



Oikeushenkilöiden
omaisuudensuoja
perustuslakivaliokunnan
julkisyhteisöihin liittyvissä
lausunnoissa 1921-2013



VTT JOHANNA HIETALAHTI
Vanhempi asiantuntija
Kuntien takauskeskus
22.5.2017



OIKEUSHENKILÖIDEN OMAISUUDENSUOJA PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN JULKISYHTEISÖIHIN LIITTYVISSÄ LAUSUNNOISSA VUOSINA 1921–2013

Saatteeksi

Selvityksessä käydään läpi perustusvaliokunnan kannanotot, jotka liittyvät julkisoikeudellisten yhteisöjen omaisuudensuojaan. Selvitys liittyy Sipilän hallituksen esityksiin HE 15/2017 ja 47/2017 ja esitysten valiokuntakäsittelyihin. Selvityksen tarkoituksena on luoda lakipaketin käsittelyyn osallistuville sekä muille asiasta kiinnostuneille yhtenäistä tietopohjaa. Julkaisu on tiivistelmä. Alkuperäiset lähteet ovat tarjolla Kuntien takauskeskuksen sivuilla osoitteessa www.kuntientakauskeskus.fi.

Toimitusjohtaja Heikki Niemeläinen
Kuntien takauskeskus
Helsingissä, 19.5.2018

1. Omaisuudensuurrot tullikamarien lakkautuksen yhteydessä

HE 37/1921 – PeVL 36/1921

Tullikamarien toiminnan vähäisyyden ja hallintokustannusten kasvun vuoksi eräitä tullikamareita esitettiin valtion menoarvioehdotuksen yhteydessä vuodelle 1922 lakkautettavaksi.

Hallituksen esityksessä (37/1921) ehdotettiin, että lakkautuksen yhteydessä kaupungilla olisi oikeus luovuttaa hyödyttömiksi käyneet tullikamarirakennukset ja rautatieraitteet tarpeellisine maa-alueineen ja saada niiden hankkimiskustannuksista korvaus valtiolta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (36/1921) todetaan, että kaupungin luovuttaessa omaisuutta valtiolle korvaus olisi määrättävä pakkolunastuksesta voimassa olevien yleisten periaatteiden mukaan.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että jos säädetään niin, että valtio maksaisi kaupunkien tullikamariomaisuudesta täyden korvauksen, ehdotus voitaisiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Mikäli tarkoitus olisi säätää täyttä korvausta vähemmästä korvauksesta, asiasta olisi päätettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

2. Omaisuudensuoja lainvastaisesti hankittujen kiinteistöjen osalta

HE 79/1921 – PeVL 46/1922

1915 annettu asetus rajoitti puutavarayhtiöiden oikeutta hankkia itselleen viljelysmaita ilman hallituksen erikseen antamaa lupaa. Useat puutavarayhtiöt kiersivät sääntöä hankkimalla viljelystiloja yksityishenkilöiden tai perustamiensa apuyhtiöiden nimiin.

Hallituksen esityksessä (79/1921) ehdotettiin, että kiinteistö, jonka yhtiö, osuuskunta tai yhdistys hankkii joko asetuksen 1915 vastaisesti tai ennen sen tultua voimaan, on luovutettava valtiolle.

Esityksessä todettiin, että kun kiinteistöt on luovutettu yhtiöiden tai asiamiesten hallintaan ja nämä vuorostaan ovat voineet tehdä kiinteistöistä ja niiden hallinnasta sopimuksia, on syntynyt oikeussuhteita, joiden tosiasiallista olemassaoloa ei ilman muuta voinut kieltää. Kuitenkin katsottiin kohtuuttomaksi ja oikeuskäsitystä loukkaavaksi jättää voitot ”oikeudettomille omistajille ja haltijoille”.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (46/1922) todetaan, että asetuksenvastaisesti hankitun omaisuuden luovuttaminen oli säädettävissä tavallisella lailla. Lausunnossa korostui (luvattoman) hankkimistavan vaikutus perustuslain suojaan.

