

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA.

Pankkivaliokunnalle.

Helsingissä,
20 päivänä syyskuuta 1946.
Lausunto N:o 10.

Pankkivaliokunta on 7 päivälle heinäkuuta 1946 päivätyssä kirjeessään pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon siitä, voidaako päätös hallituksen esitykseen n:o 48 sisältyvästä ehdotuksesta laiksi eräistä sodan johdosta tappiota kärsineistä säästöpankeista, jossa säästöpankit valvotetaan suorituksiin ja vastuuseen toistensa puolesta, tehdä muulla kuin valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrätyllä tavalla. Hankittuaan asiasta professori V. Merikosken kirjallisen asiantuntijalausannon, joka painettuna liitetään tähän lausuntoon, perustuslakivaliokunta esittää seuraavaa.

Hallitusmuodon 6 §:n säännöksen, jonka mukaan Suomen kansalaiset ovat lain mukaan turvattuja omaisuuden puolesta, on katsottava suojaavan, paitsi omistusoikeutta, muitakin taloudellisia oikeuksia. Sen antama suoja koskee kuitenkin välittömästi vain luonnollisia henkilöitä, joten yhteisöhenkilöiden omaisuus on sanotun lainkohdan nojalla turvattu vain sikäli, kuin näiden omaisuuden loukkaaminen samalla kohdistuisi välillisesti myös sellaisiin luonnollisiin henkilöihin, jotka ovat Suomen kansalaisia.

Näin ollen perustuslakivaliokunta, yhtyen tässä kohden professori Merikosken omaksumaan kantaan, on sitä mieltä, että säästöpankkien velvoittaminen suorituksiin ja vastuuseen toistensa puolesta ei sinänsä edellytä perustuslain säästämistäjärjestyksessä säädettävää lakia, koska säästöpankit ovat yhteisöhenkilöitä. Vain siinä tapauk-

ssa, että tällainen järjestely välillisesti merkitsisi sellaista puuttumista säästöpankkien tallettajien tai velkojien taikka muiden sivullisten taloudellisiin oikeuksiin, joka hallitusmuodon 6 §:n mukaan on katsottava sallituksi ainoastaan perustuslain säättämisjärjestyksessä hyväksyttävällä lailla, olisi lakiehdotus käsiteltävä mainitussa järjestyksessä. Harkittaessa, onko asianlaita näin, on perustuslakivaliokunnan mielestä kiinnitettävä huomiota myös siihen, onko lakiehdotuksessa edellytetty järjestely omaian vaarantamaan mainittujen sivullisten varallisuus-oikeuksia yli sen, mitä säästöpankkitoiminnassa voidaan pitää normaalina. Kun tämän seikan arvioileminen kuuluu lähinnä pankkivaliokunnan alaan, ei perustuslakivaliokunta puolestaan ole ryhtynyt sitä selvittämään.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta kunnioittaen esittää lausuntoon asiaa,

että säästöpankkien velvoittaminen suorituksiin ja yhteisvastuuseen toistensa puolesta puheena olevassa lakiehdotuksessa esitettyllä tavalla ei vaadi lakiehdotuksen käsittelemistä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla muussa kuin siinä tapauksessa, että tällaisten velvoitusten olisi katsottava oleellisesti vaarantavan asianomaisten säästöpankkien tallettajien tai velkojien taikka muiden sivullisten taloudellisia oikeuksia.

Perustuslakivaliokunnan puolesta:

Arvi Ahmavaara.

Jaakko Enäjärvi.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle.

Valiokunta on käsitellessään hallituksen esitystä N:o 48/1946 vp. laiksi eräistä sodan johdosta tappioita kärsineistä säästöpankeista heinäkuun 9 päivänä 1946 päivätyssä kirjeessään pyytäneet 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 perustuslain-säädäntöjärjestyksessä, sisältyvät ehdotuksen 2, 6, 7, 12 ja 14 §:ään. Ensimmäisessä pykälässä lausutaan, että valtiovarainministeriö voi määrätä säästöpankin, jonka kotipaikkana 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. Avustumaksut 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 yhteis-

vastuulla 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 selvillesaamiseksi, 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 (AsK N:o 235) mukaan on säästöpankki sellainen yleinen ja yleishyödyllinen rahalaitos, jonka tarkoituksena on, perustajain tai muiden saamatta osuutta laitoksen tuottamasta voitosta, edistää säästävyyttä vastaanottamalla rahoja korkoa kasvamaan ja sijoittamalla ne varmalla 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, AsK N:o 800). Vakuusrahastoa hoitavat sitä varten asetetut valtuuskunta ja johtokunta (47 §). Säästöpankkien toimintaa valvoo valtiovarainministeriön alainen säästöpankkitarvike (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 valtiolta, Lakimies 1935, s. 55, sekä perustuslakivaliokunnan lausunto N:o 3 marrask. 29 p:ltä 1935 suurelle valiokunnalle Merimieseläke-

