

TOIVO MIKAEL
KIVIMÄKI

1886 · 5 · 6 · 1956

Juhlajulkaisu

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

TÄTÄ JULKAISUA ON PAINETTU
1400 NUMEROIMATONTA JA 100
NUMEROITUA KAPPALETTA



ISBN 978-951-855-880-7 (PDF)

SUOMALAISEN
LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
C-SARJA N:o 4

TOIVO MIKAEL KIVIMÄKI

Juhlajulkaisu

TOIMITUSKUNTA

AARNE REKOLA

A. R. HEIKONEN A. K. IKKALA

REINO ERMA

Kaarlo Kaira

Eräs merkittävä vaihe perustuslain- säättämisen historiassa

Suomen joutuessa Venäjän keisarikunnan yhteyteen Ruotsin aikaiset perustuslait jäivät edelleen voimaan Suomen suuriruhtinaskunnassa. Tällöin periytyi Suomeen myös se erityinen järjestys, jossa perustuslain säätämistä tai muuttamista koskevia asioita oli käsiteltävä valtiopäivillä. Tämä järjestys poikkesi yleisestä lainsäätämisyjärjestyksestä siinä, että siinä oli tarpeen kaikkien neljän säädyn suostumus, kun yleisen lain säätämiseen riitti kolmen säädyn yhtäpitävä päätös.

Kun perustuslaillinen elämä pääsi jälleen alkuun 1860-luvulla Aleksanteri II:n noustua valtaistuimelle, olivat maassa voimassa 1772 hallitusmuoto ja 1789 Yhdistys- ja Vakuuskirja, mutta valtiopäivien suhteen vallitsi epävarmuus, kun HM 39 §:llä oli kumottu vuoden 1680 jälkeiset perustuslait, niiden joukossa säätyjen toimintaa säätelevä 1723 valtiopäiväjärjestys. Kun lisäksi 1600-luvun valtiopäiviä koskevat säädökset olivat siinä määrin epätäydellisiä ja vanhentuneita, että ne olivat soveltumattomia ajan oloon, oli ensimmäisiä tehtäviä säätää uusi valtiopäiväjärjestys, joka annettiin 1869. Ennen tämän uuden perustuslain voimaan tuloa olivat säädyn koolla kaksilla valtiopäivillä 1863 ja 1867, ja toimivat ne tällöin vanhojen epätäydellisten säädösten nojalla.

Näillä valtiopäivillä jouduttiin järjestämään eräitä sellaisia asioita, joita ei ollut voitu saada järjestykseen sen pitkän ajanjakson kuluessa, jolloin säätyjä ei kutsuttu koolle vuosisadan alkupuoliskolla. Tänä aikana oli koetettu tulla toimeen hallinnollisen lainsäädännön turvin

ilman säätyjen myötävaikutusta. Joskin lakeja tällöin ehkä joskus jouduttiin tulkitsemaan »joustavasti», niiden tahallista loukkaamista tuskin voi väittää tapahtuneen. Toimenpiteisiin, joihin selvästi tarvittiin eduskunnan hyväksyminen, ei ryhdytty.

Näin oli tänä pitkänä, yli puolen vuosisadan kestävässä väliaikana, jolloin valtiopäivät eivät olleet koolla, kerääntynyt joukko asioita, jotka kaipasivat ratkaisua valtiopäivien aloittaessa toimintansa, eräät niistä sellaisia, että niiden suorittaminen merkitsi poikkeusta hallitusmuodosta. Esimerkkinä tästä voidaan mainita Suomen Pankin uudelleen järjestäminen, mikä tapahtui pankin hallinnosta ja johdosta annetulla armollisella asetuksella 9. 12. 1867 (AsK 32 s. 1).

Oli tärkeätä antaa tämä asetus, jolla Suomen Pankki muutettiin hallituksen virastosta säätyjen takuulla toimivaksi ja hoidettavaksi, niin kuin 1772 HM 55 §:ssä säädettiin, jo perustuslaillisen menon aikaansaamiseksi, mutta myös käytännöllispoliittisista syistä. Mutta tämä ei silloisissa poliittisissa oloissa käynyt päinsä säätyjen yksinään hyväksymällä säädöksellä, niinkuin mainittu perustuslain kohta edellytti, vaan asetus annettiin säätyjen hyväksymänä ja hallitsijan vahvistamana ja antamana lakina. Kun tämä laki oli saanut kaikkien neljän säädyn hyväksymisen ja oli siis katsottava säädetyksi perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, ei se seikka, että se annettiin toisenlaisena säädöksenä kuin hallitusmuodon 55 §:ssä edellytettiin, herätä perustuslaillisia epäilyksiä. Tämä koskee myös sitä, että se sisälsi säännöksiä, jotka eivät olleet hyvässä sopusoinnussa sen hallitusmuodon periaatteen kanssa, että Suomen Pankki on hallituksesta riippumaton säätyjen hoidossa oleva laitos.