Kun Hallitusmuodon 6 § oikein ymmärrettynä tarkoittaa turvata ainoastaan laillisesti saatua omaisuutta, ei Perustuslakivaliokunnan mukaan ostaja voinut vaatia saannolle perustuslain suojaa, eikä kolmannella henkilöllä, vaikka hän olisi vilpittömässä mielessäkin, voi olla parempaa oikeutta kuin hänen saantomiehellensäkään.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotuksesta voitiin päättää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.¹

3. Omaisuuden suoja yhdistysten lakkauttamisen yhteydessä

HE 6/1931 – PeVL 1/1932

Hallituksen ehdotuksen (6/1931) 22 § mukaan yhdistyksen lakattua tuomioistuimen päätöksellä olemasta yhdistyksen varat olisi aina ensi sijassa käytettävä sen velkojen maksamiseen. Jos lakkautetun yhdistyksen varoja ei voitaisi luovuttaa säännöissä määrättyyn tarkoitukseen, menisivät ne valtiolle.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (1/1932) todetaan, että Hallitusmuodon 6 §:ssä vakuutettu omaisuuden turva ei estä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä määräämästä, miten tuomioistuimen lakkautetuksi julistaman yhdistyksen omaisuuden suhteen on meneteltävä.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotuksen säännökset omaisuuden turvan osalta (§ 22) voitaisiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

¹ Kanta oli kiistanalainen, ja Estlander, Erich, von Born, Setälä ja Heikinheimo jättivät eriävät mielipiteensä (HE 79/1921, Liite, Eriäviä mielipiteitä, s. 25–27): 1. Oikeussuhteita oli syntynyt eikä puutavarayhtiöiden voinut katsoa olevan oikeudettomassa asemassa eikä kiinteistöjen ”isännöittämiä esineitä”. 2. Kaupat olivat myyjän ja ostajan välisiä oikeustoimia ja sellaisina arvosteltavat. [...] Kysymys laillisesta omistajasta saattoi olla riidanalainen, mutta ei merkinnyt sitä, että omistusoikeus sellaisenaan olisi hävinnyt. 3. Kiinteistöjen ottamista valtion haltuun ei voinut tulkita pakkolunastukseksi, koska luovutusta ei vaadittu hallitusmuodon 6 §:n mukaisesti yleiseen tarpeeseen ja se toteutettaisiin ilman täyttä korvausta. 4. Kiinteistöjen ottamista valtion haltuun ei voinut vaatia sillä perusteella, että yhtiöitä rangaistaisiin sen säännösten rikkomisesta. 5. Kiinteistöjen ottamista valtion haltuun voi verrata hankitun aineellisen oikeuden riistämiseen. 6. Yhtiöitä, niille luovutettujen kiinteistöjen myyjiä eikä kolmansia henkilöitä kohdeltaisi yhdenvertaisesti. [...].

4. Saavutettujen oikeuksien nojalla syntyvä omaisuudensuoja

HE 79/1934 – PeVL 5/1934

Väkijuomista 1932 annetun asetuksen 21 § mukaan väkijuomayhtiön, Oy Alkoholiliike Ab:n, tuli erottaa vuosivoitostaan kohtuullinen määrä yhtiön vararahastoon ja enintään 7 % osinkoa yhtiön osakkaille ja luovuttaa ylijäävä osa valtiolle. Valtio sai käyttää varoista 35 % raittiutta edistäviin tarkoituksiin [...], 35 % muihin valtion menoihin ja 30 % jaettavaksi asukasluvun mukaisesti niiden kuntien kesken, jossa väkijuomaliikettä ei harjoiteta.

Pykälään liittyi poikkeussäännös, jonka mukaan vuosien 1932 ja 1933 ylijäämät voitiin kokonaisuudessaan käyttää valtion yleisiin menoihin. Hallituksen esityksessä (79/1934) ehdotettiin poikkeussäännön jatkamista vuoteen 1939 saakka.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (5/1934) todetaan, että kunnille ei ollut syntynyt säännöksen nojalla saavutettuja oikeuksia, joiden kumoaminen edellyttäisi perustuslainmukaista säätämistäjärjestystä.

Perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan *Ståhlbergin* artikkeliin (Lakimies 1912: 3–7), jossa todettiin, ettei kaikkia julkisoikeudellisia subjektiivisia oikeuksia tule ehdottomasti pitää saavutettuina oikeuksina ja että yksityistapauksissa ratkaisu riippuu, minkälaisiksi julkisoikeudelliset subjektiiviset oikeudet ja niiden pysyväisyys uutta lainsäädäntöä kohtaan milloinkin on tarkoitettu.

Valiokunta piti ilmeisenä, että kunnille suotua osuutta väkijuomayhtiön voittovaroista ei voi lukea kuuluvaksi ns. saavutettujen oikeuksien luokkaan eikä kuntien oikeus väkijuomayhtiön voittovaroihin nauti sitä oikeussuojaa, minkä hallitusmuodon 6 § suo omaisuudelle.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan asiasta voitiin päättää tavallisessa lainsäätämistäjärjestyksessä.

