisällytetyllä yleissäännöksellä. Voidaanko asia näin järjestää? Voidaanko asetuksen säännöksellä saada aikaan sellaista, mitä ei voida tavallisella hallintotoimella toteuttaa?

Vastaus on jälleen johdettava AseL 1 §:n 1 momentin säännöksestä. Edellä esitettyihin perusteluihin viitaten voidaan sanoa tämän säännöksen saattaneen voimaan sellaisen järjestelyn, että pykälän tarkoittaman poliisiluvan voi poliisiviranomainen peruuttaa yksityistapauksittain tapahtuvan harkinnan nojalla. Lupien yleinen peruuttaminen — olkoonkin, että se olisi tarkoitettu tehtäväksi asetuksella — on näin ollen ristiriidassa lain kanssa. Asetuksella ampuma-aseen hallussapitoon annettujen lupien uudistamisesta toteutettavaksi tarkoitettua menettelyä ei voida saattaa voimaan asetusteitse.

Tämän käsityksen tueksi voidaan esittää vielä eräs toinenkin varsin painava peruste, nimittäin se, että »Asetus ampuma-aseen hallussapitoon annettujen lupien uusimisesta» toteutettuna loukkaisi hallitusmuodon kansalaisille perusoikeutena takaamaa yksityisen omistusoikeuden suojaa. Tämäkin kysymys kaipaakaan hieman laajemmalta pohjalta lähtevää selvittelyä.

Hallitusmuodon 6 §:n 1 momentin mukaan on Suomen kansalainen lain mukaan turvattu m.m. omaisuuden puolesta. Tarkemman säännöksen omaisuuden turvasta sisältää saman pykälän 3 momentti, jossa on säädetty, että omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Verotus, omaisuuden siirtäminen valtiolle valtion rikastuttamisen tarkoituksessa, perustuu hallitusmuodon 61 §:ään sisältyviin nimenomaisiin säännöksiin.

Kun omistusoikeus on turvattu kansalaiselle »lain mukaan», on tämän sekä tieteisopissa että käytännössä katsottu merkitsevän sitä, että vähäisempiä, erityisiin syihin perustuvia omistusoikeuden rajoituksia ja yksityiseen omistusoikeuteen kajoamisia voidaan saattaa voimaan tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Niinpä on vanhastaan katsottu voitavan tavallisella lailla säätää omaisuuden menettämisestä rangaistusseuraamuksena. Monilla muillakin tavoin sallivat tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säädetyt lait kajottavan yksityiseen omistusoikeuteen, viitattakoon tässä esimerkkinä vuoden 1933 palolakiin (202/33). Varsin ankaran puuttumisen yksityiseen omistusoikeuteen

tekee mahdolliseksi eläintautilaki (302/37), jonka mukaan sairastunut eläin voidaan määrätä tapettavaksi.

Mutta mitä tulee sellaiseen pakkotoimeen, jonka sisältönä on omistusoikeuden siirtäminen toiselle oikeussubjektille, on siihen — lähinnä hallitusmuodon 6 §:n 3 momenttiin nojautuvan tulkinnan perusteella — katsottu voitavan ryhtyä vain perustuslainsäädäntöjärjestyksessä voimaansaattetun lain antaman valtuutuksen mukaisesti. Sanotusta lainkohdasta on johdettu sääntö, että pakkolunastuksesta, joka ei tapahtuisi täyttä korvausta vastaan ja yleiseen tarpeeseen, voidaan säätää vain perustuslainsäädäntöteitse, ja että samanlaista menettelyä on noudatettava haluttaessa ryhtyä muuhunkin omaisuuden pakko-ottoon, ellei se tapahdu yleiseen tarpeeseen ja täyttä korvausta vastaan (*Puhakka*, Laki ja asetus Suomen oikeudessa, 1925, s. 97).

AseL 2 ja 3 §:n mukaisesti on, kun lupa ampuma-aseen hallussapitoon peruutetaan, omistajalle annettava tilaisuus kohtuullisen, sitä varten määrätyn ajan kuluessa luovuttaa ase toiselle luvan saaneelle henkilölle uhalla, että ase muutoin lankeaa valtiolle arvioinnin mukaan suoritettavaa kohtuullista korvausta vastaan. Tämä säännöstö on sopu-soinnussa hallitusmuodosta johdettavien yksityisomaisuuden perustuslainsuojaa koskevien periaatteiden kanssa edellyttäen, että luvan peruuttamisperusteisiin nähden omaksutaan edellä esittämäni käsitys eli siis katsotaan, että peruuttaminen yleensä voi tulla kysymykseen vain, jos se johtuu luvan haltijasta itsestään aiheutuvasta syystä arvosteltuna AseA 19 §:n 1 ja 2 momentin mukaisesti. Tällöin on luvan peruuttamisesta aiheutuva asemenettäminen valtiolle jollain tavoin rangaistus-seuraamukseen verrattavissa tai ainakin varmuustoimenpiteen luonteinen, ja riittää toimenpiteeseen ryhtymisen perusteeksi sen vuoksi tavallisella lailla annettu valtuutus. Jos sen sijaan tällaisia syitä, luvan haltijan subjektiivista »syyllisyyttä» tai sopimattomuutta asemenettäjäksi ei voida esittää luvan peruuttamisen perusteeksi, muodostuu asemenettäminen valtiolle pakkolunastukseen verrattavaksi toimeksi, johon voitaisiin ryhtyä vain siihen oikeuttavan erityisen, perustuslainsäädäntöjärjestyksessä annetusta laista johdettavan valtuutuksen nojalla.

Asetuksen ampuma-aseen hallussapitoon annettujen lupien uudistamisesta voimaansaattaminen merkitsisi sitä, että kaikki aikaisemmin annetut luvat tulisivat peruutetuiksi syyskuun 30 päivänä 1946. Kun AseA 19 §:n ehdotetun uuden muodon mukaisesti lupia ei läheskään kaikissa tapauksissa voitaisi uusia ja kun aseiden myyminen vapaassa kaupassa suuren tarjonnan vuoksi kävisi mahdottomaksi, olisi seuraamuksena se, että suuri joukko aseiden omistajia joutuisi pakkoteitse ja

täyttä korvausta saamatta luovuttamaan aseensa valtiolle, vaikkakaan he eivät ole millään tavoin rikkoneet hallussapitoluvan ehtoja. Tämä loukkaisi hallitusmuodon takaamaa omaisuussuojaa eikä senvuoksi ole asetuksella järjestettävissä.

Vastaukseni alussa esitettyyn kysymykseen on siis seuraava:

Mitään estettä ei ole AseA:n muuttamiseen ehdotetulla tavalla.

Asetukseen ampuma-aseen hallussapitoon annettujen lupien uudistamisesta sisältyviä säännöksiä ei voida asetusteitse saattaa voimaan, koska AseL 1 § edellyttää aseiden hallussapitolupien peruuttamisen tapahtuvan yksityistapauksittain eikä yleismääräyksellä, ja

koska suunniteltu hallussapitolupien yleinen peruuttaminen ja siihen liittyvä aseiden pakko-otto valtiolle merkitsisi poikkeamista perustuslain mukaisesta omaisuussuojan periaatteesta.

Helsingissä 18 päivänä kesäkuuta 1946.

Lausunto Helsingin Puhelinyhdistykselle 7. 2. 1948 yhdistyksen rahoituslainasta.

Helsingin Puhelinyhdistys on kirjeellään tammikuun 24 päivältä 1948 pyytänyt minulta lausuntoa kysymyksestä,

voiko yhdistyksen edustajakokous yhdistyksen sääntöjen perusteella oikeudellisesti sitovalla tavalla päättää, että yhdistyksen osakkaitten ja vuokratilaaajien niin hyvin nykyisten kuin vastaliittyvien on yhdistyksen laitteiden laajennusten rahoittamiseksi annettava yhdistykselle rahoitusapua korkoa kasvavan ja määrätyn suunnitelman mukaan takaisin maksettavan lainan muodossa uhalla, että lainan antamisen laiminlyömisestä on samat seuraukset kuin puhelinmaksujen suorittamatta jättämisestä yleensä?

Helsingin Puhelinyhdistyksen nykyiset säännöt on Uudenmaan läänin maaherra vahvistanut toukokuun 4 päivänä 1927. Niitä on sittemmin muutettu yhdistyksen edustajakokouksen päätöksellä 10 päivänä kesäkuuta 1942 ja 30 päivänä joulukuuta 1947. Näillä sääntömuutoksilla ei ole mitään virallista vahvistusta sen vuoksi, että meillä vakiintumassa olevan käsityksen mukaan minkään viranomaisen asiana ei ole vahvistaa sääntöjä ns. taloudellisille yhdistyksille, joihin puhelinyhdistykset-

kin kuuluvat. Kun kuitenkin oikeusjärjestyksemme epäilemättä sallii taloudellisten yhdistysten olemassaolon, vaikkakin niitä koskevaa erityislainsäädäntöä puuttuu ja tärkeä kysymys, miten ne tulevat oikeuskelpoisiksi, on avoimena (ks. lähemmin *Merikoski*, Yhdistymisvapaudesta s. 125), voitaneen pitää oikeana sitä käsitystä, että ainakin ennestään olemassa olevat taloudelliset yhdistykset voivat itse ja tarvitsematta viranomaisten vahvistusta tälle toimelle päättää sääntöjensä muuttamisesta. Näin ollen on lähtökohdaksi haettaessa vastausta alussa esitettyyn kysymykseen otettava Helsingin Puhelinyhdistyksen säännöt sellaisina kuin ne ovat niihin viime joulukuun 30 päivänä tehtyjen muutosten jälkeen.

Näiden sääntöjen 9 §:n mukaisesti on osakas velvollinen »edustajakokouksen määräämin tavoin osallistumaan yhdistyksen menojen peittämiseen ja rahoittamiseen». »Maksut voidaan», sanotaan pykälässä edelleen, »määrätä erisuuruisiksi riippuen puhelujen luvusta, pituudesta ja ajasta, milloin ne tilataan, välimatkasta osakkaan asunnon ja sen keskusaseman välillä, johon osakas liittyy sekä muista yhdistyksen kustannuksiin vaikuttavista seikoista». Se, mitä säännöksessä sanotaan maksujen suuruuden määräämisen perusteista, osoittaa maksulla siinä lähinnä tarkoitettavan samaa kuin mitä niillä yleensä ymmärretään finanssiopillisessa ja myös jokapäiväisessä kielenkäytössä: määrätyn taksan mukaista rahasuoritusta maksajan hyväkseen saaman edun tai palveluksen johdosta. Ajatus, että maksujen suuruutta määrittäessä nimenomaisena tarkoituksena saattaisi olla varojen kerääminen laajennustöitä varten, ei näin ollen sovellu hyvin yhteen maksun käsitteen kanssa. Kun kuitenkin 9 §:n 1 momentin ensimmäisessä lauseessa osakkaat nimenomaan velvoitetaan osallistumaan myös yhdistyksen menojen *rahoittamiseen*, en epäile antaa *myöntävää* vastausta alussa esitettyyn kysymykseen sekä nykyisten että vastaliittyvien *osakkaitten* osalta. Tätä päätelmää tukee vertailu osakeyhtiölakiin, osuustoimintalakiin ja yhdistyslakiin, joista taloudellisia yhdistyksiä koskevan erityislainsäädännön puutteessa joudutaan etsimään analogioita selvittäessä tällaisten yhdistysten oikeudellista asemaa sekä niiden suhteita jäseniinsä. Osakeyhtiölain 27 §:n 2 momentti osoittaa mahdolliseksi päätöksen, jolla osakas yhtiöjärjestykseen sisältyvän varauksen mukaisesti velvoitetaan suorittamaan lisämaksua yhtiöön. Niin ikään on lisämaksuvelvollisuuden suurentaminen osuuskunnassa ja jäsenmaksuvelvollisuuden perusteitten muuttaminen lisävelvollisuuksien määräämiseksi jäsenille aatteellisessa yhdistyksessä yleensä mahdollista sääntöjä muuttamalla.

Vastapainona yhteisön jäsenyydestä johtuville velvoituksille on jäsenellä, paitsi mahdollisuutta vapautua yhteisön jäsenyydestä, oikeus sääntöjen järjestämällä tavalla vaikuttaa yhteisön tahdon muodostumiseen. Tällaista oikeutta ei vuokratilaaajalla ollenkaan ole puhelinyhdistyksessä. Hänen oikeudellista suhdettansa yhdistykseen eivät järjestä säännöt välittömästi, vaan on hänen oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa perustana vuokrasopimus. Luonnollisesti voidaan sopimuksessa viitata sääntöihin ja niin onkin Helsingin Puhelinyhdistyksen puhelinvuokrausehtojen 3 kohdassa sanottu, että yhdistyksen säännöt ovat myös vuokraajaa sitovat. Tämä lausuma on kuitenkin niin ylimalkainen, että siitä ei voida kovin pitkälle menevää johtopäätöstä vetää kysymyksen ollessa siitä voidaanko vuokratilaaaja velvoittaa antamaan yhdistykselle rahoituslainaa. Kun vuokrausehtojen 6 kohdan mukaan, joka koskemaltaan osalta erityissäännöksenä syrjäyttää 3 kohdan yleissäännöksen, puhelinliittymästä suoritetaan kulloinkin voimassa olevan tariffin mukaiset tilaajamaksut, ja kun maksulla, kuten edellä on osoitettu, yleisesti tarkoitetaan rahallista hyvitystä saadusta palveluksesta, ei käytännössä olevan vuokrasopimuskaavan ehdoista verrattuina yhdistyksen sääntöihin voida johtaa vuokratilaaajalle velvollisuutta alistua samoihin taloudellisiin rasituksiin kuin mihin yhdistys voi omat jäsenensä velvoittaa. Sääntöjen sanonnan mukaan on osakas velvollinen osallistumaan yhdistyksen menojen rahoittamiseen, mutta tätä velvoitusta ei ole vuokrausehdoissa ulotettu vuokratilaaajia koskevaksi. Pidän näin ollen selvänä, että *vuokrausehtojen 3 kohdasta* ei voida johtaa myöntävää vastausta alussa esitettyyn kysymykseen *nykyisten vuokratilaaajien osalta*. Sen sijaan en epäilisi sitä, etteikö *vastaisuudessa liittyvät vuokratilaaajat* voitaisi velvoittaa rahoituslainan antamiseen ottamalla siitä vuokrausehtoihin selvä määräys.

Eri kysymys on sitten se, voidaanko vuokratilaaajan pakottamiseksi lainan antamiseen käyttää irtisanomisen uhkaa. Vuokrausehtojen 16 kohdan mukaisesti tulee vuokrasopimuksen irtisanomisen tapahtua kirjallisesti vähintään kuukautta ennen kuluvan kantokauden loppua, josta kuitenkin suoritetaan täysi maksu. Mitään rajoituksia siihen nähden, millä perusteilla irtisanominen saattaa tapahtua, ei vuokraehdoissa aseteta. Jos nyt vuokrasopimusta voitaisiin pitää luonteeltaan puhtaasti yksityisoikeudellisena, ei varmaankaan olisi estettä siihen, että toinen sopimuspuoli irtisanomisuhkaa käyttäen pakottaisi toisen taipumaan puheena olevaa laatua olevan sopimuksen uudestimuodosteluun. Ehkä ei toiselta puolen ratkaisevaa merkitystä voisi antaa sille seikalle, että puhelinyhdistyksen taholta tapahtuva irtisanominen ei

tosiasiallisesti — katsoen siihen merkitykseen, mikä puhelimella nykyisin on erityisestikin elinkeinoelämässä — useissa tapauksissa jättäisi valinnan varaa siihen nähden, onko luovuttava puhelimesta vai suostuttava uusiin ehtoihin. Mutta sensijaan ei mielestäni voida jättää huomiotta sitä, että Helsingin Puhelinyhdistys virallisella toimiluvalla hoitaa maan tärkeimmässä keskuksessa julkisen edun kannalta katsoen ensiarvoisen tärkeätä tehtävää, joten sitä on pidettävä niin sanoakseni puolijulkisoikeudellisena laitoksena. Tästä johtuu mielestäni, että se ei voi suhtautua puhelintilaajiinsa kuten joku yksityisyrittäjä asiakkaisiinsa. Puhelintilaajien täytyy nauttia samantapaista turvallisuutta suhteessaan yhdistykseen kuin hallintoalamaisen yleensä suhteissaan julkisiin viranomaisiin. Tilaajan, joka omalta osaltaan on täyttänyt vuokrasopimuksen velvoitukset, täytyy voida luottaa siihen, että hänen kannettavakseen ei, sopimusta olennaisissa kohden muuttamalla, säilytetä odottamattomia rasituksia, jotka eivät ole välittömässä yhteydessä juuri hänen ja puhelinyhdistyksen välisen sopimussuhteen kanssa. Asian valaisemiseksi esitän pari rinnastusesimerkkiä. Valtio ei voisi pelkin hallintotoimin ja uhkaamalla yhteyksien katkaisemisella pakottaa valtionpuhelimien käyttäjiä lainan antamiseen. Yhtä vähän on ajateltavissa, että toimiluvan saanut linja-autoliikenteen harjoittaja voisi vaatia joitakin vastaavanlaisia suorituksia niiltä, jotka linjaa käyttävät.

Joskin minun on myönnettävä, että myös vastakkaisen kannan puolesta voidaan esittää varsin painavia perusteita, olen tässä esittämälläni syillä lähinnä taipuvainen siihen ajatukseen, että *vuokratilaaaja ei voida irtisanomisuhkaa käyttäen pakottaa puheena olevaa laatua olevan lainan antamiseen.*

Helsingissä 7 päivänä helmikuuta 1948.

Lausunto valtioneuvostolle 27. 12. 1948 »valtion työsuhdekeskuksesta».

Valtioneuvosto on pyytänyt minua antamaan lainopillisen asiantuntijalausunnon seuraavista kysymyksistä:

1. Voidaanko valtioneuvoston päätöksellä perustaa valtioenemmistöisten yhtiöitten ja ns. työvirastojen yhdistys, jolla on oikeuskelpoisuus ja joka voi tehdä toimialallaan jäseniään välittömästi sitovia päätöksiä?

2. Onko tällainen yhdistys merkittävässä yhdistys- tai kaupparekisteriin?

3. Ellei, niin onko yhdistys kuitenkin katsottava sellaiseksi työehtosopimuslain 1 §:ssä tarkoitetuksi yhdistykseksi, joka voi olla toisena osapuolena työehtosopimuksissa?

Saatuani lisäksi nähtäväkseni kysymyksissä tarkoitetun »valtion työsuhteokeskuksen» sääntöluonnoksen esitän saamani tehtävän täyttämiseksi kunnioittaen seuraavaa:

Olen ymmärtänyt »työvirastoilla» ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitettavan sellaisia valtion viranomaisia, joiden (kuten Rautatiehallituksen, Rakennushallituksen sekä Tie- ja vesirakennushallituksen) henkilökunnasta huomattava osa on työsuhteessa olevia. Harkittakoon ensiksi, voivatko tällaiset työvirastot olla jäseninä vuoden 1919 yhdistyslain mukaisissa ns. aatteellisissa yhdistyksissä? Väitöskirjassani (Hallinto-oikeudellinen tutkimus yhdistymisvapaudesta, s. 154) olen lausunut, että valtion viranomaiset ja virastot sekä sellaiset valtion laitokset, jotka eivät ole itsenäisiä juridisia henkilöitä, eivät voi olla aatteellisen yhdistyksen jäseninä. Esittämäni mielipide kaipaa (vrt. *Tarjanne*, Lakimies 1936 s. 294) sellaista tarkistusta ja selvennystä, että valtio tosin voi olla yksityisoikeudellisen yhdistyksen jäsenenä, mutta sen eri viranomaiset ja virastot (jotka eivät ole muuta kuin yhden ainoan juridisen henkilön, so. valtion toimielimiä) eivät voi erillisesti olla saman yhdistyksen jäseninä sillä tavoin, että valtio saavuttaisi ikäänkuin useampikertaisen jäsenyyden yhdistyksessä.

Vastattavana olevaan ensimmäiseen kysymykseen sovellettuna merkitsee tämä sitä, että vaikka valtioonemmistöiset osakeyhtiöt, joilla jokaisella on oma oikeushenkilöllisyys, voivat olla jäseninä aatteellisessa yhdistyksessä tai keskenään sellaisen perustaa, ja vaikka valtiokin voi jonkun viranomaisensa välityksessä olla siinä yhtenä jäsenenä, työvirastot eivät voi kukin erikseen olla tällaisen yhdistyksen jäseninä. Näin ollen ei nähdäkseni — pyrittäessä niihin päämääriin, joita työsuhteokeskuksen perustamisella tavoitellaan — voi tulla kysymykseen ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitettua laatua olevan yhteenliittymän perustaminen yhdistyslain puitteissa, eikä sitä liene kysymyksessä tarkoitettukaan, koska siinä edellytetään perustamisen tapahtuvan valtioneuvoston päätöksellä, jolla ei luonnollisestikaan voida perustaa vapaata aatteellista yhdistystä. Kokonaan eri kysymys on sitten se, voidaanko tarkoitettua laatua oleva yhteenliittymä perustaa ns. julkisoikeudellisena yhdistyksenä.

Lähtökohdaksi tätä viimeksimainittua kysymystä selvitetessä on

otettava yhdistyslain 1 §:n 2 momentti, jossa säädetään muun muassa, että tämän lain säännökset eivät koske »yhdistyksiä, jotka lainsäädäntötoimenpitein erityisiä tarkoituksia varten järjestetään.» Tällaisia yhteenliittymiä, joita lainopillisessa ja hallinnollisessa kielenkäytössä tavallisesti nimitetään julkisoikeudellisiksi yhdistyksiksi, ovat mm. kalastushoitoyhdistykset, elinkeinoyhdistykset, lauttausyhdistykset, tilusrauhotusyhdistykset, poronhoitoyhdistykset, riistanhoitoyhdistykset, vesilintujen suojelemista tarkoittavat yhdistykset ja pakolliset ylioppilasyhdistykset. Useimmissa tapauksissa on näiden julkisoikeudellisten yhdistysten perustaminen säädetty pakolliseksi, eikä jätetty yksityisen aloitteen varaan. Nämä yhdistykset eivät voi vapaasti valita tarkoituksiaan. Niiden tehtävät ovat tarkoin rajoitetut, eivätkä ne saa toimia muilla aloilla, kuin mitkä lainsäädäntö on niille osoittanut. Julkisoikeudelliset yhdistykset ovat valtiota kohtaan velvoitetut täyttämään tarkoituksensa, ja vaikka niillä on oma tahtonsa sekä omat intressinsä ja oikeutensa, ne eivät elä yksin itseänsä ja jäseniänsä varten, vaan valtion tahdosta myös valtiota varten. Useassa tapauksessa on näille yhdistyksille, jotta ne voisivat täyttää niille annetut tehtävät, uskottu jonkin verran julkista valtaa, mikä valta yleensä ulottuu vain yhdistyksen jäseniin, mutta eräissä tapauksissa myös yhdistyksen ulkopuolella oleviin. Yleensä on myös jäsenyys niissä pakollista esim. niin, että se seuraa tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisesta. Mutta julkisoikeudellisten pakkoyhdistysten lisäksi on olemassa joukko vapaita yhdistyksiä ulkonaisesti muistuttavia yhteenliittymiä, joiden perustaminen ja joihin liittyminen tosin on vapaaehtoista, mutta joilla on julkisten intressien kannalta katsoen niin suuri merkitys, että on katsottu olevan syytä antaa niiden järjestysmuodosta ja toiminnasta lainsäädäntöteitse erityisiä säännöksiä. Tällaisia ovat mm. kauppakamariyhdistykset (ks. lähemmin *Merikoski*, Yhdistymisvapaudesta s. 99 ja seur., sekä Yhdistyslainsäädäntö selityksineen s. 27–28).

En näe mitään estettä siihen, että ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitettua laatua oleva yhteenliittymä perustetaan julkisoikeudellisena yhdistyksenä. Perustaminen ei kuitenkaan nähdäkseni voi tapahtua valtioneuvoston päätöksellä, vaan tarvitaan ymmärtääkseni, ellei asiasta säädetä lailla, presidentin antama asetus. Tämä käsitykseni perustuu seuraaviin näkökohtiin.

Yhdistyslain 1 §:n 2 momentin mukaisesti on julkisoikeudelliset yhdistykset järjestettävä lainsäädäntötoimin. Tätä sanontaa ei ilmeisestikään ole ymmärrettävä niin, että välttämättä tarvittaisiin eduskunnan myötävaikutuksella syntynyt varsinainen laki, vaan kysymykseen voi

tulla myös asetus, sillä — kuten tunnettua — käyttävät meillä myös tasavallan presidentti ja valtioneuvosto lainsäädäntövaltaa hallitusmuodon osoittamissa rajoissa. Valtioneuvoston toimivalta ei kuitenkaan ulotu toimeenpanovaltaan kuuluvien asioiden piirin ulkopuolelle muutoin kuin sikäli, että valtioneuvostolle voidaan nimenomaisella erityisvaltuutuksella uskoa valta antaa jostakin määrätystä asiasta tai joidenkin määrätynlaisten oikeussuhteitten järjestämisestä oikeussäännöksiä asetuksella. Erotukseksi presidentin antamista asetuksista (joista käytetään nimitystä »asetus») nimitetään valtioneuvoston antamia asetuksia »valtioneuvoston päätöksiksi.» Erona valtioneuvoston ja presidentin asetuksenantovallan välillä on lyhyesti sanottuna se, että valtioneuvosto aina tarvitsee ylemmänasteisella säädöksellä annetun erityisvaltuutuksen asetuksen antamiseen, kun sensijaan presidentillä on yleinen valta hallitusmuodon 28 §:n sisältämän yleisvaltuutuksen nojalla antaa asetuksella säännöksiä määrätynlaisista asioista, mm. »hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta» (Merikoski, Suomen julkisoikeuden oppikirja I, s. 56). Kun ei nyt tiettävästi ole olemassa mitään erityisvaltuutusta, joka oikeuttaisi valtioneuvoston säätämään suunnitellun »valtion työsuhdekeskuksen» perustamisesta ja järjestysmuodosta, mutta tätä laitosta sellaisena kuin miksi se saamieni tietojen mukaan on tarkoitettu muodostaa, hyvin voidaan pitää hallitusmuodon 28 §:ssä tarkoitettujen yleisten laitosten joukkoon kuuluvana, päädyn siihen tulokseen, että *työsuhdekeskusta ei voida perustaa »valtioneuvoston päätöksellä»* eli valtioneuvoston annettavalla asetuksella, *mutta sensijaan kylläkin varsinaisella eli presidentin annettavalla asetuksella.* — Vertauksen vuoksi mainitsen, että (varsinaiseen) asetukseen perustuu mm. vesilintujen suojelemista tarkoittavien yhdistysten (metsästyslaki, as.kok. n:o 146/1934, § 19, asetus metsästyslain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta, 303/1934, § 7), Teknillisen korkeakoulun ylioppilaskunnan (asetus teknillisestä korkeakoulusta, 678/1941, § 52) ja kauppakamariyhdistysten (asetus kauppakamareista 55/1917 myöhempien muutoksineen) olemassaolo.

Tällä ei ensimmäinen alussa esitetyistä kysymyksistä vielä ole tullut tyhjentävästi vastauksi. Vielä on selvitettävä, saattaisiko »työsuhdekeskus» asetuksella perustettuna »tehdä toimialallaan jäseniään välittömästi sitovia päätöksiä.» — Mikäli tässä kysymyksessä tarkoitetaan työehtosopimuslaista välittömästi johtuvaa sidonnaisuutta, on vastaukseni kielteinen, sillä — kuten jäljempänä tulen esittämään — työsuhdekeskus ei nähdäkseni voi julkisoikeudellisena yhdistyksenä olla sellainen »rekisteröity työnantajain yhdistys», joita työsopimuslain 1 §:ssä

tarkoitetaan. Tämä kielteinen vastaus ei kuitenkaan merkitse sitä, ettei sidonnaisuutta voisi syntyä muulla perusteella kuin välittömästi työehtosopimuslaista johtuen. Palaan asiaan jäljempänä kolmannen kysymyksen yhteydessä.

Vastaukseni *toiseen* kysymykseen on, mikäli työsuhdekeskus suunnitellaan perustettavaksi julkisoikeudellisena yhdistyksenä, *kielteinen*. Julkisoikeudellista yhdistystä ei voida merkitä yhdistysrekisteriin, joka on olemassa nimenomaan juuri aatteellisten yhdistysten rekisteröintiä varten. Yhtä ilmeistä on, ettei kaupparekisteriin merkitseminen voi tulla kysymykseen, sillä eihän työsuhdekeskusta perusteta harjoittamaan kauppaa-, tehdas-, käsityö- tai muuta liikettä tai muutoin välittömän aineellisen edun saavuttamiseksi. Kysymyksen ollessa julkisoikeudellisesta yhdistyksestä ei rekisteröiminen olekaan tarpeen publisiteettiperiaatteen vuoksi, koska julkisuusvaatimus tulee tyydytetyksi sillä, että yhteenliittymä perustetaan lainsäädäntötoimin ja toimii samalla tavoin julkisesti kuin viranomaiset yleensä.

Tulen sitten *kolmanteen* kysymykseen, joka edellä esitetyn johdosta tulee tässä vastattavaksi seuraavan muotoisena: voitaisiinko julkisoikeudellisena yhdistyksenä perustettua valtion työsuhdekeskusta pitää työehtosopimuslain 1 §:ssä tarkoitettuna rekisteröitynä työnantajain yhdistyksenä, joka voi olla toisena osapuolena työehtosopimuksissa?

Kun työehtosopimuslain 1 §:ssä nimenomaan puhutaan rekisteröidyistä työnantajain ja työntekijäin yhdistyksistä, viittaa tämä selvästi yhdistyslain nojalla yhdistysrekisteriin merkittyihin yhdistyksiin. Mutta onko ko. säännös ymmärrettävä niin ahtaasti, että siinä tarkoitetaan vain näitä, vai onko ajateltava lainsäätäjän tahtoneen saada sanotuksi, että ainoastaan oikeuskelpoiset yhteisöt saattavat olla subjekteina työehtosopimussuhteissa? Kysymykseen ei ole aivan helppoa vastata, mutta omasta puolestani kallistun ahtaamman, sananmukaisen tulkinnan kannalle. Kun yhdistyslaki on vuodelta 1919 ja ensimmäinen työehtosopimuslaki vuodelta 1924, oli »rekisteröity yhdistys» jo siihen aikaan, jolloin viimeksimainittu laki säädettiin, tarkoin täsmällistetty oikeudellinen käsite. Edelleen voidaan kiinnittää huomiota siihen, että työehtosopimuslaki on syntynyt lainvalmistelukunnassa tapahtuneen varsin perusteellisen valmistelun pohjalla, joten voidaan otaksua oikeudellisia käsitteitä siinä nimitettävän niiden oikeilla nimillä. Lainvalmistelukunnan mietinnössä, joka sisältää ehdotuksen laiksi työehtosopimuksesta (mietintö n:o 11/1921), ei ole mitään siihen viittaavaa, että lain 1 §:n käyttämää termiä »rekisteröity yhdistys» voitaisiin tulkita laajentavasti. Haettaessa vertauskohtia muualta lainsäädännöstä, voi-

daan panna merkille, että »rekisteröity yhdistys» esim. virkamiesten neuvotteluoikeutta järjestävässä lainsäädännössä ilmeisesti on tarkoitettu ymmärrettäväksi sananmukaisesti (laki valtion viran ja toimen haltijain neuvotteluoikeudesta, 82/1943, 1 §; soveltamisasetus, 83/1943, 2 § 1 momentin 1 kohta). Jos taas työehtosopimuslain 1 §:n soveltamisen kannalta katsoen verrataan »rekisteröityä yhdistystä» sille läheisiin oikeusmuodostumiin, voitaneen pitää riidattomana, ettei esim. osuuskunta (joka on taloudellinen yhdistys) voisi tehdä työehtosopimusta osuudenomistajainsa eikä osakeyhtiö osakkaittensa puolesta. Ei liioin — jos otetaan esimerkkejä julkisoikeuden alalta — ole ajateltavissa, että kunnallislain pohjalle järjestetty kuntainliitto tekisi työehtosopimuksen siihen kuuluvain kuntain puolesta taikka kauppakamariyhdistys jäsentensä puolesta.

Mutta vaikka näin ollen työsuhdekeskusta, jos se perustetaan julkisoikeudellisena yhdistyksenä, mielestäni ei voidakaan pitää työehtosopimuslain 1 §:n tarkoittamana työnantajayhdistyksenä, ei tämä suinkaan merkitse sitä, etteikö työsuhdekeskus voisi tehdä oikeudellisesti velvoittavia työehtosopimuksia. Ensinnäkin saattaa työsuhteita järjestävällä yleissopimuksella luonnollisesti olla määrätynlaisia oikeusvaikutuksia työehtosopimuslainsäädännöstä riippumatta eli siis siinäkin tapauksessa, että se ei ole työehtosopimus puheenaolevan lain mielessä (vrt. lainvalmistelukunnan miet. n:o 11/1921). Eihän nimittäin työehtosopimuslaki ole tarkoittanut estää sen puitteisiin soveltumattomien yleissopimusten tekemistä, vaan ainoastaan järjestää eräänlaisten sopimusten edellytyksiä ja vaikutuksia. Toiseksi rekisteröidyt työnantajain yhdistykset eivät ole ainoita lain mukaan mahdollisia työehtosopimuksen subjekteja työnantajapuolella, vaan voi sopijapuolena yleensä aina olla mikä tahansa työnantaja yksin. Kun lisäksi työnantaja voi aina yhtyä toisen tekemään työsopimukseen (lain 4 § 1 mom.), on luonnollista, että useammat työnantajat, jotka eivät ole muodostaneet keskenään yhdistystä, voivat yhtyä tekemään yhteisen työsopimuksen. Valtuutuksen tällaisten työehtosopimusten tekemiseen voivat työsuhdekeskukseen liittyvät valtion liikelaitokset tapaus tapaukselta antaa tälle yhteistoimintaelimelleen. En myöskään näe mitään estettä olevan siihen, että yleissäännös tällaisesta valtuutuksesta otetaan asetukseen, jolla työsuhdekeskus perustetaan. Jos näin menetellään, merkitsee työsuhdekeskukseen liittyminen kunkin liikelaitoksen kohdalta puheenalaisen valtuutuksen antamista. Tällöin tullaan, kohta esitettävin rajoituksin, käytännöllisesti katsoen samaan tulokseen kuin jos työsuhdekeskusten toimivalta johdettaisiin työehtosopimuslaista.

Vastattuani täten *kolmanteen* kysymykseen palaan nyt edellä avoimeksi jääneen *ensimmäisen kysymyksen loppuosaan*: voisiko julkisoi-keudellisena yhdistyksenä perustettu työsuhdekeskus tehdä toimialal- laan jäseniään välittömästi sitovia päätöksiä? Tarkastelemme asiaa ensiksi työvirastojen kannalta.

Edellä esittämästäni on käynyt selville, että työehtosopimuslaista ei suoranaisesti voida johtaa tällaista sidonnaisuutta. Mutta jos työsuhte- keskus asetuksella perustetaan, voidaan tällä asetuksella luonnollisesti tietyissä rajoissa muuttaa ja muodostella viranomaisten toimivaltasuht- eita niin, että tuollainen sidonnaisuus voi syntyä. Rajoituksena on tässä se, että vain asetuksiin ja asetusta alemmanasteisiin säädöksiin perus- tuvia toimivaltasuhteita voidaan asetuksella modifioida. Sen sijaan ei asetuksella, jolla työsuhdekeskus perustetaan, voitaisi esim. antaa sille valtaa tehdä sopimuksia, jotka kajoavat valtion työntekijäin eläkeoikeu- den perusteisiin, mikäli nämä perusteet voidaan katsoa laissa vahviste- tuiksi. Asetuksella ei myöskään voitaisi muuttaa eri viranomaisten välisiä käskynalaisuus- ja tottelemisvelvollisuussuhteita, eikä esim. varainkäyttösäännöksiä, mikäli ne perustuvat lakiin. — Jos työsuhte- keskuksen valta tehdä työehtosopimuksia valtion työvirastojen puo- lesta perustetaan edellä esitetyin tavoin, asiaa tarkemmin asetuksen säännöksillä järjestämättä, asetukseen otettuun yleisvaltuutukseen, on luonnollista, ettei työsuhdekeskus voi saada pitemmälle ulottuvaa valtaa kuin mikä työvirastolla itsellään on ollut työehtosopimusten tekemisessä. Näin ollen saattaa valtion työsuhdekeskus tällaisen yleis- valtuutuksen saatuaan tehdä työehtosopimuksia työvirastojen palve- luksessa olevien työsuhteista vain niiltä osin, joilta niitä ei ole lainsää- däntöteitse järjestetty ja mikäli asiasta päättäminen muutoinkin kuuluisi asianomaisen työviraston toimivaltaan.

Nämä rajoitukset koskevat luonnollisesti vain valtion varsinaiseen hallintokoneistoon kuuluvia viranomaisia, so. työvirastoja. Sen sijaan valtioonemmistöiset osakeyhtiöt, joilla on oikeudellisesti katsoen oma tahdonmuodostus, voivat työsuhdekeskukseen liittymällä sitoa itsensä aivan samalla tavoin kuin tavalliset yksityisoikeudelliset yhteisöt tekevät tullessaan työehtosopimuksia tekevän järjestön jäseniksi.

Viittaan lopuksi siihen, että jos valtion työsuhdekeskusta käydään asetuksella perustamaan, on otettava huomioon hallitusmuodon 65 §:stä johtuvat budjettioikeudelliset näkökohdat. Tämä merkitsee mm. sitä, että jos työsuhdekeskusta varten tarvitaan budjettivaroja, sen perustaminen (työvirastojen osalta) edellyttää eduskunnan budjettipää- töstä ja sen jatkuva olemassaolo on tulo- ja menoarvion varassa.

Vuotuisen budjetin alaisuudesta voitaisiin vapautua vain säätämällä asiasta lailla.

Toinen on asia, jos työsuhdekeskus perustetaan valtioenemmistöisten yhtiöitten yhteiselimenä. Silloin ei eduskunnan myötävaikutusta tarvita. Työvirastot voisivat sitten liittyä siihen, mikäli niillä on käytettävissään varoja liittymis- ja jäsenmaksujen suorittamiseen. Mutta tällöinkään ei liittymisestä saa aiheutua niille yli budjettivuoden ulottuvia taloudellisia sitoumuksia.

Helsingissä 27 päivänä joulukuuta 1948.

Lausunto Helsingin Osakepankille 20. 8. 1949 ministeriön päätöksen muuttamisesta.

Helsingin Osakepankki on pyytänyt minulta oikeudellista selvittelyä kysymyksestä, milloin saavuttaa valtiovarainministeriön päätös asiassa, joka koskee luvan myöntämistä pankkiosakeyhtiölle osakepääoman korottamiseen (laki osakeyhtiöiden toisen omaisuudenluovutusveron suorittamisesta niiden omilla osakkeilla as.kok. n:o 395/1945, 6 § 3 mom.), sellaisen pysyvyyden, ettei ministeriö enää voi muuttaa päätöstään toisenlaiseksi.

Konkreettinen tapaus, joka on antanut aiheen esitettyyn kysymykseen ja jonka selvittämiseksi lausunto lähinnä on tarkoitettu, on seuraava:

Helsingin kaupungissa kotipaikan omaava Helsingin Osakepankki-niminen pankkiosakeyhtiö on valtiovarainministeriöltä anonut lupaa saada korottaa 220.620.000 markan suuruisen osakepääomansa 120.000.000 markalla antamalla 1.200.000 uutta osaketta, joista 1.062.800 kappaletta tarjottaisiin pankin nykyisille osakkaille ja loput 137.200 kappaletta pankin tallettajille nimellisarvosta eli 100 markan hintaan osakkeelta. Anomus on ollut käsiteltävänä valtiovarainministeriössä 12 päivänä heinäkuuta 1949, jolloin ministeriö — saatujen tietojen mukaan — päätti suostua hakemukseen ehdolla, että hakijapankki suorittaa Korvausosakkeiden hallintoyhteisölle tämän hallussa oleviin pankin osakkeisiin liittyviä kyseisen osakeannin merkitsemisoi-keuksia vastaan rahassa sellaisen korvauksen hallintoyhteisölle koitu-

vasta vahingosta, jonka määrän mainittu yhteisö hyväksyy tai valtiovarainministeriö, elleivät sanotut asianomaiset pääse siitä sopimukseen, eri päätöksellä pankin hakemuksesta vahvistaa. Päätös oli katsottava lopulliseksi vasta sitten kun edelläsanotun mukainen korvaus on Korvausosakkeiden hallintoyhteisölle suoritettu.

Tätä päätöstä ei kuitenkaan annettu ulos ministeriöstä eikä sitä siis myöskään ole voitu antaa virallisesti tiedoksi hakijaosakeyhtiölle, vaan on ministeriö 19 päivänä heinäkuuta 1949 antanut asiassa uuden päätöksen, jossa sanotaan, että ministeriö »on tänään tapahtuneessa esittelyssä muuttaen päätöstään kuluvaan kuun 12 päivästä osakeyhtiöiden toisen omaisuusluovutusveron suorittamisesta niiden omilla osakkeilla 5 päivänä toukokuuta 1945 annetun lain 6 §:n 3 momentin nojalla nähnyt hyväksi suostua hakemukseen.»

Lainsäädännökset, joihin kummassakin valtiovarainministeriön päätöksessä nojaututaan, ovat seuraavat:

Osakeyhtiöiden omaisuusveron suorittamislakilausuu 6 §:nsä 3 momentissa, että sen jälkeen kun saman pykälän 1 momentissa tarkoitettu yhtiöjärjestyksen muutos on vahvistettu tai osakepääoman korottaminen merkitty kaupparekisteriin ja ennenkuin Korvausosakkeiden hallintoyhteisö on luovuttanut hallustaan asianomaisen osakeyhtiön tämän lain mukaisesti antamat osakkeet, saadaan sen yhtiöjärjestykseen vahvistaa muutos, jolla osakkeiden lukumäärä, nimellisarvoa, osakepääoman suuruutta tai osakkeisiin liittyvää etuoikeutta muutetaan, tai yhtiökokouksen päättämä osakepääoman korottaminen merkitä kaupparekisteriin vain, mikäli valtiovarainministeriö määräämillään ehdoilla on antanut muutoksen tekemiseen luvan. Edelleen säädetään pykälän 4 momentissa, että yhtiöjärjestyksen muutosta älköön vahvistettako älköönkä yhtiökokouksen päättämää osakepääoman korottamista merkittäkö kaupparekisteriin, jollei asianomainen osakeyhtiö ole esittänyt selvitystä siitä, että se on tapahtunut tämän lain säännöksiä noudattamalla.

Selostetuissa säännöksissä edellytetään nimenomaan, että lupapäätös voidaan antaa ehdollisena. Puuttumatta kysymykseen, onko 12. 7. 1949 annetussa valtiovarainministeriön päätöksessä tehty ehto laillinen, on tässä, alussa esitetyn tehtävän määrittelyn mukaisesti, rajoituttava vain tutkimaan, onko 12. 7. 1949 tehty päätös voitu uudella 19. 7. 1949 annetulla päätöksellä sillä tavoin muuttaa, että ehto on jätetty pois. Edelleen on selvitettävä, minkälainen pysyvyys on 19. 7. 1949 annetulla päätöksellä.

Positiivisoikeudellisia säännöksiä, joista vastaus näihin kysymyksiin olisi välittömästi saatavissa, ei tiettävästi ole olemassa. Tämän vuoksi on haettava johtoa oikeustieteen kehittämistä hallintotoimien pysyvyyttä koskevista yleisistä periaatteista.

Sallittakoon minun tällöin ensiksi esittää, mitä itse olen »Suomen julkisoikeuden oppikirjan» II osassa siv. 41–42 esittänyt hallintotoimien pysyvyydestä. En vetoa omaan esitykseeni sen vuoksi, että uskoisin sillä sellaisenaan olevan erityistä painavuutta, vaan seuraavista kahdesta syystä. Ensiksikin on abstraktisena esitetylle mielipiteelle aina annettava suurempi arvo kuin käsitykselle, joka muodostuu tiettyä konkreettista tapausta ajateltaessa. Ja toiseksi: en esitä kirjassani tässä kohden vain omia mielipiteitäni, vaan tarkoitan antaa yhteenvedon käsityksistä, joita on pidettävä hallinto-oikeuden teoriassa vallitsevina. Lausun kirjassani mm. seuraavaa: »Viranomaisen itseoikaisu voi tapahtua esim. niin, että asiaa käsitellyt viranomainen omasta aloitteestaan ilman muuta oikaisee pöytäkirjaan, toimituskirjaan tai muuhun viralliseen asiakirjaan tulleen virheen, tai jos virhe on suurempi, uudella hallintotoimella määrää aikaisemman hallintotoimen oikeudellisista vaikutuksista. Tämä voi tapahtua hallintotoimen peruuttamisena tai kumoamisena.» — — — »Hallintotoimen *peruuttaminen* saattaa asian siihen tilaan kuin ei peruutettua hallintotoimintaa oikeudellisesti katsoen koskaan olisi ollut olemassakaan. *Peruuttamisen edellytyksenä* on yleensä se, että *hallintotoimella ei vielä ole ehtinyt olla vaikutuksia, joita viranomainen ei hallitse*. Toisin sanoen: peruuttaa voidaan vain hallintotoimi, jonka *täytäntöönpanoa* ei ole vielä aloitettu ainakaan viranomaiskoneiston ulkopuolelle ulottuvien vaikutuksien. Niin voi esim. lääninhallitus peruuttaa suorittamansa hallintotoimen, joka poliisiviranomaisten välityksellä on annettava tiedoksi asianosaisille, ennenkuin tiedoksiantaminen on tapahtunut tai asia muuten tullut tunnetuksi ja sillä tavoin voinut saada vaikutuksia hallintokoneiston ulkopuolella. Tänä hallintotoimen päättämistä seuraavana väliaikana, jolloin sillä ei vielä ole ehtinyt olla hallintokoneiston ulkopuolelle suuntautuvia vaikutuksia, ei viranomainen ole ainoastaan oikeutettu, vaan suorastaan velvollinen oikaisemaan tai peruuttamaan hallintotoimen havaitessaan siinä oleellisia virheellisyyksiä.»