Näin syntyi laki, joka oli säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, mutta joka ei kuitenkaan ollut perustuslaki. Sillä ei yleisessä tietoisuudessa ollut sitä korostettua asemaa, mikä on ominaista perustuslaille, eikä se myöskään järjestänyt sellaisia asioita, joiden katsottiin kuuluvan perustuslailla säänneltäviin. Sehän päinvastoin sisälsi sellaisen järjestelyn, joka HM 55 §:n mukaan oli tapahtuva alempiasteisella, jopa säätyjen yksinään hyväksymällä säädöksellä.

Edellä mainittu Suomen Pankkia koskeva asetus on esimerkki siitä, mitenkä silloisissa oloissa, tuon pitkän väliajan jälkeen, jolloin eduskun-

talainsäädäntö oli ollut keskeytyksissä ja jonka kuluessa olot olivat sikäli muuttuneet, että kustaviaaninen hallitusmuoto ei ollut enää kaikissa kohdin sovellettavissa, mutta toisaalta hallitusmuodon muuttamiseen tai korvaamiseen uudella ei ollut mahdollisuutta, ryhdyttiin tavalisella lailla, joka sai kaikkien neljän säädyn hyväksymisen ja joka siis oli silloisen valtiosäännön mukaan syntynyt perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, aikaansaamaan korjauksia, jotka merkitsivät poikkeusta voimassa olevista perustuslaeista.

Tällä tavalla sai alkunsa käytäntö säätää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä lakeja, jotka sisältävät poikkeuksia perustuslaista, mutta joille ei kuitenkaan anneta perustuslain pyhyyttä. Luonnollisesti käytäntö oli aluksi ja pitkän aikaa hapuilevaa eivätkä käsitteetkään olleet täysin selvinneet, mutta jo tällöin tapaamme sen eron perustuslakien ja niiden lakien teknillisen muodon välillä, jotka on säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä niiden silti olematta perustuslakeja, joka erottaa viimeksi mainitut lait perustuslaeista, nim. sen, että perustuslaeissa on nimenomainen maininta, että ne ovat voimassa perustuslakina, mikä puuttuu muista laeista silloinkin, kun ne on säädetty perustuslakien säätämisyjärjestyksessä. 1869 valtiopäiväjärjestyksessä on tämä maininta, mikä luonnollisesti puuttuu 1867 asetuksesta.

Se käytäntö, joka näin sai alkunsa, on erityisesti Suomelle ominaista. Siihen ei ole ainakaan siinä laajuudessa ja niin merkittävänä kuin Suomessa vastinetta Ruotsissakaan yhteisestä valtiosääntökehityksestä huolimatta. Sen merkitystä on Suomessa lisännyt se, että Suomessa sekä säätyvaltiopäivien aikana (1862 VJ 71 §) että myöhemmin eduskunnan ollessa yksikamarinen (1906 VJ 60 § ja 1928 VJ 67 §) perustuslaista on voitu tehdä poikkeuksia yksillä ja samoilla valtiopäivillä, joilla asia on pantu vireille, ns. kiireellisessä käsittelyjärjestyksessä. Näin on näet voitu saada nopeasti säädetyiksi poikkeuksia perustuslaista sisältäviä lakeja.

Tällä seikalla on ollut suuri merkitys erittäinkin sotien aikana, jolloin edustajanvaaleja ei voitu toimittaa, mutta jolloin oli tarpeen vallan keskittäminen hallitukselle siinä määrin, että kansalaisten hallitusmuodon turvaaman oikeussuojan ruumiilliseen koskemattomuuteen, omaisuuteen

sekä sanan- ja painovapauteen ym. kansalaisten yleisiin oikeuksiin nähden täytyi väistyä yleisen edun vuoksi. Tämä on saatu aikaan kiireellisessä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä juuri sellaisilla laeilla, jotka saivat alkunsa perustuslaillisen elämän alkamisaikoina 1860-luvulla, niin kuin edellä on osoitettu, mikä käytäntö on sitten vähitellen kehittynyt nykyisiin täsmällisiin muotoihinsa.

Sotien aikana tällaisten lakien käyttäminen on ollut runsasta. Suuri osa silloisista laeista on tällaisia. Niiden avulla voitiin perustuslakien edellyttämässä järjestyksessä saada aikaan poikkeuksellisissa oloissa tarpeelliset säännökset eikä siis tarvinnut ottaa avuksi valtion hätätilaoppia, johon useissa maissa, joissa Suomen tapaista joustavaa järjestelmää ei ole, on täytynyt turvautua sen perusteluksi, että on täytynyt poiketa stricte noudattamasta perustuslakien kaikkia teknillisiä säännöksiä.