5. Omaisuudensuoja Merimieseläkelaitoksen lakkauttamisen yhteydessä

HE 64/1935 – PeVL 3/1935

Vuoden 1880 alusta lähtien oli valtion avustamana ylläpidetty merimieseläkelaitosta, jonka tarkoituksena oli varata eläkkeitä kauppa-alusten päällystöille ja miehistöille sekä laitoksen kuolleiden osakkaiden leskille ja lapsille. Laitokseen kuulumisen oli vapaaehtoista.

Merimieseläkelaitoksen merkityksen vähetessä 1929 asetettu selvityskomitea totesi, että eläkelaitoksen toiminnan jatkaminen ei periaatteellisista syistä eikä vähäisen kannatuksen vuoksi ollut enää tarkoituksenmukaista.

Hallituksen esityksessä (64/1935) ehdotettiin, että merimieseläkelaitoksen hyväksi kerätty lästimaksu lakkautettaisiin ja eläkelaitos asetettaisiin suorituslaitokseksi.

Lakiehdotuksen 1 § mukaan osakkaille ja eläkkeensaajille vahvistettaisiin ohjesäännön mukaiset tulevat oikeudet. Mahdolliset puuttuvat varat korvaisi valtio.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (3/1935) todetaan, että eläkelaitoksen julkisoikeudellinen asema sinänsä ei estänyt laitoksen lakkauttamista tavallisella lailla.

Keskeinen kysymys oli, loukkasiko laitoksen ja lästimaksujen lakkauttaminen eläkelaitokseen liittyvien muiden juridisten tai luonnollisten henkilöiden oikeuksia: kyseeseen tulivat ensi

sijassa ne merimiehet, merimiesten lesket ja lapset, jotka nauttivat laitoksesta eläkettä sekä merimiehet, jotka eivät vielä olleet eläkkeellä, mutta maksoivat eläkemaksua; sekä toisessa sijassa ne henkilöt, joilla laitoksen ohjesäännön 3 § mukaan oli oikeus päästä osallisiksi eläkelaitokseen, mutta jotka eivät vielä olleet osakkaita sen vuoksi, etteivät olleet käyttäneet sanottua oikeutta hyväkseen.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että kun säädetään niin, että osakkaiden ja heidän leskiensä ja lastensa eläkkeet jäävät entiselleen, ja eläkelaitoksen koko omaisuus vastasi edelleenkin eläkkeistä, minkä lisäksi valtio sitoutui vastaamaan niistä, eikä laitoksen osakkaiden asema lainmuutoksen myötä näin ollen heikennyt, asia voitiin päättää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

6. Kiinteistöihin liittyvä omaisuudensuoja ja omistusoikeudet Petsamon kunnassa

HE 90/1937 – PeVL 2/1937

1851 annetun asetuksen mukaan vain Suomen kansalaiset olivat oikeutettuja hankkimaan ja hallitsemaan kiinteätä omaisuutta Suomessa. Petsamon alueella omistusoikeus maahan kuului yksin Suomen valtiolle. Vuoden 1925 Petsamon asuttamislain nojalla entisille ja uusille asukkaille luovutettiin maita asutustilojen perustamiseen.

Ulkomaalaisten omistuskieltoa koskeva asetusta jätti mahdolliseksi hankkia kiinteistöjä Suomessa kotipaikan omaavan apuyhtiön nimiin. Siksi kielto haluttiin laajentaa koskemaan myös kotimaisia yhteisöjä.

Hallituksen ehdotuksen (90/1937) 3 § mukaan kotimainen yhtiö tai muu taloudellinen yhtymä ei saisi omistaa kiinteistöä Petsamon kunnassa tai sopimuksen nojalla hallita siellä maata tai vesialuetta taikka oikeutta vesistöön tai kalastusoikeutta muuten kuin valtioneuvoston erityisen painavista syistä antamalla luvalla ja tarkemmin määräämin ehdoin.

