

SUOMALAISEN LAKIMIESTEN YHDISTYKSEN
JULKAISUJA N^o 5

URHO KEKKONEN

KUNNALLINEN
VAALIOIKEUS
SUOMEN LAIN MUKAAN

OTAVA

SUOMALAISEN
LAKIMIESTEN YHDISTYKSEN
JULKAISUJA
N^o 5

SUOMALAISEN LAKIMIESTEN
YHDISTYKSEN JULKAISUJA

N^o 5

URHO KEKKONEN

KUNNALLINEN VAALIOIKEUS

SUOMEN LAIN. MUKAAN

DAS KOMMUNALE WAHLRECHT
NACH FINNISCHEM RECHT

ZUSAMMENFASSUNG



HELSINGISSÄ
KUSTANNUSOSAKEYHTIÖ OTAVA

KUNNALLINEN VAALIOIKEUS SUOMEN LAIN MUKAAN

KIRJOITTANUT

URHO KEKKONEN
LAKITIETEEN KANDIDAATTI, VARATUOMARI,
HALLITUSSIHTTEERI



HELSINGISSÄ
KUSTANNUSOSAKEYHTIÖ OTAVA

KUSTANNUS-
OSAKEYHTIÖ
O T A V A N
KIRJAPAINO
HELSINGISSÄ
I 9 3 6

ISBN 978-951-855-775-6 (PDF)

ALKULAUSE

Kun saatan julkisuuteen valmistuneen osan alun perin laajemmaksi tarkoittamani tutkimuksesta, pyydän esillä kunnioitavimmat kiitokseni professori E. L. Kailalle ja professori Tapio Tarjanteelle sekä hallintoneuvos Aarne Saarialholle heidän minulle työn aikana osoittamastaan suuriarvoisesta ohjauksesta ja avusta.

Helsingissä, maaliskuulla 1936.

Tekijä.

SISÄLLYSLUETTELO.

	Sivu
<i>Alkulause</i>	V
<i>Sisällysluettelo</i>	VII
<i>Kirjallisuussluettelo</i>	XIII
<i>Lyhennyksiä</i>	XXIV

I Luku.

SUBJEKTIIVISET JULKISET OIKEUDET	1
--	---

1. Oikeus objektiivisessa ja subjektiivisessa merkityksessä s. 1. — 2. Onko olemassa subjektiivisia oikeuksia? s. 2. — 3. Oikeus ja inhimilliset tarpeet s. 3. — 4. Subjektiivinen oikeus ei ole fiktio s. 4. — 5. Objektiivinen intressi s. 5. — 6. Ns. tahtoteoria s. 5. — 7. Ns. intressiteoria s. 7. — 8. Oikeuden määrittely teleologisten tunnusmerkkien avulla s. 8. — 9. Intressin esiintyminen oikeudessa s. 9. — 10. Mitä subjektiivinen oikeus on? s. 10. — Ns. kombinaatioteoria s. 11. — 11. Objektiivisen oikeuden heijastusvaikutus s. 11. — 12. Yksityinen ja julkinen oikeus s. 13. — 13. Ns. valtateoria s. 14. — 14. Ero valtion ja oikeusjärjestyksen välillä s. 16. — 15. Mitä on subjektiivinen julkinen oikeus? s. 17. — 16. Ero subjektiivisen julkisen oikeuden ja objektiivisen oikeuden heijastusvaikutuksen välillä s. 17.

II Luku.

JULKISOIKEUDELLINEN REPRESENTATIIVINEN TOIMIELINEDUSTUS	20
---	----

1. Jaks.

TOIMIELINEDUSTUKSESTA YLEENSÄ	20
-------------------------------------	----

1. Primaärinen oikeus on ryhmän oikeutta s. 20. — 2. Ihminen on oikeussubjekti oikeusjärjestyksen voimasta s. 20. — 3. Juridinen henkilö s. 21. — 4. Juridisen henkilön tahto s. 22. — 5. Juridisen henkilön inhimillinen perusaines s. 22. — 6. Miten juridisen henkilön tahto luodaan? s. 23. — 7. Asiaksiluettavuus yhteisön jäsenten teoista s. 24. — 8. Osittainen asiaksiluettavuus s. 25. — Edustus s. 25. — 9. Pysyväinen edustus s. 26. — Juridisen henkilön toimielin s. 26. — 10. Tilapäisedustus ja toimielinedustus s. 28. — 11. Välittömät toimielimet ja välilliset toimielimet s. 30. — 12. Ero niiden välillä s. 30. — 13. Representatiiviset toimielimet s. 31. — Välitön representatiivinen toimielinedustus s. 32. — Välillinen representatiivinen toimielinedustus s. 32. — 14. Ei-representatiiviset toimielimet s. 33.