Poimiakseni eräitä lausuntoja ulkomaisesta kirjallisuudesta, jossa näitä kysymyksiä on käsitelty, viittaan ensiksi *Kormannin* esitykseen teoksessa »System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte (1910), s. 326. Hän nimittää »epävarsinaiseksi» peruuttamista, joka tapahtuu, ennenkuin hallintotoimesta on tiedotettu mitään ulospäin, ja katsoo, että täl-

lainen peruuttaminen on rajoituksitta sallittu. Itsestään selvää on — sanoo hän — että hallintotoimet, joilla ei vielä ole voinut olla mitään vaikutuksia, voivat tulla ne suorittaneen viranomaisen toimesta poistetuiksi tai muutetuiksi. *Walter Jellinek* kirjoittaa (*Verwaltungsrecht*, 1928, s. 272), että hallintotoimi on, jopa vastoin hakijan tahtoakin, peruutettavissa ennenkuin menettely on päättynyt. Kun menettelyyn kuuluu myös päätöksestä tiedottaminen, on lopputulos sama kuin *Kormannin*. — Tanskalainen *Poul Andersen* lausuu teoksessaan »*Dansk Forvaltningsret*», 1946, s. 466, jota on pidettävä parhaimpana pohjoismaisena hallinto-oikeuden yleisesityksenä, seuraavaa: »*Forvaltningsbeslutninger, som endnu ikke blevet bekendtgjort, kan frit omgøres i alle Tilfælde, hvor den kompetente Forvaltningsmyndighed er en Enkeltperson. Er Kompetencen eller den offentligtretlige Handlevne derimod hos flere i Forening, er det et Spørgsmaal, hvad det kræves til Omgørelse af en engang Beslutning. En af en Minister medunderskrevet, endnu ikke bekendtgjort kongelig Resolution vedrørende et Forvaltningsanliggende kan annulleres eller omgøres, hvis Kongen och Ministeren er enige derom, i hvert Fald hvis det sker ved en ny, af Ministeren medunderskrevet kgl. Resolution.*» — Norjan hallinto-oikeuden uusimmassa yleisesityksessä (*Innledning til forvaltningsretten*, 1938, s. 166) kirjoittaa *Castberg* samasta asiasta näin: »Hvis et departement i henhold til gjeldende lovbestemmelser har myndighet å meddele konsesjon til et rettserhverv eller til å foreta en virksomhet, bør den privates rett i henhold til konsesjonen ikke anses definitivt erhvervet, før det offentlige har gitt ham meddelelse om den. Inntil dette tidspunkt må konsesjonen fritt kunne kalles tilbake.» Ulkomaisesta oikeustieteestä lainaan tähän loppuksi *Sundbergin* esityksen Ruotsin oikeudesta (*Grunddragen av allmän förvaltningsrätt*, 1943, s. 106): »Beriktigande och återtagande förutsätta båda, att förvaltningsakten ännu ej haft några verkningar, vilka myndigheten ej behärskar, vare sig så att den ej kommit utanför myndigheten eller ännu befinner sig inom dess maktsfär, d.v.s. så länge icke någon verkställighet ägt rum eller, om den påbörjats, verkställigheten ej kommit utanför statsförvaltningens egna organ; ett utslag, som fjärdingsmannen ännu ej delgivit den enskilde, torde sålunda kunna av KB återtagas. Kräver ej akten särskilt verkställighet, utan är den själv avgörande faktum, synes återtagande kunna ske ända tills laga kraft åkommit. Rättelse ej blott kan utan skall av myndigheten företagas om den är möjlig. Har förvaltningsakten delgivits adressaten eller eljest kungjorts, är naturligtvis dylik rättelse utesluten. Fordrar förvaltningsakten ej särskilt verkställighet, är rättelse

efter laga kraftens inträde ej heller möjlig. Enahanda gäller slutligen, om akten kommit utanför myndighetens maktsfär. Självrättelse kan då allenast ske genom förvaltningsaktens återkallande, eventuellt genom att en ny, korrigerad förvaltningsakt samtidigt sättes i det ställe. Sådant synes vara möjligt, om icke något rättsanspråk uppkommit för enskild person eller för offentligträttsligt subjekt såsom enskild person. Vidare bör återkallande, ändock att dylik rättsverkan uppstått, kunna vidtagas med den berättigades medgivande.»

Mitä vihdoin tulee Suomen oikeustieteeseen, eivät *Ståhlberg* ja *Willgren* — mikäli olen saattanut havaita — ole omistaneet nimenomaista huomiota kysymykselle, minä ajankohtana hallintotoimi tulee sellaiseksi, ettei sen suorittanut viranomainen enää vapaasti voi sitä peruuttaa tai sisällyksellisesti muuttaa. Kysymystä lienee, paitsi allekirjoittanutta, käsitellyt vain *Tammio* kirjoituksessaan »Milloin hallinnollisen viranomaisen ratkaisu on saavuttanut sen lopullisen luonteen, ettei sama viranomainen enää voi sitä peruuttaa? (JFT 1944, s. 113—119). Hän katsoo tässä kirjoituksessaan, että asianmukaisen tiedoksi saamisen tapahduttua on hallintoviranomaisen ratkaisu, mikäli erityisistä säännöksistä ei ole johdettavissa aikaisempaa ajankohtaa, saavuttanut sellaisen lopullisen luonteen, ettei päätös enää ole saman viranomaisen peruutettavissa muuten kuin hallintotoimen yleisen peruutettavuuden perusteella. Sen kysymyksen suhteen, onko peruuttamismahdollisuus aina olemassa tiedoksisaannin hetkeen asti, hän asettuu varovaiselle kannalle katsoen, että tällaista »suppeampaa peruuttamista, vaikka sitä meillä käytännössä on saatettu yleisemminkin käyttää, on pidettävä vain poikkeuksellisenä toimenpiteenä, joka vaatii kussakin yksityistapauksessa erityisen oikeudellisen perusteensa.»

Tässä esittämäni kirjallisuusviittaukset eivät ole sillä tavoin valitut, että olisi otettu mukaan vain määrätyn ajatussuunnan kannattajain esitykset. Olen selostanut kaikki ne mielipiteet, joita olen kirjallisuutta läpikäydessäni havainnut pohdittavana olevasta erityiskysymyksestä esitetyn. Selostuksista ja sitaateista käy selvästi ilmi vallitseva käsitys, johon puolestani — erittäinkin kun se hyvin tyydyttää aineellisen oikeudenmukaisuuden vaatimukset ja saa analogiatukea tuomioistuinten noudatettavasta menettelystä — olen ylempänä mainitussa teoksessani yhtynyt.

Vastaukseni alussa esitettyyn kysymykseen muodostuu näin ollen seuraavaksi:

Tarkoitettua laatua oleva ministeriön päätös saavuttaa vasta haki-

jalle tiedoitettuna sellaisen pysyvyyden, ettei ministeriö voi sitä muuttaa toisensisältöiseksi.

Edellä selostettuun konkreettiseen tapaukseen sovellettuna merkitsee tämä sitä, että valtiovarainministeriö on 19. 7. 1949 voinut muuttaa 12. 7. 1949 antamansa päätöksen, jota ei oltu annettu tiedoksi hakijalle. Toiselta puolen taas ei myöhempi, virallisesti tiedoksiannettu ja hakijalle määrätynlaisen edun perustava päätös, jolla jo on voinut olla vaikutuksia viranomaiskoneiston ulkopuolella, enää ole yksipuolisesti viranomaisen toimesta peruutettavissa. Mitä tulee aikaisempaan päätökseen on ministeriön oikeus sen muuttamiseen ollut sitäkin ilmeisempi, kun muutos on tapahtunut hakijalle edulliseen suuntaan ja olisi tämän vuoksi nähtävästi ollut hakijan esittämän toivomuksen mukaisesti toimitettavissa siinäkin tapauksessa, että virallinen tiedoksianto-toimenpide jo olisi tapahtunut. Luvan anomista osakepääoman korottamiseen lienee nimittäin pidettävä tavallisena hakemusasiana, jossa on vain yksi asianosainen. Ja kun luvan myöntäminen ehdollisena voidaan ehdon asettamisen osalta ajatella negatiiviseksi hallintotoimeksi, joka yleisesti hyväksytyn käsityksen mukaan ei tule oikeusvoimaiseksi, ei estettä ole asian uudelle käsittelylle, jos hakija sitä haluaa.

Helsingissä 20 päivänä elokuuta 1949.

Lausunto lääkintöhallitukselle 16. 1. 1949 oikeudesta antaa yleisohjeita lääkemääräyksistä apteekkeille.

Onko voimassa olevien säädösten mukaan lääkintöhallituksella oikeus antaa apteekkeille sellaisia yleisohjeita, että lääkärin kirjoittama lääkemääräys lääkärin tietämättä muutetaan ja potilaalle annetaan sellaista lääkettä, jonka apteekki katsoo vastaavan määräystä?

Tammikuun 23 päivänä 1925 lääkärintoimen harjoittamisesta annetun lain (as.kok. n:o 20) 12 §:ssä säädetään, että jokaisella, joka on oikeutettu lääkärintointa harjoittamaan sekä lääkärintointa hoitamaan määrättyllä lääketieteen kandidaatilla on oikeus apteekista lääkinnöllistä tai lääketieteellistä tarkoitusta varten määrätä lääkkeitä noudattaen mitä siitä on erikseen säädetty. Voimassa olevan Suomen farma-

kopean (6 painos, Helsinki 1937) yleisten määräysten 42 kohdassa sanotaan, että kun jotakin farmakopean ainetta on määrätty toimitettavaksi, on annettava tarkoin farmakopean mukaista ainetta, ja että kun farmakopeassa mainittua suojamerkillä (RT) varustettua ainetta on suojatuin nimin määrätty toimitettavaksi, on annettava nimisuojaista valmistetta.

Mikäli olen saattanut havaita, ei voimassa olevassa oikeudessamme ole muita säännöksiä lääkärin lääkemääräysoikeudesta sekä sen toteuttamisesta ja asiasta aiheutuvasta vastuusta. Säännösten puuttuminen johtuu arvattavasti siitä, että asiaa on tässä lähinnä kysymyksessä olevalta osaltaan pidetty itsestään selvänä: on katsottu, että kun lääkäri kerran on vastuussa potilaalle antamastaan hoidosta, apteekin on toimitettava hänen antamansa lääkemääräykset tarkoin reseptin mukaisina. Selvää onkin, että vastakkainen periaate veisi mahdottomuuksiin. Jos nimittäin apteekkihenkilökunnalla olisi valta harkita, miten lääkemääräys toteutetaan, ei lääkärin vastuuta voitaisi enää säilyttää, ja itse asiassa apteekkihenkilökuntaan kuuluvat, useissa tapauksissa vasta farmaseuttisteilla olevat henkilöt joutuisivat viime kädessä tärkeässä kohden määräämään potilaalle annettavan hoidon laadusta. Tämä ei tietystikään olisi ollenkaan sopusoinnussa niiden yleistä turvallisuutta suojaamaan tarkoitettujen periaatteiden kanssa, joille lääkäri- ja apteekkitoimen harjoittamista järjestävä lainsäädäntö rakentuu.

Yleisesti ottaen on siis apteekki epäilemättä velvollinen toimittamaan lääkemääräyksen stricte lääkärin määräyksen mukaisesti. Mutta vielä on selvitettävä, onko lääkintöhallituksella, kuten kysymyksessä edellytetään, valta oikeuttaa apteekit toimittamaan lääkemääräykset sillä tavoin muutettuina, että apteekki katsoo annetun lääkkeen vastavan määrättyä?

Aivan muodollisesti ottaen näyttäisi myöntävä vastaus tähän kysymykseen olevan mahdollinen. Apteekkilaitoksesta 4 päivänä tammi-kuuta 1928 annetun lain (as.kok. n:o 4) 22 §:n 2 momentin mukaisesti on nimittäin lääkintöhallituksen asiana valmistaa ja noudatettavaksi vahvistaa tarpeenmukainen farmakopea. Kun ainoa löytämäni nimenomainen säännös velvollisuudesta toimittaa lääke lääkärin määräyksen mukaisena on juuri farmakopeassa ja kun hallintoviranomaisella yleensä on valta yleismääräyksiin tehdä poikkeuksia ja varauksia omiin yleismääräyksiinsä (vrt. *Merikoski*, Suomen julkisoikeuden oppikirja II s. 7), näyttäisi tulos olevan se, että lääkintöhallituksella olisi valta myöntää apteekeille harkintavaltaa lääkemääräysten toteuttamisessa. Näin ei

kuitenkaan ole asianlaita, sillä kuten uskon voineeni edellä osoittaa, Suomen oikeuden mukaan on sääntönä, jota tosin ei ole kirjoitetussa laissa julkilausuttu, apteekin velvollisuus toimittaa lääke lääkärin määräyksen mukaisena. Tätä lääkärin vastuusta johdettavaa oikeussääntöä ei voida lääkintöhallituksen hallinnollisella yleismääräyksellä kumota eikä olennaisesti modifioida.

Tämä kannanotto merkitsee *kieltävää* vastausta alussa esitettyyn kysymykseen. Minun on kuitenkin liitettävä siihen eräitä selvennyksiä ja varauksia, joiden lähtökohdaksi hyvin soveltuu eräs sodanaikainen, nyttemmin jo kumottu poikkeuksellinen järjestely.

Lääkintöhallitus antoi 7 päivänä maaliskuuta 1940 maan kaikille apteekkeille ja lääkäreille näin kuuluvan kiertokirjeen:

»Vallitsevan tilanteen johdosta on ulkomaankauppamme lääkeainesten alalla vaikeutunut. Etenkin on useiden n.s. erikoisvalmisteiden saanti kohdannut suuria vaikeuksia. Lääkärien määrätessä sellaisia erikoisvalmisteita tuottaa niiden toimittaminen apteekkeilla usein vaikeuksia, jopa se monissa tapauksissa on mahdotontakin. Tästä syystä lääkintöhallitus on yleisön lääkkeiden saannin helpottamiseksi päättänyt, että, niin kauan kuin lääkeaineiden saanti on vaikeata, apteekkeissa saadaan, huolimatta voimassaolevan farmakopean 42 kohdan viimeisen kappaleen määräyksestä, korvata lääkärin määräämä nimetyn tehtaan erikoisvalmiste toisen tehtaan tai apteekin omalla valmisteella silloin, kun lääkärin määräämää valmistetta ei ole saatavissa. Mikäli mahdollista on kuitenkin asiasta ennen lääkkeen toimittamista neuvoteltava asianomaisen lääkärin kanssa. Tällaisen korvikevalmisteen tulee kuitenkin kokoomukseen, määrään ja annostukseen nähden vastata lääkärin alunperin tarkoittamaa valmistetta, ja on ohje- tai nimilappuun merkittävä, mitä valmistetta on toimitettu. Lääkemääräystä hinnoiteltaessa on hinta otettava siitä valmisteesta, jota on toimitettu.»

Kuten näkyy, kohdistuu tarkoitettu poikkeus vain farmakopean yleisten määräysten 42 kohdan viimeiseen kappaleeseen, jonka mukaan nimisuojaista valmistetta on annettava, jos suojamerkillä varustettua ainetta on suojatuin nimin määrätty toimitettavaksi. Nimenomaisesti edellytykseksi lääkärin määräyksestä poikkeamiselle on asetettu se, että lääkärin määräämän valmisteen sijalle annettava lääke kokoomukseen, laatuun ja annostukseen nähden vastaa lääkärin alunperin tarkoittamaa valmistetta.

Viimeksi mainitussa varauksessa on nähdäkseni asian ydin. Jos tämä varaus – kuten omasta puolestani sen tarkoituksen ymmärrän – asiallisesti sisältää sen, että sijalle annettavan valmisteen tulee täysin

vastata lääkärin alunperin määräämää ominaisuuksiltaan ja vaikutuksiltaan niin, ettei esim. valmistustapa tai muu kiertokirjeessä mainitsematta jäänyt seikka voi vaikuttaa lääkkeen laatuun, on kiertokirje lainmukainen. Mutta silloin on myös pidettävä kiertokirjeessä annetusta valtuudesta poikkeavana menettelynä sitä, jos käytännössä on tähän kiertokirjeeseen vedoten apteekista annettu potilaalle esim. jotakin ominaisuuksiltaan ja vaikutuksiltaan erilaista sulfavalmistetta, kuin mitä lääkäri on määrännyt. Jos tällaisella menettelyllä on aiheutettu potilaalle terveydellistä haittaa, on vastuu apteekilla eikä lääkärillä, eikä apteekinhoitaja voi vastuusta vapautuakseen vedota puheena olevaan lääkintöhallituksen kiertokirjeeseen, sillä siinä, jos olen sen oikein ymmärtänyt, ei ole myönnetty apteekille oikeutta antaa lääkärin määräämän sijasta toisenlaista vaan vain toista, so. toisen tehtaan valmistamaa aivan samanlaista valmistetta.

Tällaisin varauksin on siis po. kiertokirjettä pidettävä lainmukaisena ainakin poikkeuksellisissa oloissa, joiden vallitessa apteekille on saatanut käydä vaikeaksi pitää saatavana kaikkia ehkä kysyttäviä erikoisvalmisteita. Silloin saattaa julkinen intressi vaatia valintavapauden antamista apteekeille edellä esitetyissä, itse asiassa varsin ahtaissa puitteissa. Mutta miten on asian laita säännöllisten olojen vallitessa? Onko siihen kieltävään vastaukseen, joka edellä on annettu alussa esitettyyn kysymykseen, säännöllisiä oloja silmällä pidettäessä tehtävä joitakin varauksia?

Vastaus on nähdäkseni hyvin selvä siihen asti, että oikeutta lääkemääräyksen asialliseen muuttamiseen ei lääkintöhallitus voi apteekeille antaa säännöllisissä oloissa vielä vähemmän kuin se voisi tulla kysymykseen poikkeuksellisten olojen vallitessa. Mutta voitaisiinko apteekki oikeuttaa antamaan toista aivan samanlaista erikoisvalmistetta lääkärin määräämän asemesta? Olen taipuvainen vastaamaan tähän kysymykseen myöntävästi nimenomaan vielä uudelleen korostaen sitä, että kysymyksessä täytyy olla *aivan samanlainen valmiste*. Asiallahan saatetaan olla käytännöllistä merkitystä esim. siinä tapauksessa, että eri lääketehaiden valmisteilla vapaan hinnanmuodostuksen vallitessa olisi hyvin erilaiset hinnat. Tällöin voisi sanotunlainen järjestely olla julkisen intressin vaatimusten mukaista. Toiselta puolen taas siitä, että tällaisen valintavallan antaminen apteekeille voisi tapahtua vain julkisen edun tyydyttämiseksi, johtuu sellainen rajoitus, ettei apteekilla olisi lupa rajoittua pitämään kaupan vain jonkun tietyn lääketehaan tuotteita ja siten pakottaen yleisö niitä ostamaan.

Helsingissä 16 päivänä tammikuuta 1949.

Lausunto Helsingin yliopiston apteekille 31. 8. 1951 kysymyksestä, onko apteekkaria pidettävä virkamiehenä rikoslain mielessä.

Rikoslain 2 luvun 12 §:n mukaan ovat virkamiehiä rikoslain mielessä »valtion virkamiehet, samoin ne, jotka ovat asetetut hoitamaan kaupunkien, kauppala- ja maalaiskuntien, seurakuntien tai muiden yhteisöjen tahi esivallan vahvistamien yleisten laitosten tahi säästösten asioita, sekä ne virka- ja palvelusmiehet, jotka ovat sellaisten virka- tahi hallintokuntien käskynalaiset, ynnä muut, jotka ovat määrättyt tahi valitut julkiseen toimeen tai julkista asiaa toimittamaan». Tämän säännöksen määrittelemä virkamiehen käsite on laajempi kuin vastaava käsite eräissä toisissa, varsinaisen virkamiesoikeuden alaan kuuluvissa laeissa. Mutta joka tapauksessa jää myös rikoslain virkamieskäsitteen rajoitukseksi virkasuhteen yleinen luonne: virkasuhde on julkisoikeudellinen, hallintotoimella eikä sopimuksella perustettu oikeussuhde, joka toiselta puolen perustaa virkamiehelle veloituksen hoitaa määrättyjä tehtäviä, ja toiselta puolen takaa hänelle tehostetun suojan näiden tehtävien hoitamisessa (vrt. *Merikoski*, Suomen julkisoikeuden oppikirja I, s. 69).

Oikeuskäytännössä on rikoslain virkamieskäsitteen piiriä vielä supistettu siitä, minkälaiseksi se tässä esitettyjen yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden mukaan näyttäisi määräytyvän. Niinpä on Korkein oikeus katsonut, ettei kunnallista vanginkuljettajaa eikä maaherran nimismiespiiriin määräämää vanginkuljettajaa voitu pitää virkamiehenä rikoslain tarkoittamassa merkityksessä (Päät. 13. 7. 1917 Tied. 403 ja 1. 2. 1929 Tied. N:o 62). Niinikään on Korkein oikeus omaksunut sen käsityksen, ettei Helsingin raitioteiden piletintarkastajaa voitu lukea rikoslain 2 luvun 12 §:n tarkoittamiin virkamiehiin (Päät. 18. 1. 1927 Sel. N:o 3). Mainittakoon tässä yhteydessä, että niissä oikeuskäytännössä esiintyneissä tapauksissa, joissa nimismiehen määräämien huvitilaisuuksien järjestysmiesten ja kaupungin kansanpuistojen vahtien väkivaltainen vastustaminen on rangaistu virkamiehen vastustamisena, ei ole ollut kysymys rikoslain 2 luvun 12 §:n mukaisen rikoslain yleisen virkamieskäsitteen soveltamisesta, sillä rikoslain 16 luvun 1 §, jonka perusteella rangaistukset on näissä tapauksissa tuomittu, koskee paitsi virkamiehiä rikoslain 2 luvun 12 §:n mielessä, myös niitä, jotka on määrätty tai valittu olemaan julkisessa toimituksessa apuna, sekä vartijoita ja virkamiehiä ja palvelusta toimittavia sotilaita.

Kun tämän selvittelyn valossa käydään selvittelemään apteekkarien oikeudellista asemaa, on syytä heti aluksi todeta, että siinä — sellaisena

kuin se on järjestettynä 4. 1. 1928 apteekkilaitoksesta annetulla lailla (as.kok. n:o 4) — on sekä julkis- että yksityisoikeudellisia piirteitä. Laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta (as.kok. n:o 122/1922) mainitsee apteekkiliikkeen ns. ohjesääntöisten elinkeinojen joukossa (3 § 3 kohta). Apteekkari harjoittaa liikettään omalla riskillään ja liikemäisesti. Toiselta puolen hän taas on velvollinen pitämään liikkeensä käynnissä hoitaen sitä julkisen valvonnan ja henkilökohtaisen vastuun alaisena voimassa olevien yleisohjeitten ja asianomaisten valvontaviranomaisten antamien erityisohjeitten mukaisesti.

Ilmeistä on kuitenkin, että apteekkari ei sovi rikoslain virkamieskäsitteen sisälle. Apteekki ei ole minkään julkisen yhteisön omistama laitos eikä sitä myöskään voida pitää rikoslain 2 luvun 12 §:n tarkoittamana »yleisenä laitoksena tai säätöksenä». Apteekkari ei liioin ole »määrätty tai valittu julkiseen toimeen tai julkista asiaa toimittamaan». Hän ei tehtävässään nauti sellaista julkisoikeudellista suojaa, joka virkamiessuhteessa säännönmukaisesti liittyy virkavastuuseen. Hänen toimiaan ei myöskään tueta julkisella pakkovallalla, niin kuin on asianlaita virkamiesten virkatoimien suhteen. Että hänen julkisoikeudellista vastuutaan suhteessa valtioon ei ole tarkoitettu jättää rikoslain vastuujärjestelmän varaan ilmenee erityisen selvästi siinä, että vastuusta ja sanktioista on apteekkilain 16 ja seuraavissa pykälissä erikseen säädetty. Minkälaisiin yllättäviin seuraamuksiin päädyttäisiin, jos vastakkainen kanta omaksuttaisiin, käy ilmi esim. seuraavasta: Jos apteekkarin toimia pidettäisiin julkisena hallintotoimintana, voisi valtio joutua toissijaiseen vastuuseen hänen yksityiselle aiheuttamastaan vahingosta (vrt. laki valtion vastuunalaisuudesta virkamiehen aikaansaamasta vahingosta, as.kok. n:o 42/1927, § 5).

Vastaan näin ollen epäilyksittä *kieltäen* alussa esitettyyn kysymykseen: *apteekkari ei ole virkamies rikoslain mielessä.*

Mainitsen lopuksi, että samaan tulokseen on päätyntä lääkintöhallituksen asessori, lakitieteen tohtori Aaro Ahtee kirjoittaessaan »apteekkiliikkeen harjoittamisen oikeudellisesta luonteesta» Lakimiehessä 1947 (s. 90—108). Hän lausuu mm. seuraavaa (s. 106): »Kaikki edellä luetellut julkisoikeudelliset piirteet yhdessä antavat apteekkilaitokselle varsin pitkälle menevän erikoisleiman. Apteekit muistuttavat monessa suhteessa julkisia laitoksia ja apteekkarit ovat jossain määrin samanlaisessa asemassa kuin valtion virkamiehet. — — — Juridisesti katsoen mainittu rinnastus kuitenkin luonnollisesti menee liian pitkälle. Virkamiehiä apteekkarit eivät ole edes rikoslain 2 luvun 12 §:n käsittämässä varsin laajassa merkityksessä. Apteekkihenkilökuntaan kuuluvat eivät

toimi virkamiehen edesvastuulla. Heidän suhteensa valtioon kieltämättä erinäisissä kohdin muistuttaa virkasuhdetta, mutta olisi kuitenkin liian uskallettua käyttää siihen nojautuvaa analogista tulkintaa selvittäessä apteekkihenkilökunnan ja valtion välisiä oikeussuhteita.»

Helsingissä 31 päivänä elokuuta 1951.

Lausunto Helsingin yliopiston apteekille 29. 5. 1954 lääkevaraston pitämiseen myönnettyä lupaa koskevasta vallituksesta.

Kuuluuko valitus luvan myöntämisestä Helsingin yliopiston apteekille lääkevaraston pitämiseen Korkeimmassa hallinto-oikeudessa lopullisesti ratkaistaviin asioihin vai onko tällainen asia siirrettävä hallituksen ratkaistavaksi.

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta 22 päivänä heinäkuuta 1918 annetun lain (as.kok. n:o 74) 5 §:ssä säädetään, että jos tämä tuomioistuin katsoo valituksen koskevan kysymystä, jonka ratkaisu pääasiassa riippuu päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta, on asia jätettävä Hallituksen ratkaistavaksi. Jos tällaisessa asiassa on kysymys myös siitä, onko päätös tai toimenpide lainvastainen, on Korkeimman hallinto-oikeuden annettava siitä lausuntonsa, jota on pidettävä lopullisena.

Nämä säännökset ovat ilmauksena periaatteesta, jonka mukaan toimivallan jakaminen valitusasioissa maan hallituksen ja Korkeimman hallinto-oikeuden kesken on tapahduttava siten, että ns. sidotun hallintotoiminnan piiriin kuuluvat eli laillisuuskysymykset sijoitetaan ylimmänasteisen hallinto-oikeudellisen yleistuomioistuimen toimivalta-
piiriin, kun taas vapaaharkintaisen hallintotoiminnan piiriin luettavat eli ns. tarkoituksenmukaisuus- (sopivuus-) kysymykset kuuluvat hallituksen lopullisesti ratkaistaviksi.

Raja sidotun ja vapaaharkintaisen hallintotoiminnan välillä tuskin on yleisillä säännöillä täsmällisesti osoitettavissa (vrt. *Aura*, Tarkoituksenmukaisuusharkinta ja sen käyttämiseen oikeuttavat oikeussäännökset, LM 1950 ss. 6–22). Tämä raja näyttää olevan epämääräinen ja liikkuvainen, mutta rajan määrittämiseksi voidaan kyllä esittää kummankin ryhmän luonteenomaisia piirteitä ja erittäinkin asettaa eräitä poissulkevia sääntöjä, jotka osoittavat mikä ei ole vapaata harkintaa (ks. tarkem-

min *Merikoski*, Användningen av fri provning inom förvaltningen, NAT 1952 ss. 247–276). Viime kädessä on vapaaharkintaisen hallintotoiminnan alan määrääminen kuitenkin puhtaasti positiivisoikeudellinen kysymys: eri asiaryhmiä koskevia säännöksiä tulkitsemalla on koetettava päästä selville siitä, onko lainsäätäjä tarkoittanut sitoa hallintoviranomaisen asian ratkaisussa vai jättää sille vapaan harkintavallan.

Helsingin yliopiston apteekin lääkevarastoja koskevat perussäännökset sisältyvät apteekkilaitoksesta 4 päivänä tammikuuta 1928 annetun lain (as.kok. n:o 4) 10 §:ään, sellaisena kuin se on muutettuna 29 päivänä kesäkuuta 1953 annetulla lailla (n:o 301). Pykälän toisessa momentissa on lääkevarastoista yleisesti säädetty, että apteekkari saa lääkintöhallituksen kussakin tapauksessa antamalla luvalla pitää paikkakunnalla, jossa ei ole apteekkia ja jossa sellainen ei olisi taloudellisesti kannattava, lääkevarastoa rajoitetun apteekkiliikkeen harjoittamista varten, katsomatta siihen, kuuluuko paikkakunta apteekin sijaitsemisalueeseen. Tällaista lupaa, jonka lääkintöhallitus harkintansa mukaan voi peruuttaa, ei kuitenkaan voida antaa, jos lääkevaraston hoito ja valvonta liikenneyhteyksien vuoksi olisi hankalaa. Pykälän kolmannessa momentissa sanotaan, että Helsingin yliopistolla on oikeus lääkintöhallituksen kussakin tapauksessa antamalla luvalla pitää lääkevarastoja, edellisessä momentissa mainituista rajoituksista huolimatta, sellaisilla paikkakunnilla, joilla on suuria sairaaloita. Pykälän viidenteen momenttiin sisältyvän valtuutuksen perusteella voidaan tarkempia määräyksiä lääkevarastoista antaa asetuksella. Tähän nojautuen on 18 päivänä joulukuuta 1953 annetulla asetuksella (as.kok. n:o 508) tehty eräitä lisäyksiä 7 päivänä helmikuuta 1947 lääkevarastoista annettuun asetukseen (n:o 113). Asetuksessa säädetään nyt muun muassa, että suurella sairaalalla apteekkilaitoslain mielessä tarkoitetaan sairaalaa, jossa on vähintään 90 sairassijaa, ja että Helsingin yliopiston apteekin lääkevarastossa saadaan valmistaa apteekkitavaroita ja näitä sekä muita tavaroita myydä samoin edellytyksin kuin apteekkien osalta on säädetty.

Näitä säännöksiä tarkasteltaessa voidaan panna merkille, etteivät ne sisällä mitään, joka osoittaisi apteekkarilla yleensä ja Helsingin yliopiston apteekilla erityisesti olevan oikeuden saada lupa lääkevaraston pitämiseen määrätyllä paikkakunnalla. Luvan myöntäminen on jätetty hallintoviranomaisen harkinnan varaan. Tämä käy kaikella toivottavalla selvyydellä ilmi lain 10 §:n toisesta momentista, jonka mukaan lääkintöhallitus voi harkintansa mukaan peruuttaa apteekkarille lääkevaraston pitämiseen antamansa luvan. Kun lainsäätäjä on näin tarkoittanut

tehdä luvan *peruuttamisenkin* harkinnasta riippuvaksi, vaikka oikeusjärjestys yleensä suojaa jo syntynyttä oikeustilaa tehokkaammin kuin mahdollisuutta uuden oikeuden saamiseen, voitaneen ilmeisenä pitää, ettei lain tarkoituksena ole ollut perustaa apteekinhaltijoille subjektiivisia oikeuksia lääkevarastojen perustamislupien saamiseen.

Näin johtaa lääkevarastoja koskevien *oikeussäännösten* tarkastelu siihen tulokseen, että luvan antaminen lääkevaraston perustamiseen on *harkinnanvarainen asia*.

Ei myöskään *oikeuskäytännön* tarkastelu näytä voivan järkyttää tätä lopputulosta. Selviä linjoja, joita seuraten erilaisten lupa-asiain luokittelu sidottuun ja vapaaharkintaiseen hallintotoimintaan olisi toimitettavissa, ei oikeuskäytännössä ole vakiintunut. Praxis joutuu tätä jakoa tehdessään turvautumaan eri asioita koskevien säännösten tulkintaan, säännösten, joita laadittaessa sidotun ja vapaaharkintaisen hallintotoiminnan väliseen eroon ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota, joissakin tapauksissa tuskin ollenkaan (vrt. *Aura*, em.kirj. LM 1950 s. 9).

Hallituksen ratkaistaviksi on KHO:sta siirretty mm. kulkukauppalupia koskevat asiat (ks. esim. KHO 1942 II 663) sekä kysymykset luvista ampuma-aseiden ja -tarpeiden, räjähdysaineiden sekä myrkyllisten aineiden (ns. toisen luokan myrkkujen) kaupan harjoittamiseen (KHO 1939 II 403; 1939 II 2793 a ja 2793 b). Lopullisesti on KHO käsitellyt mm. autokoulujen perustamislupa-asiat (KHO 1948 II 583), kahvila- ja ruokaliikkeiden harjoittamisluvat (KHO 1939 II 152) ja luvat kiinteistöväliittäjän ammatin harjoittamiseen (KHO 1948 II 557). Apteekkioikeuksien suhteen on KHO omaksunut sen kannan, että valtioneuvostolla ei ole vapaata harkintavaltaa tällaista oikeutta myöntäessään, vaan asia voidaan laillisuuskysymyksenä saattaa KHO:n tutkittavaksi (KHO 23. 5. 1951 n:ot 2852–2853).

Kuten sanottu määräytyvät ratkaisut oikeuskäytännössä lähinnä eri säädösten tulkinnan pohjalla. Eräällä yleisluontoisella näkökohdalla voidaan kuitenkin ajatella olevan merkitystä näitä asioita ratkaistaessa. Kun oikeusjärjestyksemme tunnustaa elinkeinovapauden periaatteen, on ajateltavissa – huomioon ottaen myös kansalaisten omaisuuden ja työvoiman suojaa koskevat säännökset hallitusmuodon 6 §:ssä – että paljon keskenään samanlaisia tapauksia käsittävät varsinaiset elinkeinolupa-asiat paremminkin kuuluvat sidotun hallintotoiminnan piiriin kuin yksittäistapauksittain ratkaistavat, monista eri edellytyksistä riippuvat ja julkisen edun huomioonottamista edellyttävät konsessionluontoiset asiat. Tässä yhteydessä on syytä erityisesti huomauttaa siitä, ettei KHO:n apteekkioikeusasioissa omaksuma kanta johda sellaiseen pää-

telmään, että myös lääkevarastojen perustamislupa-asiat olisi luettava sidotun hallintotoiminnan alaan kuuluviksi. Apteekkioikeusasiassa ei näet ole kysymys perustamisluvasta sellaisenaan, vaan valinnasta useiden hakijain kesken. Apteekkioikeus on annettava sille hakijoista, joka »huomioonottaen hakijan taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto, katsotaan ansiokkaimmaksi». Säännös rinnastuu täysin hallitusmuodon vahvistamiin »yleisiin ylennysperusteisiin» ja soveltuu valinnan objektiivisuutta korostavana hyvin oikeussäännöksenä sovellettavaksi.

Kun Helsingin yliopiston apteekin lääkevaraston pitämistä ilmeisestikään ei voida asettaa yhteyteen elinkeinovapauden periaatteen kanssa, ei tästä periaatteesta yhtä vähän kuin oikeuskäytännöstäkään voida saada tukea sille ajatukselle, että yliopistolla olisi oikeus saada lupa lääkevaraston perustamiseen.

Olen näin ollen päätenyt siihen tulokseen, että Helsingin yliopiston apteekille annettava lupa lääkevaraston perustamiseen on — miltä kannalta asiaa sitten katsotaankin — käsiteltävä vapaan harkinnan piiriin kuuluvana asiana. Oikeuskysymyksinä on asiassa tietenkin tutkittava, että hakemus on tehty laillisessa muodossa sekä että paikkakunnalla, jolle lääkevarasto aiotaan perustaa on suuria sairaaloita. Niinkään kuuluu asian laillisuuspuoleen se, että vapaalle harkinnalle asetettavia oikeudellisia rajoja ei ole lupa ylittää (ks. tarkemmin kirj. NAT 1952 ss. 252—256). Mutta jos oikeudelliset edellytykset todetaan täytetyiksi, on itse luvanmyöntämiskysymys ratkaistava tarkoituksenmukaisuusharkinnan piiriin kuuluvana asiana sekä ensimmäisessä käsittelyasteessa että valitusinstanssissa.

Kun puheena olevaa laatua olevassa asiassa tehty valitus koskee kysymystä, jonka ratkaisu riippuu päätöksen tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta, on asia — korkeimman hallinto-oikeuden annettua lausuntonsa oikeuskysymyksistä — jätettävä hallituksen ratkaistavaksi.

Helsingissä, 29 päivänä toukokuuta 1954.

Lausunto kauppa- ja teollisuusministeriölle 4. 11. 1954 kaupunkien privilegiosta ja »yleisestä tarpeesta» pakkolunastuksessa.

Enso-Gutzeit Osakeyhtiö on 1. 6. 1954 päivätyssä valtioneuvostolle osoittamassaan anomuksessa pyytänyt, että valtioneuvosto myöntäisi sille oikeuden pakkolunastaa erään Vehkalahden pitäjän Summan

jakokunnan omistaman vesialueen, jonka yhtiö katsoo tarvitsevänsä satama-alueeksi lähinnä Summan paperitehdasta varten.

Anomuksen johdosta valtioneuvostolle antamissaan kirjoituksissa ovat Kotkan ja Haminan kaupungit esittäneet, että anomus olisi hylättävä. Kotkan kaupunki lausuu kirjoituksessaan mm., että »luvan myöntäminen Enso-Gutzeit Oy:lle sellaisen julkisen sataman perustamiseen Vehkalahden pitäjän Summan kylässä kuin mitä sen pakkolunastushakemus tarkoittaa, olisi *loukkaus kaikkia maan merikaupunkeja kohtaan*, joilla on satama ja näiden kaupunkien *privilegioitten syrjäyttämistä*, mikä ei ole mahdollista, koska privilegioilla on perustuslain luonne ja vahvuus.» Anomusta ei voitaisi hyväksyä myöskään sen vuoksi, että suunniteltu pakkolunastus ei tapahtuisi »yleiseen tarpeeseen», niinkuin pakkolunastuslaki vaatii. Kirjoitukseensa on Kotkan kaupunki liittänyt Kaupunkiliiton toimiston 7. 10. 1954 antaman lausunnon, jossa esitetään näkökohtia kaupungin omaksuman kannan tueksi.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on kirjeellään 29. 10. 1954 pyytänyt minua antamaan lausunnon asiassa. Tässä tarkoituksessa on nähtäväkseni lähetetty seuraavat asiakirjat: 1) Enso-Gutzeit Osakeyhtiön hakemus, 2) Satamakomitean lausunto, 3) Merenkulkuhallituksen lausunto, 4) Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön lausunto, 5) Tie- ja vesirakennushallituksen lausunto, 6) Kotkan kaupungin kirjelmä, 7) Haminan kaupungin kirjelmä, 8) Kaupunkiliiton kirjelmä, 9) Kymen lääninhallituksen lausunto, 10) Vehkalahden piirin nimismiehen lausunto, 11) Vehkalahden kunnanvaltuuston lausunto ja 12) Summan jakokunnan lausunto.

Ymmärrän, että lausuntoani on tarkoitettu pyytää huomion kohteiksi tulleista oikeudellisista kysymyksistä, s.o. siitä 1) mitä merkitystä kaupunkien privilegioilla saattaa olla tässä pakkolunastusasiassa, sekä siitä 2) onko pakkolunastuslain edellyttämä yleinen tarve tässä tapauksessa olemassa.

Näin saamani tehtävän täyttämiseksi esitän kunnioittaen seuraavan:

I

Erimielisyyttä ei ole siitä, etteikö voimassa oleva valtiosääntömme edellytä mahdolliseksi säätyprivilegioitten olemassaoloa. Vuoden 1919 hallitusmuoto täytäntöönpanolakineen ei tosin nimenomaan vahvistanut säätyjen erioikeuksia, mutta se ei myöskään niitä kumonnut. Hallitusmuotoreformi jätti koskemattomaksi vuoden 1906 valtiopäivä-

järjestyksen 60 §:n 3 momentin, jonka mukaan säätyjen erioikeuksista oli voimassa, »mitä ylempänä perustuslaista on säädetty». Vastaavanlainen säännös on myös vuoden 1928 VJ:n 67 §:n 3 momentissa. Kun tämä ns. perustuslainsäädäntömenettelyyn viittaava säännös olisi tarkoitukseton, ellei säätyerioikeuksia olisi ollenkaan olemassa, on tieteistöopissa yleisesti katsottu, että vuoden 1919 HM ei ole poistanut vuosina 1723 ja 1789 annettuja säätyerioikeuksia. Lainsäädäntökäytännöstä voidaan nykyisen hallitusmuodon voimassaoloajalta osoittaa toistakymmentä tapausta, joissa privilegiosuoja on johtanut ns. perustuslainsäädäntömenettelyn käyttämiseen. Papiston erioikeudet ovat useimmissa tapauksissa olleet aiheena tällaisen kvalifisoidun menettelyn käyttämiseen. Mutta eräissä tapauksissa on siihen turvautuminen aiheutunut aateliston ja porvariston privilegioista. Näin lienee ollut asianlaita mm. ruplaveron lakkauttamislain suhteen (as.kok. n:o 293/1924). Ja nimenomaan juuri porvariston privilegioista johtui, että laki pormestarin ehdottamis- sekä neuvosmiesten ja maistraatinsihteerien valitsemisoikeudesta (as.kok. n:o 302/1927) saatettiin voimaan perustuslainsäädäntömenettelyä seuraten (tarkemmin kirjoituksessani »Verolakiehdotuksen käsittelyjärjestyksestä», Lakimies 1953, ss. 893—895).

Mitä erityisesti tulee porvariston erioikeuksiin, katsottaneen ne yleisesti voitavan johtaa 23. 2. 1789 annetusta vakuutuskirjasta (vrt. kuit. Tullilainsäädäntökomitea, Kom.miet. 2/1921, s. 55). Varsin epäselvää on kuitenkin, mitä näistä privilegioista voidaan pitää nykyisin voimassa olevina sellaisin vaikutuksin, että niihin kajoaminen edellyttäisi perustuslainsäädäntöjärjestyksen käyttämistä. Selvin on asia vuoden 1789 privilegiokirjan 3 ja 6 §:ssä tarkoitettujen asioiden osalta. Nämä pykälät eivät näet enää ole edes muodollisesti voimassa alkuperäisessä muodossaan, vaan ovat sijalle tulleet 8. 12. 1873 annetun asetuksen säännökset, jotka taas ovat eräiltä osin tulleet kumotuiksi v:n 1906 valtiopäiväjärjestyksellä ja lailla as.kok. n:o 302/1927. Privilegiokirjan 5 § sekä 2 §:n viimeinen »momentti» on nimenomaan kumottu 31. 3. 1879 annetulla elinkeinoasetuksella. Muiltakin osin on 2 § menettänyt merkityksensä erittäinkin tuoteplakaatin syrjäytymisen, elinkeinovapauden periaatteen toteuttamisen ja desuetudon vaikutuksesta. On tuskin ajateltavissa esim. että jokin kaupunki vaatisi, privilegioihin vedoten, valtion hankintoja toimitettaviksi huutokauppamenettelyä käyttäen. P.o. pykälän julkilausumista periaatteista ei positiivisessa oikeudessa liene jäljellä muuta kuin kielto käyttää kauppamerenkulkuun Suomen paikkakuntien välillä muita kuin suomalaisia aluksia. Tästäkin kiellosta

on tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä tehty poikkeus (laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta, as.kok. n:o 122/1919, 1 § laissa 858/1941; elinkeinoasetus 31. 3. 1879, 13 §; *Mechelin-Hjelt*, Storfurstendömet Finlands grundlagar, Helsingfors 1891, s. 185—187; *Gustaf Schybergson*, Storfurstendömet Finlands grundlagar jämte organiska författningar, Helsingfors 1907, s. 384 ss.).

Kun vielä viitataan 4 §:n osalta HM 50 §:ään ja lakiin kunnallisen jaoituksen muuttamisesta sekä todetaan, että 8 § ei sisällä jatkuvasti vaikuttavia säännöksiä, käykin selväksi, että vuoden 1789 privilegiokirjan säännöksistä vain 1 ja 7 §:n sisältämillä voidaan ajatella olevan nykyisin merkitystä.

Säätyerioikeuksissa on havaittavissa erilaisia aineksia, ja niitä on tieteisopissa jaoitettu eri tavoin. Niinpä *Erich* sanoo (Suomen valtio-oikeus I, Helsinki 1924, ss. 222—223), että laadultaan nämä oikeudet alkuperäisesti ovat olleet valtiollista laatua (ritariston ja aatelin edustus-oikeus sekä yksinomainen oikeus erinäisiin virkoihin) taikka lähinnä yhteiskunnallista luonnetta (verovapaus, eräät eläke-edut, forum privilegiatum, yksinomainen oikeus eräänlaisen maan omistamiseen) taikkapa puhtaasti yksityisoikeudellista luonnetta. *Sundberg* jaoittelee v:n 1789 vakuutuksen 1 §:ssä erikseen luetellut etuudet ja oikeudet kaupunkien esineoikeuksiin (*Jord*, *Hus*, *Hemman* etc.) ja elinkeino-oikeudellisiin privilegioihin (*Handel* och *Sjöfart*, *närings* och *rörelser*). Hän käyttää myös jakoa kaupungeille yleisesti myönnettyihin oikeuksiin ja eri kaupungeille yksittäin annettuihin etuuksiin (*Den svenska stapel-stadsrätten*, Stockholm 1927, erit. ss. 448—449).

Kaupunkiliiton lausunnossa näyttää kaupunkien oikeus sataman pitämiseen eli satamaoikeus siihen liittyvine tuulaakioikeuksineen ja tullihuoneitten pitovelvollisuuksineen tahdotun johtaa vuoden 1789 vakuutuksen 1 §:stä. Kysymys siitä, onko tämä oikeus näin konstruoitavissa vai olisiko ehkä paremminkin nojaututtava vakuutuksen 7 §:ään, saa tässä jäädä avoimeksi. Riittää sen toteaminen, että käytännössä on katsottu tapulikaupungeilla ja niihin verrattavilla olevan satamaoikeus. Kokonaan eri kysymys on se, minkä asteista suojaa tämä oikeus nauttii valtiota vastaan. Viittaaan vain lyhyesti siihen, että Hämeenlinnan, Joensuun, Lahden, Mikkelin, Tammisaaren, Iisalmen, Jyväskylän, Savonlinnan, Uudenkaarlepyyn ja Naantalin tullikamarit lakkautettiin asetuksella n:o 40/1922 sitten kun eduskunta oli tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä antanut tähän suostumuksensa (ks. hallituksen esitys n:o 22/1921 vp., s. 35). Tämä toimenpide merkitsi näiden kaupunkien tapulikaupunkiluonteen häviämistä (vrt. *Sundberg* s. 407).

Hallituksen esitys n:o 37/1921 vp. korvauksen maksamisesta näille kaupungeille niiden hankkimista tullirakennuksista ja rautatieraiteista ei tullut eduskunnassa loppuunkäsittelyksi (asian myöhemmistä vaiheista ks. Kom.miet. n:o 3/1932, s. 9 ja 78–80). Vielä on syytä tässä yhteydessä viitata lakiin asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä (as.kok. n:o 79/1922). Tämän perustuslainsäädäntöjärjestyksessä voimaan saatetun lain 1 §:n 2 kohdan (110/1930) mukaan kuuluvat tasavallan presidentin lopullisesti ratkaistaviksi mm. »kaupunkien ja kauppalain perustaminen ja niiden erioikeudet».

Mutta kysymys kaupunkien satamaoikeuden suojan asteesta voidaan sekin, tämän lausunnon tarkoitukseen katsoen, jättää avoimeksi. Asian ydin nyt esillä olevassa tapauksessa ei näet ole siinä, minkä asteista suojaa kaupunkien satamaoikeudet nauttivat, vaan siinä, *onko kaupungeilla satamamonopoli*. Kaupunkiliiton lausunnossa vastataan kysymykseen myönteisesti. Myös Kotkan kaupungin lausunnossa sanotaan, että suunnitellun uuden sataman perustaminen Summaan olisi kaupunkien privilegioitten syrjäyttämistä, »mikä ei ole mahdollista, koska privilegioilla on perustuslain luonne ja vahvuus».