Ehdotuksen 4 § mukaan lain säännökset eivät kuitenkaan estäisi ketään Petsamon kunnassa omistamasta tai hallitsemasta kiinteätä omaisuutta, jonka hän perintönä tai ennen lain voimaan tulemistä perintönä tai muutoin on omakseen tai sopimuksen nojalla hallintaansa laillisesti saanut.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan lain perusteluista voitavan päätellä, että ehdotus ei tarkoita loukata Suomen kansalaisen tai kotimaisen yhtiön taikka muun kotimaisen taloudellisen yhtymän oikeutta omistaa tai hallita Petsamon kunnassa ennen lain voimaan tulemistä omaksensa tai hallintaansa laillisesti saamaa kiinteätä omaisuutta.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että jos lakiehdotuksen sanamuotoa selvennetään niin, että lain turvissa syntyneiden oikeussuhteiden loukkaamattomuus taataan myös kotimaisen yhtiön tai muun kotimaisen taloudellisen yhtymän osalta, ehdotus voitaisiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

7. Kreikkalaiskatolisen seurakunnan omaisuudensierrot alueluovutusten yhteydessä

HE 13/1941 – PeVL 2/1941

Hallituksen lakiehdotuksen (13/1941) 3 § mukaan ne kreikkalaiskatoliset seurakunnat, joiden alue kokonaisuudessaan tai pääasiallisesti oli ollut luovutetulla alueella, olivat velvolliset luovuttamaan jäljelle jääneen omaisuutensa valtiolle pykälässä tarkemmin määrättyllä tavalla käytettäväksi.

Ehdotuksen 1 §:n mukaan kreikkalaiskatoliseen kirkkokuntaan kuuluville luostareille oli suoritettava korvauksena yhteensä 25 miljoonaa markkaa, kirkkokuntaan kuuluville seurakunnille yhteensä 100 miljoonaa markkaa sekä Valamon, Konevitsan ja Lintulan luostareille yhteensä 15 miljoonaa markkaa.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (2/1941), että säädetty velvollisuus ulottuisi myös seurakuntiin, jotka olivat menettäneet vain pääasiallisen osan alueestaan ja joita ei tämän perusteella voitu katsoa oikeussubjekteina ilman muuta lakanneiksi.

Valiokunta tukeutui lausunnossaan lakitieteiden tohtorin Y.W. Puhakan antamaan kirjalliseen asiantuntijalausuntoon.²

Puhakan lausunnossa todetaan hallitusmuodon tulkinnan olleen aina, johdonmukaisesti sillä kannalla, että suomalaisten julkisoikeudellisten yhteisöjen omaisuus on hallitusmuodossa turvattu yhtäläisesti kuin Suomen kansalaisten omaisuus.

Puhakan lausunnon mukaan vanhastaan oli katsottu, että kun oikeussubjekti on lakannut olemasta ja omaisuus sen johdosta jäänyt ”vapaaksi”, omaisuudesta voitiin säätää tavallisella lailla.

Puhakka katsoi, että niiden seurakuntien osalta, jotka voisivat supistettuina jatkaa toimintaansa, asiasta tuli säätää valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla.

Puhakan tulkintalinjan mukaisesti Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (2/1941) todetaan, että julkisoikeudellisina yhdyskuntina seurakunnat nauttivat laillisesti saamaansa ja omistamaansa omaisuuteen nähden sitä oikeusturvaa, joka HM 6 § 1 momentissa on vakuutettu Suomen kansalaisille.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että ne seurakunnat, jotka sijaitsivat kokonaan luovutetulla alueella, olivat alueellisina yhdyskuntina tosiasiallisesti lakanneet olemasta tai ainakin menettäneet mahdollisuutensa sellaisina jatkaa olemassaoloon, ja niiden omaisuuden käyttämisestä kreikkalaiskatolisen kirkkokunnan tarkoituksiin voitaisiin säätää tavallisella lailla.

Taas niitä seurakuntia, jotka voisivat supistettuna jatkaa toimintaansa, ei voitu katsoa oikeussubjekteina ilman muuta lakanneiksi ja siksi ehdotus oli käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla.

² HE 13/1941, Liitteet, s. 8–11.

8. Omaisuudensiirot pienille tiloille Kemijärven, Sallan ja Kuusamon kunnissa

HE 33/1943 – PeVL 1/1944

Hallituksen esityksessä (33/1943) ehdotettiin, että tilalle, joka ei ollut saanut käyttöönsä tiluksia asutuslain 6 §:n mukaista määrää, tuli antaa lisämaata niin paljon, että tila muodostuisi mainitun viljelystilan suuruiseksi. Sama menettely ulotettaisiin sodan takia vahingoittuneisiin tiloihin.