2. Jaks.

REPRESENTATIIVINEN TOIMIELINEDUSTUS VALTION TAHDONMUODOSTUKSESSA 34

1. Valtion tahdonmuodostus s. 34. — 2. Valtiovallan subjekti ja valtiovallan «kantaja» s. 35. — 3. Mikä on kansa? Poliittinen, sosiologinen ja juridinen tarkastelunäkökulma s. 35. — 4. Juridinen kansakäsité on mahdollinen s. 37. — 5. Kansa valtionkansalaisten kokonaisuutena s. 38. — Kuka on valtion kansalainen? s. 40. — 6. Mihin perustuu valtionkansalaisuus? s. 41. — 7. Valtion tahto luodaan valtion toimielinedustuksella s. 43. — 8. Kansa valtion tahdon luojana kansanäänestyksessä s. 43. — 9. Vaaleissa kansa valitsee valtion ja kansan tahdon muodostajan s. 45. — Vaaleissa ei luoda valtion tahtoa, vaan toimieliin, joka luo valtion tahdon s. 46. — 10. Kansa vaaleissa s. 48. — 11. Tasavallan presidentin vaali s. 49. — 12. Valtion välilliset representatiiviset ja valtion ei-representatiiviset toimieliimet s. 50.

3. Jaks.

REPRESENTATIIVINEN TOIMIELINEDUSTUS KUNNAN TAHDONMUODOSTUKSESSA 51

1. Kuntien hallinto perustuu kansalaisten itsehallintoon. HM 51 § s. 51. — 2. Mitä itse hallinto on? s. 51. — 3. Kunnallinen itsehallinto s. 55. — Miten se on kehittynyt? s. 55. — Valtion osuus kuntien kehitykseen s. 56. — Ero valtionhallinnon ja itsehallinnon välillä s. 57. — Kunta ei ole valtion hallintopiiri s. 57. — Saksan Gemeindeordnung s. 58. — 4. Kunnan tarkoitus ja kunnan tehtävät s. 58. — Kunnan oikeus itsehallintoon s. 59. — Eteläksalainen liberalismi s. 60. — *Gierken* germaaninen yhteisöteoria s. 60. — *Preuss* s. 61. — *Laband* s. 61. — *Rosin* s. 62. — Kunnallisasiat kunnan omia, vaikka valtion kunnalle delegeeraamia s. 63. — 5. Kunnan toimipiirin totaliteetti s. 64. — 6. Kunnallsiasiain jako vapaaehtoiisiin ja pakollisiin s. 66. — 7. Toimeksisaanti-tehtävät (*Auftragsangelegenheiten*) eivät ole itsehallintoasioita s. 67. — 8. Kunnalla itsenäinen omaisuushallinto. Taloudellinen omavastuu s. 69. — 9. Kunnalla juridisena henkilönä oma tahto s. 71. — 10. Kunnan alue. Sillä harjoittaa kunta julkista valtaa s. 71. — 11. Mitkä ovat kuntia Suomen oikeuden mukaan? Kaupunki, maalaiskunta, eri kuntana oleva kauppala s. 74. — Taajaväkinen maalaisyhdyskunta ja kauppala, joka ei ole eri kuntana s. 75. — 12. Kunta lainsäädännön ja lainkäytön harjoittajana s. 80. — 13. Kuntien oikeus itsehallintoon s. 80. — HM 51 § s. 81. — 14. Kuntien perusoikeudet s. 82. — Subjektiivinen julkinen oikeus s. 84. — 15. Onko valtiolla oikeus lopettaa kuntien itsehallinto? s. 84. — 16. Valtionvalvonta s. 85. — Lainmukaisuusvalvonta ja harkintavalvonta s. 86. — Preventiivinen ja repressiivinen valvonta s. 87. — Virkavalvonta (*Dienstaufsicht*) s. 87. — 17. Kunnan tahdonmuodostus s. 88. — Kunnalla tahdonmuodostukseen kykenevä inhimillinen perusaines s. 88. — 18. Kunnan jäsenet s. 89. — 19. Ero valtion kansalaisuuden ja kunnan jäsenyyden määrittelyssä s. 90. — 20. Äänioikeus manttaaliin pannun maan omistajain ja haltijain kuntakokouksessa s. 94. — 21. Kunnan kansalaisten kokonaisuus s. 96. — Kunnan jäsenyyden ja kansalaisuuden välinen ero s. 97. — 22. Manttaaliin pannun maan omistajain ja haltijain kuntakokous ei ole erikoiskunnan toimieliin, vaan maalaiskunnan toimieliin s. 99. — 23. Kunnan välitön representatiivinen

toimielin maalaiskunnassa: manttaalikokous s. 103. — 24. Kunnan välillinen representatiivinen toimielin: valtuusto s. 104. — Valitaan vaaleilla s. 104. — 25. Kunta: määritelmä s. 105. — 26. Kunnallinen äänioikeus ja kunnallinen vaalioikeus s. 106.