Satamamonopolikysymystä tarkasteltaessa on syytä ensiksi lainata tähän täydellisemmässä muodossa pari kirjallisuudessa esitettyä lausumaa, joihin Kaupunkiliiton lausunnossa viitataan.

Ståhlberg (Lait ja asetukset maalaiskuntain hallinnosta, 3 pain. 1926, ss. 137–138): »Varsinaista satamaa ei voida perustaa maalaiskuntaan. Satamain perustaminen, voimassapitäminen ja satamamaksujen kantaminen kuuluu varsinaisesti kaupungeille, mutta sellainen voi olla kauppallakin ja myöskin taajaväkinen yhdyskunta voi saada satamaoilonsa järjestetyksi. *Satamamaksuja ynnä muita liikennemaksuja, joita koskevat päätökset on alistettava valtioneuvoston vahvistettaviksi, suoritetaan kaupungille sellaiseltakin osalta kaupungin satama-aluetta, joka ulottuu maalaiskunnan piiriin, jopa tuulaakiveroa kaupungin satama-alueestakin erillään olevasta maalaissatamasta viedyistä tai sinne tuoduista tavaroista, kun vain selvitys niistä on toimitettu ja tullimaksut suoritettu kaupungin tullikamarin kautta. Sitä vastoin maalaiskunnat, samaten kuin yksityiset ja yhtiötkin saavat omista vesialueistaan, jos niitä käytetään muuten kuin kulkuväylänä, ottaa sellaisia maksuja kuin haluavat tarvitsematta siihen viranomaisten vahvistusta.*»

Sama, Suomen hallinto-oikeus, Yleinen osa, 2 pain. 1931, s. 808: »Satamain perustaminen, järjestäminen ja kunnossa pitäminen sekä satamamaksujen kantaminen on yleensä kaupunkien ja kauppalain

kunnallisia, jopa taajaväkinen yhdyskuntakin voi saada satamaolonsa järjestetyksi.»

Tammio, Yksityisestä alueesta satamapiirissä, SKL 1929 ss. 170–171: »Kaupunkien satamain alkuna ovat olleet eri seuduille muodostuneet satamapaikat, jotka myöhemmin kaupunkien perustamisen yhteydessä on vahvistettu asianomaisten kaupunkien satamiksi kaupunkien saadessa erioikeuden sataman pitoon. Tähän erioikeuteen sisältyi omistus- tai käyttöoikeus satama-alueeseen sekä oikeus järjestää sataman hallinto. Kaupungeille myönnettiin sittemmin oikeus erityisten julkisoikeudellisten maksujen, satama- ja liikennemaksujen kanton. Kaupunkiemme satamaerioikeus tuli vahvistetuksi mm. vuonna 1789 annetussa kaupunkien ja porvariston etuoikeuskirjassa, jossa kaupunkien sitä ennen saamat erioikeudet ikuisiksi ajoiksi vahvistettiin. Tämän jälkeen perustetuille kaupungeille on perustamiskirjoissa vahvistettu oikeus satamaan.»

Todettuaan, että silloisen kaupunkien kunnallislain 41 §:ssä puhutaan kaupunkien satamamaksuista, että kauppalat ovat mm. satamaky-symyksen suhteen rinnastettavissa kaupunkeihin ja että myös taajavä-kisille yhdyskunnille on 15. 6. 1898 annetussa asetuksessa myönnetty oikeus satamain perustamiseen, *Tammio* jatkaa:

»Satamalaitosta on siis pidettävä kaupunkien, kauppala- ja taaja-väkinen yhdyskuntain kunnallisasiana, jotavastoin *maalaiskuntaan ei voida perustaa varsinaista satamaa sanan julkisoikeudellisessa merki-tyksessä*. Tosin voi maaseudullakin olla olemassa satama- tai lastaus-paikkoja, mutta näiden käyttö on, mikäli tällaiset alueet eivät, kuten eräissä poikkeustapauksissa on asianlaita, kuulu osana kaupungin satamaan, kokonaan yksityisoikeudellisten säännösten alainen ja nii-den hallinto sekä laivojen suoritettavat maksut ovat yksinomaan aluei-den omistajain määrättävissä, valtion viranomaisista riippumatta.»

Hällfors, Katsaus Oulun kaupungin sataman kehitykseen, Oulu 1921, s. 12: » — — — samoin myös sataman omistus- ja hallinto-oikeus vakuutettiin kaupungeille niiden perustamisen yhteydessä erioikeute-na. Ainoastaan poikkeustapauksissa, milloin kysymys oli varsinaisista linnasatamista, niiden hallinto pysytettiin välittömästi valtion huostas-sa. — — — Kun sittemmin vuoden 1879 elinkeinolaissa lopullisesti porvariston etuoikeudet elinkeinoihin nähden lakkautettiin, siirtyivät ne erioikeudet, jotka edelleen koskemattomina säilyivät, hallinnolliselle kaupunkikunnalle. Näiden erioikeuksien joukossa oli yhtenä tärkeim-mistä pidettävä kaupunkien satamaoikeutta.»

Useampia sitaatteja tuskin tarvitaan sen osoittamiseksi, että satama-monopoli-ajatukselle ei löydy tukea Suomen kirjallisuudesta. *Sundberg* sanookin edellä mainitussa teoksessaan, jossa myös Suomen olojen kehitys on otettu huomioon, siv. VII, 225 ja 461 näin: »I stapelstadsrätens utveckling från 1614 års handels- och seglationsordning till närvarande tid bör man enligt mitt förmenande särskilja tvenne skeden, ett äldre, den merkantilistiska, ett yngre, det liberala. Stapelstadsbegreppet har under den förra perioden såväl näringsrättsligt som tulladministrativt innehåll, medan under det nuvarande liberala tidevarvet allenast det förvaltningsrättsliga kvarstår. Gränsen mellan tidskedena utgör näringsfrihetens genombrott med den återspeglning detta erhöill å det administrativa området.» — — — »Med 1864 års kungl. förordning om utvidgad näringsfrihet försvann emellertid återstoden av det gamla stapelstadsmonopolet. — — — En var svensk man eller kvinna blev nu berättigad att i stad eller å landet idka handelsrörelse och att till utrikes ort utföra eller därifrån införa varor, ävensom att reda i skepp för såväl inrikes som utrikes fart — — — Härmed hade varje företrädesrätt till handel med utlänningar för stapelstädernas borgare upphört. Stapelsradsrättens näringsrättsliga betydelse var därmed också all.» — — — »Icke heller har stapelstadsrätten någon monopolistisk privilegiekaraktär i den meningen, att förtullningsförmåner ej skulle kunna beviljas andra orter än stapelstäder. Nästan lika länge som institutet existerat, hava sålunda orter utan vare sig stapelstads- eller stadsrätt av Kungl. Maj:t tillerkänts viss seglationsfrihet; det äldsta exemplet bjuda de gotländska lanthamnarna. Efter näringsfrihetens genombrott hava också stapelstädernas företrädesrättigheter genom tullstadgorna steg för steg minskats, i det övriga tullplatser liksom i vissa fall även andra orter erhållit alltmer vidsträckt förtullningsrätt; helt hava de dock ej försvunnit.»

Toinen ruotsalainen kirjoittaja *Torsten Nothin* sanoo mm. seuraavaa: »Något verkligt monopol, som för städerna såsom sådana innebär en förmån på bekostnad av landsbygden, finnes egentligen icke» (Städernas särskilda skyldigheter och rättigheter i förhållande till staten, Stockholm 1922, s. 138). »Numera torde stapelstadsrätten vila på uteslutande tulltekniska skäl» (s. 139). »Då i äldre tider stadsrättigheter söktes och beviljades, leddes man av näringspolitiska synpunkter. Strävan att genom koncentration av näringslivet åstadkomma detsamma höjande var grundläggande för hela 'stadspolitiken'. Nu hava städerna berövats varje särställning härutinnan. Sant är visserligen, att handeln och i viss mån även industrien till stor del äro bundna vid stä-

derna, men detta har ej sin grund i någon städernas rättsliga monopolställning på området» (s. 152).

Näin on elinkeinovapauden toteuttaminen Ruotsissa poistanut kaupunkien satamaoikeudelta sen aikaisemman elinkeino-oikeudellismopolistisen sisällön. Meidän maamme on käynyt läpi samat kehitysvaiheet. Satamaoikeuden olennaisimmaksi sisällöksi on jäänyt sen hallinto-oikeudellinen, lähinnä poliisi- ja tullihallinnollinen puoli viimeksi mainittuun liittyvine taloudellista laatua olevine etuineen ja velvoituksineen. Mutta yksinoikeutta sataman pitoon ei kaupungeilla ole edes tullihallinnollisessa suhteessa.

Nykyisessä tullilainsäädännössä käyttää tullilain (as.kok. n:o 271/1939) 3 § »yleisen liikennesataman» käsitettä. Tullilain 27 §:ssä säädetään, että »tullialueelle saapunut alus älköön poiketko satamaan muualla kuin tullipaikassa» ja että »ulkomaista tavaraa saa rajoituksitta purkaa vain kaupunkitullipaikassa», mutta että näistä säännöistä voidaan asetuksella sallia poikkeuksia. Tähän nojautuen on tullisäännön (275/1939) 31 §:ssä säädetty, että tullialueelle saapuvalle alukselle voidaan hakemuksesta myöntää lupa mennä sellaiselle paikkakunnalle, joka ei ole tullipaikka, jos tätä varten tarpeellisiin tullivalvontatoimenpiteisiin voidaan ryhtyä ja hakija korvaa siitä aiheutuvat kulut. Edelleen säädetään 32 §:ssä, että tullipaikassa, joka ei ole kaupunki tai kaupungin satama, saa purkaa ainoastaan sellaista tullialueelle tuotua tavaraa, jota siellä olevalla tullitoimipaikalla on oikeus tulliselvittää tullisäännön 6 ja 7 §:n mukaisesti. Tehtailla on kuitenkin oikeus purkamispaikoissaan purattaa tullivapaita raaka-aineitaan ja tarvikkeitaan. Jos tehdas tai muussa maalaissatamassa käy suuri määrä aluksia, voi tullihallitus satamaa käyttävän liikkeenharjoittajan tai satamahallituksen hakemuksesta ja kustannuksella sijoittaa sinne tullihenkilökuntaa.

Jo tämä selostus riittää osoittamaan, ettei tullilainsäädäntö rakennu sille ajatukselle, että kaiken meriliikenteen tai edes ulkomaanliikenteen tulisi kulkea kaupunkisatamien kautta. Se monin poikkeuksin murrettu perussääntö, että tuonnin valvonta olisi tapahtuva kaupunkisatamissa, johtuu vain siitä, että tullikamareita yleensä on vain kaupungeissa. Mutta jo ennen talvisotaa oli olemassa mm. Petsamon, Koiviston ja Sortanlahden erilliset tullipiirit. Huomattakoon, että tullilainsäädäntö nimenomaisesti edellyttää tehdas- ja maalaissatamien olemassaoloa puhuen myös niiden »satamahallituksista», ja pyrkii soveliain keinoin helpottamaan niihin suuntautuvan liikenteen joustavaa hoitamista.

Toinen laajahko lainsäädäntöala, johon sisältyy satamalaitosta koskevia säännöksiä, on *kunnallislainsäädäntö*. Jos jätetään syrjään satamamaksuja koskevat säännökset, muodostuu tärkeimmäksi kunnallislain 12 §, jonka mukaan kunnallisvaltuusto voi hyväksyä kunnallissääntöjä mm. »satamaolojen edistämiseksi kunnassa». Satamaoloja koskevat päätökset on alistettava sisäasiainministeriön vahvistettavaksi. — Säännös ei tiedä mitään kaupunkien satamamonopolista. Se koskee kaikkia kuntamuotoja yhtäläisesti, joskin, kuten *Kuuskoski* sanoo, »satamaoloja koskevat säännöt tulevat kysymykseen vain niissä suhteellisen harvoissa kunnissa, joissa on yleisiä satamia» (Uusi kunnallislaki, 3 pain. 1954, s. 77). Kaupunkiliittokin selittää lausunnossaan satamaoloja koskevia kunnallislain säännöksiä niin, että julkisoikeudellisen luonteen omaavia omia satamia voi olla paitsi kaupungeilla myös kauppaloilla ja taajaväkisillä yhdyskunnilla. Ilmeisesti lausunnossa myös edellytetään, että maalaiskunnillakin voi olla satamia, joskaan ne eivät ole oikeutettuja kantamaan julkisoikeudellisia maksuja.

Kaikki tämä sopii varsin huonosti yhteen sen ajatuksen kanssa, että kaupunkien satamaprivilegio olisi perustuslainvoimaisesti suojattu. Jos näet kaupungeilla olisi perustuslainvoimaisesti suojattu satamamonopoli, ei satamia tietenkään voitaisi kaupunkien suostumuksesta perustaa kauppaloihin, taajaväkisiin yhdyskuntiin ja maalaiskuntiin. Suoja käy sitäkin enemmän kyseenalaiseksi, jos katsotaan, kuten Suomen Kunnallislehden toimitus v. 1925 (SKL 1925 s. 63), että taaja asutus ei ole välttämätön edellytys taajaväkisen yhdyskunnan perustamiselle ja satamaolojen järjestämiseen pääsemiselle sitä tietä. Lehden toimitus viittasi kantansa tueksi sisäasiainministeriön päätökseen 8. 2. 1924 (as.kok. n:o 39), jolla Kalajoen pitäjän Rahjan kylässä oleva Ryöppään satama-alue järjestettiin taajaväkiseksi yhdyskunnaksi ja määrättiin, että maaherran oli vahvistettava sille satamajärjestys. — Summan tapaukseen sovellettuna tämä merkitsisi sitä, että Summan satama-alue voitaisiin jopa asutuksen tiheydestä riippumatta, muodostaa taajaväkiseksi yhdyskunnaksi ja että kaikki epäilykset sataman »julkisesta» luonteesta tällöin hälvenisivät. Täytyy kysyä, miten tämä soveltuisi yhteen kaupunkien privilegiosuojan kanssa.

Hallinnollisesta käytännöstä mainittakoon vielä, että uusien satamien ja lastauspaikkojen perustamista ei liene koskaan pidetty kaupunkisatamien »häiritsemisenä» siinä mielessä, että perustamiseen olisi katsottu vaadittavan läheisten kaupunkien suostumus. Tämän osoittamiseksi voidaan edellä esitetyn lisäksi viitata esim. Hangon ja Tammi-saaren satamain vaiheisiin sekä siihen, että Sortanlahden valtiosa-

tama oli vain n. 35 km:n päässä Käkisalimesta ja Lahdenpohjan satama kokolailla lähellä Sortavalaa. Satamakomitean mietinnössä (Kom.miet. n:o 8/1925) mainitaan myös Himangan maalaiskunnan satama ja todetaan, että vientiliike on runsaassa määrin alkanut siirtyä maaseudulle niin, että »sahalaitokset, propsiliikkeet, vieläpä massateollisuuskinkin lähettävät vientitavaransa maalaissatamain kautta ulkomaille» (s. 8). »Maalaiskunnassa» 1922 s. 203—204 on otettu vastattavaksi kysymys, onko maalaiskunnalla oikeus perustaa kuntansa alueelle satamia. Vastauksessa esitetään mm. seuraavaa: »— — — on olemassa 'häminäsääntö' Himangan kunnan alueella olevia lastauspaikkoja varten. Sillä säännöllä ei ole esivallan puolelta muuta kuin Vaasan läänin kuvernöörinviraston päätöksellään 17 päivänä huhtikuuta 1900 antama vahvistus.»

Mikäli olen saattanut havaita, ei satamamonopoli-ajatusta ole aikaisemmin Suomessa esitetty, ei edes siinä asiayhteydeltään varsin läheisessä ja kauan jatkuneessa keskustelussa, jota on eri instansseissa käyty tuulaakioikeudesta. Ei edes kaupunkien keskusjärjestö näytä aikaisemmin pitäneen monopoli-ajatusta huomion arvoisena, ei ainakaan päätellen siitä lausuntoselostuksesta, joka sisältyy *Lindbergin v. 1925* pitämään esitelmään »Satamajärjestyksestä ja yksityisen vesialueen satamataksaa koskevasta lainsäädännöstä» (Suomen merenkulku ja laivanrakennusteollisuus, Esitelmät ym. ensimmäisessä merenkulkukongressissa, Turku 1925, ss. 53—59). Esitelmässä selostetaan suunnitelmia yksityisiä satamia koskevan satamalain aikaansaamiseksi sekä kaupunkien liiton suhtautumista niihin. Liitto ei »pitänyt välttämättömänä asiain lainsäädäntöteitse järjestämistä, koska kaupungit sekä maalaiskunnat, joissa on järjestetty kunnallishallinto, voivat järjestää satamaolonsa vallitsevan lainsäädännön pohjalla. Myöskin muualla maaseudulla, ts. yksityisellä vesialueella oli kaupunkien liiton ajatuksen mukaan satamatoimi järjestettävissä 15 kesäk. 1898 annetun, taajaväkiä yhdyskuntia koskevan asetuksen nojalla.»

Mainittakoon vielä, että Ruotsissa, jossa kaupunkien privilegiot ovat pohjautuneet samoihin asiakirjoihin kuin Suomessakin, on useissa positiivisoikeudellisissa säädöksissä edellytetty yksityisten satamien olemassaoloa (ks. esim. K. F. 8. 5. 1874 ang. hamnordningar och andra ordningsföreskrifter för allmänna hamnarne i riket; K. K. 1. 3. 1935 ang. viss uppgiftsskyldighet i fråga om hamnar och lastageplatser ävensom kanaler och andra vattentrafikleder).

Lopputulokseni privilegiokysymyksen osalta on siis seuraava:

Kaupunkiprivilegioista, missä laajuudessa ja miten suojattuina niiden sitten katsottaneenkin olevan voimassa, *ei voida johtaa sääntöä, ettei kaupungin suostumuksetta saisi sen lähistölle perustaa uutta satamaa, joka ehkä vähentää liikennettä kaupungin satamassa*. Näin ollen eivät Kotkan kaupungin tässä suhteessa esittämät väitteet voi olla esteenä pakkolunastusluvan myöntämiseen Enso-Gutzeit OY:lle. Tämä on sitäkin selvempää, kun kaupunki ilmeisesti ei olisi voinut estää sataman perustamista Summaan, jos yhtiö olisi vapaaehtoisin kaupoin saanut tarvittavan vesialueen omistukseensa.

Kysymyksen kaupunkien oikeudesta erilaisiin satamamaksuihin olen voinut tässä lausunnossa kokonaan sivuuttaa. Ei myöskään ole ollut syytä puuttua paljon pohdittuun kysymykseen tuulaakin oikeudellisesta luonteesta. Eihän näet pakkolunastusluvan myöntäminen sellaiseen tietenkään voi millään tavoin vaikuttaa pakkolunastuslainsäädäntöön perustumattomien julkisoikeudellisten maksujen suorittamisvelvollisuuteen.

II

Toinen asiassa huomion kohteeksi tullut kysymys on se, *voidaanko suunniteltua satamahanketta pitää »yleisen tarpeen» vaatimana* siinä mielessä, että pakkolunastus sitä varten olisi mahdollinen.

Lainsäätäjä joutuu usein käyttämään käsitteitä, joiden sisältö ei ole lain säännöksillä eikä myöskään tieteellisen ajattelun avulla täsmällisesti määrättävissä. Tällaisia »joustavia oikeusnormeja», »yleislausekeita» eli »oikeudellisia standardeja» ovat mm. »yleinen etu» avoimella kirjeellä nimitetyn virkamiehen virasta vapauttamista koskevassa säännöksessä, »hyvän tavan vastaisuus» yhdistyslainsäädännössä sekä »yleinen tarve» v:n 1919 hallitusmuodon 6 §:n 3 momentissa ja kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen v. 1898 annetussa laissa. »Yleisen edun» käsite, joka eri maiden lainsäädännöissä kantaa eri nimityksiä — meidän lakimme nimittää sitä, kuten sanottu, »yleiseksi tarpeeksi» — on oikeutieteessä ollut useiden perusteellisten ja terävien tutkimusten kohteena. Mutta kaikki yritykset antaa tälle käsitteelle täsmällinen sisältö, ovat epäonnistuneet. Ne ovat epäonnistuneet sen vuoksi, että yleinen etu ei kertakaikkiaan ole mikään kiinteäsisältöinen ja muuttumaton oikeuskäsite (*Fleiner*, Einzelrecht und öffentliches Interesse, Festgabe für Paul Laband, Tübingen 1908, s.

32). Sitä ei voida täsmällisesti määritellä, vaan on laintulkitsijan vain tyydyttävä selvittelemään käsitteen ääriviivoja. Lainkäyttäjän tehtäväksi jää sitten näissä puitteissa yksityistapauksittain ratkaista, mitä yleisen edun on katsottava merkitsevän kulloinkin esillä olevassa tapauksessa (*Talas*, Suomen pakkolunastuslainsäädäntö I, s. 100).

Yleisen tarpeen käsitteestä esittää *Talas* (main. teos s. 102 ja seur.) seuraavaa: Yleinen tarve eli yleinen etu on yksityistarpeen eli yksityisedun vastakohta. Pakkolunastuksen kautta tyydytettävän tarpeen tulee olla sellainen, ettei sen tyydyttäminen tuota etua vain määrätyille yksityisille, vaikka nämä olisivat lukuisatkin. Tämän vaatimuksen täyttävät etusijassa valtion tarkoitukset. Mutta myös yksityisoikeudellisille oikeussubjekteille voidaan pakkolunastusoikeus myöntää. Vaatimukseen, että tarpeen tulee olla yleinen, sisältyy useimmiten myös vaatimus yrityksen pysyväisyydestä eli kestävydestä. Tarpeen ei tarvitse olla niin voimakas, että voitaisiin puhua välttämättömyydestä, sillä välttämättömyydenä sanan ankarimmassa merkityksessä voidaan tuskin mitään yritystä pitää. Yrityksiä varten, joihin ryhdytään yksinomaan ansiotarkoituksessa, ei voida myöntää pakkolunastusta. Toiselta puolen ei kuitenkaan se seikka, että yrityksestä on odotettavissa voittoa, ole esteenä pakkolunastukselle. Niin voidaan esim. hyvää voittoa tuottavalle rautatielle myöntää pakkolunastusoikeus uuden raiteen rakentamista varten. Ratkaisevana on, voidaanko yritystä sellaisenaan, katsomatta sen tuloa tuottavaan puoleen, pitää yleisen tarpeen vaatimana.

Pakkolunastuslain 5 §:n 2 momentin mukaan on luvan saamiseksi näytettävä »yrityksen tarpeellisuus ja yleinen laatu». Tällä tarkoitettaneen muun ohessa sitä, ettei pakkolunastusvaatimuksen perusteeksi riitä toiminnan yleisen tarpeen mukaisuus sellaisenaan, in abstracto, vaan on lisäksi osoitettava, että pakkolunastus on nimenomaan juuri kulloinkin esillä olevassa tapauksessa ja tiettyyn kiinteistöön kohdistuvana tarpeen yleisen edun tyydyttämiseksi.

Aineistoa, joka osoittaisi, mihin sovellutuksiin nämä periaatteet ovat käytännössä johtaneet, ei ole löydettävissä *ylimpien tuomioistuinten päätöskokoelmista*. Tämä johtuu siitä, että ylimmän hallintoviranomaisen (senaatin ja valtioneuvoston) lupa-asiaassa antamasta päätöksestä ei ole voitu tehdä valitusta (pakkolunastuslain 3 ja 4 §). Tunnettu on kuitenkin eräs tapaus, jossa valtioneuvoston lupapäätös oli kanteluteitse saatettu oikeuskanslerin tutkittavaksi (Oikeuskanslerin kertomus v:ltä 1923 s. 39). Kysymyksessä oli vesialueen pakkolunastus valtion omistaman sahalaitoksen tarpeisiin. OK katsoi, että lailliset edellytykset

pakkolunastukseen olivat olleet olemassa. Päätöksen perustelut valaisivat mielenkiintoisella ja Summan tapaukseen läheisesti liittyvällä tavalla kysymystä siitä, miten »yleinen tarve» on ymmärrettävä. Perusteluissa oikeuskansleri lausui havainneensa, että Veitsiluodon sahalaistos oli omiaan parantamaan Oulun läänissä sijaitsevista suurista valtion metsistä saatavan puutavaran menekkimahdollisuuksia, tekemään kruununmetsien hoidon Pohjois-Suomessa tehokkaammaksi, korottamaan valtion metsien metsätuotteiden hintoja vaikuttaen siten myös yksityismetsien arvon nousemiseen sekä parantamaan työnsaantimahdollisuuksia ja vakaannuttamalla työoloja vaikuttamaan edullisesti työväenluokan ja tilattoman luokan työnsaantimahdollisuuksiin. — Virallinen käsitys asiasta oli siis se, että tällaiset perusteet oikeuttivat pakkolunastukseen. Kirjallisuudessa on kyllä esitetty sitä vastaan käyviä ajatuksia (DL 1925 s. 125).

Ei myöskään *lainsäädäntökäytäntö* sanottavasti valaise »yleisen tarpeen» käsitealaa. Ne lukuisat tapaukset, joissa kiinteän omaisuuden pakkosiirtoa toisille omistajille on lainsäädännöllisesti järjestetty perustuslainsäädäntömenettelyä käyttäen, selittäytyvät yleensä niin, että niissä on kysymys muusta kuin pakkolunastuksesta *yleiseen tarpeeseen* ja *täyttä korvausta* vastaan, minkä vuoksi erityislaki on ollut tarpeen. Näin on asianlaita mm. asutuslainsäädännön ja ns. maanhankintalainsäädännön suhteen. Jos eräitä lakeja, joihin on viitattu nyt esillä olevan Summan asian yhteydessä, otetaan tarkemman erittelyn alaisiksi, havaitaan seuraavaa:

Laki turvesuon pakkolunastuksesta (as.kok. n:o 641/1942, muut. 541/1947) tarkoittaa tapauksia, joissa omaisuutta siirretään toiselle omistajalle yksityiskäyttöön ja lähinnä rationalisointitarkoituksessa. Toimenpide ei edellytä »yleistä tarvetta».

Laki maan lunastamisesta eräissä tapauksissa lauttaustyöväen asumusten alueeksi (as.kok. n:o 160/1928) on säädetty perustuslainsäädäntömenettelyä käyttäen. Menettelyn aiheeksi esitetään hallituksen esitys n:o 1/1927 vp. perusteluissa seuraavaa: »Koska niissä tapauksissa, joissa lauttausasumuksia ei lueta pysyväisiin lauttauslaitteisiin, asumuksia varten tarvittavaa maa-aluetta, milloin sen hankkiminen vapaaehtoisuuden tietä on osoittautunut mahdottomaksi, ei voida vesioikeuslain säännösten nojalla määrätä luovutettavaksi, on tähän otettu erityinen lakiehdotus sellaisten tapausten varalta.» — Kuten sitaatista ilmenee, ei yleisen tarpeen käsite ole ollenkaan ollut asiassa huomion kohteena.

Laki kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta sähkölaitosta varten

(160/1928) on voimaansaatettu perustuslainsäädäntömenettelyä käyttäen sen vuoksi, että siinä tarkoitetaan ulottaa pakkolunastusoikeus pitemmälle kuin varsinaista yleistä tarvetta palveleviin yrityksiin. Asiasta sanotaan laki- ja talousvaliokunnan mietinnössä n:o 4/1928 vp. hallituksen esityksen n:o 38/1927 vp. johdosta näin: »Kun esityksessä olevassa lakiehdotuksessa kuitenkin on kysymys pakkolunastuksesta sellaista sähkölaitosta varten, jolla on *yleisehkö* merkitys, ja tämä sisältäisi jonkun verran laajemman oikeuden kuin pakkolunastusoikeus *yleiseen* tarpeeseen käsittää, on valiokunta yhtynyt hallituksen käsitykseen siitä, että puheenaoleva laki on säädettävä perustuslakikysymyksenä.»

Tämä viimeksimainittu laki näyttää lähinnä voivan tulla kysymykseen, kun lainsäädäntökäytännöstä haetaan johtoa »yleisen tarpeen» käsittealan määräämiselle. Lain ei kuitenkaan voida ymmärtää rakentuvan sille ajatukselle, että ilman tätä lakia ei kiinteän omaisuuden pakkolunastus sähkölaitosta varten olisi voinut tulla kysymykseen. Ilmeisesti oli pakkolunastuslupa saatavissa, jos voitiin osoittaa yleisen edun sitä vaativan. Kuten perustelut selvästi osoittavat, tarkoittaa tämä laki mennä pitemmälle kuin mihin »yleinen tarve» ulottuu. Näistä seikoista johtuu, ettei voida pitää oikeana sitä päättelyä, jota Kaupunkiliiton lausunnon loppuriveillä näyttää tavoiteltavan. Ei voida päätellä näin, että koska suurenkin ja yleismerkityksellisen sähkölaitoksen perustamisen edellyttämä pakkolunastus on ollut järjestettävä erityislailla, ei satamaa varten voitaisi hankkia maata yleisen pakkolunastuslain antamilla valtuuksilla.

Tällä tarkastelulla on tullut osoitetuksi, ettei tieteisoppi yhtä vähän kuin hallinto- ja lainsäädäntökäytäntökään voi antaa selviä osviittoja »yleisen tarpeen» käsitteen määrittelylle. Asia on ratkaistava tapaus tapaukselta, kaikki siihen vaikuttavat näkökohdat huomioon ottaen. Vielä voidaan sanoa, ettei asian arvostelu voi jäädä yksinomaan juridisen asiantuntemuksen varaan.

Mitä tulee nyt esillä olevaan Summan tapaukseen, on nähdäkseni ensisijainen merkitys annettava Satamakomitean, Tie- ja vesirakennus-hallituksen ja Merenkulkuhallituksen lausunnoille. Merkittävää on myös, että Kululaitosten ja yleisten töiden ministeriö todeten, että satamahankkeella tulisi olemaan myös valtakunnallista merkitystä puoltaa hakemusta satamapoliittiselta kannalta, vaikkakin ministeriö esittää oikeudellisia epäilyksiä siitä, voidaanko pakkolunastuslupa myöntää myös ansiotarkoituksia palvelevaa yritystä varten. Samantapaisia epäi-

lyksiä on Kymen lääninhallituksella, joka kuitenkin toteaa satamahankkeen huomattavan kansantaloudellisen merkityksen Itä-Suomen talousalueen teollisuutta ja vientiä kehitettäessä. Vehkalahden kunnanvaltuuston lausunto on yksimielisesti ja varauksettomasti myönteinen. Samoin on Vehkalahden piirin nimismiehen lausunto puoltava. Toisella puolen on tätä kaikkea vastassa arvosteltaessa, mikä asiassa on yleisen edun mukaista, oikeastaan vain Kotkan ja Haminan kaupunkien kunnallistaloudellinen intressi. Ja se on maksettava lisäkustannuksilla, jotka tulevat rasittamaan Summasta vietävän tavarantoiminnan hintaa, ellei satamahanketta voida toteuttaa.

Helsingissä 4 päivänä marraskuuta 1954.

Lausunto Asianajajalaitoskomitealle 12. 11. 1954 asianajaja-nimityksestä ja asianajajayhdistyksestä.

Asianajajalaitoskomitea on 14 päivänä kesäkuuta 1954 päivätyssä, minulle osoitetussa kirjeessä, oheistaen valmistamansa alustavan luonnoksen laiksi asianajajista, pyytänyt minulta lausuntoa siitä, voidaanko tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säätää laki, joka

1) rajoittaa asianajajan ammattinimityksen käyttöoikeutta siten, että sitä ovat oikeutetut käyttämään vain lakiluonnoksessa tarkoitetun yleisen asianajajayhdistyksen jäseninä asianajajaluetteloon merkityt henkilöt, ja joka

2) rajoittaa yhdistymisvapautta siten, ettei perustettavaksi suunnitellun yleisen asianajajayhdistyksen rinnalle sallita perustaa muita asianajajajärjestöjä harjoittavien henkilöiden ammatillisia yhdistyksiä?

Ensimmäinen kysymys on lähinnä elinkeino-oikeudellinen.

Vuoden 1919 hallitusmuodon II lukuun sisältyvässä ns. kansalaisten perusoikeuksien luettelossa ei ole elinkeinovapautta turvaavaa nimenomaista säännöstä. HM 6 §:n 2 momentin säännökselle »kansalaisten työvoima on valtakunnan erikoisessa suojeluksessa» ei yleensä näytä tahdotun antaa elinkeino-oikeudellista sisältöä. Tosin *Hermanson* arvelee tällä säännöksellä tarkoitetun, että valtiossa on niin meneteltävä, että työvoima saa suojaa toisen luonnotonta hyväkseen käyttämistä

vastaan, mistä pitäisi olla seurauksena, että sitä, joka tahtoo suorittaa jonkin, lain mukaan järjestelliseksi katsotun työn, on työhäiriöiltä suojeltava (*Hermanson–Kaira*, Suomen valtiosääntö, 3 pain. 1952, s. 37). Mutta *Erich*, joka sanoo, että po. säännös on lähinnä deklaratoorista laatua (Valtio-oikeus I s. 252), samoin kuin *Ketonen* (Lakimies 1930, s. 152–159) ja *Hakkila* (Suomen tasavallan perustuslait, s. 46) katsovat sillä olevan yksinomaan työväensuojelullisia tarkoituksia.

Elinkeinovapauden periaatteen on kuitenkin, vaikka nimenomainen perustuslainsäädännös asiasta puuttuu, katsottava kuuluvan oikeusjärjestyksemme perusteisiin. Olihan se näet, 1800-luvulla läpimurtautuneena ja lainsäädännöllisesti vahvistettuna, jo täysin vakiintunut nykyisen hallitusmuotomme syntymäaikana.

Elinkeino-käsitettä voidaan käyttää kahdessa merkityksessä, laajemmassa ja suppeammassa. Elinkeinona *laajemmassa* merkityksessä pidetään yleensä kaikkea jatkuvaa, lain ja hyvän tavan sallimaa toimintaa, jota ansion saantia varten harjoitetaan itsenäisenä tulolähteenä. Toiminta toisen palveluksessa sekä henkinen tuotanto, jonka katsotaan saavan alkunsa sisäisestä kutsumuksesta eikä ansion halusta, samoin kuin yleensäkin tieteellistä tai taiteellista koulutusta edellyttävä toiminta jää kuitenkin tämän laajemman elinkeinokäsitteen ulkopuolelle. Elinkeinot *ahtaammassa* eli *varsinaisessa* merkityksessä käsittävät vain osan taloudellista toimintaa nyt mainituissa rajoissa, muodostaen *alkutuotannon* rinnalla toisen niistä kahdesta päälaajasta, joihin elinkeinot laajemmassa merkityksessä jakautuvat (*Bruno A. Sundström*, Suomen elinkeinolainsäädäntö, Valtiotieteiden käsikirja I, s. 194: *K. A. Moring*, Suomen elinkeino-oikeus pääpiirteittäin, Helsinki 1920, s. 8–9).

Suomen talousoikeudessa jaetaan varsinaiset elinkeinot kahteen pääryhmään: vapaisiin ja ohjesääntöisiin. Ohjesääntöisen elinkeinon harjoittamiseen vaaditaan yleensä erityinen viranomaisen antama lupa, kun sensijaan vapaasta elinkeinosta tarvitsee vain tehdä ilmoitus viranomaiselle. Kaikkea elinkeinotoimintaa ja erityisesti ohjesääntöisten elinkeinojen harjoittamista järjestävät ja rajoittavat eräät määräykset, jotka on saatettu voimaan osaksi julkisten intressien vuoksi, kuten yleisen järjestyksen, turvallisuuden, siveellisuuden ja terveydenhoidon tehostamiseksi tai yleisen keskusliikenteen tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi, osaksi taas työntekijäin ja muiden yksityisten edun vuoksi (laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta, as.kok. n:o 122/1919).

Ohjesääntöisiä elinkeinoja on lueteltu elinkeinolain 3 §:ssä (as.kok.

n:o 858/1941 ja 72/1944). Niiden harjoittajiin kohdistuva julkisoikeudellinen valvonta on järjestetty eri elinkeinoja koskevissa erityissäännöksissä, joissa on myös säännöksiä elinkeinonharjoittajiin kohdistuvista pakkokeinoista ja elinkeinon harjoittamisessa syntyvistä vastuusuhteista. Elinkeinolain 3 §:ssä oleva luettelo ohjesääntöisistä elinkeinoista ei ole tyhjentävä, vaan perustuu esim. ampuma-aseitten valmistuksen ja kaupan ohjesääntöistäminen erilliseen lakiin (as.kok. n:o 33/1933). Vielä on varauksena huomautettava, että esim. lääkärintoimen harjoittaminen, jota ei tavallisesti lueta elinkeinoihin kuuluvaksi (ks. *Moring*, main. teos s. 8–9), on samantapaisen julkisoikeudellisen valvonnan alaisena kuin ohjesääntöiset elinkeinot.

Moring sanoo samassa teoksensa kohdassa, ettei myöskään asianajajan toimintaa, koska se harjoittajaltaan vaatii tieteellisiä opintoja, ole luettava varsinaisiin elinkeinoihin kuuluvaksi. Mutta miten asianajajatoiminta tahdottaneenkin elinkeino-oikeudellisesti konstruoida, ei epäilystä ole siitä, etteikö sen harjoittamista voida eduskuntalailla järjestää. Selvää on myös, enemmittä perusteluitta, että määrättyjen tutkintojen suorittaminen voidaan asettaa toimioikeuden saamisen edellytykseksi. Niinhän on asianlaita laajassa mitassa esim. terveydenhoitohallinnon alalla. Ja tällöin voi oikeusjärjestys luonnollisesti antaa turvaa myös asianajajan ammattinimitykselle samalla tavoin kuin muissakin vastaavanlaisissa tapauksissa.

Vastaukseni ensimmäiseen kysymykseen on näin ollen *myönteinen*.

Toinen kysymys kuuluu valtiosääntöoikeuden ja yhdistysoikeuden alaan.

Hallitusmuodon 10 §:ssä on säädettyinä, että Suomen kansalaisilla on oikeus edeltäpäin lupaa hankkimatta perustaa yhdistyksiä tarkoitusten toteuttamista varten, jotka eivät ole vastoin lakia tai hyviä tapoja. Edelleen sanotaan samassa pykälässä, että säännöksiä tämän oikeuden käyttämisestä annetaan lailla. — Yhdistysmisvapaus on yksi tärkeimmistä kansalaisten ns. perusoikeuksista eli kansalaisten yleisistä oikeuksista, joita koskevat säännökset sisältyvät hallitusmuodon II lukuun.

Yhdistymisvapautta turvaava perussäännös kohdistuu lähinnä valtioon itseensä ja sen toimielimiin. Käytännöllisesti katsoen yhdistymisvapauden »perusoikeus»-ominaisuus sisältää ensikädessä sen, että lainsäädäntö voi tähän vapauteen kajota vain erityisiä vaikeuttavia muotoja noudattaen. Yhdistymisvapaus voidaan poistaa tai sitä muissa kuin hallitusmuodon nimenomaan osoittamissa tapauksissa rajoittaa

vain siinä järjestyksessä kuin perustuslain muuttamisesta on vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetty. Tapaukset, joissa HM sallii kajoamisen kansalaisten perusoikeuksiin, on mainittu sen 16 §:ssä. Tämän pykälän mukaan se, mitä Suomen kansalaisten yleisistä oikeuksista on säädetty, ei estä lailla säätämästä sellaisia rajoituksia, jotka sodan tai kapinan aikana ovat välttämättömiä. Tähän nojautuu laki sotatilasta (as.kok. n:o 303/1930), jonka soveltamisalaa laki sotatilasta annetun lain soveltamisesta sotavoiman liikekannallepanon satuessa (356/1930) huomattavasti laajentaa. Viimeksi mainittu laki on säädetty VJ 67 §:ssä määrättyllä tavalla sen vuoksi, että se ulottuu pitemmälle kuin sodan ja kapinan aikaan, eikä näin ollen pysy HM 16 §:n antamien valtuuksien puitteissa.

Kun vielä todetaan, että sellaista poikkeustilalainsäädäntöä, joka vastaisi 1930-luvun alkupuolella muutaman vuoden ajan sekä vv. 1939–1947 voimassa olleita tasavallan suojelulakeja, ei enää ole, on tällä tarkastelulla tullut osoitetuksi, ettei varsinaisilla legaalilla poikkeuksilla hallitusmuodossa vahvistetusta yhdistymisvapauden periaatteesta voi olla merkitystä nyt selvitettävänä olevan kysymyksen kannalta. Kysymyksemme ratkaisu jää näin ollen riippumaan siitä, oikeuttaako HM 10 §:n 2 momentin säännös (»säännöksiä näiden oikeuksien käyttämisestä annetaan lailla») tavallisella eduskuntalailla saattamaan voimaan tarkoitettua laatua olevan yhdistymisvapauden rajoituksen.

V. 1935 julkaisemassani väitöskirjassa »Hallinto-oikeudellinen tutkimus yhdistymisvapaudesta» (s. 54 ja seur.) olen selvittänyt kysymystä, minkälaisia säännöksiä yhdistymisvapauden käyttämisestä voidaan lailla antaa. Yhdenmukaisesti silloin esittämäni käsityksen kanssa katson, että yhdistysten varallisuudella on valtion ja yhdistysten välisiä suhteita järjestettäessä keskeinen merkitys. Tämä näkökohta ei menetä merkitystään edes yhdistymisvapausjärjestelmän ollessa voimassa. Kun hallitusmuodon 10 § sallii yhdistysten perustamisen ainoastaan sellaisia tarkoituksia varten, jotka eivät ole vastoin lakia tai hyviä tapoja, sisältää tämä, paitsi sitä että yhdistys ei saa tehdä sellaista, mikä on yksityisiltä kiellettyä, epäilemättä myös sen, että yhdistysten vaarallisuus valtiolle voidaan ottaa lainsäädännössä huomioon ja siis lailla kieltää yhdistystä ryhtymästä sellaiseen toimintaan, joka ehkä yksilöiden harjoittamana olisi vaaratonta ja julkisten intressien kannalta merkityksetöntä, mutta joka, jos siihen ryhtyy yhdistys tai jos sen muuten suorittavat useat henkilöt yhdessä ja yhteisen suunnitelman mukaan, voi muodostua yhteiskunnalle vaaralliseksi. Nämä eivät ole ainoita tapauksia, joissa teon yleisvaarallisuus vaikuttaa sen luontee-

seen. Esim. jos joku taivuttaa toista rikokseen, häntä rangaistaan yleensä vain, jos kehoitus tarkoittaa määrättyä rikosta ja rikos sitten tulee täytetyksi (rikoslain 5 luvun 2 §), mutta jos joku julkisesti väkijoukossa on kehoittanut tai koettanut vietellä rikoksen tekemiseen tai kehoittanut tottelemattomuuten lakia tai laillisia sääntöjä vastaan, tämä on jo sellaisenaan rangaistava teko (rikoslain 16 luvun 8 § sellaisena kuin se on 16 päivänä huhtikuuta 1919 annetussa laissa).

Nähdäkseni on juuri tällaiseen ajatteluun nojautuen voitu yhdistyslain 2 §:ssä kieltää perustamasta ilman hallituksen lupaa yhdistyksiä, joiden tarkoituksiin kuuluu harjoittautuminen ampuma-aseiden käyttöön, ja jotka eivät ole olemassa ainoastaan metsästystä ja metsästyshoitoa varten. Tämä poikkeus on sopusoinnussa perustuslain kanssa, sillä valtion on oman turvallisuutensa vuoksi pidätettävä asevoiman käyttäminen itselleen ja estettävä aseellisten, valtion määräämisvallasta riippumattomien järjestöjen muodostuminen valtion sisäpuolella. Sama peruste, valtion itsesuojelu, oikeuttaa kieltämään sellaiset järjestäytymis- ja toimintamuodot, jotka voivat muodostaa vaaran yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Yhdistyslain 4 §:n 2 mom. sellaisena kuin se oli 20 päivänä heinäkuuta 1933 annetussa laissa ja sellaisena kuin sitä vastaava 4 §:n 3 mom. on voimassa olevassa 25 päivänä toukokuuta 1934 annetussa laissa kuuluu seuraavasti: »Yhdistystä, jonka tarkoituksiin kuuluu valtiollisiin asioihin vaikuttaminen, älköön niin muodostettako älköönkään sen toimintaa niin järjestettävä, että se jäseniltään vaadittavan kuuliaisuuden sekä yhdistyksen joukkomuodostelmiin ja ryhmytyksiin jakautumisen puolesta tai aseelliseen varustautumiseen nähden on katsottava kokonaan tai joltakin osalta sotilaalliseen tapaan järjestetyksi.» Tämän säännöksen pohjana olleessa hallituksen esityksessä n:o 132 vuoden 1932 valtiopäivillä sanotaan lakiehdotuksen tarkoituksena olevan ehkäistä sellaisten yhteenliittymien muodostumisen, jotka sotilaallisesti järjestäytyneinä aikovat vaikuttaa valtiollisiin asioihin, sillä sotilaallisten toimintamuotojen ulottaminen valtiolliseen elämään sisältää vakavan vaaran yhteiskuntarauhan säilymiselle. Sotilaallisen järjestömuodon tuominen valtiolliseen elämään vaikuttaa ärsyttävästi ja valtiollisia vastakohtia kärjistävästi, voipa se tehdä valtiollisen elämän sietämättömäksi, sillä sanotunlainen järjestömuoto saattaa helposti, kerran alkuun päässeensä, yhteiskuntaelämälle ominaisen tartunnan vaikutuksesta, levitä hyvinkin laajalle eri kansalaispiirien keskuuteen.

Kaikki tämä viittaa siihen suuntaan, että HM 10 §:n 2 momenttiin nojautuen voidaan täysin vapaan yhdistymisoikeuden rajoituksiksi

muodostuvia säännöksiä lailla antaa vain varsin suppeissa puitteissa. Edellä lainsäädäntökäytännöstä esitetyt tapaukset kuuluvat lähinnä poliisihallinnolliselle linjalle, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden suojaamiseksi tarpeellisinä pidettyihin järjestelyihin. Niissä on kysymys välitöntä vaaraa tuottavien järjestäytymis- ja toimintamuotojen kieltämisestä.

Kysymys siitä, miten mahdollisten rajoitusten raja olisi abstraktisin säännöin täsmällisemmin osoitettavissa, saa tässä jäädä avoimeksi. Riittää, kun toteamme, että nyt vastattavana olevassa kysymyksessä tarkoitettu, viralliseen asianajajajärjestöön kuulumattomien asianajoa harjoittavien henkilöiden ammatillinen yhteenliittyminen ei voi aiheuttaa välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Se ei ole verrattavissa niihin järjestäytymis- ja toimintamuotoihin, joista on edellä esitetyn mukaisesti voitu HM 10 §:n 2 momenttiin nojautuen antaa säännöksiä tavallisella lailla.

Tällaisin perustein päädyn vastaamaan *toiseen kysymykseen kielteisesti*.

Helsingissä 12 päivänä marraskuuta 1954.