Ehdotuksen mukaan lisämaa otettaisiin ensi sijassa valtion maasta, mutta sitä voitaisiin ottaa myös tilaan välittömästi rajoittuvasta tai sen läheisyydessä olevasta yhteismetsästä tai kiinteistöstä, jonka omistaa sellainen yhtiö, osuuskunta tai yhdistys, joka harjoittaa sahaliikettä tai muuta teollisuutta, missä metsäntuotteita käytetään raaka-aineena, taikka puutavaran kauppaa.

Esityksen perusteluissa todettiin, että kun tarvittava lisämaa ainoastaan poikkeustapauksissa otettaisiin yksityismaasta vaihtamalla se valtion maahan jakolaitoksesta säädetyllä tavalla (1916 Jakolaitoksesta annettu asetus, § 53 ja 56), asiasta voitiin säätää tavallisella lailla.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (1/1944), että lisämaan ottaminen tilusvaihdolla sanottuun tarkoitukseen merkitsi poikkeusta suomalaisten yhteisöjen omaisuuteen ulottuvasta omistusoikeuden turvasta ja jota hallitusmuodon mukaan ei voida säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta tukeutui lausunnossaan (1/1944) lakitieteiden tohtorin Y.W. Puhakan antamaan kirjalliseen asiantuntijalausuntoon.³

Puhakka totesi, että vaikutusta ei ollut sillä, missä määrin yksityismaata tulnaisiin ottamaan, vaan ratkaisevaa oli, edellytetäänkö sitä ylimalkaan voitavan ottaa vai ei.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotus tuli käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla.

9. Omaisuusjärjestelyt sodan johdosta tappiota kärsineiden säästöpankkien osalta

HE 48/1946 – PeVL 10/1946

Hallituksen esityksessä (48/1946) ehdotettiin, että säästöpankit veloitettaisiin suorituksiin ja vastuuseen toistensa sodan myötä aiheutuneista tappioista.

Lakiehdotuksen § 2 mukaan valtiovarainministeriö voisi määrätä säästöpankin, jonka kotipaikkana oli välirauhansopimuksen mukaan kokonaan tai osaksi luovutettu tai vuokrattu kunta, yhdistettäväksi toiseen säästöpankkiin.

Lakiehdotuksen § 6 mukaan veloitettaisiin 31.5.1940 toiminnassa olleet säästöpankit viiden vuoden aikana 1946 alusta lukien vuosittain yhteisesti maksamaan avustuksena säästöpankkien selvitysrahastoon kymmenen miljoonaa markkaa. Maksut perittäisiin edellisen tilivuoden päättyessä olleiden hoitovarojan mukaisessa suhteessa.

³ HE 33/1943, Liitteet, s. 4–6.

Perustuslakivaliokunta tukeutui lausunnossaan (10/1946) professori V. Merikosken kirjalliseen asiantuntijalausuntoon.⁴

Merikoski luonnehti lausunnossaan säästöpankin yksityisoikeudelliseksi oikeushenkilöksi ja totesi, että säästöpankin oma oikeusasema sellaisenaan, sen oikeudellinen henkilöllisyys, ei estä säättämistä säästöpankkien pakollisesta yhdistämisestä toisiinsa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Toinen kysymys oli, merkitsikö säästöpankin lakkauttaminen tai yhdistäminen toiseen kajoamista perustuslain suojaamiin yksityisten oikeuksiin yksityisille henkilöille aiheutuvien taloudellisten vaikutusten vuoksi.

Merikosken lausunnon mukaan, kun selvitysrahastolle maksettavien lisävastustusten ja säästöpankkien kannettavaksi jäävän yhteistakuun suuruus määrätään niin, etteivät ne vaaranna säästöpankkien taloudellista asemaa eikä tallettajien oikeuksia, ja kun ehdotuksen mukaisesti säästöpankkien selvitysrahastossa sen toiminnan päättyessä olevat varat osaksi siirretään säästöpankkien vakuutusrahastolle, osaksi maksetaan takaisin avustuksia suorittaneille pankeille, tarkoitetut järjestelyt voidaan saattaa voimaan tavallisella lailla.

Lausunnossaan Merikoski viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon (3/1935) Merimieseläkelaitoksen asettamisesta suoritustilaan ja lästimaksusta, jonka mukaan laitos voitiin lakkauttaa tavallisella lailla, kun kaikkien kysymykseen tulevien juridisten ja luonnollisten henkilöiden oikeudet oli turvattu menettelyssä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että sen arviointi, onko lakiehdotuksessa edellytetty järjestely omiaan vaarantamaan mainittujen sivullisten varallisuus-oikeuksia yli sen, mitä säästöpankkitoiminnassa voidaan pitää normaalina, kuului pankkivaliokunnan alaan.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että mikäli säädetään niin, että esityksessä mainitut velvoitteet oleellisesti vaarantaisivat asianomaisten säästöpankkien tallettajien tai velkojien taikka muiden sivullisten taloudellisia oikeuksia, lakiehdotus tulisi käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla.