laitoksen 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. Niinkään kuuluvat oikeushenkilöiden olemassaolon päättymistä koskevat yleissäännökset epäilemättä tavallisen lainsäädännön alaan, mikäli ei joistakin 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 oikeussuhteiden säännöstely. Kun kuitenkin tavallinen lainsäädäntöjärjestys on normaalimuoto, eikä näytä löytyvän perusteita, joiden vuoksi olisi käytettävä perustuslainsäädäntöjärjestystä (HM 10 §:ään sisältyvien yhdistymisvapautta koskevien säännösten ei voitane katsoa tarkoittavan taloudellisia yhteenliittyviä, ks. *Ståhlberg*, Suomen hallinto-oikeus, Sisäasiain hallinto, 2. pain. 1931, s. 164 ja *Merikoski*, Yhdistymisvapaudesta, s. 109 ja seur.) päädytään esilläolevan erityiskysymyksen osalta siihen vastaukseen, että säästöpankin oma oikeusasema sellaisenaan, sen oikeudellinen henkilöllisyys, ei estä tavallista lainsäädäntöjärjestystä käyttäen säätämästä säästöpankkien pakollisesta yhdistämisestä toisiin.

Vielä on kuitenkin selvitetävä, 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 muo-

dossa käsitellä hallitusmuodon omaisuus-suojasäännöstöä. 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, juridisena henkilönä, nauti sellaista omaisuuden suojaa, kun yksityiset kansalaiset hallitusmuodon mukaan. Eri kysymys on se, voiko säästöpankin lakkautamisesta 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. Viimeksimainituksa

1) Toisen kannan on perustuslakivaliokunta omaksunut eräässä lausunnossaan. Toukokuun 13 päivänä 1941 valtiovarainvaliokunnalle antamassaan lausunnossa N:o 2 valiokunta, *Puhakan* asiantuntijalausnon mukaisesti lausui, että kirkkotalaiskatolisten seurakuntien oli julkisoikeudellisia yhdyskuntina katsottava nauttivan laillisesti saamaansa ja omistamaansa omaisuuteen 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 tulkinnan varaista, missä 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 säätämiseestä 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 viittaa kirjoitukseeni „Kansalaisten perusoikeuksista” Lakimieheissä 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, eriväviä mielihpidettä ilmaisematta, HM 6 §:n 1 momentin tulkinnasta m. m. seuraavaa: „Sitä vastoin 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.”

lainkohdassa lausutaan nimittäin, että „omaisuuden pakkolunastuksesta täyttä korvausta vastaan säädetään lailla”. Tästä säännöksestä on johdettu sääntö, että pakkolunastuksesta, joka ei tapahtuisi täyttä korvausta vastaan ja yleiseen tarpeeseen, voidaan säätää vain perustuslainsäädäntöteitse, ja että samanlaista menettelyä on noudatettava halutessa ryhtyä muuhunkin omaisuuden pakko-ottoon, ellei se tapahdu yleiseen tarpeeseen ja täyttä korvausta vastaan (*Puhakka*, Laki ja asetus Suomen oikeudessa, 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 voimaansaatetun 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 vielä 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 varalisuusoikeuksiin kajoaminen säännönmukaisesti edellyttäisi perustuslainsäädäntöjärjestyksessä annettava valtuutusta, ei ymmärtääkseni voi olla oikea. Omaisuus on oleva — edelläesitetyn varauksin — saman suojan alainen kuin henki, kunnia ja henkilökohtainen vapaus.

HM 6 §:n syntyhistoria tukee nähdäkseni tässä esittämäni käsitystä. Ensimmäisessä v. 1917 valmistuneessa ehdotuksessa Suomen tasavaltaiseksi hallitusmuodoksi (Perustuslakikomitean mietintö N:o 7 lokakuun 3 päivältä 1917) kuului nykyistä HM 6 §:ää vastaava 5 § seuraavasti: „Jokaiselle Suomen kansalaiselle olkoon turvattu 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 samansisällisen 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 tarpeellisena 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 „saavutettut 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 päätäen näytä hallitusmuodon valmisteluvaiheissa kiinnitetyn huomiota.