Lausunto Lääkintöhallitukselle 18. 11. 1955 lääkärintoimen harjoittamisoikeuden palauttamisesta

Voiko Lääkintöhallitus, julistettuaan lääkärin määrääjäksi menettäneeksi oikeutensa lääkärin toimen harjoittamiseen, ennen tämän ajan umpeenkulumista antaa lääkärille tämän oikeuden takaisin?

Tätä oikeudellista kysymystä selvitellessä on syytä ensiksi todeta, että lääkärintoimen harjoittamisoikeuden määräaikaaisesta menettämisestä päättää Lääkintöhallitus. Asiasta on lääkärintoimen harjoittamisesta annetun lain (as.kok. n:o 20/1925) 4 §:ssä säädettyä seuraavaa: Jos lääkäri on rikoksesta, jonka hän on tehnyt lääkärintointia harjoittessaan, lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu vapausrangaistukseen, olkoon, milloin rikokseen liittyvistä asianhaaroista on havaittavissa, että lääkäri ei ole sen luottamuksen arvoinen, jota lääkärin tulee nauttia, tai että hän on osoittautunut kykenemättömäksi lääkärintointia

harjoittamaan, lääkintöhallituksella valta julistaa hänet menettäneeksi oikeuden lääkarintoimen harjoittamiseen määräajaksi tai, jos asianhaarat ovat erittäin raskauttavat, ainaiseksi.

Havaitsemme tästä säännöksestä, että lääkarintoimen harjoittamisoikeudesta päättäminen on harkinnanvarainen hallintotoimi. Se on olennaisesti erilainen toimenpide, kuin tietyn ammatin tai toimen harjoittamisoikeuden menetetyksi tuomitseminen tuomioistuimen päätöksellä rikoslain tai jonkin erityislain säännösten perusteella (ks. esim. RL 40: 16; RL 38: 2; Laki väkijuomista, as.kok. n:o 45/1932, 73 § laissa 414/1939). Tästä erilaisuudesta johtuu muun muassa, että tuomioistuimen tuomitsemasta ammatin tai toimen harjoittamisoikeuden menettämisestä voidaan armahtaa, kun sen sijaan hallintoviranomaisen – vaikkapa rikoksenkin johdosta – määräämästä samanlaisesta seuraamuksesta ei voida armaa myöntää. Niinpä ei ole pidetty mahdollisena armahdusteitse palauttaa poliisiviranomaisen kokonaan tai määräajaksi peruuttamaa ajokorttia eikä oikeutta oppilaitoksesta erotettua jatkamaan siellä opintojaan (ks. tarkemmin *Salervo*, Havaintoja viimeaikaisesta käytännöstä armahdusasioissa, *Defensor Legis* 1948, s. 169). Vakiintunut on käytännössä myös se kanta, että Lääkintöhallituksen menetetyksi määräämää lääkarintoimen harjoittamisoikeutta ei voida armaa myöntämällä palauttaa. Tämän käsityksen mukainen on muun muassa Tasavallan Presidentin päätös 23. 7. 1936: Ent. piirilääkärin E. K:n anomus, että Lääkintöhallituksen päätös, jolla hänet oli rikoksen johdosta määräajaksi julistettu menettämään oikeutensa lääkarintoimen harjoittamiseen, poistettaisiin, jätettiin Korkeimman oikeuden lausunnon mukaisesti varteen ottamatta.

Tämä armahdusasiassa tehty päätös antaa aiheen katsoa alussa esitettyä kysymystä yleisemmin ns. lainlievennysvallan kannalta.

Lain soveltaminen sen kaikessa ankaruudessa ja jäykän kaavamaisesti yhdenmukaistettu menettely voi joskus johtaa kohtuuttomiin ja yleistä oikeustajuntaa loukkaaviin tuloksiin. Samoin saattaa oikeudenkäynti johtaa väärään tulokseen, vaikka oikeudenkäyntimenettelyä järjestettäessä olisi koetettu kuinka huolellisesti ottaa huomioon kaikki oikeusvarmuutta palvelevat keinot. Näin aiheutuvien epäkohtien poistamiseksi käytetään keinoja, jotka yhdessä muodostavat ns. lainlievennysvallan. Lainlievennysvaltaan kuuluvat mm. sellaiset oikeusinstituutit kuin erivapaus, armahdus eri muodoissaan, lainvoiman saaneen tuomion purkaminen ja menetetyt ajan takaisin antaminen. Näistä erityisesti yksittäistapausta koskeva armahdus ja kaksi viimeksimainittua lainlievennyskeinoja osoittavat, ettei oikeusjärjestys ole tarkoittanut

taata ehdotonta pysyväisyyttä edes asiallisen lainvoiman saaneille tuomioistuinten ratkaisuille. Sellaisiakin ratkaisuja voidaan määrätyissä tapauksissa jälkeinpäin muuttaa tai kumota. Vielä helpommin muutettavissa tai kumottavissa ovat luonnollisesti ne viranomaisten toimenpiteet, joille oikeusjärjestys ei ole tarkoittanut antaa samaa pyhyttä ja pysyvyyttä kuin tuomioistuinten ratkaisuille.

Hallintotoimet saavat vain verrattain harvoissa tapauksissa asiallisen lainvoimaisuuden luonteisen pysyvyyden. Täsmällisiä sääntöjä siitä, milloin hallintotoimi sellaisen pysyvyyden saa, ei Suomen hallinto-oikeus ole voinut kehittää, vaan jää ratkaisu viime kädessä riippuvaksi siitä, onko oikeusjärjestys tarkoittanut tehdä kulloinkin kysymyksessä olevaa laatua olevat hallintotoimet muuttamattomiksi. Yleensä ei hallintotoimeen, joka on luonut oikeuksia hallintoalamaiselle, enää voida ilman muuta kajota. Sen sijaan ei oikeusturvallisuusperiaatti vaadi tällä tavoin vakauttamaan hallintotoimia, jotka vain luovat veloituksia hallintoalamaiselle tai rajoittavat hänen oikeuksiaan. Niiden osalta voidaan oikeusturvallisuusperiaatetta loukkaamatta ottaa huomioon olosuhteiden muuttumisen luomia uusia tarpeita.

Päätös, jolla on määrätty lääkärin toimen harjoittamisoikeuden menettämisestä, ei voine olla ehdottomasti muuttamattomaksi tarkoitettu. Paitsi siitä, että tällaisten hallintoratkaisujen täytyy olla esim. asian käsittelyssä tapahtuneen erehdyksen vuoksi oikaistavissa, eivät tämän luonteiset päätökset missään tapauksessa voi olla järkkymättömämpiä kuin asiallisen lainvoiman saaneet tuomioistuimen päätökset, joihin, kuten ylempänä on osoitettu, oikeusjärjestys sallii määrätyissä tapauksissa kajottavan. Samoin kuin tuomioistuimen päättämä rangaistus voidaan kumota tai sitä lieventää armahduksella, samoin täytyy voida uudella hallintotoimella katkaista lääkärin toimen harjoittamisoikeuden menettämistä tarkoittavan päätöksen jatkuva vaikutus. Ei ole ajateltavissa, että tällaisessa asiassa ei olisi mitään lainlievennysmahdollisuutta. Kun armahdusta tai erivapautta ei voida käyttää, on turvauduttava asiasta päättäneen viranomaisen valtaan puuttua asiaan uudelleen olosuhteitten muututtua.

Hallinto-oikeudellisen teorian kannalta asiaa katsottaessa päädytään näin ollen vastaamaan myöntävästi alussa esitettyyn kysymykseen. Oikeuskäytäntö on samalla linjalla. Riidattoman selvä on seuraava prejudikaatti (KHO 1934 II 1105):

Autonkuljettaja V. anoi, että hänelle myönnettäisiin lupa moottorijoneuvon kuljettamiseen ammattimaisessa ajossa. — Poliisilaitos ei ottanut anomusta tutkittavaksi, koska poliisilaitos oli

aikaisemmin peruuttanut V:lle annetun yksityisajokortin sen voimassaolon jäljellä olevaksi ajaksi, eikä tämä aika vielä ollut kulunut umpeen. — LH hylkäsi asiassa tehdyn valituksen. — KHO: koska yksityisajokortin menettämisestä tehty päätös ei ollut esteenä sen hakemuksen käsittelylle, minkä V. oli tehnyt luvan myöntämisestä hänelle ammattiajaoa varten, eikä V:n hakemusta siis olisi ollut jätettävä tutkimatta poliisilaitoksen päätöksessä mainitusta syystä, KHO, kumoten poliisilaitoksen ja LH:n päätökset, palautti asian poliisilaitokselle uudelleen lainmukaisesti käsiteltäväksi.

Tässä oikeustapauksessa oli tosin kysymys ammattiajokortin saamisesta sinä aikana, jolloin yksityisajokortin menettämisäika vielä jatkui. Mutta kun ammattiajokortin saamisvaatimukset ovat ankarammat kuin yksityisajokortin, voidaan havaita KHO:n olevan sillä kannalla, ettei ajokortin määrääjäksi menettäminen ole esteenä uuden kortinsaanti-hakemuksen asialliselle tutkimiselle ennen ajan umpeenkulumista. (Vrt. myös KHO 1951 I 16 ja 1952 II 725.)

Hallintokäytännöstä on muistissani tapaus, jossa Teknillisestä korkeakoulusta ainaiseksi erotettu ylioppilas otettiin kouluun takaisin.

Olen näin ollen päätenyt siihen lopputulokseen, että *Lääkintöhallitus voi ennen asettamansa ajan umpeenkulumista antaa lääkäriille takaisin lääkärintoimen harjoittamisoikeuden.*

Helsingissä 18 päivänä marraskuuta 1955.

Lausunto Oy Vuoksenniska Ab:lle 25. 1. 1957 valtion omistusoikeudesta aluemereen kaivoslain mukaan

Onko Suomen valtiolla katsottava olevan yksityisoikeudellinen omistusoikeus kylien rajojen ulkopuolella sijaitsevaan aluemereen, tarkemmin sanoen, onko valtio aluemereen nähden »maanomistaja» voimassa olevan kaivoslain tarkoittamassa mielessä?

Kysymys on käynyt merkitykselliseksi ns. Nyhamnin kaivosasiassa, jota koskevia pöytäkirjoja, selityksiä ja asiantuntijalausuntoja olen saanut nähdäkseni.

I.

Kysymystä on tarkasteltava ensiksi *kansainvälisen oikeuden* kannalta tai paremminkin ajatellen niitä velvoituksia ja rajoituksia, joita kansainväliseen oikeusyhteisöön kuulumisen Suomen valtiolle ja sen oikeusjärjestykselle asettaa.

Tarkasteltaessa kysymystämme tältä kannalta, voidaan mielestäni ilman muuta lähteä siitä, että valtion ylä- ja ulkopuolella olevat säännöt eivät ratkaise sitä puoleen eikä toiseen. Niistä ei voida johtaa sitä ratkaisua, että valtio omistaisi aluevedet, mutta ei sitäkään, että nämä vesialueet eivät ole valtion omistuksessa. Kansainväliseen oikeusyhteisöön kuulumisesta aiheutuvat velvoitukset voivat asettaa valtiolle rajoituksia siinä suhteessa, miten pitkälle se voi alueellisesti eli paikallisesti ulottaa oman oikeusjärjestyksensä mukaisen omistusoikeusinstituutin ja miten se voi sitä valtiosisäisin säädöksin järjestää. Ehkä on myös ajateltavissa, että kansainvälisestä oikeudesta voitaisiin aluevesilain suhteen johtaa sellaisia normaalille, täydelle omistusoikeudelle ominaisen disponointivallan rajoituksia, jotka osoittautuisivat välttämättömiksi kansainvälisen meriyhdysliikenteen turvaamiseksi. Mutta näissä puitteissa on aluevesialaan kohdistuvan omistusoikeuden järjestämisen valtiosisäisen oikeuden varassa.

Tämän käsitykseni perusteluksi ja selventämiseksi on minun tässä yhteydessä muutamalla sanalla kosketettava Nyhamnin asiassa paljon pohdittua kysymystä, onko valtiolla *dominium* vai *imperium* aluevesialaansa. Mielestäni ei ole oikea se kysymyksen asettelu, että »omistusoikeusteoria» ja »suvereniteettiteoria» pannaan vastakkain ikäänkuin toinen toisensa poissulkevinä. Jos »omistusoikeusteoria» omaksutaan kansainvälisoikeudellisesti, ei tämä tietenkään merkitse valtion aluevesialaan kohdistuvan suvereenisen vallan poissulkemista. »Suvereniteettiteorialle» ei taas mielestäni ole annettava laajempaa sisältöä kuin valtion herruusvallan tunnustaminen. Omistusoikeuskysymyksiä se ei ratkaise. Eihän se esim. pane estettä sille, että valtiot, joissa yleensä kaikki kiinteä omaisuus kuuluu valtiolle, määräävät aluevesialastaan saman periaatteen mukaisesti. Tai ajatelkaamme oman maamme oikeutta. Meillähän ulottuu rannanomistukseen perustuva vesialueen omistus myös aavan meren äärellä 500 metrin päähän 2 metrin syvyysrajasta. Mikäli olen saattanut havaita, ei kukaan ole väittänyt, että kansainvälinen oikeus asettaisi esteitä tällaiselle oikeudelliselle järjestykselle. Ristiriitaa kansainvälisoikeudellisten periaatteiden kanssa ei nähdäkseni myöskään aiheuttaisi tämän rajan muuttaminen, kunhan ei vain mennä yleisesti tunnustetun aluevesirajan piiriin ulkopuolelle.

Katson tämän osoittavan, että aluevesialan omistussuhteitten järjestäminen on valtionsisäinen, kansainvälisoikeudellisesti indifferentti asia sikäli kuin ei näillä järjestelyillä aseteta esteitä vapaalle kansainväliselle meriyhdysliikenteelle.

II.

Suomen valtionsisäisessä positiivisessa oikeudessa ei ole säännöksiä, jotka osoittaisivat, onko aluevesiala kylärajain ulkopuolella omistusoikeuden alainen. Oikeudenkäytössä ei kysymys ole saanut ratkaisuaan, nimenomaisesti juuri varsinaisen vesialan osalta, eikä se myöskään tieteisopissa ole tullut perusteellisen, yleisesti hyväksyttyyn käsitykseen johtaneen selvittelyn alaiseksi. Nyt esillä olevan Nyhamnin asian johdosta annetuissa asiantuntijalausunnoissa on esitetty eri suuntiin käyviä mielipiteitä.

Omasta puolestani olen sitä mieltä, että kun aluevesikäsite on suhteellisen nuori ja vain vähitellen vakiintunut nykyiseen, vieläkin monissa suhteissa riidanalaiseen käsitesisältöönsä ja kun käsitykset alueveden ulottuvuudesta avomerren suuntaan ovat aikaisimpina aikoina olleet — ja ovat joissakin suhteissa edelleenkin — vakiintumattomat, ei sitovaa johtoa kysymyksemme ratkaisemiselle voida saada satoja vuosia vanhoista valtionsisäisistä säännöksistä ja määräyksistä. Niinikään katson, että kun kysymys aluevesien omistussuhteista ei ilmeisestikään ole ollut huomion kohteena nykyistä kiinteistölainsäädäntöämme eikä liioin voimassa olevaa kaivoslakiamme valmisteltaessa, on noudatettava suurta varovaisuutta haettaessa tulkinnallista johtoa lainsäädännösten sanonnoista, joita sommiteltaessa nyt esillä olevaa kysymystä ei ilmeisestikään ole pidetty silmällä.

Sen sijaan voi tietenkin sekä vanhemmilla säädöksillä että uudemman lainsäädännön sanontain ilmaisemilla oikeusajatuksilla olla merkitystä selvitetessä oikeusjärjestyksemme peruseriaatteita, joista juuri on pyrittävä hakemaan johtoa, sellaisissa aukkotapauksissa, joissa selvä säännöstys puuttuu.

Tätä tulkintalinjaa seurattaessa on syytä kiinnittää erityistä huomiota erääseen ajatukseen, joka näyttää sivuutetun Nyhamnin asian johdosta kirjoitetuissa, nähtävinäni olleissa suomalaisissa asiantuntijalausunnoissa. Tarkoitan sitä, että mielestäni oikeusjärjestyksemme pyrkii välttämään sellaista vacuumia, että omaisuudelta (erityisestikin kiinteältä) puuttuisi omistaja. Viittaaan seuraaviin lainkohtiin ja oikeussääntöihin:

1) Maakaaren 1 luvun 1 §: Lailliset saannot, joilla maa, huone ja maapohja maalla ja kaupungissa omaksi saadaan, ovat perintö, vaihto, kauppa ja lahja. — Nämä ovat kaikki ns. derivatiivisia saantoja; saaja ei tule omistajaksi, ellei se, jolta oikeus on hänelle siirtynyt, todella ole omistanut esinettä. Valtaukseen perustuva omistusoikeuden saanto sen sijaan edellyttää säännön mukaisesti, ettei haltuunotettu esine kuulu kenellekään. Kiinteistöt eivät nykyään voi olla haltuunoton esineenä, vaan ainoastaan irtaimet esineet ja sellaiset maakiinteistön osat, joista tulee irtain esine sen johdosta, että ne kiinteistöstä erotetaan. (*Wrede*, Suomen oikeus- ja yhteiskuntajärjestys, 3. pain. 1949, s. 217; *Kivimäki*, Siviilioikeuden yleiset opit pääpiirteittäin, 2. pain. 1945, s. 49–51).

2) Metsälain (as.kok. n:o 29/1886) 1 §: Kaikki kyläkuntain piirin ulkopuolella olevat metsät ja erämaat, kuin myöskin kyläkuntain piirin sisäpuolella yksityisten tiloista pyykeillä erotetut metsämaat ja saaret sekä jakotoimituksen kautta syntyneet tahi vast'edes syntyvät liikamaat, joihin yksityinen mies tai yhdyskunta ei voi parempaa oikeutta näyttää, ovat kruunun omat.

3) Erimielisyyttä on ollut siitä, kuuluvatko kyläjaon ulkopuolelle jäävät suurten sisäjärvien selät kruunulle vai kylä- ja jakokunnille. Mutta missään tapauksissa niitä ei voida pitää omistajaa vailla olevina. (Maakaaren 12 luvun 4 §; laki, sisältävä määräyksiä välirajasta vedessä ja vesialueen jaosta, as.kok. n:o 31/1902, 1–2 §; *Haataja*, Maa- ja vesioikeudellisia tutkielmia 1943, s. 147–169 ja siinä main. kirj.).

4) Lailla ulkomaalaisen Suomessa olevasta hoidotta jätetystä omaisuudesta (as.kok. n:o 211/1922, uudempi laki 224/1924) oli järjestetty lain nimikkeessä tarkoitetun omaisuuden siirtyminen valtiolle.

5) Porkkalan palautuslaki (341/1956), 49 §; Porkkalan alueella oleva omaisuus, jolle ei ole ilmaantunut sen saantiin oikeutettua omistajaa viiden vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta, katsottakoon valtion omaisuudeksi.

6) On irtainlaatuja, joiden saantona normaalitapauksessa on valtaus (metsän ja veden riista). Mutta esim. löytötavarain osalta on omistussuhteen järjestymisestä annettu lailla (as.kok. n:o 893/1943, 6 §) säännöksiä siltä varalta, että tavaralle ei ilmaannu omistajaa.

En näe mitään syytä, minkä vuoksi näitä säännöksiä ja säännöstöjä olisi pidettävä poikkeusluonteisina. Ne ovat, kuten sanottu, ilmauksia siitä periaatteesta, että oikeusjärjestys ei yleensä tahdo suvaita omistajatonta omaisuutta. Eräistä selostetuista säännöksistä ilmenee lisäksi se ajatus, että valtiolla on oleva eräänlainen »yleisomistusoikeus» tai

»taustaomistusoikeus» omaisuuteen, joka muutoin jäisi isännättömäksi. Erityisesti aluevesikysymyksen kannalta selostettuja säännöksiä tarkasteltaessa on syytä panna merkille se läheinen rinnastussuhde, joka syntyy aluevesialan ja suurten järvenselkien välille. Mainittakoon vielä jo tässä yhteydessä siitä, että oikeuskäytännössä (oikeustapausselostus jäljempänä) on isojaon ulkopuolelle jääneiden merensaarien katsottu kuuluvan valtiolle.

Sundberg on Nyhamnin asiassa antamassaan lausunnossa käsitellyt kysymystä kruunun mahdollisesta »yleisomistusoikeudesta» (s. 51–54, missä myös viittauksia ruotsalaiseen kirjallisuuteen). Hänen tärkeimmät huomautuksensa tätä ajatusrakennelmaa vastaan ovat seuraavat:

1) Historiallisiin syihin ei tätä konstruktiota voida perustaa, koska maalla ei alunperin ole ollut mitään omistajaa, vaan omistusoikeus yleensä on syntynyt occupation pohjalla.

2) Po. periaate ei myöhemminkään ole tullut yleisessä muodossaan Ruotsin oikeudessa positiivisoikeudellisin säännöksiin omaksutuksi. Erityissäännöksiä esim. erämaametsien kuulumisesta kruunun omistukseen ei ole lupa tulkita laajentavasti ainakaan ulottamalla niitä koskemaan merenranta-alueita.

3) Kruunun yleisomistusoikeutta ei ole lupa perustaa siihen psykologiseen näkökohtaan, että kun ajatus ei tahdo hyväksyä omistajatoman maan mahdollisuutta, valtio ilman muuta otaksutaan tällaisen, varsinaista omistajaa vailla olevan maan omistajaksi. Tällaista teoreettista konstruktiota pitää *Sundberg* tarpeettomana. Hänen mielestään voidaan huoletta »godtaga det faktiska förhållandet, att allmänt vattenområde aldrig erhållit någon ägare». Sitä mukaa kuin käytännöllistä tarvetta ilmenee, voidaan asiaa käydä lainsäädäntöitse järjestämään.

Yhdyn *Sundbergiin* siinä, ettei valtion yleisomistusoikeuden periaattia voida perustaa valtion »alkuperäiseen», oikeushistoriallisen kehityksen varhaisimmista ajoista johdettavaan oikeuteen. Sensijaan eivät edellä 2)- ja 3)-kohdissa olevat vastaväitteet mielestäni ole vakuuttavia. Sitähän tosin ei voida kieltää, että valinta analogiapäätelmän ja vastakohtaispäätelmän välillä on tulkinnessa usein varsin vaikeata ja että yleinen oikeustiede ei ole voinut kehittää tämän valinnan ohjeeksi selviä ja riidattomia sääntöjä (ks. esim. *Alanen*, Yleinen oikeustiede, s. 102–104). Mutta luontevamalta näyttää, lopputulosta ajatellen, analogian tien valitseminen alueveden omistusta

selvitettäessä. Vastakohtaispäätelmän käyttäminen johtaa näet johdonmukaisesti läpivietynä tulokseen, jota ei Sundbergkaan katso voivansa sellaisenaan hyväksyä, nim. aluevesialan isännättömyyteen. Sundbergin loppupäätelmä on seuraava: »Det synes också vara klart, att allmänt vattenområde icke kan vara res nullius i den meningen, att envar svensk medborgare skulle kunna genom ockupation förvärva sig äganderätt till ett område i havet. Vad som kan ockuperas är allenast vissa nyttigheter på området». — Tämän voidaan kuitenkin sanoa olevan ainakin yhtä omatekoisen oikeussäännön kuin valtion yleisomistus-oikeus-fiction, jota Sundberg ei tahdo hyväksyä.

Sundbergin ja Digmanin lausunnoissa selostetut kannanotot lainvalmisteluasiassa, joka sittemmin johti 5. 6. 1953 annetun ruotsalaisen lain syntymiseen (lagen om rätten till sand-, grus- och stentäkt inom allmänt vattenområde) ovat kyllä varsin mielenkiintoisia myös Suomen oikeuden tulkinnan kannalta. Mutta niiden perusteella tuskin voidaan sanoa enempää kuin mitä Digman asiasta sanoo (s. 6): »med stöd av vad i det föregående anförts torde man för svensk rätts del väl ej kunna göra något bestämt uttalande angående äganderätt till allmänt vattenområde; man torde emellertid kunna förutsätta, att kronan ej kommer att hävda en sådan änganderätt förrän statsmakterna efter grundlig utredning av frågan tillskapat en lagstiftning därom.» Tämän mukaan kysymys siis on avoin ja odottaa lainsäädännöllistä järjestelyä. Mutta kun Nyhamnin asia nyt on vireillä tuomioistuimessa, ei kysymys voi jäädä avoimeksi, vaan on tuomioistuimen otettava siinä kanta puoleen tai toiseen.

Käsitykseni mukaan ei tuomioistuin tällöin — edellä esittämistäni syistä — voi rakentaa kannanottoaan sille perustalle, että aluevesiala olisi isännätön, vaan on alueveden, asian luonteesta johtuvien rajoitusten, katsottava olevan valtion isäntävallan alainen. Kiinteistöhan aluevesi ei tietenkään tavallisessa merkityksessä ole. Sehän on jätetty maanjaon ja kiinteistökirjalaitoksen ulkopuolelle, eikä sitä tai osia siitä esim. voida luovuttaa tai kiinnittää. Aluevesiala on erikoislaatuinen myös mm. sikäli, että sen vyöhykerajat voivat luonnonmuutosten johdosta muuttua. Mutta mitään asian luonteesta johtuvia esteitä en näe siihen, että valtio aluevesialan suhteen esiintyy omistajana esim. juuri kaivoslain mielessä. Kaivoslaki nähdäkseni suorastaan edellyttää maapohjan omistajan olemassaoloa.

III.

Vastaukseni alussa esitettyihin kysymyksiin on jo selvinnyt edellä esitetystä. Toistamatta toisissa yhteyksissä esitettyjä puoleen ja toiseen käyviä näkökohtia ja haluamatta kieltää sitä, että varsin merkittäviä perusteita on esitetty myös minun käsitykselleni vastakkaisen näkökannan tueksi, olen omalta osaltani päätenyt siihen lopputulokseen, että *valtio on »aluemereen» nähden maanomistaja voimassa olevan kaivoslain mielessä.*

IV.

Selostan lopuksi erään oikeustapauksen:

lin kihlakunnanoikeus velvoitti päätksellään 13. 10. 1916 valtion Etelä-lin lohkokunnan vapaaseen hallintaan luovuttamaan lijoen edustalla Pohjanlahdessa olevat Röytän ja Kutinkallan saaret. Vaasan hovioikeus lausui tuomiossaan 31. 3. 1919 selvitetyn, että sanotut saaret sijaitsivat Etelä-lin lohkokunnan alueella, minkä vuoksi ja kun valtion puolesta ei oltu näytetty omistusoikeutta niihin, hovioikeus jätti jutun kihlakunnanoikeuden päätöksen varaan. *Korkein oikeus* 9. 11. 1921: koska oli ilmennyt, ettei kysymyksessä olleita saaria oltu Etelä-lin lohkokunnassa vuonna 1834 päätetyssä isojaossa jaettu lohkokunnalle ja kun ne siis 3. 9. 1886 annetun metsälain 1 §:n mukaan kuuluivat valtiolle, KKO hylkäsi kanteen.

Valtionarkistossa säilytettävästä jutun asiakirjavihkoista käy selville, että Kutinkallan saari sijaitsee 1800 metrin päässä merellä päin lähimmästä lohkokunnalle isojaossa jaetusta saaresta. Kun korkein oikeus tuomitsi saaren valtiolle kuuluvaksi, saattaisi ajatella, että tässä olisi ennakkotapaus, joka osoittaisi aluevesialan kuuluvan valtiolle. Asiakirjoista ei kuitenkaan, mikäli olen saattanut havaita, ilmene mitään sellaista, mikä osoittaisi, että asiaa olisi ajateltu tältä kannalta. Valtion omistusoikeutta ko. saariin ei ole johdettu siitä, että valtio omistaisi aluevesialan, vaan yksinomaisesti metsälain 1 §:stä.

Mutta joka tapauksessa tuomio osoittaa sen, ettei siinä mainittu metsälain 1 §:n säännös koske vain sisämaa-alueita, vaan myös meren saaria. Siten tuomio tukee sitä analogiapäätelmän linjaa, jota olen edellä seurannut.

Helsingissä tammikuun 25 päivänä 1957.

Lausunto Kansaneläkelaitokselle 6. 6. 1958 sen oikeudesta harkintansa mukaan jättää takaisin perimättä aiheettomasti maksettu etu.

Kansaneläkelaitos on 15. 1. 1958 päivätyllä kirjeellä, samalla kun nähtäväkseni on toimitettu 8. 1. 1958 ja 19. 11. 1957 päivätyt muistiot (edellinen A. N:n, jälkimmäinen K. S:n allekirjoittama) sekä erinäistä muuta eläkeasiain käsittelyä ja niiden yhteydessä esille tulevia oikeudellisia kysymyksiä valaisevaa aineistoa, pyytänyt minulta lausuntoa seuraavista kysymyksistä:

1) Kansaneläkelain (as.kok. n:o 347/1956) 74 §:n 3 momentin mukaan Kansaneläkelaitoksella on oikeus harkintansa mukaan jättää takaisin perimättä aiheettomasti maksettu etu, milloin sen myöntämisen tai maksamisen ei ole katsottava johtuneen eläkkeensaajan tai hänen edustajansa vilpillisestä menettelystä tai törkeästä tuottamuksesta. Onko N:n muistioon sisältyvien selvitysten perusteella oikeudellisin perustein mahdollista määritellä sellaisia tapauksia, joiden on katsottava aiheutuneen mainitunlaisesta menettelystä tai tuottamuksesta, ja mitä oikeudellisia rajoituksia on Kansaneläkelaitoksen harkintavallan käyttämisessä huomioon otettava?

2) Voidaanko takaisin perittävä määrä kuitata eläkkeensaajan vastaisilla eläke-erillä? Onko eläkkeensaajan antamalla suostumuksella vaikutusta kuittausoikeuteen? Miten suuri osa eläke-erästä voidaan käyttää kuittaamiseen ja onko tällöin merkitystä eläkkeensaajan taloudellisella asemalla tai sillä oikeusperusteella, johon takaisin periminen perustuu (eläkkeensaajan tahallinen tai tuottamuksellinen menettely, Kansaneläkelaitoksen lasku- tai muu erehdys tai muu syy)?

3) Onko mahdollista luopua takaisinperimisestä sillä perusteella, että perittävä summa on niin pieni, että toimenpiteistä katsotaan aiheutuvan Kansaneläkelaitokselle vähintään yhtä paljon kustannuksia?

I.

ELÄKEPÄÄTÖSTEN OIKEUSVOIMAISUUDESTA

Suomen hallinto-oikeudessa katsotaan yleisesti, että myös ns. tavallisessa hallintomenettelyssä syntyneet päätökset voivat tulla oikeusvoimaisiksi. Mutta kysymys oikeusvoimaisuuden ulottuvuudesta ja

tehoisuudesta on toistaiseksi jäänyt peräti ylimalkaisten selvittelyyritysten varaan.

Mitä tulee asianosaisen hakemuksesta tehtyihin Kansaneläkelaitoksen päätöksiin, joilla on eläkettä myönnetty, voidaan todeta tällaisten päätösten olevan lain soveltamista yksittäistapauksiin. Kun niillä tämän ohessa perustetaan taloudellista laatua olevia oikeuksia hallintoalamaisille, joille henkilökohtaisesti tärkeistä eduista niissä on kysymys, ja kun ne esiintyvät pysyviksi tarkoitettujen järjestelyjen luonteisina, voidaan havaita näiden päätösten täyttävän ne vaatimukset, joita hallintotoimien oikeusvoimaisiksi tulemiselle Suomen hallinto-oikeudessa yleensä asetetaan (*Ståhlberg*, Suomen hallinto-oikeus, Yleinen osa, s. 333; *Merikoski*, Suomen julkisoikeuden oppikirja II, s. 47). Oikeuskäytännössä onkin vakiintuneesti katsottu, että Korkein hallinto-oikeus voi purkaa Kansaneläkelaitoksen eläkeasioissa antamia päätöksiä.

Oikeuskäytännöstä:

KHO 1947 II 10: Kansaneläkelaitoksen päätös vakuutuksen ulkopuolelle jättämisestä purettu eläkelaitoksen omasta esityksestä.

KHO 1947 II 69: Kansaneläkelaitoksen esityksestä purettu päätös, jolla hakemus lisäeläkkeen saamiseksi oli tullut hylätyksi.

KHO 1954 II 577: Eläkkeensaajan hakemuksesta purettu Kansaneläkelaitoksen päätös, joka hakemus vanhuuseläkkeen saamiseksi oli tullut hylätyksi.

KHO 29. 5. 1956 (79/899 P.D. 1955 n:o 2911/1956): Työkyvyttömyys- ja lisäeläke oli myönnetty virheellisen syntymäaikaa koskevan tiedon perusteella. Päätös purettiin Kansaneläkelaitoksen esityksestä. — Samanlainen päätös 4. 7. 1956 (77/886 P.D. 1956 n:o 3422/1956).

Tirkkonen on kahdessa Kansaneläkelaitokselle antamassaan lausunnossa (10. 11. 1944 ja 7. 3. 1951) katsonut, että laitoksen eläkeasioissa antamat päätökset yleensä tulevat oikeusvoimaisiksi. Mutta poisuljettu ei hänen mielestään kuitenkaan ole se mahdollisuus, että Kansaneläkelaitos itse oikaisee antamansa ratkaisun vakuutetun (eläkkeensaajan) eduksi.

Oikeuskansleri Huttunen on eräässä v. 1938 antamassaan lausunnossa asettunut sille kannalle, että sotilastapaturmalainsäädäntöön perustuva vakuutusosoikeuden päätös, jolla elinkorko on myönnetty, voi tulla oikeusvoimaiseksi (Oikeuskanslerin kertomus v:lta 1938, s. 44).

Omasta puolestani voin — tämän lausuntoni tarkoitukseen katsoen — jättää syrjään kysymyksen Kansaneläkelaitoksen negatiivisten pää-

tösten oikeusvoimaisuudesta ja yleisemminkin kysymyksen, voidaanko päätöksiä ehkä muuttaa asianosaisen eduksi. Mitä tulee *hakemuksesta annettuihin* Kansaneläkelaitoksen *positiivisiin* päätöksiin, joiden suhteen *muutoksenhaku* on mahdollista, *katson niiden yleensä tulevan asianosaista suojaavasti oikeusvoimaisiksi*. Tällaisten päätösten olennaisena eroavaisuutena verrattuna virkamiespalkan määräämiseen, joka ei tule oikeusvoimaiseksi, on erittäinkin se, että eläkepäätös annetaan hakemuksesta ja että se saavuttaa muodollisen lainvoimaisuuden.

Kansaneläkelaisissa on vahvistettu *vuotuisten* eläkkeiden määrät (26–27 §). Eläkkeet maksetaan kuitenkin *kuukausittain* siten kuin asetuksella määrätään (38 §). Eläkepäätöksissä ilmaistaan kuukausitaisten suorituserien suuruus, mutta ei vuosieläkkeen määrää.

Näistä seikoista johtuen jää jossakin määrin epäselväksi, *tuleeko eläkepäätöksellä oikeusvoimaisesti vahvistetuksi vuosieläkkeen vai kuukausieläkkeen määrä*. Kysymyksellä saattaa olla merkitystä virheellisten eläkesuoritusten oikaisemisessa. — Omasta puolestani olen taipuvainen valitsemaan edellisen vastausvaihtoehdon. Toisin sanoen: ymmärrän asian niin, että eläkepäätöksissä käytännöllisyyssyistä ilmaistaan vuotuiseläkkeen kuukausittain maksettava kahdestatoista osa, vaikka laki operoi eläkkeiden vuotuismäärillä. Myönnän kuitenkin, ettei tulkintani ole riidaton. Asia kävisi selväksi, jos päätöskaavoja niin muutettaisiin, että eläkkeet vahvistettaisiin vuotuismäärinä ja sen ohessa päätöksessä mainittaisiin kuukausittaiset maksuerät. Ajateltavissa on myös sellainen päätösmuoto, että markkamääräisesti osoitetaan kuukausittain eläke-erä, ja sanotaan, että se kaksitoistakertaisena muodostaa vuotuiseläkkeen.

II.

KUITTAUKSESTA ITSEOIKAISUN YHTEYDESSÄ

Kuittausmahdollisuuden olemassaoloa ei voida asettaa yleiseksi säännöksi julkisoikeuden alalla. Mutta kuittaus voi — mikäli ei oikeusvoimaisuus ole esteenä — kyllä tulla kysymykseen *samasta oikeusperusteesta johtuvien asiallisesti yhteenkuuluvien suoritusten kesken*. Mielivaltaiseen, täysin rajoittamattomaan ja vapaamuotoiseen kuittauksen käyttämiseen ei tämän *asiayhteysperiaatteen* hyväksyminen kuitenkaan oikeuta. Myös varsinaista oikeusvoimaisuutta vaille jäävillä

hallintotoimilla on oleva tietynlainen pysyvyys. Niihinkin voidaan kajota vain uusien tai asian aikaisemmassa ratkaisuvaiheessa tietymättöminä olleiden syiden ilmaannuttua. Tällöinkin on yleensä pidettävä kiinni oikeusturvallisuuden kannalta katsoen ensiarvoisen tärkeästä asianosaisen kuulemisen vaatimuksesta.

Näitä kuittausoikeutta koskevia yleisperiaatteita voidaan luonnollisesti muotoilla ja niistä tehdä poikkeuksia lainsäädäntöteitse annetuilla erityissäännöksillä.

III.

KANSANELÄKKEIDEN LIIKASUORITUSTEN KUITTAAMINEN

Jos katsotaan, että kansaneläkepäätökset tulevat edellä esitetyin tavoin oikeusvoimaisiksi, ja kuittaus sallitaan asiayhteysperiaatteen puitteissa, voidaan todeta, että aikaisempien liikaerien takaisinperiminen myöhemmistä suorituseristä voi tulla kysymykseen ainakin seuraavissa tapauksissa:

1) KHO (tai Korkein oikeus?) on purkanut eläkeasiassa annetun päätöksen. (Sivuutan tässä kysymyksen, kuuluvatko purkuasiat nykyisen lain mukaan KHO:n vai Korkeimman oikeuden käsiteltäviksi.)

2) Kansaneläkelain 74 §:n 1 momentin edellyttämät tapaukset, joissa vakuutus oikeus poistaa eläkepäätöksen ja ottaa tai määrää asian uudelleen käsiteltäväksi. — Eläkepäätökseen ei voida sitä purkamatta tai poistamatta kajota päätöksen oikeusvoimaisuutta rajoittavalla tavalla, ei edes silloin, kun päätöksen virheellisyys on aiheutunut laskuerehdyksestä tai muusta senkaltaisesta eläkelaitoksen virheestä. Mutta yleisen rajoituksen eläkepäätösten oikeusvoimaisuusteholle muodostaa kansaneläkelain 74 §:n järjestämä ylimääräinen oikaisumenettely.

3) Kansaneläkelain 42 §:n edellyttämät tapaukset. Pykälän tarkoittamissa tapauksissa voidaan vapausrangaistusta kärsivälle tai laitoshoidossa olevalle maksettu eläke-erä vähentää seuraavista eläke-eristä.

4) Jos hyväksytään se edellä esittämäni ajatus, että eläkepäätöksellä oikeusvoimaisesti vahvistetaan vuosieläkkeen määrä, olisi vuotta nuorempien suorituserien oikaiseminen uuden maksuvaiheen yhteydessä ja vuosittaisen eläkemäärän puitteissa pysyen aina oleva mahdollista.

Tässä yhteydessä herää kysymys, miltä ajalta vuotuiseläke on ajateltava laskettavaksi? Missään tapauksessa ei mielestäni ole syytä

pitäytyä kalenterivuoteen 1 päivästä tammikuuta vuoden loppuun. Mutta onko vuotuinen eläkekausi laskettava eläkepääätyksessä määrätystä eläkeoikeuden syntymisen kalenteripäivästä aina seuraavan vuoden vastaavaan kalenteripäivään? Vai voidaan oikaisua toimitettaessa aina mennä vuosi taaksepäin oikaisun ajankohdasta? — En löydä vakuuttavaa oikeudellista perustetta tämän kysymyksen ratkaisemiseksi puoleen tai toiseen. Käytännöllisyysyyt puoltavat jälkimmäistä vaihtoehtoa.

Näissä eri tapauksissa (1–4) kysymykseen tulevien *menettelymuotojen* suhteen on huomattava seuraavaa:

1) Jos ylimmän oikeusasteen purettua eläkepääätyksen eläkkeensaanti kokonaan lakkaa, lienee takaisinperintä pantava vireille hallinto-oikeudellisessa yleistuomioistuimessa (=lääni-oikeudessa). Mutta jos asianosainen jää edelleen jatkuvasti nauttimaan eläkettä, herää kysymys, voiko Kansaneläkelaitos toimittaa takaisinperinnän uusien eläke-erien suorittamisen yhteydessä. Nähdäkseni voitaisiin kyllä näin menetellä edellyttäen, että *asianosaista kuullaan* ennen takaisinperimistä.

2) Myös kansaneläkelain 74 §:n 1 momentin tarkoittamissa tapauksissa on asianosaiselle annettava tilaisuus tulla asiassa kuulluksi, ellei hän itse ole siinä hakijana.

3–4) Näissäkin tapauksissa olisi mielestäni pidettävä kiinni asianosaisen kuulemisen vaatimuksesta.

IV.

Kysymys n:o 1

Käsittelen tämän jälkeen erikseen kutakin tämän lausunnon alussa esitetyistä kysymyksistä esittäen samalla perusteluja ja täydentäviä huomautuksia edelläolevaan.

Kansaneläkelain 74 §:n 3 momentti lähtee siitä perusajatuksista, että julkisoikeudellisperusteinen »aiheettomasti maksettu etu» on yleensä perittävä takaisin. Nähtävästi lähinnä sosiaalisten ja hallintoräationaalisten syiden vuoksi on lainsäätäjät po. lainkohdassa kuitenkin asettanut säännöksi sen, että aiheettomasti maksettu etu *voidaan* jättää takaisin perimättä, jos sen maksaminen ei ole johtunut eläkkeensaajan vilpistä tai törkeästä tuottamuksesta.

Tämä säännös otettuna yksinään ja erillisenä näyttäisi vaativan, että

takaisinperiminen olisi *aina* ehdottomasti toimitettava silloin kun *väärinmaksun todetaan aiheutuneen eläkkeensaajan vilpistä tai törkeästä tuottamuksesta*. Sosiaaliset syyt tai se, että perittävän maksuerän ei voitaisi katsoa riittävän peittämään takaisinperimistoimesta aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia, eivät oikeuttaisi takaisinperimisestä luopumiseen.

Viimeksimainittu puoli asiasta on kuitenkin otettu huomioon kansaneläkelain 88 §:n 1 momentissa. Sen mukaan voi näet Kansaneläkelaitos jättää virheen oikaisematta, jos palautus olisi niin vähäinen, että oikaisemistoimen voidaan katsoa aiheuttavan suhteettoman paljon työtä tai kustannuksia. Sensijaan ei laissa, mikäli olen saattanut havaita, ole säännöstä, joka oikeuttaisi nyt puheena olevissa tapauksissa (tahallinen vilppi tai tuottamus) luopumaan takaisinperimisestä sosiaalisten syiden eli siis esim. eläkkeensaajan puutteenalaisen aseman vuoksi.

Tulen sitten tapauksiin, joissa *väärinmaksu ei ole aiheutunut eläkkeensaajan vilpistä tai törkeästä tuottamuksesta*. Näissä tapauksissa on *takaisinperiminen vapaan harkinnan varassa*. Tässä harkinnassa voidaan ottaa huomioon sekä hallintorationaalisia että sosiaalisia syitä, jopa muitakin perusteita. Takaisinperimispäätös on sidottu samanlaisiin oikeudellisiin rajoituksiin, kuin vapaaharkintainen hallintotoiminta yleensäkin. Niinpä ratkaisut eivät saa perustua mielivaltaan tai sattumanvaraisuuteen, ja niissä on pyrittävä mahdollisimman suureen yhdenmukaisuuteen keskenään olennaisissa kohdin samanlaisissa tapauksissa (ks. tark. *Merikoski*, Vapaa harkinta hallinnossa, s. 57–88).

Tarkasteltaessa lausuntopyyntöä seuranneessa 8. 1. 1958 päivätyssä N:n muistiossa esitettyä esimerkkiaineistoa voidaan tehdä seuraavantilaisia huomioita.

Osa väärinmaksuista aiheutuu Kansaneläkelaitoksen tai jonkin muun viranomaisen (esim. virkatodistuksen antajan) virheistä. Tällaisissa tapauksissa on takaisinperiminen edellä esitetyn mukaisesti harkinnanvaraista. Oikaisu voitaneen yleensä toimittaa kansaneläkelain 74 §:n 1 momentissa järjestettyä menettelyä noudattaen. Edellä III esitysjakson 4 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa ei tarvita vakuutus-oikeuden antamaa poisto- tai oikaisupäätöstä, vaan tapahtuu liikaerien takaisinperiminen tavallisessa hallintomenettelyssä maksattamistointien yhteydessä.

N:n muistion esimerkkiaineistosta tuskin voidaan yleisesti sanoa enempää kuin, että tapaukset on ratkaistava in casu koettamalla selvittää, onko kysymyksessä lain tarkoittama vilpillinen menettely tai törkeä tuottamus. Aktiiviseen vilppiin, varsinaiseen väärin tietojen

antamiseen ja esim. lääkärin harhaanjohtamiseen on suhtauduttava ankarammin kuin ilmoitusvelvollisuuksien laiminlyöntiin. Mutta luonnollisesti myös sanotunlainen laiminlyönti voi olla vilpillistä menettelyä tai törkeää tuottamusta erittäinkin jos ilmoitusvelvollisen ikä, sivistystaso, henkinen kunto, perheolot ja olosuhteet muutoin huomioon ottaen voidaan katsoa laiminlyönnin aiheutuneen hyötymistarkoituksesta.

Edellä esitetyn mukaan *mala fides* johtaa ilman muuta takaisinperimiseen.

IV.

Kysymys n:o 2

a) Voidaanko takaisin perittävä määrä kuitata eläkkeensaajan vastaisilla eläke-erillä

Lähtökohtana haettaessa vastausta tähän kysymykseen näyttää olevan pidettävä perusteettoman edun palauttamisen periaatetta, minkä on yleensä katsottu – erinäisin varauksin – olevan noudatettavana myös julkisoikeuden alalla. (Ks. oikeuskansleri Huttusen lausuntoa kysymyksestä, millä tavoin virkamiehen palkkauksen maksamisessa tapahtunut virhe on korjattavissa, jos palkkaus on maksettu liian suurena, Oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1934, s. 83; *Rytkölä*, Virkamiesoikeus, s. 128. – Ruotsin oikeudesta ks. *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1957, s. 281–285: *Litteratur och praxis rörande conditio indebiti i lönefrågor, en sammanställning*). Periaatteen soveltaminen käytännössä asialaaduttain ja yksittäistapauksittain edellyttää kuitenkin aina sen selvittämistä, mitä merkitystä oikeusvoimaisuusopeilla kulloinkin saattaa olla.