10. Omaisuudensuoja manttaalikuntalaitoksen lakkauttamisen yhteydessä

LAM 15/1958 – PeVL 3/1959

Kunnallislainsäädäntöä 1800-luvulla laadittaessa maatalouden edistämisen katsottiin kuuluvan kunnan tehtäväpiiriin. Maatalouselinkeinoa koskevat asiat oli käsiteltävä kuntakokouksessa, jolloin manttaaliin pannun maan omistajilla ja haltijoilla oli päätösvalta. Maalaiskuntain kunnallislakia säädettäessä 1917 manttaaliasiat erotettiin varsinaisesta kunnallishallinnosta, mutta päätösvalta jäi kuntakokoukselle.

Manttaalikuntia koskevat säädökset koettiin vanhentuneiksi ja puutteellisiksi ja lakialoitteissa ehdotettiin manttaalikuntalaitoksen lakkauttamista vuoden 1960 alusta lukien. Lakiehdotuksissa manttaalikunnan omaisuus ja vastuu sen veloista omaisuuden määrään saakka siirtyisi asianomaiselle kunnalle.

⁴ HE 48/1946, Liitteet, s. 5–12.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (3/1959) todetaan, että oikeuskäytännössä hyväksytyt käsityksen mukaan manttaalikunta katsottiin erilliseksi erityiskunnaksi ja itsenäiseksi julkisoikeudelliseksi oikeushenkilöksi.

Perustuslakivaliokunnan aikaisemmin omaksuman (PeVL 3/1935 Merimieseläkelaitoksen lakkauttamisesta) ja edelleen oikeana pitämänsä kannan mukaan julkisoikeudellisen oikeushenkilön oma oikeusasema ei ollut esteenä sen lakkauttamiselle tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä käsitellyllä lailla. Pakko perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämiseen julkisoikeudellista oikeushenkilön lakkautettaessa saattoi johtua vain siitä, että menettely loukkaisi joidenkin muiden henkilöiden perustuslain mukaan turvattuja oikeuksia.

Ehdotuksen mukaan kunta vastaisi manttaalikunnan veloista ainoastaan manttaalikunnalta kunnalle siirtyvän omaisuuden määrään saakka. Jos velat olisivat varoja suuremmat, velat suoritettaisiin etuoikeusasetuksen 1868 määräämien säädösten mukaan. Näin ollen oli mahdollista, että eräät velkojat eivät saisi saattavistaan ainakaan täyttä suoristusta.

Perustuslakivaliokunnan selvityksen mukaan 14 manttaalikunnan velat olivat niiden varoja suuremmat. Ehdotettu laki johtaisi siihen, että joidenkin manttaalikuntien velkojat jäisivät joko osaksi tai kokonaan suoritusta vaille, koska manttaalikunnat lakkauttamisensa jälkeen eivät voineet verottamalla koota varoja velkojensa maksuun. Tosiasiassa kajottaisiin siis mainittujen velkojien omaisuuteen.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että jos säädetään niin, että manttaalikunnan velkojien asema tulee turvaksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellytetyssä laajuudessa, ehdotus voitaisiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Tämä voisi tapahtua esimerkiksi ottamalla ehdotukseen mukaan säännös siitä, että kunta vastaa manttaalikunnan veloista. Kunnan vastuu voitaisiin kuitenkin rajoittaa velkasitoumuksiin, jotka ovat syntyneet ennen säädettäväksi ehdotetun lain julkaisemista.

Muussa tapauksessa lakiehdotus edellytti käsittelyä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

11. Omaisuuden suoja Kansaneläkelaitoksen vakuutusmaksujen korotuksen yhteydessä

HE 13/1960 – PeVL 1/1960

Kansaneläkelailia 1957 korotettiin veroäyriä kannettavaa vakuutusmaksua yhdestä markasta 1,50 markkaan. Loppusäännöksessä säädettiin, että vuosina 1958 ja 1959 oli valtion vastattavien kansaneläkkeiden tukiosien kustannusten rahoittamiseen käytettävä kolmannes sanottuina vuosina maksuunpantavista maksuista. Hallituksen esityksessä (13/1960) haluttiin korjata sanamuotoa niin, että sanottu kolmannes laskettaisiin maksuunpannuista maksuista, jolloin maksu tapahtuisi korotettujen vakuutusmaksujen perusteella.