HM 6 §:n 3 mom., joka senjälkeen kun saavutettuja oikeuksia koskevat säännökset

kerrotulla tavalla poistettiin, jäi alkuperäisestä yhteydestään erotetuksi, irralliseksi säännöksi, on sittemmin antanut aihetta siihen laajalle levinneeseen käsitykseen, että hallitusmuoto suojaisi 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 senvuoksi otettava selvitettäväksi vastausten saamiseksi käsiteltävinä oleviin kysymyksiin.

HM 6 §:n 1 momentin säännöstä, jolla siinä luetellut oikeushyvät on suojattu *lain mukaan*, ei ole ymmärrettävä niim, että lailla tässä tarkoitettaisiin vain ns. tavallista, normaalissa lainsäädäntöjärjestyksessä syntynttä lakia. Erich selittää lailla tässä tarkoitettavan oikeusjärjestystä yleensä: lainsäätäjän on asettanut oikeusjärjestyksen tehtäväksi huolehtia lainkohdassa mainittujen oikeushyvien suojaamisesta (*Erich*, Suomen valtio-oikeus I, s. 224). Tässä voidaan jättää syrjään kysy-

mys siitä, mitä välitöntä vaikutusta perustuslainsäädäntöön ehkä saattaa olla muodollista lakia alemmanasteisiin säädöksiin (esim. asetuksiin) ja hallintotoimintaan. Sensijaan on tärkeitä panna merkille se, että kansalaisen henki, kunnia, henkilökohtainen vapaus ja omaisuus voivat olla „lain mukaan” suojatut sekä tavallisella että perustuslainsäädäntöjärjestyksessä säädetyllä lailla.¹⁾ Mitä oikeuksia on pidettävä perustuslainvoimaisina ja mihin taas voidaan puuttua tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säädettävällä lailla, tuskin on yleisillä säännöillä täsmällisesti osoitettavissa. Käytännöstä mainittakoon omaisuussuojan alalta erityisesti se, että vanhastaan on katsottu voitavan tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säätää omaisuuden menettämistä rangaistusseuraamuksena. Monilla muillakin tavoin sallivat tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säädettävät lait kajoittavan yksityiseen omistusoikeuteen (ks. esim. v:n 1933 palolaki, AsK 202/1933). Varsin ankarana puuttumisen yksityiseen omistusoikeuteen tekee mahdolliseksi eläintautilaki (AsK 302/1937), jonka mukaan sairastunut eläin voidaan määrätä tapettavaksi.

Kuten sanottu, jää raja perustuslakivoimaisien ja vain tavallisen lain varassa olevien, HM 6 §:n 1 momentissa tarkoitettujen oikeushyvien välillä epämääräiseksi. Se ei yleensä määräydy suojanalaiden oikeuksien laadullisten eroavaisuuksien mukaan, vaan on kysymyksessä lähinnä vain aste-

1) 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, rekvitioner 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 utstå, 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 omistusoikeuteen 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 jonkin verran laajennettu nykyajan kehitystä vastaavammiksi” (ed. *Bitavuori* 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 omaisuusturva koskevien säännösten tulkintaan nähden tekstissä päädytään.

ero: vähäisemmät omistusoikeuden rajoitukset ja muut kajoamiset yksityiseen „omaisuuteen” voidaan saattaa voimaan tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, kun taas ankarammat, syvemmälle käyvät tähän oikeushyvään puuttumiset, (jollaisena edelläesitetyn 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 tulkitessaan HM 6 §:ää. Kun ko. perustuslain kohdassa säädetään omaisuuden olevan turvattu lain mukaan, tarkoitetaan tällä *Kairan* mukaan sitä, „että omaisusoikeuksia koskeva varsinainen lainsäädäntö voi tapahtua yleisellä lailla, jota vastoin perustuslaki suojaa vain lainsäätäjän poikkeuksellista puuttumista vastaan näiden oikeuksien käyttämiseen tai luovuttamiseen”. Ja edelleen: „Rajan omaisusoikeuksia koskevan varsinaisen lainsäädännön, mikä voi tapahtua yleisellä lailla, ja sellaisen poikkeuksellisen lainsäädännön välillä, jota vastoin HM 6 § turvaa ja jonka siis tulee tapahtua perustuslainsäätämisenjärjestyksessä, täytyy pakosta jäädä josain määrin epämääräiseksi ja tulkinnanvaraiseksi. — — — Luonnollisin näkökohta, jonka mukaan raja on vedettävä, on se, että toimenpiteet voidaan toteuttaa yleisessä lainsäätämisenjärjestyksessä, mikäli ne eivät loukkaa *normaalista, kohtuullista, järkevää* oikeuden hyväksikäyttöä, jota vastoin perustuslainsäätämisenjärjestys on tarpeen, kun tämä raja ylitetään.” (*Kaira*, Tuotantokomiteat ja perustuslaki, Lakimies 1946, s. 168—169.)