Olen puolestani ollut taipuvainen ymmärtämään kansaneläkelain 73 ja 74 §:t niin, että lainsäätäjä on edellyttänyt varsinaisten eläkkeenvahvistuspäätösten kyllä voivan tulla oikeusvoimaisiksi (ks. ed. esitysjakso I), mutta että sensijaan ne laitoksen sisäiset toimet, jotka tarkoittavat eläkepäätöksen toteuttamista ja eläkkeen maksamista, eivät sellaisinaan ja erillisinä missään tapauksessa saavuta oikeusvoimaa. Jos eläkepäätös, joka luonteensa puolesta saattaisi tulla oikeusvoimaiseksi, havaitaan väärään tai puutteelliseen selvitykseen perustuvaksi tai ilmeisesti lainvastaiseksi, se on oikaistavissa 74 §:n 1 momentin järjestämää menettelyä käyttäen. Tällöin voidaan lain antaman nimenomaisen valtuutuksen perusteella eläkkeen maksaminen toistaiseksi keskeyttää,

vaikkapa kokonaankin. Harkinnanvaraisesti voidaan keskeytysmääräys myös jättää antamatta tai rajoittaa se koskemaan vain osaa ennen asian ratkaisemista maksettaviksi tulevista eläkkeistä.

Kun laki näin järjestää mm. asianosaisen kuulemista edellyttävän erityismenettelyn käytettäväksi pyrittäessä eläkkeensaajaa vastaan käyvään muutokseen, se seuraa periaatetta, joka yleisemminkin vaikuttaa viranomaisaloitteisen itseoikaisun käyttöalaa määrittäessä. Viranomaisaloitteinen itseoikaisu ei yleensä eli siis ilman lain antamaa erityisvaltuutusta voi tapahtua asianosaisen vahingoksi, mutta saattaa tulla käytettäväksi, jos oikaisu vaikuttaa hänen hyväkseen (*Merikoski*, Laillisuusvalvonta Suomen oikeusjärjestyksessä, s. 57–63). Tälle ajatukselle rakentuu myös kansaneläkelain 74 §:n 2 momentti, joka antaa Kansaneläkelaitokselle vallan muuttaa jo oikeusvoimaiseksi tullutta eläkepäättöstä eläkkeensaajalle edulliseen suuntaan.

Jos kansaneläkelain 74 §:n 1 mom. nojalla tapahtuva uusintakäsittely johtaa eläkkeen pienentämiseen alkuperäispäätöksen määrästä, voidaan liikaa maksetut määrät kuitata uuden päätöksen antamisen jälkeen maksettaviksi lankeavia eläke-eriä vastaan. Missä laajuudessa lankeavia kansaneläke-eriä voidaan kuittaukseen käyttää, tulee jäljempänä erikseen selvitettäväksi (esitysjakso IV.c.).

Tämä selvittely on lähinnä tarkoittanut oikeusvoimaisiksi tulevia varsinaisia eläkkeenvahvistuspäätöksiä. Mutta miten on suhtauduttava tapauksiin, joissa liikamaksu on aiheutunut eläkepäättöksen toteuttamista ja maksusuorituksia koskevista virheellisistä toimista?

Ulosottolain voimaannpanoasetuksen 15 §:ssä on säädettyä, että laskuerehdyistä ei ole pidettävä maksuna ja että milloin semmoinen havaitaan, se on ensin oikaistava ja maksu sitten sen mukaan suoritettava. Tästä säännöksestä saa jotakin tukea sille ajatukselle, että eläkepäättöksen toteuttamisessa tapahtunut, maksuerehdyksestä tai muusta siihen verrattavasta virheestä aiheutunut liikamaksu yleensä olisi viranomaisen itseoikaisutoimin oikaistavissa. Tällaisesta syystä aiheutunut liikamaksu olisi siis myös kuittauskelpoinen. — Tämä käsitys käy yksiin edellä jo mainitussa oikeuskanslerin v. 1934 antamassa lausunnossa omaksutun kannan kanssa.

Edellä (esitysjakso III, kohta 4) esittämäni käsityksen mukaan ovatkin maksattamisvirheet aina oikaistavissa vuosittaisen eläkemäärän puitteissa pysyttäessä. Voidaan kuitenkin asettaa kysymys, eikö olisi mentävä vielä pitemmälle näin ajatellen: eläkepäättöksessä vahvistetun vuotuis määrän yli menevä Kansaneläkelaitoksen virheestä aiheutuva liिकासuoritus ei sellaisenaan koskaan tule oikeusvoimaiseksi. Tästä

johtuen ei tällaisen liikaerän takaisinperiminen ole sidottu muuhun aikarajoitukseen kuin yleiseen kymmenen vuoden vanhentumisaikaan.

Omasta puolestani en tahtoisi mennä näin pitkälle erittäinkin kun vastaan puhuvat sosiaaliset ja yleiset kohtuussyyt ja kun kansaneläkelaki nyt joka tapauksessa asettaa käytettäväksi yksinkertaistetun, tällaisiinkin tapauksiin soveltuvan oikaisumenettelyn.

*b) Onko eläkkeensaajan antamalla suostumuksella vaikutusta
kuittausoikeuteen?*

Edellä III esitysjakson 1–4 kohdissa tarkoitetuissa takaisinperimistapauksissa ei, edellyttäen että niissä seurataan laillisia menettelymuotoja, eläkkeensaajan suostumus ole – joskin asianosaista on kuultava – tarpeen takaisinperimisen toteuttamiseksi. Mutta kysymys suostumuksen oikeudellisesta vaikuttavuudesta muodostuu merkitykselliseksi esim. silloin, kun Kansaneläkelaitos tahtoisi, ryhtymättä kansaneläkelain 74 §:ssä järjestettyyn menettelyyn, itseoikaisutoimin toteuttaa kuittauksen.

Yleensäkin katsotaan, ettei vapaata disponointioikeutta ole julkisoikeudellisissa oikeussuhteissa. Toiselta puolen taas varsin usein jää asianosaisen tahdonvallasta riippuvaksi, saako hän hyväksyä tietyn julkisoikeudellisen ja erityisestikin puhtaasti taloudellisuonteisen edun. Mitä tulee nimenomaan juuri kansaneläkkeeseen, puhuu disponointivallan olemassaolon puolesta kansaneläkkeen hakemuksenvaraisuus. Kansaneläkejärjestelmän sosiaalinen luonne taas paremminkin viittaa siihen suuntaan, että asianosainen ei voisi tahdollaan vaikuttaa hänelle tulevien etujen määräytymiseen.

Kun nyt kuitenkin täytyy voida lähteä siitä, ettei sellainen sosiaalista tehtävää suorittava viranomainen kuin Kansaneläkelaitos pyri muuhun kuin lain toteuttamiseen ja kun ei sen taholta voi olla odotettavissa esim. sopimatonta painostusta eläkkeensaajia kohtaan, olen kyllä taipuvainen siihen ajatukseen, että eläkkeensaajan suostumukseen perustuen takaisinperiminen saattaisi olla toteutettavissa sellaisissakin tapauksissa, joissa varsinaisen pakkokuittauksen edellytykset eivät ole täytetyt. Tätä käsitystä eläkkeensaajan suostumuksen merkityksestä tukee aikaisemmin jo mainitussa oikeuskanslerin v. 1938 antamassa lausunnossa (Kertomus, s. 45) esitetty mielipide, joka koskee suostumuksen vaikutusta elinkorkoa takaisin perittäessä.

Omaksumani käsitys merkitsee myös sen kannan omaksumista, että

kansaneläkelain 79 §:ssä säädetty ulosmittauskielto ja eläkkeen toiselle siirtämisen mitätöiminen eivät aseta ehdotonta estettä takaisinperimiselle eivätkä tee oikeudellisesti vaikutuksettomaksi eläkkeensaajan kuittaussuostumusta. Ymmärtääkseni ei oikeuskanslerikaan (Kertomus vuodelta 1938, s. 45) ole tahtonut antaa vastaavanlaisille elinkorkoa koskeville säännöksille ehdotonta vaikutusta elinkoron saajan ja tapaturmatoimiston välisessä suhteessa.

*c) Miten suuri osa eläkkeestä voidaan käyttää kuittaukseen?
Onko kuittauksen perusteella merkitystä tässä suhteessa?*

Samoin kuin liikaa maksetun virkamiespalkan takaisinperimisessä, katson myös kansaneläkkeen kuukausisuoritusten yhteydessä tapahtuvassa liिकासuoritusten kuittaamisessa olevan sovellettava ulosottolain sosiaalisista syistä asettamia rajoja. UL 4 luvun 6 §:n (as.kok. n:o 364/1941) mukaan on velallisen palkasta jätettävä ulosmittaamatta 2/3, ja joka tapauksessa asetuksella vahvistettava vähimmäismäärä. Tarkoitukseksi vähimmäismääräksi on asetuksella (127/1952, 1 § muut. 646/1956) vahvistettu 250 mk päivää kohti velallisen itsensä ja 75 mk hänen asetuksessa lueteltujen perheenjäsentensä osalta. Näihin määriin voi vielä tulla laskettavaksi prosentuaalisia korotuksia paikkakuntien kalteusryhmäluokittelun perusteella.

Toiselta puolen katson kuitenkin, ettei takaisinperinnässä ole tarpeen in casu mennä näiden säännösten asettamiin ylärajoihin asti. Hallintokäytännössä, joka on valvontaviranomaisten asiaan puuttumatta päässyt täysin vakiintumaan, katsotaan voitavan virkamiespalkan maksamisen yhteydessä tapahtuvassa kuittausmenettelyssä sovitella takaisinperittävien erien suuruutta kohtuus- ja tarkoituksenmukaisuussyitä huomioon ottaen. Vielä suuremmalla syyllä voidaan, sosiaalisista näkökohdista lähtien, näin menetellä kansaneläkkeitä maksettaessa. Ja kun maksavalle viranomaiselle jää harkintavaltaa tällaisissa puitteissa, voidaan luonnollisesti myös edunsaajan hyvä usko ottaa huomioon sillä tavoin, että vilpilliseen eläkkeensaajaan suhtaudutaan ankarammin kuin vilpittömässä mielessä olleeseen. Oikeudellisesti hyväksyttävänä ja myös kohtuudentuntoa tyydyttävänä on pidettävä sitä, että jos liikamaksu on aiheutunut Kansaneläkelaitoksen virheestä, jota eläkkeensaaja ei ole aiheuttanut, takaisinperintä sovitellaan eläkkeensaajaa mahdollisimman vähän haittaavaksi.

Varsin vaikeata on ottaa kanta kysymyksessä, onko ulosottolain

mukainen suoja annettava eläkkeensaajalle siinäkin tapauksessa, että hänellä on varallisuutta tai muitakin kuin kansaneläketuloja. Suostumuksenvarainen rajan ylittäminen kyllä varmaan voi tulla kysymykseen. Ehkäpä voidaan raja varsinaisessa pakkokuittauksessakin ylittää silloin kun liikamaksu on aiheutunut eläkkeensaajan vilpistä. Muissa tapauksissa ylittäminen näyttää epäilyttävämmältä erittäinkin kun kansaneläkelaki esim. eläkkeen perusosaan nähden on omaksunut sosiaalisista näkökohdista piittaamattoman kaavamaisuuden.

V.

Kysymys n:o 3

Voidaanko takaisinperimisestä luopua perintäerän pienuuden vuoksi?

Järkevään hallintoon kuuluu tavoiteltavan tuloksen punnitseminen toimenpiteen aiheuttamaa vaivannäköä ja kustannuksia vastaan. Tämän periaatteen yhtenä positiivisoikeudellisena ilmauksena on laki eräiden vähäisten saatavien perimättä jättämisestä (as.kok. n:o 266/1950). Asetukseen perustuvan valtioneuvoston päätöksen (as.kok. n:o 426/1950) mukaan pidetään saatavaa vähäisenä, jos se on 100 markkaa pienempi.

Pidän selvänä, että 100 markkaa pienemmän palautuserän perimisestä voidaan aina luopua myös kansaneläkkeiden osalta. Mutta voidaanko mennä yli tämän rajan? Muistiossani olen katsonut, että virkamiespalkkain suhteen olisi jotakin liikkumisvaraa yli 100 markan rajan. Mitä erityisesti tulee kansaneläkkeeseen, näyttää olevan syytä kiinnittää huomiota kansaneläkelain 88 §:n 1 momenttiin. Sen mukaan eläkelaitoksella on valta päättää, että kansaneläkelain mukaan laitokselle suoritettavaa maksua ei peritä tai sellaisessa maksussa tai sen tilityksessä olevaa virhettä ei oikaista, jos maksu tai virhe on niin vähäinen, että sen perimisen tai oikaisemisen on katsottava aiheuttavan suhteettoman paljon vaivannäköä tai kustannuksia. Säännös ei ilmeisestikään ole laadittu koskemaan liिकासuoritusten takaisinperimistä eläkkeensaajilta. En kuitenkaan epäile suositella sen analoogista soveltamista näihin takaisinperintätapauksiin. Perustan käsitykseni ensiksi siihen, että tämä säännös hyvin toteuttaa hallinnollista tarkoituksenmukaisuutta myös liिकासuoritusten palautuksiin sovellettuna. Toiseksi: en havaitse syytä, minkä vuoksi lainsäätäjä olisi jättänyt nämä palautuk-

set 88 §:n 1 momentin ulkopuolelle, jos asia olisi tullut huomion kohteeksi lakia laadittaessa. Ja kolmanneksi: 81 §:n 1 momentti voi ilmeisesti tulla sovellettavaksi monissa sellaisissa tapauksissa, joissa sosiaaliset syyt eivät ole yhtä painavia kuin eläkkeensaajiin kohdistuvissa takaisinperintätapauksissa.

Katson siis, että liिकासuorituksen takaisinperimisestä voidaan luopua, jos perinnän toteuttamisen katsotaan aiheuttavan kohtuuttoman paljon työtä tai kustannuksia. Laki jättää Kansaneläkelaitokselle mahdollisuuden koko lailla vapaasti arvioida, missä tapauksissa oikaisemisesta on sen aiheuttaman työmäärän ja kustannuksien vuoksi luovuttava.

Helsingissä 6 päivänä kesäkuuta 1958.

Lausunto puolustusministeriölle 7. 8. 1958 omistusoikeudesta Vallisaareen

1. Kysymysten asettelu

Helsingin kaupungin raastuvanoikeudessa vireillä olevan riidan johdosta, jossa on *kysymys omistusoikeudesta Vallisaareen*, on puolustusministeriö pyytänyt minulta lainopillista selvittelyä asiasta erityisesti hallinto-oikeudelliselta kannalta.

Jos omaksutaan se käsitys, että Vallisaari ei ole kuulunut kaupungin ennen nykyisen Suomenlinnan linnoituksen 1700-luvun puolivälissä tapahtunutta perustamista saamiin lahjoitusmaihiin, ratkeaa nyt vireillä oleva riita ilman muuta valtion hyväksi. Minä puolestani sivuutan tämän asiakirjoissa jo monipuolista valaistusta saaneen kysymyksen. Niinikään jätän vain tämän maininnan varaan sen selitysmahdollisuuden, että valtion kaupungille tekemät maalahjoitukset olivat mahdollisia ja että ne olivat aina harkinnanvaraisesti peräytettävissä.¹⁾ Sensijaan käyn

¹⁾ Asiakirjoissa jo mainitun kirjallisuuden lisäksi viittaan tämän kysymyksen osalta *Yngve Larssonin* teokseen »Inkorporeringsproblemet, Stadsområdet förändringar med särskild hänsyn till svensk förvaltningspraxis», Första delen, Stockholm 1913, s. 305—306. Larsson kirjoittaa kaupunkien lahjoitusmaasta mm. näin: »Den överläts i regeln icke med full och självständig äganterätt utan var staden anslagen till vissa bestämda

tarkastelemaan, onko Vallisaari siinä tapauksessa, että sen katsottaisiin jossakin vaiheessa ennen Suomenlinnan linnoituksen perustamista tulleen kaupungin lahjoitusmaaksi, sittemmin pakko-oton luonteisin toimin otettu valtiolle takaisin. Kun vastaukseni tähän kysymykseen on myönteinen, tulee vielä selvitettäväksi, onko saari ehkä myöhemmin siirtynyt kaupungin omistukseen.

2. Pakko-otto yleisiin tarpeisiin ennen pakkolunastuslainsäädännön syntymistä

Yleisesti on katsottu, että ennen pakkolunastuslain syntymistä (Suomen ensimmäinen pakkolunastuslaki on vuodelta 1864) voitiin hallitsijan määräyksellä ottaa maata yleisiin tarpeisiin (*Haataja*, Maa- ja vesioikeudellisia tutkielmia, Hki 1943, s. 19; Sama, Maanjaot ja talojärjestelmä, Hki 1949, s. 242 ja 730; *Talas*, Suomen pakkolunastuslainsäädäntö I, Hki 1924, s. 18–19). Kaupunkien lahjoitusmaat eivät nauttineet erityistä suojaa valtion pakko-ottoa vastaan. Lahjoitusmaan luovuttamiskiellon ei näet voida katsoa suuntautuneen valtioon, vaan sen on ymmärrettävä tarkoittaneen estää maan luovuttamisen yksityiseen omistukseen (ks. esim. *von Bonsdorff*, Kameral-Lagfarenhet I, s. 155 alaviitta; *Pehkonen*, Tutkimuksia kaupunkimaista ja ehdollisesta tontista, Lakimies 1916, s. 27).

Tätä periaatelinjaa on hallinto- ja oikeuskäytäntökin seurannut. Sen osoittamiseksi viitataan Suomenlinnan linnoituksen syntyvaiheisiin ja selostan kaksi ylimmän tuomioistuimen päätöstä, joista erittäinkin ensimmäisellä on läheisiä vertauskohtia Vallisaaren tapauksen kanssa.

Ruotsin valtion ryhdyttyä Uudenkaupungin rauhan jälkeen linnoittamaan Haminan kaupunkia oli mm. Vehkalahden seurakunnan kappalaisen virkatalon viljelykset otettu linnoitusalueeseen. Sittemmin, Turun rauhan jälkeen, antoivat venäläiset sotilasviranomaiset määräyksen siirtää virkatalon rakennukset pois niiden silloiselta paikalta, koska ne olivat liian lähellä linnoituksen vallia. Seurakunta hankki kappalaiselleen uuden virkatalon. Entinen virkataloalue joutui muiden linnoitusten yhteydessä Haminan kaupungin hallintaan.

ändamål, vilka dock i regeln voro så allmänt formulerade som 'stadens gemene bästa och förkovran' — ej sällan förenade med uttryckliga och ofta upprepade förbud mot jordens avhändande under enskild äganderätt». Valtiolle jäi näin ollen, kuten asiasta on sanottu, eräänlainen »ylemmänasteinen omistusoikeus» (övre äganderätt) kaupungin saadessa vain »alemmän omistus- ja käyttöoikeuden» (nedre ägande — och nyttjanderätt).

Vehkalahden seurakunta vaati kihlakunnanoikeudessa, että Haminan kaupunki veloitettaisiin luovuttamaan ko. virkatalo seurakunnan hallintaan. KO hyväksyi tämän vaatimuksen (päätos 27. 11. 1919). HO pysytti KO:n päätöksen lopputuloksen.

KKO 17. 9. 1926 (tiedonantoja n:o 142): Koska edellä kerrotut asianhaarat osoittivat, että po. virkataloalue oli valtiovallan kautta Haminan kaupunkia linnoitettaessa otettu yleiseen tarpeeseen, eikä se seikka, ettei Vehkalahden kappalaisen oltu näytetty siten menettämästään virkatalosta saaneen mitään korvausta, vaikka Ruotsin kuningas oli Viipurin hiippakunnan papiston 1723 vuoden valtiopäivillä tehdyn valituksen johdosta antamassaan päätöksessä määrännyt, että mainitulle kappalaiselle oli, mikäli mahdollista, suoritettava kohtuullinen korvaus ja hankittava uusi virkatalo, ja kappalaiselle oli senkin jälkeen erinäisiä kertoja anottu korvausta samassa tarkoituksessa sekä Ruotsin että Venäjän valtiolta, vaikuttanut sanottujen pakkotoimien pätevyyyteen, sen tähden ja kun Vehkalahden seurakunnalla ja sen kappalaisella näin ollen ei enää ollut mitään oikeutta Hietakylän taloon n:o 2, jota Hietakylän ja Pampyölin jakokunnassa vuosina 1827—1839 toimitetussa isojaossa oli pidetty Haminan kaupungille kuuluvana ja jonka tiluksista nekin, joita aikaisemmin oli käytetty Haminan linnoituksen tarkoituksiin, linnoituksen tultua vuonna 1835 lakautetuksi, oli luovutettu kaupungille, KKO kumoten HO:n tuomion ja KO:n päätöksen hylkäsi kanteen.

V. 1887 Sarvilahden kartanon silloinen omistaja esitti KO:ssa, että luotsilaitos piti oikeudettomasti merimerkkiä ja luotsitupaa eräällä kartanoon kuuluvalla saarella. Perusteeksi oikeudelleen tuohon saareen hän esitti erään tuomion v:lta 1807, missä tuomiossa saari oli luettu kartanoon kuuluvaksi. Hän vaati laitteiden poistamista ja korvausta saaren oikeudettomasta käytöstä. OO tuomiossaan 17. 12. 1889 hylkäsi kanteen sillä perusteella, että jo silloin kun mainittu tuomio oli annettu, saarelle oli ollut rakennettuna merimerkki ja luotsit olivat asuneet jo ainakin 100 vuotta saarella, jota valtio oli moitteettomasti ja vastikkeettomasti noihin tarkoituksiin käyttänyt.

Myös ns. Grotenfeltin komitea oli sillä kannalla (Helsingin kaupunginvaltuuston asiakirjat 41/1910, mietintö n:o 1, s. 11) että »kruunun oikeutta ottaa yliherruutensa nojalla eräissä tapauksissa yleisiin tarpeisiin, niinkuin esim. — — — linnoitusten yms. tarpeisiin kaupunginmaata, ei näy käyvän epäileminen». Komitea katsoi kuitenkin, ettei tuollainen pakko-otto luonut kruunulle omistusoikeutta sen käytettäväkseen ottamaan maahan »muulla edellytyksellä, kuin että nimenomainen välipuhe siitä on laillisessa järjestyksessä tehty, jossa tapauksessa myös kaupungeille lahjoitettu maa lienee voinut menettää lahjoitetun kaupunginmaan luontoisuuden ja palata kruunulle». Ja komitea jatkaa:

»Vastakkaisessa tapauksessa ei oikeussuhdetta, vaikkakin asianomaisia kaupunginviranomaisia olisi asiassa kuultu taikka he muutoin olisivat toimenpiteeseen myötävaikuttaneet, näy voivan katsoa muuksi kuin että kruunu on saanut maan käytettäväkseen tiettyyn tarkoitukseen määrätyn taikka epämääräiseksi ajaksi. Yksipuolisella anastuksella, kaupunginviranomaisia kuulematta taikka heidän myötävaikutuksetaan, ei kruunu sitä vastoin ole voinut hankkia laillista saantoa maahan, vaan ainoastaan hallinnan ylimuistoksen nautinnan mahdollisena lähtökohtana».

Tämä kaupungin toimeksiannosta työnsä tehneen komitean kannanotto vaikuttaa opportunistiselta ja sitä täytyykin pitää oikeudellisesti epäilyttävänä erittäinkin kun otetaan huomioon se, mitä edellä (ensimmäisen alaviitteen kohdalla) on sanottu kaupunkien lahjoitusmaitten oikeudellisesta luonteesta. Itse asiassa ei komitea olekaan esittänyt mitään oikeudellisia perusteita kannanotolleen mitä tulee aikaan ennen v:n 1772 hallitusmuotoa ja v:n 1789 yhdistys- ja vakuutuskirjaa eli aikaan, jolloin Suomenlinnan linnoitus perustettiin. Komitean mainitsemien perustuslainsäännösten (HM 1772 § 2, Y- ja V-kirjan artikla 2) olennaisena sisältönä on esivallalle asetettu velvoitus laillisuuden noudattamiseen. Mikäli ja siinä laajuudessa kuin ne ehkä voidaan ymmärtää kansalaisten ns. perusoikeuksien suojaa koskeviksi säännöksiksi, ne eivät ollenkaan ulotu julkisoikeudellisiin juridisiin henkilöihin (ks. tark. *Merikoski*, Kansalaisten perusoikeuksista, *Lakimies* 1932, s. 97—99; ja Omistusoikeuden perustuslainsuojasta, *ib.* 1946, s. 209—213). Paremmin paikallaan, kuin nojautuminen 1772 hallitusmuotoon ja Y- ja V-kirjaan, olisi komitean näkökannoista lähtien nähdäkseni ollut viittaaminen v:n 1789 kaupunkiprivilegioihin. Mutta nekin ovat myöhemmältä ajalta kuin Suomenlinnan linnoituksen syntyminen.

Asiallisesti katsoen on komitean kehittelemässä järjestelmässä se omituisuus, että se saattaisi kaupungit lahjoitusmaitten omistajina parempaan asemaan kuin missä yksityishenkilöt ovat, vaikka oikeusjärjestyksemme muutoin seuraa juuri päinvastaista linjaa. Eihän näet juuri ole ajateltavissa, että joltakin yksityishenkilöltä satoja vuosia sitten pakko-otettuja ja nyttemmin julkisyhteisöille tarpeettomiksi käyneitä maa-alueita käytäisiin palauttamaan entisten omistajien oikeudenomistajille. Kun pakko-otto on kohdistunut jatkuvasti olemassaolevaan kaupunkiin, ei sen sijaan käytännöllisiä esteitä palautuksen toteuttamiselle ole. Mutta tällaisten puhtaasti käytännöllisten näkökohtien varaan eivät oikeudelliset kannanotot tietenkään saa jäädä.

Vielä on syytä Grotenfeltin komitean kannanoton johdosta huo-

mauttaa, että se poikkeaa jyrkästi niiltä linjoilta, joille Suomen yleinen pakkolunastuslainsäädäntö rakentuu. Pakkolunastusoikeutemme ei määrää entiselle omistajalle palautettavaksi kiinteistöalueita, joita ei enää käytetä pakkolunastuksen aiheena olleeseen yleiseen tarkoitukseen. Eikä se edes järjestä lunastusmenettelyä, johon turvautuen entinen omistaja voisi hankkia takaisin itselleen tällaiset alueet.

Kaikki tämä huomioon ottaen on nähdäkseni lähdettävä siitä, että *Suomenlinnan perustamisvaiheessa tapahtunut pakko-otto on tarkoittanut omistusoikeuden lopullista vahvistamista valtiolle*. Eri asia on se, että valtio on myöhemmin voinut luopua toteuttamasta pakko-ottoa alkuperäisten suunnitelmien edellyttämässä laajuudessa tai että se on muutoin voinut palauttaa joitakin alueita kaupungille.

Niinkään katson, että Suomenlinnaa perustettaessa tapahtunut pakko-otto täyttää ne *muotovaatimukset*, joita sille silloisissa olosuhteissa voitiin asettaa. Pakko-oton perustana on neuvoskamarin vahvistuspäätös 9. 11. 1747 ja korvausperusteita koskeva kunink.kirje 26. 11. 1747. Sen loppuunsaattamistoimena taas on saarten osalta kuninkaan päätös 20. 5. 1785. Puutteelliseksi näyttää kuitenkin jääneen pakko-otetun alueen rajojen osoittaminen. Siitä erityisesti Vallisaaren osalta tarkemmin seuraavassa.

3. Käsittikö Suomenlinnaa perustettaessa tapahtunut pakko-otto myös Vallisaaren?

Kiinteän omaisuuden pakko-otto edellyttää luonnollisesti toimenpiteen kohteena olevan alueen tarkkaa määräämistä. Tässä suhteessa näyttää Suomenlinnaa perustettaessa tapahtunut pakko-otto jääneen puutteelliseksi sikäli, että ei liene toimitettu ainakaan täydellistä alueen maanmittauksellista merkitsemistä ja erottamista. Mutta *mitä tulee nimenomaan Vallisaareen, on se ollut jo pelkällä nimellään asiakirjoissa riittävän tarkasti osoitettavissa*.

Skanslandet eli Vallisaari (Båkholmen) oli mainittuna v. 1747 vahvistetussa Ehrensvärdin valmistamassa suunnitelmassa linnoituksen rakentamiseksi Helsingin vierelle. Varsinaiset linnoitusrakenteet saarelle jäivät jo linnoitustyön ensimmäisillä vuosikymmenillä vähäisiksi, mutta vielä v:ltä 1797 on tieto, joka osoittaa Vallisaaren jatkuvasti kuuluneen linnoitussuunnitelman kokonaispuitteisiin. Tämän ohessa saarelta asiakirjoihin sisältyvien tietojen mukaan otettiin rakennustarvikkeita ja

siellä oli työläisparakkeja, työpajoja, viinapolttimo, sotilashautausmaa ym. (Ks. tarkemmin *Anthonin* lausunto I s. 72–73).

Oikeudellisesti katsoen ratkaiseva merkitys on kuitenkin annettava sille seikalle, että – kuten valtion ja Helsingin kaupungin välisen korvausasian käsittelyä koskevat asiakirjat selvästi osoittavat – *mo-lemmat asiapuolet silloin pitivät Vallisaarta pakko-oton piiriin kuuluvana*. Viittaaan erityisesti maistraatin suostumukseen (v. 1748) luovuttaa maata niin paljon kuin perustettavaa linnoitusta yarten tarvittiin (Grotenfeltin komitean mietintö n:o 1, s. 13), Valtakunnan Säätyjen linnanrakennustoimikunnan päätökseen 6. 12. 1766 (mietintö, s. 15) ja Kustaa III:n päätökseen 20. 5. 1785 (miet. s. 22). Ks. myös *Anthonin* lausunto I, s. 73–74.

Kun mikään ei viittaa siihen, että pakko-otto olisi ollut tarkoitettu koskemaan vain osaa Vallisaaresta, päädyn siihen käsitykseen, että *Suomenlinnaa perustettaessa tapahtunut pakko-otto käsitti myös Vallisaaren kokonaisuudessaan*. Sillä seikalla, että Vallisaari ei sittemmin tullut sisältymään varsinaisten linnoitussaarten ryhmään, ei ole merkitystä pakko-oton pätevyyyden kannalta (vrt. Vehkalahden asiassa annettu päätös).

Selvyyden vuoksi huomautan vielä siitä, ettei korvauskysymyksessä annettu ratkaisu tietenkään voi vaikuttaa itse pakko-oton pätevyYTEEN erittäinkin kun korvauksen maksaminen oli 26. 11. 1747 päivätyssä kuninkaan kirjeessä (Grotenfeltin komitean mietintö n:o 1, s. 12 mukaan) tehty harkinnanvaraiseksi. Viittaaan tässäkin suhteessa edellä selostamaani Vehkalahden seurakunnan asiaan.

4. Onko Vallisaari myöhemmin siirtynyt kaupungin omistukseen?

Grotenfeltin komitean mietinnössä n:o 2, 8–11 (Helsingin kaupunginvaltuuston asiakirjat 33/1911) esitetyn tiedon mukaan maistraatti 26. 5. 1787 erinäisin ehdoin luovutti Vallisaaren ynnä sen viereisen kalastuksen saarella asuville luotseille. Toiselta puolen on esitetty vuodelta 1755 tietoja, joiden mukaan santahaminalaiset olisivat silloin esiintyneet saaren vuokralleantajina. Kaupungin viranomaisissa vaihtelivat 1800-luvulla käsitykset siitä, kuuluiko saari kaupungille vai ei.

Mitään asiakirjaa, joka osoittaisi valtion nimenomaisesti luopuneen pakko-otosta Vallisaaren osalta tai kaupungin saaneen siihen muulla perusteella omistusoikeuden ei ole tiedossani. Näin ollen minun on vastattava ylläolevan otsakkeen sisältämään kysymykseen kieltävästi.

Tämän kielteisen vastauksen tarkemmaksi perustelemiseksi on syytä vielä sanoa muutama sana 1) linnoitusalueita koskevista kartoista ja 2) Grotenfeltin komitean mitinnössä n:o 2, s. 74–80 selostetusta Kymin lakikunnan laamanninoikeuden tuomiosta 30. 4. 1829.

1) Eräissä vanhemmissa kartoissa on erityisin värityksin tai varjostuksin osoitettu Suomenlinnan varsinaisten linnoitussaarten ryhmä, jonka ulkopuolelle Vallisaari on jäänyt. Tästä ei kuitenkaan voida päätellä, että Suomenlinnaa perustettaessa tapahtunut pakko-otto olisi käsittänyt vain nuo varsinaiset linnoitussaaret. Pakko-otto on linnoitukselle tarpeellisia lisäalueita käsittävänä voinut ulottua varsinaisen linnoitusalueen ulkopuolelle.

2) Tueksi sille käsitykselle, että Helsingin kaupunki omistaa Vallisaaren, on oikeudenkäynnissä muun ohessa viitattu Kymin lakikunnan laamanninoikeuden tuomioon 30. 4. 1829 (selostus Grotenfeltin komitean mietintö n:o 2, s. 74–80).

Tämän johdosta on syytä huomauttaa, ettei nyt esillä olevaa omistusoikeuskysymystä ole voitu ratkaista po. asiassa annetulla tuomiolla, joka oli *kysymys oikeista välirajoista vedessä Helsingin kaupungin ynnä sille Forsbyn kylästä lahjoitetun talon ja Viikin karjakartanon välillä sekä edelleen toiselta puolen kaupungin ja toiselta puolen Brändön maatilan ynnä Degerön tilain sekä Santahaminan talojen välillä*. Lausuma: »jottei kaupungille kuuluvasta Skanssinmaasta (det Staden tillhöriga Skantslandet) mitään erotettaisi» sisältyy vain *ylimääräisen kihlakunnanoikeuden* 12. 10. 1827 antaman päätöksen *perusteluihin*. Epäselvää saattaa olla sekin, onko tällä lausumalla tarkoitettu varsinaista omistusoikeutta vai vain Skanssinmaan–Vallisaaren kuulumista kaupungin piiriin, mihin muutkin linnoitusalueen saaret varmaankin luettiin sisältyviksi (vrt. maistraatin lausunto 28. 6. 1869 Grotenfeltin komitean mietintö n:o 2, s. 10; *Erosen* lausumaa raastuvanoikeuden pöytäkirjassa 20. 5. 1957).²⁾

²⁾ Ks. myös *Pehkonen*, Tutkimuksia kaupunkimaista ja ehdollisesta tontista, Lakimies 1916, s. 4. – Hän ymmärtää *kaupunkimaalla* maata, joka on kaupungin alaiseksi kameraalisesti yhdistetty, riippumatta siitä, kuka on sen yksityisoikeudellinen omistaja. Kaupungin *lahjoitusmaalla* hän taas tarkoittaa maata, joka on kruunulta lahjaksi saatu, oikoonpa sitten kysymys omistusoikeuden tai ainoastaan vakaan hallintaoikeuden luovutuksesta.

5. Lopputulokset

Selvittelyni on siis johtanut seuraaviin lopputuloksiin:

Mikäli Vallisaari on ennen nykyisen Suomenlinnan linnoituksen perustamista ollut Helsingin kaupungille kuulunutta lahjoitusmaata, on se joka tapauksessa tullut linnoituksen perustamisen yhteydessä pakotoimin otetuksi valtiolle. Tällä pakko-otolla on perustettu todellinen omistusoikeus. Kun kaupunki ei ole myöhemmin millään uudella perusteella saanut saareen omistusoikeutta, *on Vallisaari edelleenkin valtion omistuksessa.*

Näin ollen jää asian nykyvaiheessa oikeudellista merkitystä vaille kysymys, omistiko valtio vai kaupunki Vallisaaren ennen Suomenlinnan linnoituksen perustamista.

Helsingissä elokuun 7 päivänä 1958.

Lausunto 7. 11. 1960 kysymyksestä, voidaanko naiselle myöntää erivapaus miespuolisen ammattientarkastajan virkaan?

Laki naisen kelpoisuudesta valtionvirkaan (as.kok. n:o 112/1926) lausuu 1 §:ssään säännön, että nainen voidaan tässä laissa mainituilla rajoituksilla, nimittää jokaiseen valtion virkaan tai toimeen. Lain 2 §:n mukaan voidaan 1 §:n tarkoittamana rajoituksena asetuksella säätää, että määrättyihin virkoihin tai toimiin, joita niihin kuuluvien virkatehtävien laadun vuoksi voi asianmukaisesti hoitaa vain joko mies- tai naispuolinen henkilö, saadaan nimittää ainoastaan joko toista tai toista sukupuolta oleva henkilö.

Viimeksimainitun pykälän nojalla on – samanaikaisesti lain kanssa – annettu asetus, joka sisältää täydentäviä säännöksiä naisen kelpoisuudesta valtionvirkaan (114/1926). Asetuksen 1 §:ssä (muut. 311/1927) osoitetaan, minkä virkojen ja tointen haltijoina tulee, mikäli ei asetuksen 2 §:ssä toisin sanota, olla miespuolisia henkilöitä. Pykälän 9 kohdasta (joka on vielä myöhemmin erikseen muutettu, as.kok. n:o 231/1946) ilmenee, että miespuolisen henkilön tulee olla »sellaisen ammattientarkastajan viran tai toimen haltijana, jonka nimitys osoittaa, että se on tarkoitettu miespuolisia henkilöitä varten». – Todettakoon,

että tämä asetuksen 1 §:n 9 kohdan muutos v. 1946 ei asiallisesti muuttanut po. säännöksen sisältöä *ammattientarkastajan* viran osalta, mutta säännöksestä jätettiin pois *ammattienylitarkastajaa* koskeva maininta. Ylitarkastajana voi siis nyttemmin kyllä olla nainen. Vielä voidaan panna merkille, että 1 §:n 9 kohta oli v:n 1927 asetusmuutoksessa sanatarkasti samansisältöinen kuin sitä vastaava 1 §:n 10 kohta asetuksen alkuperäismuodossa (v. 1926).

Ammattientarkastuslain (72/1927) 1 §:ssä sanotaan, että työntekijäin suojelua koskevien säännösten noudattamista valvovat mm. miespuoliset ja naispuoliset ammattientarkastajat, joiden lukumäärän valtioneuvosto määrää. Valtioneuvoston päätöksessä ammattientarkastuslain toimeenpanemisesta (73/1927, 9 § muut. 377/1937 ja 10 § muut. 918/1945) on säännöksiä kelpoisuusehdoista mies- ja naispuolisten ammattientarkastajain toimiin sekä nimittämismenettelystä näitä toimia täytettäessä. Kelpoisuusehtona miespuolisen ammattientarkastajan toimeen vaaditaan korkeakoulussa suoritettu insinöörin tutkinto, viiden vuoden perehtymys työväen ammattioloihin sekä vuoden toiminta apulaistarkastajana tai miespuolisen ammattientarkastajan sijaisena.

Kolmas lainsäädäntöala, jota on tarpeen tässä lyhyesti selostaa, on erivapaussäännöstö. Erivapaus eli dispensaatio on yksi ns. lainlievennysvallan haarautuma. Hallitusmuodon 29 §:n 2 momentin mukaan on tasavallan presidentillä oikeus suoda vapautusta *lain* säännöksistä niissä tapauksissa, joissa oikeus sellaisen erivapauden myöntämiseen on *laissa* myönnetty. Erityissäännös virkakelpoisuusehdoista on HM 85 §:ssä. Siinä sanotaan, että valtioneuvosto voi erityisistä syistä antaa erivapautta *asetuksella* säädetyistä kelpoisuusehdoista, ei kuitenkaan oikeusvirkaan pääsemistä varten. (Ks. tark. *Merikoski*, Erivapauden käsite 1936; Virkakelpoisuuserivapauden ala, Lakimies 1937 s. 239–273; Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I 1956, s. 284–285; Vapaa harkinta hallinnossa 1958, s. 225–232).

Näistä erivapaussäännöksistä johtuen osoittautuu, haettaessa vastausta kysymykseemme, oikeudellisesti merkitykselliseksi kysymys, onko miehistä sukupuolta pidettävä *lailla* määrättyinä kelpoisuusehtona miespuolisen ammattientarkastajan virkaan. Jos asianlaita on näin, ja kun ei ole *lailla* annettua valtuutusta erivapauden myöntämiseen ei erivapauden antaminen naiselle miespuolisen ammattientarkastajan virkaan voisi tulla kysymykseen.

Käsitykseni mukaan ei ammattientarkastuslain 1 §:n voida katsoa vahvistavan mitään eri sukupuolia koskevia virkakelpoisuusehtoja. Miespuolisten ja naispuolisten ammattientarkastajain erikseen mainit-

seminen tarkoittaa vain määrätä, että tulee olla myös naispuolisia tarkastajia, ja osoittaa virkatyypit siihen tapaan kuin yleensä menetellään vahvistettaessa lailla virastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodon perusteita. Varsinainen kelpoisuusehtojen asettaminen on tapahtunut valtioneuvoston päätöksellä ammattientarkastuslain toimeenpanosta. Näin tullaan siihen, että miehisen sukupuolen vaatimus miespuolisen ammattientarkastajan virkaan perustuu (valtioneuvoston antaman) asetuksen säännökseen, ja että valtioneuvostolla näinollen on valta HM 85 §:n nojalla myöntää erivapautta tästä vaatimuksesta.

Kun taas asiaa katsotaan naisten virkakelpoisuutta koskevan lainsäädännön kannalta, havaitaan tällöinkin, ettei ammattientarkastuslain 1 §:n mainitsemalla sukupuolierottelulla ole itsenäistä, erillistä, oikeudellista merkitystä. Että naista ei voida nimittää miespuolisen, eikä miestä naispuolisen ammattientarkastajan virkaan ei johdu ammattientarkastuslain 1 §:stä, vaan siitä, että naisten virkakelpoisuusasetus (114/1926) viittaa ammattientarkastuslain käyttämiin virkanimityksiin. V:n 1926 laki naisen kelpoisuudesta valtion virkaan olisi ilman muuta — ellei siihen perustuen olisi poikkeusta säädetty — kumonnut muualla lainsäädännössä olevat säännökset, jotka koskivat sukupuolta virkakelpoisuusehtona. Erityissäännökset olivat senvuoksi tarpeen mm. ammattientarkastajain osalta, joiden suhteen silloin (v. 1926) oli voimassa 5. 8. 1917 annettu (eduskunta-)asetus ammattientarkastuksesta (as.kok. n:o 64/1917). Tämän asetuksen mukaan tuli ammattientarkastusta varten olla ylitarkastaja, naispuolinen apulaisylitarkastaja sekä tarpeeksi monta miespuolista ja naispuolista ammattientarkastajaa. Naisen virkakelpoisuutta koskevaa lainsäädäntöä voimaan saatettaessa ammattientarkastajain kelpoisuusehdot sukupuolen osalta sisällytettiin täydentäviä säännöksiä sisältävään (114/1926) asetukseen vakiinnuttamalla siten tässä suhteessa sittemmin pysyväksi jäänyt oikeustila. Sukupuolta koskeva kelpoisuusehto perustuu tässäkin asetuksen säännökseen, joka viittaa lakiin. Ellei tällaista asetuksen säännöstä olisi olemassa, ei määrätty sukupuoli olisi kelpoisuusehtona mihinkään ammattientarkastajan virkaan.

Voidaan luonnollisesti asettaa kysymys, onko erivapauden myöntäminen sukupuolesta yleensä ollenkaan mahdollista. Hallintokäytäntö on kuitenkin jo kauan sitten omaksunut selvästi myönteisen kannan tämän kysymyksen suhteen. Valtioneuvosto on näet 11. 4. 1929 myöntänyt naiselle erivapauden puolustuslaitoksen varastonhoitajan toimeen (ks. Lakimies 1929, s. 381). Olen myös pannut merkille, että Pielisen tarkastuspiirin Haapajoen hoitoalueen aluemetsänhoitajana

on, kuten valtiokalenterista ilmenee, nainen, joka ilmeisesti on voinut saada tämän viran vain erivapausteitse.

Kaiken tämän huomioon ottaen päädyn siihen, että *naiselle voidaan myöntää erivapaus miespuolisen ammattientarkastajan virkaan*. Tätä päätelmää tukee voimakkaasti vielä se, että naisen yleinen virkakelpoisuus on pääsääntö, jonka poikkeuksia on tulkittava ahtaasti.

Vastakkaiselle kannanotolle ei saada tukea hallitusmuodon 49 §:n muutosasiain käsittelyvaiheista. Tässä pykälässähän on alkuaan ollut säädettynä, että eduskunnan oikeusasiamieheksi oli valittava »eteväksi laintuntijaksi tietty mies». Kun on pidetty asianmukaisena, että periaate miehen ja naisen tasa-arvoisuudesta ulotetaan koskemaan myös kelpoisuutta oikeusasiamiehen virkaan, on HM 49 hallituksen esityksen n:o 13/1957 vp. mukaisesti niin muutettu, että oikeusasiamieheksi valitaan »eteväksi laintuntijaksi tietty henkilö». — Kun oikeusasiamiehen miehistä sukupuolta koskeva säännös on sisältynyt perustuslakiin, eikä naisen virkakelpoisuutta koskevan (tavallisen) lain voimaansaataminen ole voinut siihen millään tavoin vaikuttaa, ja kun ei myöskään erivapauden myöntäminen oikeusasiamiehen viran kelpoisuusehdoista voisi tulla kysymykseen, ei näistä HM 49 §:n käsittelyvaiheista voida — kuten sanottu — välittömästi saada valaistusta esillä olleen, yleisen virkamiesoikeuden alaan kuuluvan kysymyksen ratkaisemisessa. Mutta sikäli vertailu kyllä on mielenkiintoinen, että havaitsemme sen — jos oletamme oikeusasiamiehen viran sijoitetuksi yleiseen virkamiesoikeudelliseen järjestelmään — tukevan edellä esittämäni päätelmää. Jos nimittäin oletamme, että po., v. 1919 voimaan saatettu HM 49 §:n säännös olisi ollut vain tavallisen lain veroinen, olisi v:n 1926 lain yleissääntö naisen virkakelpoisuudesta ilmeisesti sen kumonnut, ellei laissa tai sen antaman vallan nojalla asetuksessa olisi tehty varausta oikeusasiamiehen viran osalta. Jos miessukupuolen vaatimus olisi pysytetty asetukseen otetulla viittauksella, olisi tultu juuri samaan asiaintilaan, mikä nyt on olemassa miespuolisten ammattientarkastajain virkain osalta, ja minkä sisältönä on se, että määrätty sukupuoli kelpoisuusvaatimuksena ammattientarkastajan virkoihin on *asetuksen* varassa.

Helsingissä 7 päivänä marraskuuta 1960.

Lausunto Lääkintöhallitukselle 8. 5. 1961 apteekkioikeuden menettämisestä toimihenkilöiden lakon takia

Voidaanko apteekkioikeus julistaa menetetyksi sillä perusteella, että apteekissa ei toimihenkilöiden lakon vuoksi ole voitu täydessä laajuudessa tai ei ollenkaan harjoittaa apteekkiliikettä?

Kysymys on asetettu edellyttäen sellaista tapausta, jossa lakko aiheutuu siitä, että apteekkien toimihenkilöitä edustavan järjestön ja apteekkareja edustavan työnantajajärjestön välillä ei ole saavutettu yksimielisyyttä työehtosopimuksen ehdoista.

Suomen talousoikeudessa jaetaan elinkeinot tavallisesti kahteen pääryhmään: vapaisiin ja ohjesääntöisiin. Ohjesääntöisen elinkeinon harjoittamiseen vaaditaan yleensä erityinen viranomaisen antama lupa, kun sen sijaan vapaasta elinkeinosta tarvitsee vain tehdä ilmoitus viranomaiselle. Kaikkea elinkeinotoimintaa ja erityisesti ohjesääntöisten elinkeinojen harjoittamista järjestävät ja rajoittavat eräät määräykset, jotka on saatettu voimaan osaksi julkisten intressien vuoksi, kuten yleisen järjestyksen, turvallisuuden, siveellisyyden ja terveydenhoidon tehostamiseksi tai yleisen keskusliikenteen tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi, osaksi taas työntekijäin ja muiden yksityisten edun vuoksi (laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta, as.kok. n:o 122/1919; K. A. Moring, Suomen Elinkeino-oikeus pääpiirteittäin, Helsinki 1920; Bruno A. Sundström-Salmiala, Suomen elinkeinolainsäädäntö, Valtiotieteiden käsikirja I, s. 194).