Käytännössä muutos merkitsi, että kansaneläkelaitokselle kertyneistä varoista puheena olevaan tarkoitukseen käytettävän määrän lisääntyessä lähes miljardilla markalla valtion kansaneläkelaitokselle maksettava määrä vähenisi samalla summalla.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (1/1960) todetaan, että julkisoikeudellisena laitoksena Kansaneläkelaitoksella ei ole hallitusmuodon 6 §:n mukaista Suomen kansalaiselle taattua

omaisuuden suojaa. Sitä vastoin ovat kansaneläkkeiden saajat ja vakuutusmaksujen suorittajat luonnollisina henkilöinä tästä turvasta osallisia.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että kun ehdotettu laki ei kuitenkaan johda kajoamiseen jo maksettaviksi erääntyneisiin eläkkeisiin eikä muutoinkaan vähennä eläkkeiden määriä, ei tässä suhteessa ollut estettä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

12. Omaisuudensuoja korkeakoulujen hallinnon yhdenmukaistamisen yhteydessä

HE 223/1969 – PeVL 6/1970

Hallituksen esityksessä (223/1969) ehdotettiin korkeakoulujen sisäisen hallinnon yhdenmukaistamista ja uudelleenjärjestämistä. Ehdotuksen mukaan ylin päätösvalta olisi vaaleissa valitulla valtuustolla. Ylimpänä toimeenpanevana elimenä olisi hallitus, joka koostuisi valtuuston valitsemista jäsenistä sekä korkeakoulun rehtorista ja vararehtoreista. Kolmantena hallintoviranomaisena olisi rehtorin alaisena toimiva rehtorinvirasto.

Korkeakouluista, jota lakiehdotus koski, osa oli valtion ja osa yksityisiä, jolloin niiden oikeudellisessa asemassa oli eroja. Lisäksi Helsingin yliopiston osalta oli säännöksiä hallitusmuodosta, muista oli säädetty tavallisella lailla. Yksityisten korkeakoulujen kohdalla toisia ylläpiti korkeakoulusta erillinen yksityisoikeudellinen oikeushenkilö, tavallisimmin säätiö, mutta toiset oli muodostettu itsenäisiksi oikeussubjekteiksi.

Yksityisten korkeakoulujen osalta lakiehdotuksen mukainen hallinnon uudistaminen oli tarkoitus saada aikaan siten, että korkeakoulujen valtionavun saamisen ehdoksi asetettaisiin niiden hallinnon järjestäminen lakiehdotuksen mukaiseksi. Tämä merkitsisi niiden yksityisten yliopistojen ja korkeakoulujen osalta, joita ylläpitämään oli muodostettu korkeakoulusta erillinen oikeushenkilö, että korkeakoulua ylläpitävän oikeussubjektin tulisi luovuttaa määräämisvalta omaisuudestaan ulkopuolisille.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (6/1970), että lakiehdotus puuttuisi hallitusmuodon 6 §:n mukaan suojattuun omistusoikeuteen, mikä edellyttäisi lakiehdotuksen käsittelemistä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Mikäli säädettäisiin niin, että yksityistä korkeakoulua ylläpitävällä säätiöllä tai muulle yksityisoikeudelliselle oikeussubjektille tarvittaessa varattaisiin tilaisuus järjestää hallintoelimensä ja hallintonsa erilliseksi korkeakoulun hallinnosta ja lakiehdotusta selvennettäisiin ja täydennettäisiin niin, että voitaisiin erottaa toisistaan säätiö tai muu yksityisoikeudellinen, korkeakoulua ylläpitävä oikeussubjekti ja itse korkeakoulu omine hallintoelimineen, ja viimeksi mainitut järjestettäisiin siten kuin lakiehdotuksessa on tarkoitettu, olisi lakiehdotus myös näitä korkeakouluja koskevana käsiteltävissä tavallisena lakina.

13. Omaisuudensuoja Ounasjoen rakentamiskiellon yhteydessä

HE 279/1982 – PeVL 18/1983

Hallituksen esityksessä (279/1983) ehdotettiin kiellettäväksi vesivoiman rakentaminen Kemijoen vesistöön kuuluvassa Ounasjoessa sekä sen sivujoissa. Esitys merkitsi poikkeusta vesilain (246/61) mukaisiin veden käyttöä koskeviin säännöksiin.