Mutta myös normaalioloissa on käsiteltävänä olevalla lainsäätämismenettelyllä huomattava vaikutus. Se on tehnyt mahdolliseksi sen, että meillä on voitu tehostaa kansalaisten yleisten oikeuksien perustuslaillista suojaa sillä tavalla, että niihin ei saa puuttua muutoin kuin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla. Tämä merkitsee erästä meikäläistä erikoisuutta, kun muualla yleensä, mm. läntisessä naapurimaassamme, perustuslaillinen käytäntö on huomattavasti lievempi. Poikkeamisiin perustuslaeista, mikäli on kysymys puuttumisesta kansalaisten perusoikeuksiin taloudellisilla aloilla, ei siellä suhtauduta yhtä ankarasti kuin meillä, eikä perustuslainsäätämisyjärjestystä katsota siellä tällaisissa asioissa tarpeelliseksi. Kun siellä ei näet ole käytettävänä sellaista joustavaa kiireellistä perustuslainsäätämisyjärjestystä kuin Suomessa, täytyisi asian tällaisissa tapauksissa jäädä odottamaan uusien vaalien pitämistä, jonka jälkeisillä valtiopäivillä kysymys vasta saisi ratkaisunsa. Seurauksena tästä on, että perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä on jouduttu välttämään, ja se tulee kysymykseen tällaisissa tapauksissa ainoastaan uutta perustuslakia säädettäessä tai vanhaa kumottaessa tai muutettaessa. Kun tällaista tapahtuu verrattain harvoin, ei perustuslainsäätämisyjärjestys tule siellä käytäntöön läheskään niin usein kuin meillä Suomessa.

Tässä kohden voi sanoa Suomen olevan erikoisasemassa muihin maihin verrattuna, poikkeusasemassa mikä johtuu siitä, että meillä on tavallisten yksinkertaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säädettyjen lakien ja perustuslakien väliin muodostunut poikkeuksellinen ryhmä lakeja, jotka poikkeavat yksinkertaisista laeista siinä, että ne on säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, ja perustuslaeista siinä, ettei niillä ole perustuslakien pyhyttä ja pysyvyyttä, ts. siinä, että ne eivät ole perustuslakeja. Tämä erikoisuus juontaa alkunsa siihen käytäntöön, joka alkoi perustuslaillisen elämän herätessä 1860-luvulla tavalla, joka käy ilmi siitä, mitä edellä on esitetty.

Tämän ajan tapahtumilla ja varsinkin edellä mainitulla 1867 asetuksella on ollut eräs toinenkin vaikutus vastaiseen oikeudelliseen kehitykseen, mihin on syytä kiinnittää huomiota. Asetushan annettiin, niin kuin olemme nähneet, säätyjen suostumuksella säädettyinä lakina. Tällä seikalla on huomion arvoinen merkitys vastaisen kehityksen kannalta. Se oli alkuna sille käytännölle, että Suomen Pankin ohjesäännöt on säädetty lakina. Kun näet mainittu asetus 1875 korvattiin Suomen Pankin ensimmäisellä ohjesäännöllä, säädettiin sekin säätyjen myötävaikutuksella lakina, ja niin on menetelty kaikkia myöhempiä ohjesääntöjä annettaessa.

Suomen Pankin oikeusasema muuttui kyllä 1875 ohjesäännöllä siitä, mitä se oli ollut 1867 asetuksen perusteella, siinä tärkeässä kohdassa, että pankin johtokunta vapautettiin hoitamasta valtionvarastoon kuuluvia, hallitusvallan alaisia valtio- ja sotilasrahastoja, mikä tehtävä sille kuului 1867 asetuksen mukaan. Näitä rahastoja hoitaman perustettiin Suomen valtiokonttori ja pankin johtokunta jäi hoitamaan ainoastaan varsinaista pankkia, joka 1867 asetuksella oli siirtynyt säätyjen hoitoon tietyin silloisista oloista johtuvien rajoituksin. Mutta vaikka pankki näin oli muuttunut lähemmäksi sitä, mitä »Valtakunnan Säätyjen Pankilla» 1772 HM 55 §:ssä tarkoitettiin, ei se kuitenkaan päässyt vaikuttamaan siihen järjestykseen, jolla pankin ohjesääntö annettiin. Olot olivat edelleen sellaiset ettei ollut ajateltavissa, että hallitusvalta olisi luovuttanut käsistään yksinomaan säätyjen annettavaksi ne säännökset,

jotka olivat tarpeen Suomen Pankin toimintaan nähden, lukuunottamatta niitä pääasiallisesti järjestysluontoisia määräyksiä, jotka annettiin pankkivaltuusmiesten johtosäännöllä, jonka antaminen oli 1869 VJ:llä (68 §) uskottu säädyille yksinään. Vaan 1875 ohjesääntö annettiin säätyjen ja hallitusvallan yhtäpitävän päätöksen nojalla annettuna lakina, ja näin on myös myöhemmin menetelty. Tämän käytännön on sitten 1919 HM 73 §:n 2 mom. vahvistanut. Näin on historiallisesti selitettävissä, että Suomen Pankin ohjesääntö nimekkeestään huolimatta on laki.