Ohjesääntöisiä elinkeinoja on lueteltu elinkeinolain 3 §:ssä (as.kok. n:o 858/1941 ja 72/1944). Niiden harjoittajiin kohdistuvaa julkisoikeudellista valvontaa on järjestetty eri elinkeinoja koskevissa säädöksissä, joihin sisältyy myös säännöksiä elinkeinonharjoittajiin kohdistuvista pakkokeinoista ja elinkeinon harjoittamisessa syntyvistä vastuusuhteista (ks. tarkemmin Merikoski, Julkisoikeudellinen valvonta ja vastuu ohjesääntöisessä elinkeinotoiminnassa, Lakimies 1952, s. 648 – 657).

Apteekkiliikkeen mainitsee elinkeinolain 3 §:n 3 kohta ohjesääntöisten elinkeinojen joukossa. Yksityiskohtaisemmat säännökset apteekkiliikkeen harjoittamisesta sisältyvät pääasiassa lakiin apteekkilaitoksesta (as.kok. n:o 4/1928) ja sen nojalla annettuihin säädöksiin. Tämä apteekkilaitosta koskeva lainsäädäntö sisältää sekä julkis- että yksityisoikeudellista ainesta. Lyhyesti voidaan sanoa, että apteekkari harjoittaa liikettään omalla riskillään ja liikemäisesti. Toiselta puolen hän taas on velvollinen pitämään liikkeensä käynnissä hoitaen sitä julkisen

valvonnan ja henkilökohtaisen vastuun alaisena voimassa olevien yleisohjeiden ja asianomaisten valvontaviranomaisten antamien erityisohjeitten mukaisesti (ks. tark. *Aaro Ahtee*, Apteekkiliikkeen harjoittamisen oikeudellinen luonne, *Lakimies* 1947, s. 90–108).

Apteekkitoimiluvan myöntämistä koskevat perussäännökset sisältyvät apteekkilain 3 ja 4 §:ään. Oikeuskäytännön omaksuman kannan mukaan on apteekkioikeuden myöntäminen ns. sidottu (eikä vapaaharkintainen) hallintotoimi. Toisin sanoen: apteekkioikeus on myönnettävä sille hakijalle, jota on pidettävä ansiokkaimpana taidon, kyvyn ja koetellun kansalaiskunnan puolesta. Luvan myöntämistä koskevasta valtioneuvoston päätöksestä saa valittaa Korkeimpaan hallinto-oikeuteen, missä asia ratkaistaan oikeuskysymyksenä (ks. tarkemmin *Merikoski*, *Vapaa harkinta hallinnossa*, s. 206–207).

Tapaukset, joissa lääkintöhallituksen on julistettava apteekkioikeus menetetyksi, on lueteltu apteekkilain 16 §:ssä. Pykälän säännöksistä ovat tässä lausunnossa vastattavana olevan kysymyksen kannalta katsoen ilmeisesti merkityksettä kaikki muut, paitsi pykälän kolmannen kohdan seuraavansisältöinen säännös: lääkintöhallitus julistakoon apteekkarin apteekkioikeutensa menettäneeksi, jos apteekki ei enää vastaa tarkoitustaan sisustukseen, lääkevarastoon tai lääkkeiden laatuun nähden, tahi jos apteekkarin muuten katsotaan tahallisesti, huolimattomuudesta tai varomattomuudesta törkeästi laiminlyöneen hänelle apteekin haltijana kuuluvat velvollisuudet tahi väärinkäyttäneen apteekkioikeuksia. Tämäkin säännös osoittautuu – haettaessa vastausta alussa esitettyyn kysymykseen – merkityksettömäksi niiltä osin kuih siinä on puhe apteekin laitteista ja lääkkeistä sekä apteekkioikeuden väärinkäyttämisestä. Näin ollen jää selvitettäväksi vain, onko apteekkipalvelun häiriytymistä toimihenkilöiden lakon vuoksi pidettävä apteekkilain 16 §:n tarkoittamana tahallisenä tai tuottamuksellisenä apteekin haltijalle kuuluvien velvollisuuksien laiminlyömisenä.

Tätä kysymystä tarkasteltaessa on syytä ensiksi kiinnittää huomiota apteekkilain 12 §:n 1 momentin säännöksiin: »Jos apteekin hoitoon tarvitaan farmaseuttisen tutkinnon suorittaneita apulaisia, on apteekkari velvollinen pitämään palveluksessaan tarpeellisen määrän sellaisia apulaisia; ja voi lääkintöhallitus, milloin syytä on, määrätä, montako henkilöä siihen tarkoitukseen vähintään tarvitaan.»

Toiseksi on huomattava apteekkioikeuteen liittyvä velvoitus liikkeen käynnissä pitämiseen. Apteekkiliikkeen harjoittaja on, kuten erinäiset »julkiset laitokset, sellaiset kuin posti, sähkölennätin ja rautatiet sekä

monopoli- ja siihen verrattavat yritykset», tekemään sopimuksen jokaisen kanssa, joka on valmis vastasuoritukseen (*Kivimäki–Ylöstalo*, Suomen siviilioikeuden oppikirja, Porvoo 1959, s. 200). Tämä kontrahoimispakko eli sopimuspakko sisältää nimenomaan apteekin osalta sen, että apteekki on velvollinen virallisesti vahvistetusta hinnasta myymään lääkkeitä niitä haluaville (vrt. apteekkilain 1 § 1 mom., 8 § ja 22 § 1 mom.).

Jo näiden kahden seikan mainitseminen riittää perusteeksi sille kannanotolle, että jos apteekin yleisönpalvelun keskeytyminen tai olennainen häiriytyminen aiheutuu apteekkarin kieltäytymisestä suorittaa alan yleisen palkkatason mukaista palkkaa tarvittavalle henkilökunnalle, niin edellä selostettu apteekkilain 16 §:n säännös apteekkioikeuden menettämisestä voi ehkä tulla sovellettavaksi. Mutta kokonaan eri kysymys on, saattaako po. säännös tulla sovellettavaksi kollektiivisessa työriitaisuudessa taistelukeinona käytetyn lakon aiheuttaman apteekki-liikkeen käynnissäpidon häiriytymisen johdosta.

Vastaukseni tähän kysymykseen on *kielteinen*. Työriitaisuuksien kollektiivinen järjestely kuuluu nykyisin jo täysin normaaliin ja oikeusjärjestyksen hyväksyttävänä pitämään elämänmenoon. Näin ollen ei ole ajateltavissa, että työnantajapuoleen kuuluvat voisivat työntekijäin käyttämän palkkataistelukeinon vuoksi joutua erittäin ankaran julkisoikeudellisen seuraamuksen, apteekkioikeuden menettämisen alaisiksi. Vastakkaisen kannan omaksuminen johtaisikin täysin mahdottomiin tuloksiin: jos lakon aiheuttama liikkeen käynnissäpidon häiriytyminen voisi johtaa apteekkioikeuden menettämiseen, poistaisi tämä työnantajapuolelta tärkeimmät tasapainotekijät, joiden olemassaolon varaan kollektiivinen työriitaisuuksien selvittely olennaisesti rakentuu.

Vertailuesimerkiksi voidaan ottaa vaikkapa linja-autoliikenteen harjoittaminen. Sekin on luvanvaraista toimintaa, jossa kontrahoimispakko on noudatettavana. Ei ole ajateltavissa, että liikennelupia peruutettaisiin sen vuoksi, että lakko on aiheuttanut keskeytyksen liikenteen harjoittamisessa. Samoin näyttää asian laita yleisemminkin olevan luvanvaraisten elinkeinotoiminnan muotojen suhteen (esim. pankkiliike sekä kahvila- ja ruokalaliikkeen harjoittaminen).

Tässä omaksumani käsitys elinkeinolupien peruuttamismahdollisuuksista käy hyvin yksin niiden yleisperiaatteiden kanssa, joita tämänlaatuisten lupien suhteen on uudemmassa yleishallinto-oikeudellisessa tutkimuksessa esitetty. Usein korostetaan sitä tärkeätä eroa, mikä on olemassa toiselta puolen hallintoalamaiselle oikeuksille perustavien ja toiselta puolen sen oikeuksille rajoittavien tai sille velvoituksia luovien

hallintotoimien välillä. Kun olemassaolevan oikeustilan järkyttäminen useimmiten on hallintoalamaisen kannalta katsoen paljon ankaramanlaatuinen toimenpide kuin uuden oikeuden saamisen epääminen, tulee olevaan subjektiiviseen oikeuteen kajoavalla toimella olla riidattoman selvä oikeudellinen perusta. Tällaisena perustana olevan lain säännöstä ei ole lupa tulkita laajentavasti, vaan on tulkinta oleva ankaraa ja suppeata. Mitä erityisesti toimiluvan peruuttamiseen tulee, olen jo aikaisemmin toisessa yhteydessä lausunut (Vapaa harkinta, s. 150), että vaikka esim. tietynlaisen konsession myöntäminen on vapaan harkinnan varassa, ei tästä ilman muuta voida päätellä, että myös tällaisen konsession peruuttaminen olisi oikeudellisesta sidonnaisuudesta vapaa. Vielä suuremmalla syyllä on luonnollisesti katsottava, että riidattoman selvä lainsäädännöllinen perusta tarvitaan toimiluvan peruuttamiseen silloin, kun jo toimiluvan myöntäminen – kuten asianlaita on apteekkioikeuden suhteen – kuuluu sidotun hallintotoiminnan piiriin (vrt. *Poul Andersen*, Dansk Forvaltningsret, 2. Udg. 1946, s. 505; *Ernst Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts I, 3. Aufl. 1953, s. 219).

Totean siis päätyneeni vastaamaan kieltävästi alussa esitettyyn kysymykseen: *apteekkioikeutta ei voida julistaa menetetyksi sillä perusteella, että apteekissa ei toimihenkilöiden lakon vuoksi ole voitu täydessä laajuudessa tai ei ollenkaan harjoittaa apteekkiliikettä.*

Helsingissä 8 päivänä toukokuuta 1961.

Lausunto 22. 9. 1964 rulettitoiminnan monopolisoinnista

Syyskuun 4 päivänä annetulla asetuksella on 2. 3. 1962 annetun raha-automaattiasetuksen (193/1962) 1 §:n 1 momentti muutettu näin kuuluvaksi:

»Tässä asetuksessa tarkoitetaan raha-automaatilla sellaista huvitusta varten valmistettua, maksua vastaan käytettävänä olevaa automaattia ja muuta laitetta, jonka käyttämisestä voi saada voittoa rahaa taikka rahaan tai tavaraan vaihdettavissa olevia pelimerkkejä.»

Kun saman pykälän 2 momentin mukaisesti »raha-automaattitoimintaa saa harjoittaa vain tällä asetuksella järjestetty Raha-automaattiyh-

distys-niminen yhdistys», tulee 2. 9. 1964 tehdyn asetusmuutoksen olennaiseksi sisällöksi se, että Raha-automaattiyhdistyksen monopoliksi on muodostunut myös ns. rulettitoiminta, jonka harjoittamiseen tähän mennessä on voitu antaa lupia — ja on tosiasiallisesti annettukin — muille kuin Raha-automaattiyhdistykselle.

Vastattavakseni on nyt esitetty kysymys, *onko näin asetuksella säädetty rulettitoiminnan monopolisointi toteutettu oikeudellisesti katsoen virheettömällä tavalla.*

Kysymystä tutkiessani on minulla ollut nähtävänäni asianomaisen esittelijän 31. 8. 1964 päivätty, asetusmuutosta koskeva muistio sekä prof. T. M. Kivimäen 20. 12. 1938 antama lausunto. Tässä Kivimäen lausunnossa selvitetään kysymystä, onko valtio korvausvelvollinen, kun se monopolin perustamalla tai muulla siihen verrattavalla tavalla puuttuu yksityisen harjoittamaan elinkeinotoimintaan. Sen käytännöllisenä aiheena lienee ollut varsinaisen raha-automaattitoiminnan monopolisoiminen, mikä tapahtui säätämällä 17. 12. 1937 raha-automaateista annetun asetuksen (443/37) 2 §:ssä, että »lupa raha-automaatin pitämiseen voidaan antaa ainoastaan sitä tarkoitusta varten perustetulle yhdistykselle.»

En käy tässä toistamaan asioita, jotka jo ovat tulleet esitetyiksi Kivimäen lausunnossa. Siteeraan vain hänen loppupäätelmänsä:

»Siitä, mitä juuri on sanottu, seuraa, että jos joltakulta elinkeinon harjoittajalta on *asetuksella* riistetty hänen oikeutensa, hän ei ole velvollinen alistumaan oikeudenloukkaukseen. Mutta tällaisesta loukkauksesta voidaan tietenkin puhua ainoastaan, jos todella on ollut kysymyksessä *oikeus*, joka on loukattu. Jos jollekulle yksityiselle on annettu lupa jonkin elinkeinon harjoittamiseen ainoastaan määräajaksi, ei voida sanoa, että hänellä lain määrääjän kuluttua enää olisi oikeutta, jota voidaan loukata. Toiselta puolen ei hallitus, vaikkei kenenkään jo olevan yksityisen haltijan oikeutta loukatakaan, voine Suomenkaan oikeuden mukaan ilman lakia toimeenpanna monopolia tai siihen verrattavaa elinkeinotoiminnan keskitystä. Jos näin on tapahtunut, muodostuu kysymys yleiseksi kysymykseksi siitä, onko sitä tarkoittava asetus ollut lain mukainen vai ei. Tällöin voidaan tuskin jättää huomioonottamatta sitä seikkaa, onko kysymyksessä oleva toiminta joissakin suhteissa yhteiskunnan menestykselle haitallista.»

Kivimäen lausuntoa myöhemmästä skandinaavisesta kirjallisuudesta ansaitsee erityistä huomiota *Stig Jägerskiöldin* Ruotsin oikeutta koskeva tutkimus »Statens ersättningskyldighet vid införande av

monopol» (Institutet för offentlig och internationell rätt, Stockholm 1947).¹⁾

Teoksessa on otettu selviteltäväksi kysymys, onko oikeus elinkeinon harjoittamiseen sellaisenaan »omaisuutta», joka nauttii valtiosäännössä taattua suojaa. Kirjoittaja vastaa tähän kysymykseen myöntävästi. Hän lähtee siitä, että kiinteä omaisuus joka tapauksessa nauttii valtiosäännön mukaista suojaa. Niin ikään hän pitää selvänä, että kiinteään omaisuuteen on tässä suhteessa rinnastettava kaikki muukin mikä yleensä voi olla omistusoikeuden esineenä, kuten saamisoikeudet, patenttioikeus ja oikeus toiminimeen. Viimeksi mainittua laatua oleviin oikeuksiin katsoo kirjoittaja elinkeino-oikeuden olevan rinnastettavissa lähinnä sillä perusteella, että käynnissä oleva elinkeino ja liike omaa taloudellista vaihdanta-arvoa samalla tavoin kuin muukin varsinainen »omaisuus». Lainsäädäntökäytännön, jota Jägerskiöld kirjassaan laajasti selostaa, hän katsoo tukevan tätä päätelmää. Vaikka nimittäin Ruotsissa on lainsäädäntötoimin elinkeino-oikeuksiin kajottaessa jokseenkin säännönmukaisesti asiain eri käsittelyvaiheissa viralliselta taholta korostettu sitä, että korvausta myönnetään vain kohtuussyistä, on korvausta kuitenkin myönnetty tai toimenpiteen aiheuttama vahinko muuten hyvitetty ainakin kaikissa niissä tapauksissa, joissa on ollut kysymyksessä monopolin perustaminen nimenomaan juuri taloudellisen hyödyn saamiseksi valtiolle. Kun käytännössä on katsottu kohtuuden näin vaativan korvauksen suorittamista, katsoo Jägerskiöld tämän osoittavan, että kysymyksessä ei itse asiassa olekaan ehdonvallan varassa oleva suoritus, vaan että hyvittämisvelvollisuus perustuu vahvempiin syihin. Valtio on hänen mielestään järjestäessään korvauskysymystä eräillä prejudikaatin luonteisiksi käsitetyillä säädöksillä luonut käytännön, jota on pidettävä sitovana vastaavainlaisissa, vastaisuudessa esiintyvissä tapauksissa. Toisin sanoen: *oikeus korvauksen saamiseen perustuu nyttemmin tavanomaiseen oikeuteen* ainakin niissä tapauksissa, joita tutkimuksessa ensisijaisesti pidetään silmällä eli silloin, kun elinkeino-oikeuden menettäminen aiheutuu ns. fiskaalisen monopolin perustamisesta taloudellisen hyödyn saamiseksi valtiolle. Kysymyksen, voidaanko korvauksensaamisoikeuteen nähden tehdä jotain eroa vapaiden, vain ilmoituksen varassa olevien ja luvasta riippuvien elinkei-

¹⁾ Muun skandinaavisen kirjallisuuden osalta rajoitun tässä vain mainitsemaan sen, että »Ersättningsfrågor vid införande av statsmonopol» oli keskustelukysymyksenä seitsemännessätoista pohjoismaisessa lakimieskokouksessa v. 1937. Alustukset ja keskusteluselostukset sisältyvät niteeseen »Förhandlingarna å det sjuttonde nordiska juristmötet», Helsingfors 1938, s. 241-283 ja Bil. III.

nojen kesken, vastaa Jägerskiöld kieltävästi. Siitä, että eräille elinkeinonharjoittajille, kuten apteekkioikeuden haltijoille, on tarkoitettu turvata erityisesti suojattu asema, ei ole lupa päätellä, että vapaiden elinkeinojen harjoittajat olisivat huonommassa asemassa.

Perusajatuksena Jägerskiöldin esityksessä on lyhyesti sanottuna se, että elinkeino-oikeus Ruotsissa on hallitusmuodon suojaama ja että siihen sen vuoksi voidaan kajota vain samalla tavoin kuin pakkolunastuksessa yleensä eli siis niin, että toimenpiteen kohteeksi joutuvalle korvataan hänelle aiheutunut vahinko. Perustellessaan käsitystään näyttää kirjoittaja ensi sijassa pitäneen silmällä ns. fiskaalista monopolia eli siis sellaista yksinoikeutta, joka olennaiselta sisällöltään on taloudellista laatua. Asia lieneekin käsitettävä niin, että jos monopolisointi tapahtuu »varsinaisen» yleisen tarpeen tyydyttämiseksi, esim. yleisen järjestyksen ja turvallisuuden suojaamiseksi, ei korvausvelvollisuuden olemassaolon suhteen voida ottaa yhtä suoraviivaista ja varauksetonta kantaa.

Nämä Jägerskiöldin ajatukset ovat huomion arvoisia myös Suomen oikeuden kannalta. Suomessahan on kauan ollut vallitsevana käsitys, jonka *Ståhlberg* esitti v. 1912 antaessaan lausunnon valtion korvausvelvollisuudesta yksityisten työvälistysoimistojen lakkauttamisen johdosta. Hän asettui tässä lausunnossaan sille kannalle, että oikeus harjoittaa vapaata ilmoituksenvaraista elinkeinoa ei kuulu ns. saavutettujen oikeuksien joukkoon ja että tämän vuoksi tällaisen elinkeinon harjoittamisoikeuden rajoittamisesta, jopa lakkauttamisestakin joko korvausta vastaan tai ilman korvausta voidaan säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Ståhlbergin tämän lausunnon johdosta on syytä huomauttaa, että se koskee oikeustilaa, joka oli vallalla, ennenkuin nykyinen hallitusmuotomme tuli voimaan (v. 1919) eli siis aikaa, jolloin perustuslaissa ei ollut nimenomaista säännöstä omistusoikeuden perustuslainsuojasta, kuten nyt on HM 6 §:ssä. Niin hyvin meillä Suomessa kuin Ruotsissakin oli 1900-luvun alussa vallitsevana käsitys (joka sittemmin on alkanut horjua myös Ruotsissa), että v:n 1809 hallitusmuodon 16 § koski valtion päämiestä vain toimeenpanoelimenä eikä ollenkaan rajoittanut hänen valtaansa hänen toimiessaan lainsäädäntöelimenä olkoopä sitten yksin tai yhdessä valtiopäivien kanssa. Tämä käsitys, jota erittäinkin *Reuter-skiöld* on kehitellyt ei toisin sanoen nähnyt mainituissa perustuslain pykälissä mitään lainsäätäjän valtaa rajoittavaa. Mutta Suomessa on asianlaita ilmeisesti toisenlainen v:n 1919 hallitusmuodon voimaantulua. Hallitusmuodon perusoikeussäännökset suuntautuvat — siitä ei ole

epäilystä — myös lainsäätäjää vastaan estäen ns. tavallista eduskuntalakia käyttäen, vielä vähemmän asetusteitse, puuttumasta kansalaisten perustuslainvoimaisesti suojattuihin oikeuksiin. Tästä on lähdettävä tutkittaessa, onko elinkeino-oikeus in concreto meillä Suomessa suojattu myös lainsäätäjää vastaan.

Uudemmasta suomalaisesta kirjallisuudesta lainaan asetettua kysymystä koskevat kohdat *Paavo Kastarin* alustuksesta Suomen Lakimiesliiton kolmansilla lakimiespäivillä v. 1947 (Sosialisoimisen perustuslaillisista edellytyksistä Suomen oikeuden mukaan, Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja n:o 23, Vammala 1947, s. 27—30; ks. myös Lakimies 1948, s. 305—306):

»Rajan vetäminen siihen, missä perustuslainturvan on katsottava loppuvan ja tavallisen lainsäädännön mahdollisuuksien alkavan, saattaa yksityistapauksessakin olla varsin vaikeata ja yleisen säännön antaminen kenties mahdotonta. Eräässä kohdassa lainsäätäjää kuitenkin on asettanut periaatteellisesti jyrkän ja selvän rajan. Säättämällä HM 6 § 3 momentissa pakkolunastuksen poikkeukseksi yleisestä omaisuuden suojasta, perustuslaki on erityisesti tahtonut turvata sen, että omaisuutta ei toisen hyödyksi riistetä kansalaiselta muuta kuin lunastamalla se täyttä korvausta vastaan. Edes yleiseen tarpeeseen ei sitä saa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä pakkolunastaa muuta kuin täyttä korvausta vastaan.

Tämä näkökohta on erittäin tärkeä harkittaessa, voidaanko tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä lakkauttaa kansalaisen elinkeino-oikeus pidättämällä se monopoliksi. Elinkeinoon harjoittamisen kieltäminen siitä syystä, että sitä sellaisenaan pidetään vahingollisena, saattaa tietysti tuottaa asianomaiselle huomattavienkin omaisuusarvojen menetyksen. Siitä huolimatta se voidaan säätää ja siitä onkin säädetty tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä sekä maksamatta mitään korvausta. Näin saattaa olla asian laita myös silloin, kun elinkeinon sisältyvää toimintaa sellaisenaan ei vahingollisena kielletä, vaan se entisiltä harjoittajiltaan siirretään ja pidätetään monopolille esim. yhteiskuntapoliittisista tai muista kuin siitä syystä, että siten saadaan monopolin haltijalle tuloja. HM 6 §:ssä säädetty omaisuuden turva ei aseta esteitä varsinaiselle sosiaalipoliittiselle lainsäädännölle. Käytännössä onkin jo varhaisempina aikoina tällä tavoin monopolisoitu tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä esim. panttilainausliikkeen ja työnvälitystoiminnan aikaisemmin vapaampi harjoittaminen.

Niinikään saattavat monopoliluonteiset toimenpiteet olla tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä luvallisia joissakin tapauksissa puhtaasti elinkeinopoliittisistakin syistä. Niiden oikeudellisena perustana on silloin sama näkökohta kuin elinkeinotoiminnan ohjaamisessa lainsäädännöllä yleensä. Elinkeinoharjoittajan on

sen vuoksi alistuttava niihin samasta syystä kuin muihinkin elinkeinolainsäädännöllä hänen omaisuutensa käyttämiseen tehtäviin rajoituksiin. Tällaisessa tapauksessa ei monopolin toimeenpanemiseen sitä paitsi liity varsinaisen omaisuuden siirtämistä toiselta toiselle. Ja itse elinkeinon harjoittamisoikeuttakaan ei tavallisesti siirretä uusille yrittäjille, vaan sen käyttämistä ainoastaan säännöstetään taikka rajoitetaan.

Mutta silloinkin kun pelkästään elinkeinon harjoittamisen siirtämiseen vallan uutena tekijänä esiintyvälle monopolille ryhdytään muista syistä kuin omaisuuden tai tulojen hankkimiseksi monopolille, on elinkeinonharjoittajan yleensä alistuttava elinkeino-oikeutensa menettämiseen. Tämä oikeus sellaisenaan ei näet yleensä ole omaisuusarvo, joka välittömästi nauttisi perustuslainsuojaa. Mutta jos elinkeinonharjoittajan yritys sellaisenaan voidaan pakkolunastaa, nauttivat siihen liittyvät ns. goodwill-arvot perustuslainsuojaa sikäli, että niistäkin on maksettava täysi korvaus.»

Nämä lainaukset ja selostukset kirjallisuudesta puhuvat itse puolestaan. En käy niitä kommentoimaan enemmälti kuin olen sanonut Jägerskiöldin esitykseen liittyen. Vastattavaksi asetetun kysymyksen osalta riittää sen seikan toteaminen, että ajatustenvaihto on pääasiassa kohdistunut valtion korvausvelvollisuuteen ja korvauksen suuruuteen sekä käytettävän lainsäädäntömenettelyn muotoon (perustuslaki vai tavallinen laki). Se mahdollisuus, että elinkeinomonopoli voitaisiin säätää asetuksella, ei näytä edes vilahtaneen esille.

Esitän sitten muutamia huomioita lainsäädännöllisen käytännön alalta.

Viittaan ensiksi omaan 15. 6. 1947 Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle antamaani lausuntoon edustaja Pessin ym. lakialoitteesta n:o 6/1947 vp., joka koski eräiden tuotanto- ja liikelaitosten kansallistamista sekä luonnonrikkauksien ja ulkomaankaupan ottamista valtion haltuun. Kirjoittaessani siinä ulkomaankaupan ottamisesta valtion monopoliksi olen omaksunut sen kannan, ettei oikeus elinkeinon harjoittamiseen sellaisenaan, in abstracto, ole hallitusmuodon perustuslainvoimaisesti suojaama. Kuitenkin, »jos liikkeenharjoittaja on esim. rakentanut lastauslaitteita, jotka käyvät arvottomiksi, kun ulkomaankauppa monopolisoidaan valtiolle, kajotaan hänen perustuslain suojaamiin oikeuksiinsa.» Aikaisemmasta lainsäädäntökäytännöstä otettuna esimerkkinä, joka tukee omaksumaani kantaa ja mahdollisesti oikeuttaisi vielä pitemmälle meneviin johtopäätöksiin, esitin lausunnossani lain merivakuutusliikkeen harjoittamisen väliaikaisesta rajoittamisesta (as.kok. n:o 1035/1942). Tällä 30. 12. 1942 voimaan tulleella

lailla tehtiin oikeus merivakuutusliikkeen harjoittamiseen valtioneuvoston annettavasta toimiluvasta riippuvaksi kaikille niille, jotka eivät jo 1. 12. 1942 harjoittaneet tällaista toimintaa. Laki säädettiin perustuslainsäädäntöjärjestyksessä, kun — kuten hallituksen esityksen perusteluissa lausutaan — »laki talouselämän säännöstelystä poikkeuksellisissa oloissa ei koske vakuutusliikettä ja kun hallituksella ei ole muuhunkaan lakiin perustuvaa valtaa rajoittaa merivakuutusliikkeen harjoittamisoikeutta» (hallituksen esitys n:o 149/1942 vp.)

Laki valtion viljavarastosta (as.kok. n:o 535/1951) säädettiin valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n määräämällä tavalla eli ns. perustuslainsäädäntömenettelyssä. Hallituksen esityksessä (n:o 64/1950 vp.) oli laki edellytetty säädettäväksi tavallisessa järjestyksessä. Asiasta maatalousvaliokunnalle 20. 2. 1951 antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta katsoi, ettei viljantuonnin keskittäminen valtion monopoliksi sellaisenaan edellyttänyt perustuslainsäädäntömenettelyn käyttämistä. Mutta kvalifioitu lainsäädäntöjärjestys oli tarpeen sen vuoksi, että monopolin toimeenpanon johdosta yksityisten maahantuojien jo ostamien viljaerien maahantuonti saattoi tulla mahdottomaksi ja heidän viljan maahantuontia varten hankkimansa laitteet arvottomiksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 28. 3. 1961 suurelle valiokunnalle (hallituksen esitys n:o 2/1961 vp., lakiehdotus kotimaisen villan tuotannon edistämisestä) uudistetaan monopolikysymyksen suhteen aikaisemmin omaksuttu kanta seuraavasti sanoen:

»Harkittaessa lakiehdotuksen käsittelyjärjestystä on syytä todeta, että menekkitakuun sisältävä säännös (2 §:n 2 mom.) merkitsee valtioneuvostolle annettua valtuutta toteuttaa villan maahantuonnin monopoli. Perustuslakivaliokunnan aikaisemmin omaksuman kannan mukaan (lausunto n:o 7/hallituksen esitys 64/1950 vp.) käy valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyn lainsäätämisyjärjestyksen noudattaminen tällöin välttämättömäksi, jos monopolin toimeenpanolla voidaan joutua loukkaamaan hallitusmuodon 6 §:ssä turvattuja varallisuus oikeuksia. Tällainen mahdollisuus saattaa myös esillä olevassa tapauksessa olla olemassa.»

Vihdoin on mainittava perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 11/1958 vp. (hallituksen esitys n:o 187/1957 vp. laiksi viljan hinnasta eräissä tapauksissa) siihen sisältyvän elinkeinovapauden suojaan koskevan periaatelausuman vuoksi:

»Vaikka lakiehdotuksen 1 §:n mukaan valtioneuvosto saisi käyttää sille kuuluvia valtuuksia sen estämättä, mitä muualla

laissa on säädetty', ei tämä perustuslakivaliokunnan mielestä merkitse sitä, että valtioneuvosto saisi ehdotetun lain nojalla ryhtyä valtiosääntömme periaatteiden vastaisesti rajoittamaan Suomen kansalaiselle kuuluvaa oikeutta luvallisen elinkeinon harjoittamiseen.»

Olen tässä selostanut tiedossani olevia tapauksia, joissa monopoli-kysymys on ollut perustuslakivaliokunnassa huomion kohteena, ja joissa on päädytty kvalifioituneen lainsäätämisyjärjestyksen vaatimukseen. Näiden rinnalle voisi lainsäädäntökäytännöstä poimia joukon erittäin-kin vanhempia näihin enemmän tai vähemmän läheisesti rinnastettavia tapauksia, joissa laki on syntynyt tavallisessa järjestyksessä eikä lainsäädäntömenettelyn muoto näytä olleen huomion kohteena. Mutta vastattavana olevan kysymyksen kannalta katsoen johtaa lainsäädäntö-käytännön tarkastelua samaan tulokseen kuin kirjallisuudessa esitetty-jen mielipiteiden selostaminen: missään auktoritatiivisessa elimessä en ole havainnut esitetyn sellaista käsitystä, että elinkeinon monopolisoi-minen olisi toteutettavissa asetuksella.

On kuitenkin syytä tarkastella asetettua kysymystä vielä toisista lähtökohdista. Ensin on tutkittava, sopiiko rulettitoiminnan monopoli-sointi Tasavallan Presidentin asetuksenantovalan puitteisiin.

HM 28 §:n mukaisesti on Tasavallan Presidentillä valta antaa asetuksia asioista, jotka ennestään ovat hallinnollisilla säännöksillä järjestetyt, niin myös asetuksella tarkempia määräyksiä lakien täytän-töönpanoista, valtion omaisuuden hoidosta sekä hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta. — Ilman muuta on selvää, ettei rulettitoiminnan monopolisointia koskeva asetussäännös voi sisältyä mihinkään näistä asiaryhmistä.

Onko sitten muuta lakia, johon valtuus po. asetuksensäännöksen antamiseen voisi perustua? Lähinnä tulee mieleen laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta (as.kok. n:o 122/1919). Jo aivan pikainen tarkastelu osoittaa kuitenkin, ettei tämän lain nojalla ole voitu saattaa voimaan sellaista rajoitusta, jonka nyt puheena oleva asetussäännös sisältää.

Todettakoon vielä, ettei leimaverolailla tietenkään voi olla asiassa merkitystä. Mitä taas tulee arpajaisia ja »eräiden huvitusten järjestämis-tä» koskeviin säännöksiin, ovat ne asetuksen- eikä lainvaraisia.

Entä sitten rikoslain 43 luvun säännökset? Niiden soveltumatto-muutta tapauksemme tarvitsee tuskin perustella enemmälti kuin viit-taamalla siihen, että rulettitoiminta on nyt puheena olevalla asetuksen-

muutoksella tarkoitettu pidättää julkisoikeudellisen yhdistyksen yksinoikeudeksi ja että rikoslailla ei luonnollisestikaan voi olla Ahvenanmaalla olennaisesti toista sisältöä kuin muualla Suomessa. Samat huomautukset tekevät mahdottomaksi johtaa monopolisointisäännöstä ns. poliisin yleisvaltuudesta, jonka nojalla poliisilla voidaan katsoa olevan vallan kajota hallintoalamaisen vapauspiiriin nimenomaisen, säädännäiseen lakiin sisältyvän valtuutuksen puuttuessa silloin, kun tällainen kajoaminen osoittautuu välttämättömäksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämiseksi.

Näin ollen päädyn vastaamaan kielteisesti asetettuun kysymykseen: *rulettitoiminnan monopolisointia ei ole voitu laillisesti toteuttaa asetuksella.*

Helsingissä syyskuun 22 päivänä 1964.

Lausunto puolustusministeriölle 12. 12. 1964 ns. päävartiotontin asiassa

Esitän seuraavan puolustusministeriön minulta pyytämänä selvitteilynä eräistä Helsingin raastuvanoikeudessa vireillä olevassa, Helsingin kaupungin ja Suomen valtion välisessä, tontin omistusoikeutta koskevassa jutussa huomion kohteeksi tulevista oikeudellisista kysymyksistä.

Riidan kohteena on ns. päävartiotontti eli *tontti n:o 1 Mariankadun varrella Helsingin kaupungin ensimmäisen kaupunginosan korttelissa n:o 6.*

Sitten kun Suomen valtio oli anonut lainhuutoa po. tonttiin, oli Helsingin I kiinteistötuomari 21. 10. 1960 lainhuudatusasiapöytäkirjan 419 §:n kohdalla antamallaan kuulutuspäätöksellä kutsunut kaikki, jotka katsovat itsellään olevan paremman oikeuden tuohon tonttiin, nostamaan kanteen vuoden kuluessa siitä lukien, kun kuulutus on asianmukaisella tavalla julkaistu, uhalla, että hakijalle muutoin voidaan antaa kiinteistöön lainhuuto. Tämän jälkeen Helsingin kaupunki on pannut valtiota vastaan vireille oikeudenkäynnin, jossa se haasteanomuksen mukaisesti vaatii, että »kaupungin omistusoikeus sanottuun

tonttiin todettaisiin ja vahvistettaisiin». Juttu oli ensimmäisen kerran esillä raastuvanoikeudessa 13. 11. 1961 ja on, useaan kertaan lykättynä, siellä edelleenkin vireillä.

Käsittelyn kuluessa on puolin ja toisin esitetty melkoinen määrä asiakirja-aineistoa ja muuta selvitystä.

Selostan ensiksi pääkohdittain — käytettävissä olevien asiakirjojen ja muiden tietojen perusteella — po. tontin käyttö- ja omistussuhteita koskevaa toimenpide- ja tapahtumasarjaa nyt ratkaistavana olevien oikeudellisten kysymysten kannalta katsoen merkityksellisin osin. Selostus seuraa, suurin piirtein, ajanluvunmukaista järjestystä (numerointi tarkoittaa vain helpottaa viittaamista esitettyyn aineistoon):

1) Ensimmäinen käskykirje Helsingin uudelleenrakentamisesta annettiin 23. 2. 1811.

2) Ns. lainavarainhoitotoimikunnan johtosääntö vahvistettiin 29. 8. 1811.

3) Helsinki määrättiin Suomen pääkaupungiksi 8. 4. 1812. Tämä johti suurisuuntaiseen uudestijärjestely- ja rakennustyöhön tulipalon v. 1808 pahasti hävittämässä kaupungissa. Jälleenrakennustoiminnan johtoon tuli J. A. Ehrenström.

4) Keisari vahvisti Helsingille uuden asemakaavan 8. 4. 1812 eli samalla kertaa kuin 3)-kohdassa mainittu määräys annettiin.

5) Uudelleenrakentamiskomitean johtosäännön Keisari vahvisti 2. 11. 1812.

Tämän johtosäännön oikeudellisesta vaikutusalasta sanotaan esilauseessa näin: »— — — har, jemte en mera utvidgad och bestämd Nybyggnads Plan för denna Stad, Hans Majestät i Nåder funnit för godt att låta uppsätta och Aller Nådigst fastställa efterföljande Instruction för den till befordrande af Nybyggnads Anstalterna i Helsingfors tillfördnade Comité, hvilken Instruction kommer att lända till dessa och öfrige vederbörandes undernådiga efterrättelse».

Johtosäännöllä (16°-) koottiin kaupunkialue yhdeksi omaisuus- ja konaisuudeksi, joka sitten uudelleen jaettiin julkisiin tarpeisiin ja yksityisille tontteina luovutettaviksi. Valtion omistamista alueista sanotaan: »Alla kronan tillhörige Hus och Tomter inom Helsingfors Stads område — — — böra — — — genast till Nybyggnads Comitén upplåtas — — —». Kaupungin alueista: »Beträffande åter Stadens jord och Tomter, så emedan Hans Majestät Kejsaren gjort betydelsefulla uppofringar af kronans ägande jord, till Torg, Gators utvidgande, samt anläggning af Zuaier m.m. och äfven till detta ändamål anslagit stora penninge

Summor, hvilket allt kommer Staden till godo, böra äfven Stadens tillhörige jord och Tomter, af Comitén disponeras, utan att för dem någon lösen till Stads Cassan erläggas må».

6) 20. 12. 1825 annettiin uusi rakennusjärjestys Helsingin kaupungille. Siihen sisältyi myös määräyksiä kaupunginjärjestelyn edelleen jatkamisesta uudelleenrakennuskomitean lakkauttamisen jälkeen, mikä tapahtui Keisarin 7. 1. 1825 antaman määräyksen perusteella 1. 10. 1825. Komitean toiminnan lopettaminen oli yhteydessä sen seikan kanssa, että komitean käytettäväksi asetettu vuosittaismääräraha oli määrätty päättyväksi v. 1825. Kaupunginjärjestely ja rakennustoiminta tuli jatkumaan toisissa hallinnollisissa muodoissa. Uuden rakennusjärjestyksen 1 artiklan 2 §:ssä määrättiin, minkä viranomaisen asiana oli uudelleenrakennuskomitean lakkauttamisen jälkeen valvoa asemakaavan toteuttamista. Samassa pykälässä säädettiin edelleen, että jos olosuhteiden muuttumisen vuoksi osoittautui tarpeelliseksi poiketa aikaisemmin vahvistetuista suunnitelmista, oli maaherran esitettävä asia korkeimmassa paikassa päätettäväksi.

7) Keisarillisella kirjeellä 28. 2. 1839 määrättiin päävartio, joka aikaisemmin oli sijainnut ns. kirkkovuoren juurella, siirrettäväksi sille paikalle, missä päävartiorakennukset nykyisin sijaitsevat (»å den vid Canalen emellan Södra och Norra hamnen, öster om Kejserliga Palatset i Helsingfors befintelige plan»).

Rakennukset valmistuivat v. 1843.

8) Uudelleenrakentamisvaihe katsotaan päättyneeksi v. 1855, jolloin lainavarojen hoitokomissio lakkautettiin (käskykirje 21. 8. 1855).

Suppea selostus »Helsingin kaupungin uudestirakentaminen vuonna 1808 sattuneen tulipalon jälkeen» sisältyy Lainvalmistelukunnan julkaisun n:o 2/1924 (ehdotus asemakaavalainsäädännöksi), s. 54–58. Laajempi selostus lähdeviittauksineen teoksessa Helsingin kaupungin historia, III osa, Ensimmäinen nide (Helsinki 1950). Nimenomaan päävartiotonttia koskeva selvittely on ns. Grotenfeltin komitean 9. 6. 1916 päivätyssä mietinnössä n:o 8 (painettuna kokoelmassa Selvitykset eräiden Helsingin kaupungissa sijaitsevien alueiden omistus y.m. oikeudesta, Helsinki 1940, s. 5–9). Viittaankin edellä esitetyn täydennykseksi näihin lähteisiin ja erityisesti komiteamietintöön, johon jäljempänäkin joudutaan useasti palaamaan.

Po. komiteamietinnössä on seikkaperäisesti selvitetty nyt kysymyksessä olevan (päävartiotontin) alueen omistussuhteita Helsingin uudelleenrakennusvaiheen alkaessa. Selostus osoittaa havainnollisella tavalla, kuinka kaupunkijärjestelyä varten tarvittavaa omaisuuskokonai-

suutta koottiin. Tähän omaisuuskokonaisuuteen tuli kuulumaan valtion siihen tarkoitukseen luovuttamaa, kaupungin itsensä omistamaa, lainarahaston varoilla lunastettua ja vaihtojärjestelyin saatua kiinteätä. — Komitea katsoo selvityksensä osoittavan, »että koko se alue, jonka nyt muodostavat päävartiokortteli ynnä sen eteläpuolella oleva tori, oli vuoden 1812 asemakaavaa toimeenpantaessa lunastettu jälleen kaupungille ja oli uudelleenrakentamiskomitean käytettävissä järjestelysuunnitelman toteuttamista varten».

Tähän komitean käsitykseen voin jäljempänä esitettävin varauksin yhtyä. Koko kaupunkialuehan koottiin uudelleenrakentamiskomitean disponoitavaksi edelläolevan selostelman 5)-kohdan osoittamin toimenpitein. Mitä tulee — yleisesti ottaen — pakon käyttämismahdollisuuksiin näiden toimien toteuttamiseksi viittaa kirjoitukseeni »Kiinteän pakkoluovutuksesta ennen pakkolunastuslainsäädännön syntymistä» (DL 1965 s. 1—12). Olen tässä kirjoituksessani osoittanut, että *ennen v:n 1864 asetusta pakkoluovutus voitiin toteuttaa yksittäistapauksittain valtiovallan määräyksellä ja että korvauksen suorittaminen oli harkinnanvaraista eikä sellaisenaan vaikuttanut luovutus-toimen pätevyYTEEN*. Asian luonteesta johtuvana vaatimuksena olen katsonut voitavan pitää sitä, että *luovutuksen kohteen on täytynyt tulla riittävän selvästi osoitetuksi*. Mutta *luovutusmenettelyn muotojen* suhteen en ole katsonut voitavan asettaa kovinkaan pitkälle meneviä yhteneväisyyden vaatimuksia.

Sitä, että Helsingin uudelleenrakentamiseksi tarvittavan kaupunkialueen kokoamisessa käytetty pakko oikeudellisesti hyväksyttävällä tavalla perustui silloisen oikeuskäsityksen mukaan laillisena pidettävään pakkoluovutukseen, ei voine olla epäilystä. Nojautuihan näet pakko-toimi ylimmän valtioelimen antamaan, tätä yksittäistapausta koskevaan »lakiin», sillä juuri tällainen »lex in casu» on uudelleenrakentamiskomitean johtosääntö siihen liittyvine asemakaavamääräyksineen (vrt. Lainvalmistelukunnan julkaisuja n:o 2/1924, s. 54). Kaupunki tosin ei saanut mitään erillistä korvausta omista maaosuuksistaan, mutta tämä on varsin hyvin ymmärrettävää, kun muistetaan, miten laajamittaista tukea valtio eri muodoissa antoi kaupungin jälleenrakentamiselle. Yksityisille maanluovuttajille sensijaan kyllä eri muodoissa annettiin harkinnanvaraisia hyvityksiä. Luovutuskohteet olivat riittävän selvästi osoitetut. Kun vielä todetaan, että menettelymuoto- ja oikeussuojapuolen suhteen ei ole — silloisen ajan oikeuskäsitystä silmällä pitäen — vakavia huomauksia tehtävänä, onkin esitetyn pakkoluovutuskonstruktion oikeutus tullut omaisuusmassan kokoamisen osalta riittävästi perustelluksi.

Näin on siis asia ymmärrettävä koko kaupunkialuetta silmällä pitäen. Ja näin ollen voidaan kyllä yhtyä siihen Grotenfeltin komitean toteamukseen, että ns. *päävartiotontin alue oli uudelleenrakentamiskomitean käytettävissä järjestelysuunnitelman toteuttamiseksi.*

Mutta toisen puolen asiasta muodostaa kysymys, mikä tai mitkä oikeussubjektit olivat pakkolunastuksessa saajina, vastaanottajina.

Grotenfeltin komitean edellä selostetussa mietinnössä sanotaan, että ns. päävartiotontin alueet »oli vuoden 1912 asemakaavaa toimeenpantaessa lunastettu kaupungille». Tämä ei sananmukaisesti pidä paikkaansa. Mutta sanonta käy kyllä yksiin Grotenfeltin komitean tässä ja toisissakin mietinnöissään omaksuman kannan kanssa.

Luonnollista on, että muodostettava kaupunkialue oli pääosaltaan tarkoitettu tulemaan luovutettavaksi tontteina yksityisille ja muutoin kaupungin disponoitavaksi. Mutta kaupunkialueen käyttöä suunniteltaessa edellytettiin ilmeisesti alunperin eräitä alueita välittömästi pidätettäväksi kruunun tarpeita varten. Valtiolle pidätettävien alueitten osoittaminen saattoi sopivimmin tapahtua asemakaavassa. Uudelleenrakentamiskomitean johtosääntö näyttää kuitenkin edellyttävän myös erillisiä määräyksiä: »Alla sådane betydligare mål hvilka antingen innefatta någon slags afvikelse ifrån den af Hans Kejserliga Majestäts i Nåder approberade Plan, eller af annan orsak, utaf Landshöfdingen, efter derom hos honom af Comitén skedd anmälan, icke kunna bestämt afgöras, skola åtföljda af Landshöfdingens särskilt afgifna betänkanden, till General-Gouverneuren ingå, för att vidare, i fall omständigheterna så fordra, äfven med General-Gouverneurens betänkande till Hans Majestäts Egen Höga Deficion insändas» (art. 1, 2^o).