Rakentamiskiellosta aiheutuvasta korvausvelvollisuudesta säädettäisiin myöhemmässä vaiheessa tarvittaessa erikseen.⁵

Ounasjoen kosket omisti Kemijoki Oy (96 %). Kemijoki Oy:n muut osakkaat kuin valtio katsoivat, että valtion toimesta tapahtuva Ounasjoen rauhoittaminen vaikutti välittömästi vahingollisesti heidän asemaansa ja valtion tulisi korvata aiheutettu vahinko täysimääräisesti.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (18/1983) todettiin, että lakiehdotuksella puututtaisiin jo ennen lain voimaantuloa tehtyihin yksityisoikeudellisiin sopimuksiin, joita ei voida pitää hyvän tavan vastaisina tai kohtuuttomina, ja lakiehdotukset oli käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrätystä järjestyksessä.

14. Kuntarakennelaki

HE 31/2013 sekä HE 53/2013 – PeVL 20/2013

Perustuslakivaliokunnan tiettävästi ainoa kunnan omaisuutta sivuava lausunto on PeVL 20/2013, jossa käsitellään laajasti kuntajakoon liittyvää kuntien selvitysvelvollisuutta, selvityspenusteita sekä kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevia säännöksiä.

Lausunnossa ei käsitellä aiemmin kuntajakolain yhteydessä säädetystä omaisuuden korvausmenettelystä kuntajakoa muutettaessa. Tässä yhteydessä perustuslakivaliokunnalla olisi halutessaan ollut mahdollisuus ottaa asiaan kantaa.

Kuntarakennelain (1698/2009) § 37 mukaiset korvausperiaatteet ovat seuraavat:

[...]

Sellinen kiinteä omaisuus ja siihen kohdistuva vuokra- tai muu käyttöoikeus sekä kiinteään omaisuuteen kiinteästi liittyvä irtain omaisuus, joka yksinomaan tai pääasiallisesti palvelee kunnan palvelujen järjestämistä kyseisellä alueella asuville henkilöille, siirtyy sille kunnalle, johon alue siirretään.

Kunnan on korvattava 2 momentissa tarkoitettu omaisuus alueen luovuttavalle kunnalle. Korvauksen määrässä otetaan huomioon kunnille muutoksesta aiheutuvia velvoitteita ja taloudellisia vaikutuksia siten kuin kunnat sopivat.

Muu muutoksen kohteena olevan kunnan omaisuus sekä varat ja velat siirtyvät toiselle kunnalle vain, jos kunnat niin sopivat.

Omaisuuden sekä velkojen ja velvoitteiden jakaminen muutoksen kohteena olevien kuntien kesken ei saa vaarantaa velkojen tai muiden oikeudenhaltijoiden asemaa. Jollei oikeudenhaltijana ole valtio, vastuuta sitoumuksesta ei saa siirtää toiselle kunnalle ilman velkojan tai muun oikeudenhaltijan suostumusta.

⁵ Samaa asiaa koskeva Impiön lakialoite (153/1982) yhtyi rakentamiskielion osalta hallituksen esitykseen (279/1982), mutta huomautti korvausvelvollisuuden säätämistä tarvittaessa erikseen. Impiö totesi aloitteessaan, että ellei lakiin sisälly korvaussäännöksiä tai niistä säädetä muutoin samanaikaisesti, syntyy ennakkotapaus siitä, että merkittäviä taloudellisia arvoja voidaan siirtää suojelun piiriin ilman korvauksia ja kompensatioita niin yksityisten kuin kuntien samalla tavalla kuin eri yhtiöiden osalta. Aloitteen mukaan tarveharkintainen korvausvelvollisuus tulevaisuudessa synnyttää mahdollisuuden, joka sallii jopa vuosien viivyttelyn. Impiö katsoi tarkoituksenmukaisimmaksi, että valtio olisi ostanut Ounasjoen koskiosuudet. Hintataso olisi määräytynyt Ounasjoella suoritettuja koskikauppoja vastaavalla tavalla.

| KUNTIEN TAKAUSKESKUS | KOMMUNERNAS GARANTICENTRAL | MUNICIPAL GUARANTEE BOARD |

Yrjönkatu 11 A 1 | FI-00120 Helsinki, Finland | Tel. +358 (9) 6227 2880 | Fax +358 (9) 6227 2882 | ID 1075583-7

www.kuntientakauskeskus.fi | www.muniguarantee.fi