Harkittaessa yksityistapauksittain, milloin kansalaisen varallisuusoikeuksiin 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 omaisuuden 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. Avomeksi on sensijaan toistaiseksi jäänyt kysymys, onko perustuslainsäätämisenjärjestyksessä annettu valtuutus tarpeen säästöpankin toiseen yhdistämisestä muille oikeussubjekteille kuin säästöpankille itselleen aiheutuvien taloudellisten seuraamusten 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 lainanottovaltuutuksien turvin. Kun mainitut lisäsuoritukset ymmärtäkseni on laskettu niin, että saamamiesten oikeudet niiden avulla saadaan riittävästi turvatuiksi, päädyn vastattavana olevan kysymyksen kannalta siihen tulokseen, että lakiehdotuksessa tarkoitettua säästöpankkien yhdistämisestä toisiinsa ei ole tarpeen yhdistämisestä aiheutuvien taloudellisten seuraamusten vuoksi säätää perustuslainsäädäntöjärjestyksessä.

Näin on asianlaita yhdistettävän, toiseen

liitettävän pankin talletajiin 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 omaisuusuojan loukkaamisesta.

Siirryn sitten kysymykseen, voidaanko lakiehdotuksen 6 §:n mukainen velvoitus avustusmaksujen 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, fyysillisiä 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 perustusten taloudellisesta merkityksestä on oikea — siihen lopputulokseen, että tarkoitetut järjestelyt voidaan saattaa voimaan tavallisella lailla. Tämän käsityksen tueksi voidaan aikaisemmasta lainsäädäntökäytännöstä viitata — paitsi säästöpankki-

lakiin sisältyviin vakuusrahastoon suoritettavia apumaksuja koskeviin säännöksiin — erityisesti siihen, että lakiehdotuksen 6 §:ssä olevat avustusmaksuja koskevat säännökset ovat aikaisemmin oleellisesti samantlaisina sisältyneet 30 päivänä joulukuuta 1942 annettuun, tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säädettyyn lakiin säästöpankkien selvitystoimiston lakkauttamisesta ja siitä aiheutuviin toimenpiteistä (AsK N:o 1086), tarkemmin sanoen sen 5 §:ään. Niimikään on tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säädettyssä laissa eräistä säästöpankkien vakuusrahastoa koskevista poikkeussäännöksistä (26 päivältä toukokuuta 1944, AsK N:o 355) säästöpankit säästöpankkilain säännösten estämättä veloitettu 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 (AsK N:o 254), joka on säädetty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla, ja jossa myös on säännöksiä vastaavanlaisista avustusmaksuista. Lain säätämistä lausutaan pankkivaliokunnan mietinnössä N:o 2 (1940 Vp. — Esitys N:o 45) seuraavaa: „Puheenaolevaa säästöpankeille asetettavaa velvoitusta on lainsäädännön yleisten periaatteiden mukaan pidettävä poikkeuksellisena, ja sen säätämiseen tuskin voitaisiin ryhtyä ellei säästöpankkien keskusjärjestö olisi tätä avustusta tarjonnut. Kun tämä säästöpankeille säädettävä 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 täyttää korvausta vastaan. Myöhemmin, vv. 1942 ja 1944, onkin edus-

kunta, kuten äsken osoitin, omaksunut toisen, mielestäni oikeana pidettävän kannan asiassa.

Lopuksi viittaa erääseen perustuslaki-valiokunnan lausuntoon, joka myös tukee esittämäni käsitystä. Suurelle valiokunnalle 29 päivänä marraskuuta 1935 antamassaan lausunnossa N:o 3 perustuslaki-valiokunta antoi myönteisen vastauksen kysymykseen, voitiinko hallituksen esitykseen N:o 64 (1934 vp.) sisältyvät ehdotukset laiksi Merimieseläkelaitoksen asettamisesta suoritustilaan ja laiksi lästimaksusta säättää 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 ky-

symykseen 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 omaksunan käsityksen mukaisesti laki Merimieseläkelaitoksen asettamisesta suoritustilaan annettiinkin tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säädettyinä 8 päivänä toukokuuta 1936 (AsK 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.

V. Merikoski.