Tällainen erillistoimi oli mm. edellä 7)-kohdassa mainittu Keisarin päätös, jolla päävartion sijoituskysymys erinäisten välivaiheitten jälkeen lopullisesti ratkaistiin. — Kuten selostelmakohdista 6) ja 8) ilmenee, jatkui kaupunkijärjestely aina vuoteen 1855 asti vielä senkin jälkeen, kun Uudelleenrakentamiskomitea oli v. 1825 lopettanut toimintansa. Asiallisesti oli päävartion sijoituspäätöksessä kysymys juuri siteeratun Uudelleenrakentamiskomitean johtosäännön 1 artiklan ja v:n 1825 rakennusjärjestyksen (selostelmakohta 6) 1 artiklan 2 §:n tarkoittamaa laatua olevasta toimesta. Mutta vaikka Uudelleenrakennuskomitean johtosäännössä ja vuoden 1825 rakennusjärjestyksessä ei olisi pidätettykään viranomaisille valtaa myöhemmin tehdä poikkeuksia alkuperäisistä suunnitelmista eikä varauduttu kaupunkijärjestelyn jatkumiseen uudelleenrakentamiskomitean lakkauttamisen jälkeen, olisi Keisari kyllä voinut pakkolunastusvallan käyttäjänä antaa 7)-kohdassa maini-

tun päätöksen. Tämä päätös täyttää kaikki ne vaatimukset, jotka — sen mukaan kuin edellä on esitetty — voitiin silloisena ajankohtana asettaa tämänlaatuiselle pakkotoimelle, joskin luovutuksen kohteen osoittaminen näyttää päätöksen antamisvaiheessa jääneen jossakin määrin summittaiseksi. — Mielenkiintoista on panna merkille eräs lausuma Helsingin kaupungin toimeksiannosta laaditussa selvittelyssä, joka koskee omistusoikeutta Nikolainkirkon (Suurkirkon) tonttiin. Siinä (Selvitykset II, s. 28) sanotaan näin: »Vielä komitean v. 1825 tapahtuneen lopettamisen jälkeen esitti valtio usein vaatimuksia kaupungin maan ja tonttien korvauksettomasta käyttämisestä, vasta 1800-luvun jälkimmäisellä puoliskolla ryhtyi valtio kunnioittamaan kaupungin omistusoikeutta».

Kerrotuin tavoin tapahtunut päävartiotontin tuleminen valtion omaisuudeksi muodostaa siis osan laajamittaisesta omistussuhteitten uudelleenjärjestely- ja omaisuudensiirto-operaatiosta, jossa kaupunkialueeksi tarkoitettu kiinteä koottiin yhdeksi kokonaisuudeksi ja erotettiin siitä sitten valtion tarpeisiin joukko tontteja. Käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ei ole saatavissa mitään tukea sille ajatukselle, että koko po. omaisuusmassa olisi ensin kokonaisuudessaan tullut kaupungin omaisuudeksi, ja että erilliset luovutustoimet olisi sitten tarvittu — kuten Grotenfeltin komitea edellyttää — tiettyjen tonttien siirtämiseksi valtiolle. Että vastakkainen ajatus on täysin absurdi, käy hyvin selväksi, kun ajattelee silloiseen ajankohtaan asettuen niitä tapahtumavaiheita, joista nyt on kysymys. Ei juuri ole ajateltavissa valtion puolelta hoidetun asiaa niin, että valtio — samalla kun se lupautui luovuttamaan omia kiinteistöjään muodostettavaan omaisuusmassaan ja suoritti, olennaiselta osalta, lunastukset siihen yksityisiltä hankittavasta maasta — olisi jättänyt kaupungin suostumusta vaativien erillisten sopimusten varaan ja kaupungille maksettavia lunastuksia edellyttäviksi tonttien saamisen valtion välittömiä tarpeita varten.

Sen kysymyksen suhteen, onko riidanalainen alue tullut kerrotuin tavoin hankituksi *valtion täyteen omistukseen* vai vain *määrätarkoitukseen sidottuun käyttöhallintaan*, ei nyt esillä olevan jutun asiakirjoista ilmene mitään sellaista erityisperustetta, joka tukisi jälkimmäistä vaihtoehtoa. Mitä taas tulee valtiolle otetun oikeuden luonteeseen yleensä vastaavanlaatuisissa, samoihin aikakausiin kuuluvissa tapauksissa, voin jälleen viitata erillisenä antamaani yleisselvittelyyn. Kuten siinä olen tarkemmin perustellen esittänyt, on normaalitapauksessa pidettävä sitä, että pakkoluovutus on tarkoittanut *omistusoikeuden* eikä suinkaan vain käyttöoikeuden hankkimista valtiolle.

Totean näin ollen päätyneeni siihen lopputulokseen, että *ns. päävar-
tiotontti on valtion omaisuutta.*

Helsingissä 12 päivänä joulukuuta 1964.

Lausunto Suomen Arkkitehtiliitolle 12. 11. 1965 ja 10. 9. 1966 arkkitehti-nimityksestä.

Yhdistysrekisteriin on 20 päivänä lokakuuta 1965 merkitty sääntömuutos, jolla »Insinööriliitto — Rakennusinsinöörit r.y.» nimisen yhdistyksen (rek.n:o 69544) nimi — samalla kun sääntöjä muissakin suhteissa muutettiin — korvattiin yhdistys nimellä »Rakennusinsinöörit ja arkkitehdit r.y.» (uusi rek.n:o 91008).

Tämän johdosta esitän seuraavassa Suomen Arkkitehtiliitto — Finlands Arkitektförbund r.y:n pyynnöstä käsitykseni eräistä asiassa huomion kohteiksi tulevista oikeudellisista kysymyksistä.

Onko kerrotuin sääntömuutoksin syntynyt »Rakennusinsinöörit ja arkkitehdit r.y. (jäljempänä lyh. »yhdistys 91008») oikeutettu nimes-
sään käyttämään »arkkitehti»-nimitystä?

Sääntöjensä 2 §:n mukaisesti yhdistys 91008 on jäsenenä Insinööri-
liitto r.y. nimisessä yhdistyksessä. Yhdistys 91008:n tarkoituksena on »toimia arkkitehtien ja rakennusinsinöörien yhdyssiteenä, valvoa ja tukea jäsentensä yhteisiä etuja ja pyrkimyksiä sekä edistää heidän henkistä, teknillistä, yhteiskunnallista ja yleistä taloudellista kehitystään» (3 §). Sääntöjen 5 §:n mukaisesti on jäseneksi pääsyn ensisijaisena edellytyksenä — hyvämainaisuuden ja Suomen kansalaisuuden ohessa — suoritettu arkkitehdin tai insinöörin tutkinto. Viidennen pykälän 2 momentti kuuluu näin: »Yhdistyksen nuoreksi jäseneksi, jolla on oikeus ottaa osaa yhdistyksen kokouksiin ja keskusteluihin, mutta ei äänestyksiin, voi anomuksesta päästä henkilö, joka opiskelee teknillisessä opistossa tai sitä vastaavassa oppilaitoksessa viimeistä edellisellä vuosikurssilla toista lukukautta tai viimeisellä vuosikurssilla. Nuori jäsen siirtyy ilman eri anomusta yhdistyksen varsinaiseksi jäseneksi heti oppilaitoksen loppututkinnon suoritettuaan».

Huhtikuun 4 päivänä 1965 rekisteröityjen Insinööriliitto r.y:n sääntöjen 4 §:stä käy selville, että »liiton varsinaisiksi jäseniksi ovat oikeutet-

tuja pääsemään kaikki Suomen kansalaisuuden omaavien, Suomen valtion teknillisessä opistossa tai sitä vastaavassa teknillisessä oppilaitoksessa insinööritutkinnon suorittaneiden tai korkeamman teknillisen koulutuksen saaneiden hyvämaineisten henkilöiden muodostamat rekisteröidyt yhdistykset», sekä »nuorten jäsenten muodostamat teknillisten opistojen rekisteröidyt oppilasyhdistykset, jotka hyväksyvät liiton tarkoitukset».

Näitä sääntömääräyksiä tarkasteltaessa kiintyy huomio erityisesti siihen, mitä niissä sanotaan nuorista henkilöjäsenistä ja heidän muodostamistaan yhdistyksistä. Havaitaan, että yhdistys 91008:n nuorena henkilöjäsenenä voi olla vain teknillisen opiston oppilas. Vastaavasti voivat Insinööriliiton jäsenyhdistyksinä olla vain teknillisten opistojen rekisteröidyt ylioppilasyhdistykset. Edelleen havaitaan liiton säännöistä, joita yhdistys 91008:n on jäsenyhdistyksenä mukauduttava noudattamaan, että henkilöjäsenkannan edellytetään ensisijaisesti koostuvan teknillisessä opistossa tai sitä vastaavassa teknillisessä oppilaitoksessa insinööritutkinnon suorittaneista, joskin jäsenyhdistyksinä kyllä voivat tulla kysymykseen myös korkeamman teknillisen koulutuksen saaneiden henkilöiden muodostamat yhdistykset. Kun lisäksi otetaan huomioon liiton ja yhdistys 91008:n syntyvaiheet sekä toimihenkilökunnan ja henkilöjäsenistön tosiasiallinen kokoonpano, päädytään toteamukseen, että *yhdistys 91008 on olennaisesti tarkoitettu teknillisen opiston tutkinnon suorittaneiden yhteenliittymäksi*. Tältä pohjalta on lähdettävä haettaessa vastausta alussa esitettyyn kysymykseen.

Suomessa on arkkitehtikoulutus aikaisemmin tapahtunut yksinomaaisesti Teknillisessä korkeakoulussa, jonka tehtävänä on »antaa ylintä teknillistä opetusta ja suorittaa tieteellistä tutkimustyötä» (laki teknillisestä korkeakoulusta as.kok. n:o 444/1952, 1 §). Korkeakoululla on oikeus antaa diplomi-insinöörin, arkkitehdin, tekniikan lisensiaatin ja tekniikan tohtorin arvoja. Tutkintosäännön vahvistaa valtioneuvosto (asetus 72/1953, 40 §). Arkkitehdin tutkinto suoritetaan arkkitehtiosastossa. Tällaisen tutkinnon teknillisessä korkeakoulussa suorittanut on oikeutettu suorittamaan tekniikan lisensiaatin tutkinnon. Vastaavanlainen oikeus voidaan hakemuksesta myöntää arkkitehdin tutkinnon muussa korkeakoulussa joko kotimaassa tai ulkomailta suorittaneelle (tutkintosääntöasetus 96/1953, 1, 25 ja 40 §).

Nyttemmin annetaan arkkitehtikoulutusta myös Oulun yliopistossa, jonka tehtävästä laissa (308/1958, 1 §) sanotaan muun ohessa, että »yliopiston tehtävänä on edistää vapaata tutkimusta ja tieteellistä sivistystä» sekä »antaa ylintä teknillistä opetusta». Asetuksena annetun

Oulun yliopiston perussäännön (206/1959) mukaisesti voidaan teknillisessä tiedekunnassa suorittaa — kuten 57 §:n 1 momentin 2)-kohdassa (muut. 183/1965) sanotaan — »diplomi-insinööriin ja arkkitehdin sekä tekniikan lisensiaatin tutkintoja».

Nämä Teknillistä korkeakoulua ja Oulun yliopistoa koskeviin säädöksiin sisältyvät säännökset lienevät ainoat varsinaisessa lainsäädännössä olevat erityissäännökset arkkitehdin tutkinnosta.

Käytännössä on ilmennyt pyrkimystä käyttää arkkitehti-nimitystä myös eräistä (Tampereen) teknillisen opiston loppututkinnon suorittaneista. Sikäli kuin käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ja muista tiedoista on pääteltävissä, tämä pyrkimys näyttää hakevan tukea erityisesti seuraavista seikoista.

Valtion vuoden 1955 tulo- ja menoarvioehdotuksen perusteluissa (hallituksen esitys n:o 57/1954 vp., s. 306) sanotaan näin: »Arkkitehtipuolan helpottamiseksi olisi teknillisissä opistoissa ryhdyttävä kouluttamaan suunnittelutyövoimaa. Varsinkin maaseudulla on runsaasti tehtäviä, joihin nykyään joudutaan tarpeettomasti ja suhteettoman suurin kustannuksin sitomaan korkeakoulututkinnon suorittaneita arkkitehteja. Tämän johdosta ehdotetaan Tampereen teknillisen opiston talonrakennuksen opintosuunnalle muodostettavaksi suunnittelu-(arkkitehti)linja, mitä varten ehdotetaan perustettavaksi yliopettajan (arkkitehti) a.p. virka (29 pl.)». — Virka tulikin perustetuksi tämän ehdotuksen mukaisesti.

Valtioneuvosto oli 23 päivänä lokakuuta 1958 asettanut komitean tutkimaan teknillisten oppilaitosten järjestysmuotoa ja toimintaa koskevien säännösten uudistamista. Tämä komitea, jonka puheenjohtajana oli lakitieteen lisensiaatti *Tauno Niklander*, antoi mietintönsä 13 päivänä maaliskuuta 1963. Mietintöön sisältyvässä ehdotuksessa asetukseksi valtion teknillisistä oppilaitoksista esitetään säädettäväksi (28 § 1 mom.), että teknillisen opiston rakennussuunnittelun opintosuunnalla suoritetaan arkkitehdin tutkinto. Säännönmukainen opiskeluaika tätä tutkintoa varten tulisi keskikoulupohjaisessa opistossa (25 § 2 mom.) olemaan neljä lukuvuotta (3 § 1 mom.). Tutkinto voitaisiin suorittaa myös itseopiskellen viidessä vuodessa (30 § 1 mom.). Vihdoin on asetusehdotuksen 33 §:ssä esitetty säädettäväksi, että »teknillisistä oppilaitoksista aikaisemmin annetut päätodistukset vastaavat tämän asetuksen perusteella tekniikan, rakennusmestarin, insinööriin tai arkkitehdin tutkinnon suorittamisesta annettavia todistuksia». — Toisen asetusehdotuksen mukaisesti tulisi vastaavanlainen säännöstys saatet-

tavaksi voimaan myös kunnallisten ja yksityisten teknillisten opistojen osalta.

Ehdotustaan nykyisen talonsuunnittelun (arkkitehtuuri)linjan tutkinnon nimittämisestä arkkitehdin tutkinnoksi komitea on perustellut viittaamalla ensiksi edellä lainattuun budjettiperustelujen kohtaan ja jatkaen sitten näin: »Komitean käsityksen mukaan arkkitehti-sana ei yksinomaan ilmennä tiettyä oppiarvoa, vielä vähemmän nimenomaan korkeakoulututkintoa, vaan on sen yleismerkitys ammattinimityksenä varsin huomattava. Kun kahtiajako diplomi-insinööritutkintoon ja insinööritutkintoon on jo vuodesta 1943 lähtien ollut toteutettuna eikä siitä tiettävästi ole ollut mitään haittaa, on vain johdonmukaista, että sama järjestely toteutetaan myös arkkitehti-nimikkeeseen nähden. Järjestelyä puoltaa lisäksi sekin, että eroa asianomaisten tehtävissä ei voida tehdä siten, että korkeakoulututkinnon suorittaneet tekisivät lähinnä luovan ja perustavan työn ja opiston suorittaneet toimisivat käyttö- ja täytöntöönpanotehtävissä kuten insinööriin osalta on laita, koska suunnittelu-työ on melkeinpä aina luovaa työtä. Ero on lähinnä työkohteissa. Opistoarkkitehdit huolehtivat yksinkertaisemmista rakennuksista kun taas taiteellisesti tai muuten vaativammat ratkaisut jäisivät edelleen korkeakouluarkkitehtien suoritettavaksi.»

Minulla ei ole syytä — tehtäväni tarkoitukseen katsoen — tässä kohden puuttua komitean ehdotuksiin tai ajatuksiin enemmälti kuin toteamalla, että selostetut ehdotukset eivät ole johtaneet lainsäädäntö-toimiin. Niihin ei siis voida perustaa teknillisen opiston talonsuunnittelun (arkkitehtuuri)linjalla suoritettujen tutkinnon nimittämistä arkkitehdin tutkinnoksi eikä tuon tutkinnon suorittaneiden kutsumista arkkitehdiksi. Kokonaan merkityksettömiksi eivät komitean ehdotukset kuitenkaan jää nyt selvittävänä olevan kysymyksen kannalta. Nekin näet osaltaan osoittavat, että komitean suunnittelema ammattinimitysjärjestelmä on saatettavissa voimaan vain lainsäädäntöteitse. Tämän on komiteakin ilmeisesti hyvin ymmärtänyt lausuen edellä siteerattuun perustelukoh-taan liittyen seuraavaa: »Arkkitehti-nimikkeen käyttöönotto teknillisen opiston rakennusosaston suunnittelulinjan suorittaneiden tutkintoni-mikkeenä edellyttää kuitenkin, että teknillisestä korkeakoulusta 6. 2. 1953 annetun asetuksen (72/53) 40 §:ä vastaavasti muutetaan. Sitä koskeva asetusehdotus seuraa tämän mietinnön liitteenä». Muu-tosehdotuksen mukaan olisi mainitussa 40 §:ssä sanottava, että »korkeakoululla on oikeus antaa diplomi-insinööriin, diplomiarkkiteh-din, tekniikan lisensiaatin ja tekniikan tohtorin arvoja sekä toimeen-panna promotio».

Kuten edellä esitetystä jo on käynyt selville, ei tämäkään muutosehdotus ole johtanut tulokseen. Päinvastoin on Oulun yliopiston perussääntöä, jossa aikaisemmin – ilmeisesti jossakin valmisteluvaiheessa sattuneen kirjoitusvirheen vuoksi – puhuttiin diplomiarkkitehdin tutkinnosta, tänä vuonna muutettua niin, että myös Oulussa suoritetaan arkkitehdin tutkinto. Niin ollen voidaan todeta, että lainsäädännön suuntaus käy komitean ehdotuksia vastaan. Tämä onkin hyvin ymmärrettävää, kun muistetaan, että 8 päivänä marraskuuta 1957 pääministerin ja kahden muun ministerin allekirjoittamalla vakuutuksella ilmoitettiin, että »valtiovalan tarkoituksena ei ole alentaa arkkitehtikoulutuksen tasoa eikä hyväksyä arkkitehti-nimityksen myöntämistä muille kuin Teknillisen korkeakoulun arkkitehti-tutkinnon tai vastaavan tutkinnon suorittaneille henkilöille».

Tämä vakuutus kuuluu yleisesti tunnetun ns. rakennushallitusjupakan loppuvaiheisiin (1957), kun taas aikaisemmin siteerattu budjettiperustelujen kohta ajallisesti sijoittuu sen alkukauteen (1954). Miten selvinä eri suuntiin käyvien tendenssien ilmauksina niitä (perustelukohdtaa ja vakuutusta) voidaan pitää, ei ole selvitettävissä ilman seikkaperäistä tutkimusta, johon en voi tässä ryhtyä. Mutta se voidaan jo esitetyn aineiston pohjalla sanoa, että vaikka oletettaisiin valtiovalan suunnitelmassa jossakin aikaisemmassa vaiheessa olleen ryhtyä ohjaamaan arkkitehtikoulutusta kokonaan uusille linjoille, se on myöhemmin luopunut tästä suuntauksesta.

Puhtaasti oikeudellisessa tarkastelussa ei po. perustelukohdta riitä perustaksi sille käsitykselle, että teknillisen opiston tutkinnon suorittaneella saattaisi olla oikeus arkkitehdin ammattinimityksen käyttämiseen. Eihän tulo- ja menoarvio yleensäkään – vielä vähemmän sen perustelut – perusta oikeuksia ulkopuolisille, vaan se on lähinnä vain ohje viranomaisten varainkäyttötoiminnalle. Itse asiassa po. perustelukohdassa vain osoitetaan tietyn opintosuunnan eräs opetusala. Tiedosani olevissa myöhemmissä hallinnollisissa määräyksissä (KTM-AKO n:o 126/T 37/63 11 28) puhutaan teknillisen opiston rakennusosaston rakennustekniikan opintosuunnan talonsuunnittelun (arkkitehtuuri) linjasta. Tutkinnon suorittaneelle annettavan todistuksen kaava on alkuosiltaan tämänsisältöinen:

»PÄÄSTÖTODISTUS

TAMPEREEN TEKNILLISEN OPISTON
RAKENNUSTEKNIIKAN OPINTOSUUNNAN
TALONSUUNNITTELU-, ARKKITEHTUURILINJALTA

joka on syntynyt 19 kuun päivänä
on lukuvuosina saanut opetusta
tässä opistossa ja on, täytettyään teknillisistä
oppilaitoksista voimassa olevan asetuksen vaatimukset, tänä päivänä suorittanut

INSINÖÖRITUTKINNON»

Arkkitehdin tutkinto tämä ei ole, ei nimitykseltään eikä opetus-koulutukselliselta sisällöltään. Ei olisikaan järjellistä käyttää samaa nimitystä kahdesta olennaisesti erilaisesta tutkinnosta. Meikäläinen arkkitehdin tutkinto on korkeakoulututkinto. Se suoritetaan opetuslaitoksessa, johon pääsemiseen yleensä vaaditaan ylioppilastutkinto, jossa voidaan saavuttaa korkein tieteellinen oppiarvo, jossa edellytetään harjoitettavan tieteellistä tutkimustyötä ja jonka luonteeseen kuuluu tavoitella sitä henkisesti kasvattavaa vaikutusta, mikä tieteelliseen ajatteluun perehdyttämisellä saattaa olla.

Suorittamani tarkastelu siis osoittaa oikeudellisen asiointilan olevan sellaisen, että Suomessa voidaan arkkitehdin tutkinto suorittaa vain Teknillisessä korkeakoulussa ja Oulun yliopistossa. Teknillisen opiston talonsuunnittelun (arkkitehtuuri) linjalla suoritetaan insinöörin tutkinto.

Totean tähän liittyen, että arkkitehti-nimitys ilman lisämääryksiä maassamme myös yleisessä kielenkäytössä tarkoittaa yliopistoasteisen tutkinnon suorittanutta. Siteeraan Nykysuomen sanakirjaa:

ARKKITEHTI s. 1. Rakennustaidon ja -taiteen alalla tieteellisen koulutuksen saanut, meillä Teknillisen korkeakoulun arkkitehdin-tutkinnon suorittanut henkilö. — *Yhd.* asemakaava-, kaupungina-, läänina.; naisa. 2. vars. eräiden korkeimman taideteollisuuskoulutuksen saaneiden henkilöiden arvonimen jälkiosana. — *Yhd.* huonekalu-, puutarha-, sisustusa. — YLIOPPILAS s.

Palauttaen mieleen sen edellä perustelemani toteamuksen, että yhdistys 91008 on olennaisesti tarkoitettu teknillisen opiston tutkinnon suorittaneiden yhteenliittymäksi, ryhdyn nyt tutkimaan alussa esitettyä kysymystä varsinaisesti yhdistysoikeudelliselta kannalta.

Kommentaariteoksessani »Yhdistyslainsäädäntö selityksineen» olen jo v. 1935 esittänyt sen mielipiteen, »ettei yhdistyksen nimi saa olla harhaanjohtava, se ei saa sisältää mitään, joka voi johtaa väärään käsitykseen yhdistyksen tarkoituksesta ja toiminnan laadusta» (s. 48). Sama toistuu *Pentti Kurkelan* laatimassa, v. 1955 ilmestyneessä teoksen toisessa painoksessa (s. 41).

Tämä käsitys on hyväksytty myös hallintokäytännössä, kuten ilmenee Korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen 1948 II 52 liittyvästä aineistosta. Tapaus oli seuraavanlainen:

Oikeusministeriö 21/11 1947: koska yhdistyksen nimi Kinoteknilliset liikkeet — Kinotekniska firmor i Finland oli katsottava harhaanjohtavaksi ja siten lain ja hyvien tapojen vastaiseksi sikäli, että sanotusta nimestä voi saada sen käsityksen, että yhdistyksen jäseninä olisivat liikkeet, vaikka liike sinänsä ei ollut oikeussubjekti eikä niin muodoin voinut perustaa yhdistystä eikä olla yhdistyksen jäsenenä, vaan yhdistyksen jäsenenä saattoivat olla, paitsi yksityiset henkilöt ja säätiöt, ainoastaan sellaiset yhteisöt, jotka olivat olemassa itsenäisinä oikeussubjekteina, ministeriö ei hyväksynyt yhdistystä yhdistysrekisteriin merkittäväksi.

KHO 9/2 1948: koska yhdistyksen nimeä ei voitu katsoa lain tai hyvien tapojen vastaiseksi, sen vuoksi ja kun yhdistyksen merkittämistä yhdistysrekisteriin niin ollen ei voitu hylätä OMin päätöksessä mainitulla perusteella, KHO palautti asian OM:lle.

KHO:n kannanotto perustui varmaankin siihen ajatukseen, ettei »liikkeen» käyttäminen yhdistyksen nimessä vaikuttanut millään tavoin jäsenkelpoisuuden oikeudellisiin edellytyksiin. Sensijaan KHO ilmeisesti ei pitänyt vääränä sitä OM:n päätöksen lähtökohtaa, että yhdistyksen nimi ei saa olla harhaanjohtava. Tapauksessa muodostuvatkin erityisen mielenkiinnon arvoisiksi OM:n päätöksen perustelut, jotka on laveammin esitetty ministeriön KHO:lle 14. 1. 1948 antamassa selityslausunnossa. Siinä sanotaan muun ohessa näin:

»Yhdistyslain ja yhdistysrekisteritoimistossa omaksutun käytännön mukaan on yhdistyksen nimeen nähden yhdistysrekisteritoimistossa noudatettu kahta perusvaatimusta: 1) yhdistyksen tulee nimeltään selvästi erota ennen rekisteriin merkityistä yhdistyksistä ja 2) yhdistyksen nimi ei saa olla harhaanjohtava eli yhdistyksen nimi ei saa sisältää mitään sellaista, joka voi johtaa väärään käsitykseen yhdistyksen tarkoituseristä, toiminnasta ja jäsenistöstä.

— — — ei myöskään voida katsoa, että yhdistyksen olisi mahdollista ottaa nimeensä määräys, joka harhaanjohtavasti viittaa yhdistyksen sellaiseen jäsenistöön, jota sillä yhdistyslain mukaan ei voi olla.»

Kun arkkitehdin tutkinto — toistettakoon se vielä tässä — voidaan suorittaa vain korkeakoulussa, mutta yhdistys 91008 on olennaisesti tarkoitettu teknillisen opiston tutkinnon suorittaneiden yhteenliittymäksi, on tuon yhdistyksen itselleen ottamaa nimeä »Rakennusinsinöörit ja arkkitehdit r.y.» pidettävä harhaanjohtavana.

Vastaukseni alussa esitettyyn kysymykseen on näin ollen kielteinen.

Helsingissä 12 päivänä marraskuuta 1965

Lisälausunto 10. 9. 1966

Marraskuun 12 päivänä 1965 päivätyssä, Suomen Arkkitehtiliiton pyynnöstä laatimassani lausunnossa olen esittänyt käsitykseni siitä, onko yhdistysrekisteriin 20 päivänä lokakuuta 1965 numerolla 91008 merkitty »Rakennusinsinöörit ja arkkitehdit r.y.» oikeutettu nimessään käyttämään »arkkitehti»-nimitystä. Helsingin raastuvanoikeudessa näiden kahden yhdistyksen välillä vireillä olevassa oikeudenkäynnissä on vastaajana olevan yhdistys 91008:n taholta sittemmin useaan otteeseen väitetty, ettei Arkkitehtiliitolla voi olla kantajapuhevaltaa asiassa. Tämän johdosta esitän seuraavan lisäyksen viime marraskuiseen lausuntooni.

Yhdistyslain 31 §:n 2 momentissa on säädettyä, että »joka katsoo yhdistyksestä rekisteriin tehdyn merkinnän loukkaavan oikeuttaan, olkoon oikeutettu rekisteröimisen kumoamisesta nostamaan kanteen yhdistystä vastaan sen kotipaikan alioikeudessa.» Tästä säännöksestä, joka ei ole rajoitettu koskemaan vain yhdistyksen jäseniä, käy selvästi ilmi, että kannevalta voi olla ulkopuolisillakin. Se voi ilmeisesti olla myös toisella yhdistyksellä, ja kanne voidaan perustaa muun ohessa, nimikysymykseenkin. (Merikoski—Kurkela, Yhdistyslainsäädäntö selityksineen, 2. pain. 1955, s. 130.).

Muita esillä olevaan tapaukseen soveltuvia erityissäännöksiä kannevallasta ei ole. Tällöin — kuten yleensäkin erityissäännöstyksen puuttuessa — tulee kannevallan olemassaolo ratkaistavaksi *suojantarveperiaatteen* pohjalla. Toisin sanoen: silloin kun ei selviä positiivisoikeudellisia tai muutoin ensisijaisesti huomioon otettavia perusteita ole, saa ratkaisevan merkityksen kysymys, onko oikeussuojan tarvetta olemassa (vrt. Tirkkonen, Suomen siviiliprosessioikeus I, s. 40, 362 ja 450 sekä Merikoski, Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä II s. 23).

Selvitettäessä oikeussuojan tarpeen olemassaoloa konkreettisessa tapauksessa on syytä ensiksi panna merkille, miten laajaksi *Tirkkonen* (m.t.s. 40) tämän tarpeen ymmärtää: »jonkun henkilön subjektiiviseen oikeuteen kohdistuva haitta tai häiriö, vieläpä pelkkä oikeudellinen epävarmuus, perustaa riittävän oikeussuojan tarpeen.» Hän jatkaa »Kehitys on siis vienyt eräänlaiseen *oikeussuojakynnyksen* alenemiseen. Annettavan oikeussuojan laatu määräytyy taas sen mukaan, millainen oikeussuojan tarve on kyseessä. Niinpä pelkän oikeudellisen epävarmuuden ilmetessä ei ole aihetta antaa yhtä voimakasta oikeussuojaa kuin varsinaisen oikeudenloukkauksen johdosta. Oikeussuojatoiminnassa onkin noudatettava sitä periaatetta, että anotun oikeussuojan tulee olla järkevässä suhteessa oikeussuojan tarpeeseen.»

Esillä olevaan tapaukseen sovellettuna tämä merkitsee sitä, että joudutaan tutkimaan, tarvitseeko Arkkitehtiliitto kanteessa vaatimaansa oikeussuojaa, onko — myönteisessä tapauksessa — nyt vireillä olevan kanteen ajaminen oikea tie tuon oikeussuojavaateen toteuttamiseksi ja onko pyydetty toimenpide, kanteessa tarkoitettujen rekisterimerkintäin poistaminen, järkevässä suhteessa oikeussuojan tarpeeseen.

Asia selviää parhaiten, jos ajatellaan, että kannetta ei otettaisi tutkittavaksi ja hyväksyttäisi. Mikä olisi seurauksena? Ilmeisesti se, että yhdistys 91008 katsoisi saaneensa virallisen, oikeuden päätöksellä kiinnilyödyn vahvistuksen asiakirjoista ilmenevälle käsitykselleen arkkitehti-nimityksen käyttämisestä. Kuten varatuomari *Mäkelän* todistajalausunnosta (ptk. 18. 3. 1966) ilmenee (»alunperin oli ollut tarkoituksena ottaa kanta siihen, kuka oli oikeutettu käyttämään arkkitehdin nimeä» — — — »kokeillakseen, tulisiko muutosilmoitus hyväksytyksi»), on sääntömuutoshankkeen olennaisena tarkoituksena alkuaan ollut virallisen tuen saaminen tälle yhdistys 91008:n käsitykselle.

Nyt on oikeudenkäynnin yhteydessä käynyt selville, ettei yhdistys 91008:aan, jonka jäsenluku nousee toiselle tuhannelle, kuulu enää yhtään ainoaa jäsentä, joka olisi suorittanut voimassa olevan lainsäädännön mukaisen arkkitehdin tutkinnon. Yhdistyksen nimi on näinollen täysin harhaanjohtava. Se antaa sekä viranomaisille että yleisölle väärän ja valheellisen kuvan yhdistyksen luonteesta ja sen jäsenkunnan kokoonpanosta. Toistan vielä tässä osan jo aikaisemmassa lausunnossani siteeratusta oikeusministeriön selityksessä 14. 1. 1948 yhdistyslain nimisäännöksille annetusta autenttisesta tulkinnasta: »— — — yhdistyksen nimi ei saa olla harhaanjohtava eli yhdistyksen nimi ei saa sisältää mitään sellaista, joka voi johtaa väärään käsitykseen yhdistyksen tarkoituksesta, toiminnasta ja jäsenistöstä.»

Jo julkinen etu sellaisenaan, yksityisintresseistä riippumatta, vaatii näin ollen harhaanjohtavien rekisterimerkintäin poistamista. Mutta nyt esillä olevassa konkreettisessa tapauksessa oikeussuojaa tarvitaan myös yksityisintressien suojaamiseksi. Katsoen siihen edustavuuteen ja asemaan, mikä Suomen Arkkitehtiliitolla on maan arkkitehtien edunvalvontajärjestönä, puheena olevat yhdistys 91008:n sääntömääräykset selvästi loukkaavat liiton oikeuksia. Kysymyksessä ei edes ole pelkkä haitta, häiriö tai oikeudellinen epävarmuus, vaan tulee tässä ylitetyksi paljon korkeampi »oikeussuojakynnys».

Oikeussuojan tarve Arkkitehtiliitolla siis epäilyksettömästi on. Kun verrataan keskenään liiton ja yhdistys 91008:n jäsenistön tosiasiallista kokoonpanoa, käy suorastaan vaikeaksi kuvitella muita sääntömuutoksia, jotka yhtä pahasti kuin yhdistyksen nimenmuutos loukkaisivat liiton oikeuksia. Eikä muuta oikeudellista menettelyä, kuin nyt vireillä oleva yhdistyslain osoittama oikeudenkäynti ole suojan saamiseksi käytettävissä. Kenelläkään arkkitehdillä yksityishenkilönä tuskin olisi mahdollisuutta saada vireille tällaista moiteoikeudenkäyntiä, jonka hoitaminen asiallisestikin paraiten soveltuu intressijärjestön tehtäväksi.

Mitä vihdoinkin tulee kanteessa pyydetyn toimenpiteen laatuun, ei toimenpide ankaruudeltaan ilmeisestikään ole epäsuhteessa oikeussuojan tarpeeseen. Harhaanjohtavien rekisterimerkintäin poistaminen ei estä vastaajayhdistystä toimimasta tosiasiallisen jäsenistönsä edunvalvontajärjestönä.

Katson näin ollen, että

Suomen Arkkitehtiliitolla on asiassa kantajapuhevalta.

Niinikään katson, että *asiallisesti on perusteltu vaatimus niiden sääntömääräysten poistamisesta yhdistysrekisteristä, jotka tarkoittavat osoittaa yhdistys 91008:n toimivan – muun ohessa – arkkitehtien yhdyssiteenä ja edunvalvontajärjestönä.*

Helsingissä 10 päivänä syyskuuta 1966.

Lausunto valtiovarainministeriölle 10. 11. 1967 eräiden kunnallisten viranhaltijain palkkauksen tarkistamisesta

Ministeriö on 23. ja 26. 10. 1967 päivätyillä kirjeillä toimittanut nähtäväkseni 15. 2. 1966 päivätyn alustavan ehdotuksen eräiden kunnallisten viranhaltijain palkkauksen tarkistamisesta sekä siihen liittyvän

15. 9. 1965 päivätyn muistion. Tehtäväkseni on annettu lausua tämän aineiston perusteella käsitykseni seuraavasta kysymyksestä:

Millaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, ottaen huomioon kunnallinen itsehallinto, kunnallisen kansakoululaitoksen, sairaalalaitoksen ym. kunnalliset viranhaltijat, joiden palkkaukseen on säädetty annettavaksi valtion avustusta, voitaisiin saattaa keskitetyn palkkausten tarkistusmenettelyn piiriin toisaalta valtiota ja peruskuntia ynnä kuntainliittoja sekä toisaalta ko. viranhaltijoita sitovin vaikutuksin.

Ymmärtäen selvitystä kaivattavan nimenomaisesti siitä, voidaanko tarkoitettunlainen palkkausten tarkistusmenettely järjestää ns. tavallaisella lailla vai onko käytettävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaista perustuslainsäädäntömenettelyä, esitän käsitykseni asiasta kunnioittaen seuraavaa.

Kirjoituksessani »Valtiosäännöllisiä vinosuuntauksia II» (Lakimies 1964, ss. 945—957) olen — vastoin perustuslakivaliokunnan lausunnossaan n:o 1/13. 1. 1964 omaksumaa kantaa — päätenyt siihen, että ns. menettelytapalaki (= laki valtion virkamiesten palkkauksen tarkistamisesta, as.kok. n:o 427/1964) olisi ollut säädettävä VJ 67 mukaista menettelyä noudattaen. En käy tässä toistamaan tuossa kirjoituksessa esittämiäni perusteluja ja ehdotuksia. Lisään vain sen tiedon, että kirjoituksessani mainittu suunnitelma valtiopäiväin palkkavalioikunnan perustamisesta tiettävästi on nyttemmin Ruotsissa toteutettu. Ja toistan suosituksen, että Suomikin suuntautuisi tälle tielle. Näin säilytettäisiin eduskunnan budjettivalta koskemattomana, selvitettäisiin menettelytapalain pahasti sotkemat vastuusuhteet ja oiottaisiin muutoinkin se valtiosäännöllinen vinosuuntaus, mihin menettelytapalain voimaan saattaminen on johtanut.

Nyt esillä oleva ehdotus ns. kunnalliseksi menettelytapalaiksi luo velvoitteita myös valtiolle. Tästä johtuen ei tätäkään lakia omaksumani käsityksen mukaisesti voida saattaa voimaan perustuslainsäädäntömenettelyä käyttämättä.

Ministeriön lausuntopyyntö kuitenkin ilmeisesti tarkoittaa selvityksen saamista erityisesti siihen, mitä merkitystä hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin kunnallista itsehallintoa koskevalla säännöksellä ehkä on kunnallisen menettelytapalain säätämisyjärjestyksen suhteen. Otan tämän kysymyksen tarkastettavaksi erillisenä ja yksinään, eli siis edellyttäen (vastoin yllä omaksumaani käsitystä), että muita syitä kvalifioitun lainsäädäntömenettelyn käyttämiseen ei ole olemassa.

Kysymys siitä, miten vahvasti kunnallinen itsehallinto on suojattu lainsäätäjää vastaan, on parina viimeksi kuluneena vuotena eri yhteyksissä ollut varsinkin kunnallismiesten huomion kohteena. On keskusteltu mm. siitä, voidaanko kunnan itseverotusoikeus poistaa. Eduskunnassa on tehty lakialoite hallitusmuodon 51 §:n muuttamisesta niin, että kuntain itsehallinnon »perusluonnetta, johon kuuluu myös itseverotusoikeus, voidaan muuttaa ainoastaan perustuslaista säädetyssä järjestyksessä». Tämänvuotisilla kaupunkipäivillä hyväksytyissä ponsissa vaaditaan toimenpiteitä kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan selvittämiseksi sekä tarvittaessa hallitusmuodon muuttamiseksi (Ks. Suomen kunnallislehti 1966 ss. 231–235 ja 325–327 sekä 1967 ss. 86–87, 210–213 ja 352–355.)

Olen myös omalta osaltani puuttunut tähän ajatustenvaihtoon lausumalla muun ohessa, että kunnan itsehallinnollisuus on perustuslainvoimaisesti suojattu. Kunnan itseverotusoikeuden sellaisena, että se toteuttaa ns. omavastuuisuusperiaatetta, olen katsonut sisältyvän hallitusmuodon 51 §:n suojaamaan kunnalliseen itsehallintoon.

Todettava on kuitenkin, että tässä ajatusten vaihdossa ei ole syntynyt yleisesti omaksuttua käsitystä, jonka pohjalla nyt esillä oleva kysymys kunnallisen menettelytapalain säätämisyjärjestyksestä olisi ratkaistavissa. Ei myöskään ole osoitettavissa lainsäädäntökäytäntöä, joka osoittaisi, millä tavoin kunnallinen itsehallinto on suojattu lainsäätäjää vastaan.

Kun käydään hallitusmuodon säännösten pohjalla selvittämään kunnallisen menettelytapalain säätämisyjärjestystä, on syytä korostaa sitä seikkaa, että HM 51 §:n 2 momentin säännös kunnallisesta itsehallinnosta on luonteeltaan organisatorinen. Se ei ole tarkoitettu perustamaan kunnille oikeuksia siihen tapaan kuin hallitusmuodon II luvussa on vahvistettu kansalaisille joukko perusoikeuksia valtiotakin vastaan suojatuiksi. Edelleen on todettava lainsäädäntökäytännön seuraavan sitä ajatusta, että perustuslailla turvattu omaisuuden loukkamattomuus saattaa koskea juridisia henkilöitä vain välillisesti eli vain siinä tapauksessa, että niitä koskevilla säännöksillä loukataan jonkun tai joidenkin fyysillisten henkilöiden oikeuksia. Toisin sanoen: juridinen henkilö — olkooppa se sitten yksityis- tai julkisoikeudellinen — ei sellaisenaan nauti samaa omaisuuden suojaa kuin yksityiset kansalaiset, mutta kajoaminen oikeushenkilön omaisuuteen voi tästä toimenpiteestä yksityisille kansalaisille aiheutuvien taloudellisten vaikutusten vuoksi muodostua puuttumiseksi HM 6 §:n suojaamiin kansalaisten perusoikeuksiin ja tästä syystä käydä vain perustuslainsäädäntömenet-

telyteitse toteutettavaksi. — Tämän käsityksen perustelut olen esittänyt kirjoituksessani »Omistusoikeuden perustuslainsuojasta» Lakimiehessä 1947 ss. 204—229. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 10/20. 9. 1946 (hallituksen esitys n:o 48/1946 vp., ehdotus laiksi eräistä sodan johdosta tappioita kärsineistä säästöpankeista) rakentuu tämän käsitykseni pohjalle.

Kun kunnallisen menettelytapalain vaikutukset eivät voi olennaista merkitystä saavalla tavalla ulottua kunnan jäseniin, ei omaisuussuojasäännöstellä voi olla merkitystä lainsäädäntömenettelyn kannalta. Ratkaistavaksi jää vain, merkitsisikö menettelytapalain voimaansaattaminen sitä, ettei enää toteutuisi HM 51 §:n ilmaisema organisatorinen periaate: kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon.

Vastaukseni tähän kysymykseen on kielteinen: ehdotettu menettelytapalaki ei hävitä tai olennaisesti kavenna itsehallinnollisuutta. Tosin suunnitellulla menettelyllä tehdään mahdolliseksi luoda kunnille veloituksia niiden suostumusta kysymättä ja ilman, että ne itse saisivat asiasta päättää. Mutta tämä on sellaista veloitusten perustamista fyysisille ja juridisille henkilöille, mitä erityisesti sosiaalilainsäädännössä varsin laajassa mitassa tapahtuu ilman, että herää kysymystä sen ristiriitaisuudesta hallitusmuodon kanssa. Tarvitsee vain viitata esim. työehtosopimuslainsäädäntöön. Mainittakoon erityisesti, että perustuslakivaliokunnassa vakiintuneen käsityksen mukaan vähimmäispalkkalakien säätämisessä ei ole tarpeen käyttää VJ 67 §:n mukaista menettelymuotoa (lausunnot n:ot 3/1932 vp., 4/1961 vp. ja 8/1963 vp.). Kunta ei voi olla nyt kysymyksessä olevassa suhteessa paremmin suojattu lainsäätäjää vastaan kuin yksityinen henkilö.

Vastaukseni alussa esitettyyn kysymykseen on siis muodostunut seuraavanlaiseksi:

Edellyttäen, että pidetään oikeana lain 427/1964 säätämistä tavallisena lakina, ei kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojasta sellaiseen voida johtaa vaatimusta kunnallisen menettelytapalakiehdotuksen käsittelemiselle VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä.

Helsingissä 10 päivänä marraskuuta 1967.

**Lausunto sosiaali- ja terveysministeriön asettamalle toimikunnalle
16. 1. 1973 alkoholimainonnan kokonaan kieltämisestä**

Sosiaali- ja terveysministeriö on 11. 10. 1972 asettanut toimikunnan (puheenjohtajana prof. Martti Särkisilta), jonka tehtävänä on mm. tutkia, onko alkoholimainonnan kokonaan kieltäminen ristiriidassa maassamme vallitsevan paino- ja sananvapauden kanssa. Komitean on myös tutkittava, miten lainsäädäntöä olisi muutettava, jos tarkoitetunlainen täydellinen kieltö tahdotaan saattaa voimaan.

Toimikunnan kirjeellään 01. 12. 1972 minulle osoittaman toimeksiannon täyttämiseksi esitän seuraavassa käsitykseni näistä oikeudellisista kysymyksistä.

Vuoden 1919 hallitusmuodon (HM) 10 §:n 1 momentissa on säädetty, että »Suomen kansalaisella on sanan vapaus sekä oikeus kirjoituksen ja kuvallisen esityksen painosta julkaisemiseen kenenkään niitä ennakolta estämättä». Saman pykälän 2 momentin mukaisesti säännöksiä mm. sanan- ja painovapauden käyttämisestä annetaan lailla.

Sanan- ja painovapaus kuuluvat hallitusmuodon II luvussa lueteltujen kansalaisten yleisten oikeuksien eli perusoikeuksien joukkoon. Perusoikeudet ovat erityisen lujuuden ja pysyvyyden omaavia oikeuksia, joiden vahvistamisella valtio, omaa täysivaltaisuutta eräissä suhteissa rajoittaen, on luonut kansalaisilleen valtion asioihinpuuttumisvaltaa vastaan suojatun vapauspiirin. Suomen oikeusjärjestyksessä tarkoittaa perusoikeuksien erityinen lujuus ja pysyvyys lähinnä sitä korotettua »muodollista lainvoimaa», mikä niille kuuluu perustuslain osina.

Kansalaisten perusoikeuksien lainsäädäntömuodollinen suoja on sellainen, että niihin voidaan kajota vain valtiopäiväjärjestyksen (VJ) 67 §:n mukaisesti säädetyllä lailla. Perustuslakiasia on ns. tavalliseen lainsäädäntömenettelyyn (VJ 66 §) kuuluvien käsittelyvaiheiden jälkeen kolmannessa käsittelyssä ääntenenemmistöllä hyväksyttävä jätettäväksi lepäämään ensimmäisiin vaalien jäljestyä pidettäviin varsinaisiin valtiopäiviin sekä silloin muuttamatta hyväksyttävä päätöksellä, jota kannattaa vähintään 2/3 annetuista äänistä. Asia voidaan kuitenkin päättää sitä lepäämään jättämättä, eli siis niillä valtiopäivillä, joilla se on pantu vireille, jos se kolmannessa käsittelyssä ensin julistetaan kiireelliseksi päätöksellä, jota vähintään 5/6 annetuista äänistä on kannattanut, ja sitten hyväksytään 2/3 enemmistöllä annetuista äänistä.

Sen osoittaminen, milloin laki kajoaa perustuslakivoimaisesti suo-

jattuun oikeuteen, jää käytännössä yleensä eduskunnan perustuslakivaliokunnan päätöksen varaan.

Yleisillä säännöillä ei voida täsmällisesti osoittaa, mitä kansalaisten oikeuksia on pidettävä perustuslainvoimaisesti suojattuina ja mihin voidaan puuttua tavallisella lailla tai ehkä sitäkin alemman asteisilla säädöksillä. Raja jää epätarkaksi kaikissa niissä tapauksissa, joissa hallitusmuodon säännökset eivät selvästi osoita ratkaisua.

Omasta puolestani olen aikaisemmin kaikkia perusoikeuksia silmällä pitäen kirjoittanut po. rajan vetämisestä näin (Muuttumaton, muuttuva valtiosääntömme, 1965, 2. 118):

»Parempi näyttäisi olevan avoimesti lähteä siitä, ettei raja perustuslakivoimaisesti suojattujen ja vain tavallisen lain varassa olevien hallitusmuodon II luvussa tarkoitettujen oikeushyvien välillä yleensä määräydy suojanalaisten oikeuksien laadullisten eroavaisuuksien mukaan, vaan kysymyksessä on lähinnä vain aste-ero: vähäisemmät kajoamiset perusoikeuksiin voidaan saattaa voimaan tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, kun taas ankarammat, syvemmälle käyvät suojattuihin oikeushyviin puuttumiset voidaan toteuttaa vain perustuslainsäädäntöjärjestystä käyttäen. Luonnollisesti on tämän suhteellisuusteorian mukaan tärkeä merkitys sillä seikalla, miten pysyväksi ja vakavaksi voidaan katsoa tarkoitettun sen edun tai oikeuden, johon uusi laki tulisi kajoamaan. Teoria sisältää myös sen, ettei bagatellinluonteinen eli käytännöllisesti arvostellen merkitystä vailla oleva intressi voi nauttia perustuslainvoimaista suojaa.

Harkittaessa yksityistapauksittain, milloin kansalaisen oikeuksiin kajoamisesta voidaan säätää tavallisella lailla ja milloin on turvauduttava perustuslainsäädäntöjärjestyksessä säädettävään lakiin, on vielä kiinnitettävä huomiota lainsäädäntötoimella tavoiteltavaan tarkoitukseen. Mitä voimakkaammasta ja pakottavammasta yleisestä edusta on kysymys, sitä pitemmälle meneviä kajoamisia hallitusmuodon toisessa luvussa mainittuihin kansalaisten yleisiin oikeuksiin voidaan saattaa voimaan tavallista lainsäädäntöjärjestystä noudattaen. Edelleen on asian arvostelussa otettava huomioon se, miten tehokkaasti ja täydellisesti suunniteltu uusi lainsäädäntö hyvittää ja poistaa niitä haittoja, joita kansalaisen oikeuksiin kajoamisesta hänelle aiheutuu. Jos hyvitys ja oikeusturvakeinot ovat riittävät, saattaa tämä vaikuttaa sillä tavoin, että toimenpide, joka muutoin vaatisi perustuslainsäädäntöjärjestyksessä annettavan valtuutuksen, käy toteutettavaksi tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä».

Siirryn sitten tarkastelemaan näiden yleisperiaatteiden eli ns. suhteellisuusteorian valossa tutkittavakseni asetettua kysymystä, so. sanan- ja painovapauden perustuslainsuojaa alkoholimainonnan kieltämistä silmällä pitäen.

Onko alkoholimainonnan kieltäminen ankaranaatuinen, syvälle käyvä puuttuminen kansalaisen oikeuksiin? Onko ajateltavissa, että perustuslaki olisi tarkoittanut suojata tällaisen mainonnan pysyvänä ja järkkymättömänä etuna? Näihin kysymyksiin vastaan epäilyksittä kieltäen.

Entä sitten mainontakiellolla tavoiteltava tarkoitusperä? Onko se luokiteltavissa voimakkaaksi ja pakottavaksi yleiseksi eduksi? Ilmeisesti vastaus on: kyllä.

Näiltä osin siis yleisperiaatteeni alkoholimainonnan kieltämiseen sovellettuina johtavat siihen tulokseen, ettei kiello merkitse perustuslainvoimaisesti suojattujen oikeuksien loukkaamista. Totean edelliseen liittyen, että mainonnan kieltämisestä elinkeinonharjoittajalle ehkä aiheutuvaa haittaa tai tulojen vähentymistä ei ymmärtääkseni ole tarkoitus hyvittää. Mutta tämäkään ei tee kielloasiasa perustuslain asteiseksi, kun pyrkimyksenä on alkoholin käytön rajoittaminen, mikä voitaisiin aina täyskielloon asti (>kieltolakiin») ulottuen toteuttaa tavallisella lailla.

Täten onkin tämän lausuntoni alussa asetettu kysymys tullut vastauksi sikäli, että *perustuslainsäädäntömenettelyn käyttäminen ei ole tarpeen alkoholimainonnan kieltämiseksi.*

Vielä voidaan herättää kysymys, onko alkoholimainonnan kieltäminen tehtävissä tavallista lakia alemman asteisella säädöksellä (kuten presidentin antamalla asetuksella tai valtioneuvoston päätöksellä)?

Vastauksen perusteluksi riittänee sen toteaminen, että mainontakiello tarvitsee tuekseen tehokkaan sanktion. Toisin sanoen: näyttää välttämättömältä kriminalisoida kiellon rikkomisen eli säätää siitä rangaistus. Tähän *tarvitaan laki.*

Päädyn näinollen siihen lopputulokseen, että *alkoholimainonnan kieltäminen on tapahtuva ns. tavallisella eli VJ 66 §:n mukaisessa menettelyssä säädetyllä lailla.*

Vertauksen vuoksi mainitsen lopuksi, että mm. laki epäsiiveellisten julkaisujen levittämisen ehkäisemisestä (28. 1. 1927) on sekin säädetty tavallisena lakina.

Helsingissä 16 päivänä tammikuuta 1973.

C. Luettelo V. Merikosken julkaisuista

(Tässä kokoelmassa julkaistut lausunnot eivät sisälly seuraavaan luetteloon.)

1930

Medborgarkunskap för ungdomen. (K. Merikoski och V. Merikoski). 127 s. Tammerfors 1930.

Nuorten kansalaistieto. (K. Merikoski ja V. Merikoski). 111 s. Helsinki 1930.

1931

Kansalaistiedon opetus. (K. Merikoski ja V. Merikoski). 307 s. Helsinki 1931.

Puolustuslaitoksen käsikirja. Toim. V. Merikoski ja L. Leander. XI + 494 s. Helsinki 1931.

1932

Kansalaisten perusoikeuksista. Lakimies 1932 s. 89–116.

Puolustuslaitoksen käsikirja II. Toim. V. Merikoski ja L. Leander. 200 s. Helsinki 1932.

»Vakinaisessa palveluksessa oleva». Sotilashallinnollinen aikakauskirja (1932).

1933

Asevelvollisuuslainsäädäntö selityksineen. 266 s. Porvoo 1933.

1935

Hallinto-oikeudellinen tutkimus yhdistymisvapaudesta. Väitöskirja.

XI + 244 s. SLY 4. Helsinki 1935.

Yhdistyslainsäädäntö selityksineen. 249 s. Porvoo 1935.

Yhdistyslainsäädännön luonne. Lakimies 1935 s. 201–210.

1936

Erivapauden käsite. SLY 7. IX + 88 s. Helsinki 1936.

I FöreningsL § 27 mom. 1 påbjudes att, då inregistrering av förening äskas och det synes sannoligt att föreningen är avsedd att utöva mot lag eller god sed stridande verksamhet, registermyndigheten skall införas skaffa utlåtande av allmän underrätt, vilket utlåtande är för registermyndigheten åtminstone i viss utsträckning bindande. Frågas: a) Är utlåtandet bindande jämfäl för högsta förvaltningsdomstolen? b) Vinner utlåtandet laga kraft och jämväl för framtiden bindande rättskraften beträffande det sakförhållande, som varit föremål för prövningen? c) Kan mot utlåtandet anlitas rättsmedel och, om så är fallet, vilket och var? JFT 72 (1936) s. 351–352.

Pitäjä-nimitys ja käräjäkuntain sekä nimismiespiirien nimet. DL 17 (1936) s. 105–107.

Yksityisten korkeakoulujen oikeudellinen asema. Valvoja — Aika 14 (1936) s. 229–232.

1937

La protection légale des monuments historiques en Finlande. Rapports relatifs à la Finlande. s. 35–37. Helsinki 1937. (Suomalaisen Tiedeakatemian toimituksia B 38: 2–9).

Uuden Saksan julkisen oikeuden erikoispiirteitä. Lakimies 1937 s. 485–498.

Vaalilainsäädännön aikamääräykset. Kirjoitelmia 1937. SLY 11. s. 83–89. Helsinki 1937.

Virkakelpoisuuserivapauden ala. Lakimies 1937 s. 239–273.

1938

Särdrag ur det nya Tysklands offentliga rätt. NAT 19 (1938) s. 77–86, København.

Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta. SLY 17. XIV + 293 s. Vammala 1938.

1939

- Asetuskokoelman käyttämisen yksinkertaistamisesta. Lakimies 1939 s. 41–43.
- Finlande. Annuaire interparlementaire. La vie politique et constitutionnelle des peuples 9 (1939) s. 89–93, Paris.
- Huomioita lainopillisen terminologian alalta. Lakimies 1939 s. 435–449.
- Kunnallisen edustajiston suljettu istunto. Lakimies 1939 s. 688–720.
- Somijas likums par piedribam. Tieslietu ministrijas vestnesis 22 (1939) s. 979–984, Riga.

1940

- Asevelvollisten palkkauksen uudestijärjestely. Nyorganisationen av de värnpliktigas avlöning. Sosiaalinen aikakauskirja 34 (1940) s. 1–61.
- Brittiläisen imperiumin oikeudellinen rakenne. Valvoja — Aika 18 (1940) s. 115–121.
- Finlandia. Anni 1929–1931. Annuario di diritto comparato e di studi legislativi. Vol. 11: 1 s. 249–266. Roma 1940.
- I kriget avlidnas anhöriga och krigsinvaliderna tillkommande ekonomiska förmåner. 36 s. Helsingfors 1940. (Medborgarnas handbok 2.).
- Redogörelse för nyorganisationen av de värnpliktigas avlöning. Kommunaltidningen 21 (1940) s. 28–31.
- Sotavainajain omaisten ja sotainvalidien taloudelliset edut. 36 s. Porvoo 1940.
- Sotavainajien omaisten huolto. Maalaiskunta 19 (1940) s. 65–71.

1941

- Hallinnon mukauttaminen sota-ajan oloihin. Lakimies 1941 s. 721–735.
- Offentlighetsprincipen i den kommunala självstyrelsen i Finland. NAT 22 (1941) s. 14–24, København.
- De värnpliktigas avlöning. Kommunaltidningen 22 (1941) s. 81–84.

1942

- Förvaltningens anpassning till krigstids förhållanden NAT 23 (1942) s. 88–97, København.

Suomen kreikkalaiskatolisen kirkon järjestysmuoto ja oikeudellinen asema. Valtiotieteellisen yhdistyksen vuosikirja 2–3 (1942–1943) s. 12–27.

1943

Befrämjande av forskningen i förvaltningslära. NAT 24 (1943) s. 193–204, København.

Kansalaistiedon työkirja. (K. Merikoski ja V. Merikoski). 24 s. Helsinki 1943. – 2. painos 1946.

Luettelo Tapio Tarjanteen julkaisuista. Tapio Tarjanne, Kirjoituksia ja lausuntoja. Toim. V. Merikoski, s. 297–301. Vammala 1943.

Miehitettyjen alueiden hallinnon järjestämisestä. Lakimies 1943 s. 387–394.

Rajahintasäännösten julkaisemistavan laillisuus. Lakimies 1943 s. 263–268.

Tarjanne Tapio, Kirjoituksia ja lausuntoja. Toim. V. Merikoski. SLY A 23. XII + 301 s. Vammala 1943.

1944

Hallinto-oikeudellisia sovellutustapauksia I–V. (konekirj. moniste).

I. 1944, 18 s.

II. 1945, s. 19–36

III. 1946, s. 37–51

IV. 1947, 17 s.

V. 1948, 15 s.

Hallinto-opillisen tutkimuksen kehittämisestä. DL 25 (1944) s. 177–190. Helsingin yliopiston itsehallinnon perustuslainturva. Valvoja 22 (1944) s. 304–310.

Luentoja yleishallinto-oikeudesta. (konekirj. moniste). 1946 s. Helsinki 1944–1945.

Suomalainen sotilashallinto Itä-Karjalassa 1941–1942. 105 s. Helsinki 1944.

Suomen julkisoikeuden oppikirja I. SLY B 3. 9 + 214 s. Porvoo 1944. – 2. painos 1946.

Valtion ylimääräisten virkamiesten oikeusasema. Lakimies 1944 s. 250–267.

1945

Hallinto-oikeudellisia sovellutustapauksia 1944–1945. (konekirj. moniste). 36 s. Helsinki 1945.

Hallintovirkamiehen esteellisyys. Juhlajulkaisu Kaarlo Juho Ståhlberg 1865. 28. 1. 1945. s. 441–462. Vammala 1945.

Helsingin yliopiston ylioppilaskunnan itsehallinto. Spei suae patria dedit. Muistojulkaisu ylioppilastalon 75-vuotisjuhlaan. sl 41–47. Helsinki 1945.

Lakimiesliitto ja lakimiespäivät. Lakimies 1945 s. 525–530.

Presidentti Kaarlo Juho Ståhlbergin tieteellinen toiminta. Juhlajulkaisu Kaarlo Juho Ståhlberg 1865. 28. 1. 1945. s. 543–556. Vammala 1945.

Prof. Merikosken luentoja hallintotoiminnasta syyslukukaudella 1944. (konekirj. moniste). 40 s. Helsinki 1945.

Suomen Lakimiesliitto. Finlands Juristförbund r.y. JFT 81 (1945) s. 104–105.

Suomen oikeus- ja yhteiskuntajärjestys. Uusineet: mm. V. Merikoski. SLY B 7. XV + 428 s. Porvoo 1945.

1946

Hallinto-organisatorisia peruskysymyksiä. Lakimies 1946 s. 596–607. Kaarlo Kaira 60-vuotias. Lakimies 1946 s. 469–472.

Lakimieskasvatuksen päämäärät ja valinta lakimiesuralle. Lakimies 1946 s. 385–390.

Suomen julkisoikeuden oppikirja II. VII + 209 s. Porvoo 1946.

Valtion virkamiesten oikeudellinen asema. Virkamieslehti 14 (1946) s. 63–66, 80–81.

1947

Hinnantasaussäädäntö perustuslain kannalta. Lakimies 1947 s. 271–281.

Lakimieskasvatuksen päämäärät ja valinta lakimiesuralle. Suomen Lakimiesliiton toisten lakimiespäivien pöytäkirja 1946 s. 18–22. Vammala 1947.

Omistusoikeuden perustuslainsuojasta. Lakimies 1947 s. 204–229.

Onko hinnantasauslaki perustuslainmukainen? Talouselämä 10 (1947) s. 286–287.

Perustuslainsäädäntöjärjestyksen käyttö vv. 1919–1946. Valtiotieteellisen yhdistyksen vuosikirja 7 (1947) s. 148–164.

Puheenjohtajan valtuuksista yhdistysten kokouksissa. Suomen Apteekkariyhdistyksen aikakauslehti 36 (1947) s. 161–164.

1948

Kutsu kuulemaan sitä julkista esitelmää, jonka Helsingin yliopiston julkisoikeuden ruotsinkielisen professorinviran haltija lakitieteen tohtori Walter Armas Palme pitää virkaanastujaisissaan lokakuun 6 päivänä 1948. 6 s. Helsinki 1948.

Kutsu kuulemaan sitä julkista esitelmää, jonka Helsingin yliopiston oikeushistorian professorinviran haltija molempien oikeuksien tohtori Ragnar Erik Hemmer pitää virkaanastujaisissaan lokakuun 20 päivänä 1948. 6 s. Helsinki 1948.

Luentoja huolto-oikeudesta. SLY B 31. XI + 169 s. Vammala 1948.

Missä laajuudessa on virkamiehen oikeus palkkaukseensa perustuslainvoimaisesti suojattu? Juhlajulkaisu. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1898. 22. 10. 1948. s. 613–622. Vammala 1948.

Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen uudet kunniajäseneet. Lakimies 1948 s. 346–349.

Rudolph von Ihering, Taistelu oikeudesta. Lyhennetty suomennos. (Suom. V. Merikoski). SLY B 32. 63 s. Porvoo 1948.

Tapio Tarjanne. 1901–1941. Juhlajulkaisu. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1898. 22. 10. 1948. s. 262–263. Vammala 1948.

Uusia kunniatohtoreita. Lakimies 1948 s. 757–761.

1949

Suomen julkisoikeuden oppikirja. I–II. I kolmas painos. SLY B 3. 214 s. II toinen painos. SLY B 4. VII + 210 s. Porvoo 1949.

Suomen oikeus- ja yhteiskuntajärjestys. Kolmas uusittu painos. Uusi-neet: mm. V. Merikoski. SLY B 7. XV + 434 s. Porvoo 1949.

Voiko viranhakemuksen peruuttaa hakuajan umpeenkuluttua? Lakimies 1949 s. 249–251.

Yhdistysoikeudellisia kysymyksiä de lege ferenda. Lakimies 1949 s. 454–467.

Yliopiston kanslerin eroamisikä. Lakimies 1949 s. 324–327.

1950

Entistä suojeluskuntaomaisuutta koskevia oikeudellisia kysymyksiä. Lakimies 1950 s. 23–40.

Hallinto-oikeudellisia sovellutustapauksia. 81 s. Vammala 1950.

Helsingin yliopiston lainopillisen tiedekunnan tutkintovaatimukset. Toim. V. Merikoski. 63 s. Helsinki 1950.

Juridiska fakultetens vid Helsingfors universitet examensfordringar.
Utg. av V. Merikoski. 64 s. Helsingfors 1950.

Keskustelua yhdistyksen haaraosaston käsitteestä. Lakimies 1950 s.
457–461.

Lärobok i Finlands offentliga rätt I. 239 s. Lovisa 1950.

Nuorten kansalaistieto. 15. painos. 82 s. (K. Merikoski ja V. Merikoski).
Helsinki 1950.

Oikeusturvasta hallinnon alalla. Talouselämä 13. s. 808–809.

Papiston erioikeudet ja yleisen väestörekisterin aikaansaaminen. Laki-
mies 1950 s. 701–708.

Uudempaa hallinto-oikeudellista kirjallisuutta. 2. täyd. painos. (V. Meri-
koski ja O. Rytkölä). 5 s. Helsinki 1950.

Voidaanko kaupunginjohtajaa rangaista kurinpidollisesti? Lakimies
1950 s. 368–372.

1951

A. Ahtee: Hallinto-oikeudellinen vapaudenriisto. Vastaväittäjän lausun-
toa. Lakimies 1950 s. 144–152.

Asiantuntijalausunto ja ehdotus yhdistyksiä koskevan lainsäädännön
muuttamiseksi eräiltä osin oikeusministeriöstä annettavien ohjei-
den mukaisesti. (Komiteanmietintö mon. 1951: 21). 71 s. Helsinki
1951.

Betryggende regler for administrative afgørelser. s. 86–91. Oslo 1951.

Den förvaltningsrättsliga litteraturen i Finland åren 1945–1951. FT 14.
s. 271–285, Stockholm.

Kansalaistiedon työkirja. 5. painos. (K. Merikoski ja V. Merikoski). 25 s.
Helsinki 1951.

Kirkkolain ala. Lakimies 1951 s. 37–46.

Lakimieskoulutus USA:ssa meidän näkökulmastamme. Lakimies 1951
s. 680–703.

Medborgarkunskap för ungdomen. 6. upplagan. (K. Merikoski och V.
Merikoski). 77 s. Lovisa 1951.

Perustuslainsäädäntöjärjestyksessä säädetty lait vv. 1947–1950. Laki-
mies 1951 s. 632–638.

Användningen av fri prövning inom förvaltningen. NAT 33 (1952) s.
247–276, København.

Common law. Lakimies 1952 s. 355–369.

Julkisoikeudellinen valvonta ja vastuu ohjesääntöisessä elinkeinotoi-
minnassa. Lakimies 1952 s. 648–657.

- Lärobok i Finlands offentliga rätt II. 248 s. Lovisa 1952.
- Muutosehdotuksia yhdistyslakiin. Lakimies 1952 s. 11–34.
- Oikeudenkäymiskaaren merkityksestä hallinto-oikeudellisessa lainkäytössä. Lakimies 1952 s. 488–500.
- Perustuslakivaliokunnan lausunnot vv. 1919–1951. Lakimies 1952 s. 97–119.
- Statens forretningsdrift. NAT 33 (1952) s. 418–419, København.
- Säästöpankkitarkastuksen uudistaminen eduskunnan pankkivaliokunnassa. Säästöpankki 49 (1952) s. 112–117.

1953

- Aarne Rekola 60-vuotias. Lakimies 1953 s. 291–294.
- Asianomaisten kuuleminen hallinto-oikeudellisena säännöstönä. Lakimies 1953 s. 181–204.
- A European view of legal education in the United States. Journal of Legal Education 6 (1953–1954) s. 209–213, N.C.
- Juristutbildningen i USA. NAT 34 (1953) s. 8–34, København.
- Laillisuusvalvonta Suomen oikeusjärjestyksessä. SLY B 60. 72 s. Vammala 1953.
- Luentoja hallinto-oikeudellisesta oikeusturvajärjestelmästä. I sarja 58 s. Helsinki 1953.
- Mitä neuvotteluoikeuslaki sisältää? Tullimies 25 (1953) s. 160–162.
- Ns. sisäiset palvelussuoritukset liikevaihtoverotuksessa. Verotus 3 (1953: 3) s. 3–9.
- Onko neuvottelukelpoisiksi hyväksytyillä valtion virkamiesten järjestöillä oikeus saada neuvotella asianomaisten viranomaisten kanssa valtioneuvostossa parhaillaan vireillä olevista suunnitelmista eräitten virkojen lakkauttamiseksi. Virkamieslehti B 1953: 1 s. 2–5.
- Ovatko sairaskertomukset julkisia asiakirjoja? DL 34 (1953) s. 71–81.
- Särdrag i Finlands förvaltningsrättsliga rättsskyddssystem. NAT 34 (1953) s. 173–187, København.
- Valtion virkamiesten eronsaamisoikeus. Lakimies 1953 s. 478–490.
- Verolakiehdotuksen käsittelyjärjestyksestä. Lakimies 1953 s. 892–903.
- Virkamiesten eroamisoikeudesta. Lakimies ja yhteiskunta (1953: 1) s. 12–13.
- »Ylimääräiseen palvelukseen» kutsuminen virkamieslakon murtamiskeinona. Lakimies 1953 s. 679–683.

1954

- Hallinto-oikeudellisen oikeusturvajärjestelmän kehityssuuntauksia. DL 35 (1954) s. 368–385.
- Korkeakoulujen ja ylioppilasyhdistysten oikeusasema. SLY B 62. 107 s. Vammala 1954.
- Korkeakouluopintojen luonne. Suomalaisia puheita. s. 93–97. Porvoo 1954.
- Précis du droit public de la Finlande. VIII + 294 s. Helsinki 1954.
- Pakkolunastuslain 17 §:n tulkintaa. Lakimies 1954 s. 537–544.
- Radiolupamaksu oikeudelliselta kannalta. Lakimies 1954 s. 701–706.
- Tapio Tarjanteen muistolle. Suomalaisia puheita. s. 307–310. Porvoo 1954.
- Traits caractéristiques de la protection légale dans le droit administratif finlandais. Revue Internationale de Sciences Administratives 20 (1954) s. 511–513, Bruxelles.
- Utvecklingstendenser i fråga om domstolskontrollen av förvaltningen. StatsVT 57 (1954) s. 202–216, Lund.
- Yhteisvoimin yhteistyöhön. 164 s. Helsinki 1954.

1955

- Ajatuksia itsenäisyytemme nelikymmenvuotispäivänä. Lakimies 1957 s. 727–736.
- Domstolskontrollen med förvaltningen. NAT 36 (1955) s. 438–439, København.
- Jäv i förvaltningen. NAT 36 (1955) s. 329–350 ja 375–377, København.
- Kansalaisen ABC-kirja. (K. Merikoski ja V. Merikoski). 142 s. Porvoo 1955.
- Onko valtiolla oikeus tavoitella atomienergian tuottoa monopolikseen. Viikko Sanomat 1955: 37 s. 28.
- Porkkalan maa. Uusi Kuvalehti 1955: 42 s. 30.
- Quelques tendances dans le développement du contrôle juridictionnel de l'administration. Revue Internationale des Sciences Administratives 21 (1955) s. 215–230, Bruxelles.
- Radiomonopolet i Finland. Festskrift tillägnad professor Nils Herlitz den 30 juni 1955 s. 230–237, Stockholm 1955.
- Radiomonopoli. DL 36 (1955) s. 265–274.
- Yhdistyslainsäädäntö selityksineen. V. Merikoski ja P. Kurkela. 2. täydennetty painos. SLY B 66. X + 232 s. Porvoo 1955.

1956

- Harkintavalta nimitysasioissa. Toivo Mikael Kivimäki, 1886. 5. 6. 1956. Juhlaulkaisu, s. 229–250. Vammala 1956.
- Itä-Karjalan sotilashallinto. Suomen sota 1941–1945. VI, s. 598–646. Helsinki 1956.
- Kaarlo Kaira 70-vuotias. Lakimies 1956 s. 703–707.
- Rettsforholdet mellom staten og dens tjenstemenn. Forhandlinger på det XX nordiske juristmøte i Oslo den 23–25 august 1954. Oslo 1956 s. 30–33.
- Risto Ryti †. Lakimies 1956 s. 525–527.
- Suomen julkisoikeus pääpiirteissään I. SLY B 80. XII + 367 s. Porvoo 1956.
- Valtionhallinnon organisaatio. Suomalaisen kansanvallan kehitys, s. 197–203. Porvoo 1956. (Historian aitta 13).
- Virkamiehistö. Suomalaisen kansanvallan kehitys, s. 204–207. Porvoo 1956. (Historian aitta 13).

1957

- Court control of public authorities. International Review of Administrative Sciences 1957, s. 551–552, Brussels.
- Discussion sur le contrôle juridictionnel de l'administration. Revue Internationale des Sciences Administratives 1957. s. 551–552, Bruxelles.
- Finlands språklagstiftning. NAT 38 (1957) s. 83–98, København.
- J. K. Paasikivi †. Lakimies 1957 s. 1–3.
- Keskustelu julkisten töiden urakalleantamisjärjestelmästä. Kansainvälisen hallintotieteen instituutin kongressissa Madridissa syyskuussa 1956. Lakimies 1957 s. 351–353.
- Laillisuusvalvonta Suomen oikeusjärjestyksessä. Suomen Lakimiesliiton VI lakimiespäivien pöytäkirjat 1953, s. 21–31 ja 57–58. Hämeenlinna 1957.
- Onko kunta vastuussa toimihenkilöidensä toimenpiteistä aiheutuneista vahingoista? Lakimies 1957 s. 289–292.
- Onni Talas 80-vuotias. Lakimies 1957 s. 355–357.
- La position juridique des langues nationales en Finlande. International Review of Administrative Sciences 1957, s. 156–165, Brussels.
- Tarvitaanko yleissäännöksiä hallintovirkamiesten esteellisyydestä? Lakimies 1957 s. 303–305.

1958

- Erfarenheter av det förvaltningsrättsliga lagskipningssystemet i Finland. Festskrift til professor Poul Andersen 12. juni 1958, s. 274–285. København 1958.
- Kansallistamiskysymys vertailevan selvittelyn kohteena. Lakimies 1958 s. 566–582.
- Le pouvoir discrétionnaire de l'administration. Preface par Henry Puget, 101 s. Bruxelles 1958.
- Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen 60-vuotisjuhlapäivänä. Lakimies 1958 s. 925–931.
- Vapaa harkinta hallinnossa. XIX + 334 s. SLY B 86. Vammala 1958.

1959

- Asiantuntijalausunto radiolupamaksun oikeudellisesta luonteesta. Radiolainsäädäntökomitean mietintö 21. 12. 1959.
- Asiantuntijalausunto suunnitelluista valtionrautateiden organisaatiomuutoksista. (Komiteanmietintö n:o 8 – 1959).
- Domstolskontrollen med förvaltningens vedtak. Förhandlingarna å det XXI nordiska jurismötet i Helsingfors den 22–24 augusti 1957. Vammala 1959, s. 214–216.
- Finnland. Staat und Verfassung. – Staatslexikon. III 6. Aufl. Freiburg im Breisgau 1959, s. 336–338.
- Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä I. SLY B 100. XVI + 203 s. Vammala 1959.
- Kuittauksesta viranomaisaloitteisen itseoikaisun yhteydessä. Lakimies 1959 s. 1–30.
- Kulttuurihallinnon järjestysmuoto. 5 s. Helsinki 1959.
- Onko kunnalla oikeus valittaa lääninhallituksen päätöksestä, joka koskee kunnan suorittaman sotilasavustuksen korvaamista valtion varoista? Lakimies 1959 s. 199–200.
- Suomen kielilainsäädäntö. Oma maa VI, s. 3–13. Porvoo 1959.

1960

- Lausunto eräistä yleisradiotoiminnan uudestijärjestelyä suunniteltaessa esille tulleista oikeudellisista kysymyksistä. Komiteanmietintö 5–1960.
- Legality of administrative law. Scandinavian studies in law 4 (1960) s. 125–149. Uppsala 1960.

Minkälainen on rekisteröidyn yhdistyksen hallituksen vastuu suhteessa kolmanteen henkilöön, jos yhdistys on ryhtynyt sääntöjen vastaisesti harjoittamaan taloudellista toimintaa? Lakimies 1960 s. 990–991.

The realization of the equality of the national languages in Finland. Democracy in Finland, s. 81–92. Helsinki 1960.

Valituslaadut hallinto-oikeudellisessa lainkäytössä. Pykälä ry:n 25-vuotisjuhlajulkaisu 1935–1960, s. 57–67. Vammala 1960.

Vapaa vai ohjattu mielipiteen muodostus? Ajatuksia radiomonopolista. Akateeminen n:o 2, 1960.

1961

Edistys, valistus! (Juhlakirja kauppaneuvos Väinö F. Virtasen kunniaksi Oy Valistuksen täyttäessä 60 vuotta).

Julkisen hallinnon järjestysmuoto ja johtavat periaatteet. Kuntien itsehallinto aikamme yhteiskunnassa. Maalaiskuntien Liitto 1921–1961, s. 49–78. Helsinki 1961.

Kysymys erioikeuksien lakkauttamisesta. Lakimies 1961 s. 1–21.

Lausunto eräistä virkamiehen oikeusasemaa koskevista kysymyksistä. Suomen Lääkärilehti n:o 22, 1961.

Liikennevakuutusluvan myöntämisestä (Sampsapoika Pellervoinen 1961).

1962

Grunddragen av Finlands offentliga rätt I. XII + 387 s. Vammala 1962. Kulttuurihallinto kehityksen tukena. (Suomen Kulttuurirahaston toimintakertomus 1. 10. 1961–30. 9. 1962).

Suomen hallinto. Oma maa XII, s. 247–258. Porvoo 1962.

Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. 2. painos. XII + 315 s. II. XII + 312 s. Porvoo 1962.

1963

Die Finnische Neutralitätspolitik. Finnland Revue 3 (1963): 1, s. 1–2, München.

Föreläsningar i socialrätt. XI + 155 s. Vammala 1963.

Grunddragen av Finlands offentliga rätt II. XIV + 344 s. Vammala 1963.

Luentoja huolto-oikeudesta. 2. lisätty painos XI + 158 s. Vammala 1963.

Oikeusturvallisuus ja tehokkuus hallinnossa. Kunnallispolitiikkaa 1960-luvulla, s. 52–62. Helsinki 1963.

Suomen puolueettomuuspolitiikasta. Sotilasaikakauslehti 38 (1963), s. 149–153.

1964

Kansallisuusaatteen elinvoimaisuus. Lakimies 1964 s. 259–265.

Valtiosääntöoikeudellisia vinosuuntauksia I–II. Lakimies 1964 s. 800–806 ja 945–957.

1965

Kiinteän pakkoluovutuksesta ennen pakkolunastuslainsäädännön syntymistä. DL 46 (1965) s. 1–12.

K. J. Ståhlberg lakimiehen näkökulmasta. Lakimies 1965 s. 393–416.

K. J. Ståhlbergin muisto kunnalliselämämme merkkivuotena. Maalaiskunta 44 (1965) s. 50–54.

Reino Kuuskoski †. Lakimies 1965 s. 254–259.

Maalaiskuntien itsehallinnon satavuotistaival. Suomen kunnallisuutiset 1965: 6 s. 3–6.

Suomen puolueettomuuspolitiikasta. Historian opettajien vuosikirja 6 (1965) s. 74–85.

University autonomy, its meaning today. International Association of Universities. Bulletin 13: 4, suppl. Paris 1965.

Valtionhallinnon organisaatio. Suomalaisen kansanvallan kehitys, s. 197–203. Porvoo 1965.

Virkamiehistö. Suomalaisen kansanvallan kehitys, s. 204–207. Porvoo 1965.

1966

Kirkkolainsäädännön muodoista de lege ferenda. Lakimies 1966 s. 5–19.

Kunnallinen itsehallinto – perustuslaki – itseverotusoikeus. SKL 51 (1966) s. 325–326.

Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. 3. painos. SLY B 80. XII + 350 s. Porvoo 1966.

The system of government. The Finnish Legal System, s. 25–40. Helsinki 1966.

Universitetens förvaltning: autonomi eller centralisering. NAT 47 (1966) s. 205–221, København.

Yhteiskuntasuunnittelu oikeudelliselta kannalta. SKL 51 (1966) 625–627.

Yliopistohallinnon ydinkysymyksiä. 98 s. Porvoo 1966.

1967

Basic problems of university administration. International Revue of Administrative Sciences 33 (1967) s. 17–30.

Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä I–II. Oikaisuja, muutoksia ja täydennyksiä vuonna 1967. 40 s. Helsinki 1967.

Hallituksen muodostaminen Suomessa. Poliitikka 9 (1967) s. 1–15.

Huomioita laillisuusvalvonnasta itsenäisyytemme aikana. Lakimies 1967 s. 974–989.

Keskustelu Suomen valtiosäännöstä. Poliitikka 9 (1967) s. 25–27.

Laillisuusvalvonta Suomessa. Lakimiesuutiset 1967: 8 s. 4–5.

Nutidsperspektiv på Finlands statsrätt. Tfr 80 (1967) s. 474–487, Oslo.

Oikeussuoja hallinnossa. Suomen Lakimiesliiton XVIII lakimiespäivien pöytäkirja 1967 s. 49–64. Vammala 1967.

Om formerna för de lege ferenda, s. 95–102. Pieksämäki 1967.

Poliittiset ja epäpoliittiset virat. Kollega 6 (1967): 5 s. 22–24.

Poliittiset nimitykset ja virkamiehistön asema. Virkamieslehti 49 (1967): 7 s. 10–11.

Poliittiset virkanimitykset ja hallinnon tehokkuus. Lakimies 1967 s. 181–189.

Tasavallan presidentin asema suomalaisessa parlamentarismissa. Suomalainen tiedeakatemia. Esitelmät ja pöytäkirjat 1966, s. 129–146. Helsinki 1967.

USA:n virkanimitysjärjestelmän kehitysvaiheita. Lakimies 1967 s. 181–189.

Valtion virkamiesten poliittinen toiminta. Virkamieslehti 49 (1967) s. 9 ja 11.

Vapaus ja vastuu. Vapauden perintö, s. 56–66. Helsinki 1967.

Virkavalintain politisoituminen kunnallishallinnossa. SKL 52 (1967) s. 454–456.

Yleisradion toimihenkilöiden vastuusta. DL 48 (1967) s. 221–232.

1968

Apteekkioikeus ja lakko. Suomen apteekkarilehti 1968 s. 25–28.

Hallinnon politisoituminen. 144 s. Porvoo 1968.

- Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. 2. uusittu painos. SLY B 143. XXVIII + 519 s. Vammala 1968.
- Kulttuurihallinnon keskeiset kysymykset. Kulttuuri ja hallinto. Kulttuuripoliittiset neuvottelupäivät Helsingissä 21–27. 1. 1968 s. 144–145. Vammala 1968.
- Luentoja huolto-oikeudesta. 3. lisätty painos. SLY B 31. XI + 158 s. Vammala 1968.
- Opettaja ei ole velvollinen asumaan koulun sijaintikunnassa. Opettajain Lehti 1968: 32, s. 6–7.
- Prosessuaalisten oppien omaksunnasta hallinnossa. Juhlajulkaisu Tauno Tirkkosen 70-vuotispäivänä 2. 8. 1968 s. 148–157. Vammala 1968.
- Rättsskyddet inom Finlands offentliga rätt. JFT 31 (1968) s. 1–13.
- Suomen oikeus- ja yhteiskuntajärjestys. Toim. mm. V. Merikoski. SLY B 7. XIV + 472 s. Porvoo 1968.
- Tasavallan presidentin vaikutusmahdollisuudet talouspolitiikassa. Rakentava talouspolitiikka 68, s. 45–46. Helsinki 1968.
- Toivo Mikael Kivimäki muistopuhe. DL 49 (1968) s. 166–170.
- Vapaa harkinta hallinnossa. 2. muuttamaton painos. XIX + 334 s. SLY B 86. Vammala 1968.
- Yhteiskuntasuunnittelu oikeudelliselta kannalta. 8 s. Yhteiskuntasuunnittelu II. Suomalaisuuden Liitto. Yhteiskuntapoliittinen julkaisusarja n:o 5. Seinäjoki 1968.

1969

- Amministrazione Universitaria: Autonomia o Centralizzazione? Studi Sassaesi I, Università di Sassari. 21 s. Milano 1969.
- Ajatustenvaihtoa perustuslainsuojasta kunnallishallinnon alalla. Lakimies 1969 s. 517–524.
- Demokratiaa uudistettava. Aamulehti 11. 12. 1969.
- Judicial Protection of the Individual against the Executive in Finland. 34 s. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht 52. Köln–Berlin–Bonn–München 1969.
- Kansallisuusaate nykyaikana. Kaleva 30. 10. 1969.
- K. J. Ståhlberg lakimiehen näkökulmasta. K. J. Ståhlberg ja Suomen itsenäisyys. 2. painos. Turku 1969.
- Muistiinpanoja hallitusmuodon puolivuosisataispäivän tiimoilta. Lakimies 1969 s. 792–805.
- Muuttumaton, muuttuva valtiosääntömme. 129 s. Porvoo 1969.

Onko valtiosääntöuudistus tarpeen? Helsingin Sanomat 15. 7. 1969.
 Perusoikeuksien suojaa on kehitettävä. Helsingin Sanomat 14. 7. 1969.
 The Politicization of Public Administration. 54 s. Suomalaisen Tiede-
 akatemian toimituksia, sarja B nide 162. Helsinki 1969.
 The Position of the President of the Republic in Finnish Parlamen-
 tism. Proceedings of the Finnish Academy of Science and Letters
 1966. Helsinki 1969.
 Puhelinlaitosten oikeudellinen asema. Puhelin n:o 6/1969.
 Vaalilainsäädäntömme uusi käänne. Suomalainen Suomi – Valvoja
 (1969).
 Virkamiesoikeuden uudistussuunnitelma. Helsingin Sanomat 26. 9.
 1969.

1970

Activities de IAU. Message du President. Association International des
 Universities Bulletin Vol. XVIII 1970 No. 4.
 Lausunto kysymyksestä, onko hallitusmuodon 5 §:n vastaista ottaa
 kaupungin virkasääntöön määräys, että kaupungin virkoihin ei
 oteta eläkettä saavia henkilöitä? 13 s. Helsingin kaupunginval-
 tuuston asiakirjat, kaupunginhallituksen mietinnöt n:o 6 – 1970.
 Mihin suuntaan virkamiesoikeudessa? Lakimies 1970 s. 762–769.
 The Question of University Administration in Finland 1969–1970, 46 s.
 Studia Iuridica Helsingiensia. Helsinki 1970.
 Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. XII + 321 s. SLY B 80. Porvoo
 1970.
 Yliopistokratia, ylioppilashallintoko demokratiaa? 53 s. Helsinki 1970.

1971

Grunddragen av Finlands offentliga rätt I. Översatt av Ronald Wrede.
 XI + 288 s. Vammala 1971.
 Julkisen Sanan Neuvosto. 141 s. Helsinki 1971.
 Kouluneuvostolaki ja perustuslaki. Helsingin Sanomat 23. 5. 1971.
 Let us clasp our hands together. PHP June 1971 No. 9 p. 26.
 Yhdenvertaisuusperiaate lainsäädäntökäytännössä. Suomen Nimis-
 miesyhdistys 1921–1971, s. 105–116. Vammala 1971.

1972

Oikeus aallonpohjassa. Lakimies 1972 s. 309–326.
 Oikeuslaitosuudistusnäkökohtia. Lakimies 1972 s. 435–446.

Onko puoluevalta liikakehittynyt? Helsingin Sanomat 3. 7. 1972.
 Perustuslait ja korkeakouluhallinto. Uusi Suomi 9. 11. 1972.
 Tuomaritko politiikan pelinappuloiksi? Helsingin Sanomat 18. 3. 1972.
 Ylioppilaskuntien pakkojäsenyys loukkaa kansalaisen perusoikeutta.
 Helsingin Sanomat 3. 9. 1972.
 Ääni äänioikeuden puolesta. 73 s. Helsinki 1972.

1973

Jäähyväiset opetukselle. Suomalainen Lakimiesyhdistys 75 vuotta. SLY
 C 11, s. 241–249. Helsinki 1973.
 Kansan tahto vai puoluevalta. Helsingin Sanomat 28. 5. 1973.
 Perusoikeudet ja järjestöpakko. Helsingin Sanomat 22. 7. 1973.
 Politicization of Public Administration. International Review of Administrative Sciences No. 3/1973.
 Puoluevaltaisuus. Lakimies 1973 s. 53–59.
 Valtiosääntötuomioistuimen tarpeellisuus. Lakimies 1973 s. 91–105.

1974

Etujärjestöt ja valtiosääntöuudistus. Helsingin Sanomat 25. 7. 1974.
 Kansa ja kansanvalta; valtiosääntöuudistuksen lähtökohtia. 224 s. Keuruu 1974.
 Oikeudellinen lopputilitys vuoden 1972 tammivaaleista. DL 1–2 (1974) s. 1–9.
 Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I, viides, uusittu painos. XII + 324 s. SLY B 80 Keuruu 1974.
 Uudistuksia valtiollisia vaaleja järjestettävään lainsäädäntöön. Kouvola Sanomat 1. 10. 1974.
 Uusien kansanvaltaisten vaikuttamismahdollisuuksien kehittämisestä. Kouvola Sanomat 2. 10. 1974.
 Valtiosääntöuudistuksen ideologiset uudistukset, Kanava 5/1974.
 Valtiosääntöuudistuksessa normaaliparlamentarismiin. Turun Sanomat 13. 9. 1974.
 Valtiosääntöuudistus ei voi perustua myytteihin. Turun Sanomat 18. 9. 1974.

Tabula gratulatoria

Aimo Aalto
 Jorma S. Aalto
 Aimo O. Aaltonen
 Markku Aarola
 Eero Aho
 Matti L. Aho
 Erkki Ailio
 Gunnel ja Edward Andersson
 Inkeri ja Sulo Anttila
 Pirkko-Liisa Aro
 Erkki Canth
 Kerttu ja Erik Castrén
 Georg C. Ehrnrooth
 Erkki Einola
 Elvi Eljala
 Tauno Ellilä
 Viljo O. ja Vappu-Liisa Eloranta
 Reino Erma
 Jouko Halila
 Jaakko Haltia
 Mauri Hartikainen
 Ilpo ja Arja Havumäki
 Kalevi Heikkilä
 Keijo Heikola
 Arvo Helminen
 Klaus Helminen
 Ilmari Helomaa
 Lauri O. af Heurlin
 Kati ja Mikael Hidén

Sirkku ja Toivo Holopainen
 Olavi Honka
 Kari Honkanen
 Esko Hoppu
 Veikko O. Hyvönen
 Erkki A. Hämäläinen
 Olli Härmänmaa
 Aarne Härö
 Maisa ja Olli Ikkala
 Aake ja Anja Ilomäki
 Into Inkiö
 Heikki Jaatinen
 Heikki Jokela
 Antero Jyränki
 Veikko Jäntti
 Martti Kajander
 Esko Kangas
 Uuno Kangas
 Aaro E. Kari
 Armo Karkaus
 Irma ja Paavo Kastari
 Paavo Kekomäki
 Urho Kiukas
 Lauri J. Kivekäs
 Ossi Kivekäs
 Aarno Kivistö
 Jarmo Kojonen
 Dagmar ja Aarne Kokkonen
 Matti Koskenniemi

Pirkko ja N. Seppo Koskinen
 Erkki Kourula
 Pentti Kurkela
 Aarne Kurola
 Matti Kuusi
 Matti ja Raija Kuusimäki
 Kirsti Käki
 Mikko Kämäräinen
 Usko Kärki
 Kimmo Kärkkäinen
 Timo Laatonen
 Kukka ja Otto Larma
 Olli Laurila
 Arno Lauroma
 Veikko Lehtinen
 Heikki Lehto
 Jorma K. Lehtonen
 Kullervo Leinonen
 Martti Leistén
 Johannes Leivonen
 Ingemo ja Pekka Leppäsaajo
 Liiketyöntantajain Keskusliitto
 Aaro Liuksiala
 Olavi Lounasmeri
 Väinö Luomanmäki
 Henry Lönnfors
 Martti Miettinen
 Tore Modeen
 Ole Molin

Edvard Murén
 Sirkka ja Tauno Mustanoja
 P. J. Muukkonen
 Heikki Mälkki
 Lasse Nieminen
 Pertti Niemistö
 Kaija ja Piki Niinivaara
 Lasse Nikkarinen
 Olli Nikkola
 Ilmari Niverä
 Matti Olavi Norri
 Lauri Norros
 Yrjö Numminen
 Helena ja Aarne Nuorvala
 Pirkko Nyman
 Curt Olsson
 Harry Olsson
 Kauko Onnela
 Tauno Palho
 Matti Paloheimo
 Mauno Pekkanen
 Raimo Pekkanen
 Vilho Pekkarinen
 Pentti Peltola
 Jorma T. Penttinen
 Kalle O. Pesonen
 Porin Raastuvanoikeus
 Antti Poukka
 Kari Puikkonen

L. A. Puntila
 Veli Pyhälä
 Veikko Pääkkönen
 Risto Pöykkö
 Eevert Raunetsalo
 Esko Rekola
 Kirsti Rissanen
 Aulis Rydman
 Olavi Rytkölä
 Aino ja Eero Rönkä
 Maarit Saarni-Rytkölä
 Juhani Salmenkylä
 Oiva Saloila
 Erkki Selkee
 Patricia ja R. R. Seppälä
 Rusko Sihvonen
 Kauko Sipponen
 Aarne Sirén
 Taimi Sirola-Pekkanen
 Veikko Soikkeli
 Paavo ja Kyllikki Soukka
 Pentti Suojanen
 Paavo Suomalainen
 Suomen Lakimiesliitto
 Sirkka-Liisa ja Tauno Suontausta
 Antti Suviranta
 Pehr Svinhufvud
 Erkki-Juhani Taipale
 Anja ja Tapio Takki

Aino ja Pekka Tarjanne
 Toimi ja Saila Teelahti
 Liisi ja Ville Teivonen
 K. K. Tiililä
 Kari S. Tikka
 Aune ja Tauno Tirkkonen
 Lauri K. J. Tukiainen
 Turun Kauppa- ja Korkeakoulu
 Jaakko Tuuteri
 Arto Ullakonoja
 Jaakko Uotila
 Jouni Vainio
 Heikki V. Valtonen
 Valo Varjola
 Jukka Varviala
 Rainer Veisterä
 Olavi A. Vihko
 Kaija ja Aimo Viitala
 Erik Winckelmann
 Allan Viranko
 Juhani Wirilander
 Matti Virkkunen
 Lasse Virtanen
 Matti Ylöstalo
 Simo Zitting