III Luku.

VAALI KUNNAN TAHDONMUODOSTUKSEN KEINONA 107

1. Vaali kunnan tahdonmuodostuksen keino ja kunnan tahdonmuodostajan luomis-keino s. 107. — 2. Mitä vaali on? s. 108 — 3. Kansanvaalit ja toimielinvaalit s. 110. — *Jellinekin* määritelmä s. 111. — Vaalin ja nimityksen välinen ero s. 112. — Vaalisubjekti s. 112. — Vaaliobjekti s. 112. — 4. Kunnallinen kansanvaali s. 113. — 5. Valmistavat toimenpiteet s. 113. — Vaalin määrääminen s. 113. — Vaaliviranomaisten määrääminen s. 115. — Vaalioikeutettujen toteaminen s. 115. — Vaaliehdokkaiden asettaminen eli esivaali s. 115. — Vaalista ilmoittaminen ja käytännölliset toimenpiteet vaalia varten s. 117. — 6. Varsinainen vaali s. 117. — Vaalitoimitus s. 117. — Äänestys ja äänestäminen s. 118. — Vaalitoimituksen julkisuus s. 118. — Vaalin tuloksen määrääminen s. 120. — 7. Vaali on konstitutiivinen hallintotoimi. Se on välitön ja suhteellinen s. 120.

IV Luku.

VAALIOIKEUS 121

1. Vaalioikeus on osanotto-oikeus kansanvaaliin s. 121. — 2. *Labandin* käsitys vaalioikeudesta s. 121. — 3. *Jellinekin* käsitys vaalioikeudesta s. 122. — 4. Luontaisoikeudellinen käsitys s. 123. — 5. *O. Mayerin* käsitys vaalioikeudesta s. 124. — 6. Vaalioikeus ei ole yksinomaan julkisessa intressissä perustettu s. 125. — *Jellinekin* kannan tarkastelua s. 126. — 7. Vaalioikeus aineellisessa ja muodollisessa mielessä s. 129.

V Luku.

KUNNALLINEN VAALIOIKEUS (AINEELLINEN VAALIOIKEUS) 130

1. Jaks o.

YLEISIÄ NÄKÖKOHTIA 130

1. Mitä kunnallinen vaalioikeus on? s. 130. — 2. Vaalioikeuden yleisyys ja yhtäläisyys s. 131. — 3. Vaalioikeuden yleiset edellytykset ja menetysperusteet s. 133.

2. Jaks o.

VAALIOIKEUDEN YLEISET EDELLYTYKSET 137

1. Mitkä ne ovat? s. 137. — *Ns.* yleispätevät edellytykset ja «liikkuva» vaalioikeusedellytysten ryhmä s. 137.

Kunnan jäsenyys.

1. Historiallista katsausta s. 138. — 2. Kunnan jäsenyyden määrittely mkl. 3 ja kkl. 3 §:ssä asunnon ja kotipaikan perusteella s. 142. — 3. Laillinen henkilökirjoituspaikka. Se määrää kunnan jäsenyyden s. 143. — 4. Köyhäinhuoltolaisen henkilökirjoituspaikka s. 146. — Köyhäinhoidollinen kotipaikkaoikeus

ja henkikirjoituspaikka s. 148. — 5. Voiko asuntoon ja kotipaikkaan perustuva kunnan jäsenyys vaihtua vuoden kuluessa? s. 157. — 6. Kunnan jäsenyyttä koskevat säännökset *de lege ferenda* s. 158. — 7. Kunnan jäsenyys pakollinen s. 159. — 8. Kunnan jäsenyys kiinteistön omistamisen perusteella s. 160. — 9. Kunnan jäsenyys elinkeinon harjoittamisen perusteella s. 161. — 10. Poikkeus, jossa kunnallinen vaalioikeus ei edellytä kunnan jäsenyyttä s. 162.

Luonnollinen henkilö.

1. Tämän edellytyksen periaatteellinen merkitys s. 162. — 2. Historiallista katsausta s. 164.

Suomen kansalaisuus.

1. Ulkomaalainen kunnan jäsen ei ole vaalioikeutettu s. 168. — 2. Miten Suomen kansalaisuus määräytyy? s. 169.

Ennen vaalivuoden alkua täytetty 21 vuoden ikä.

1. Tämän edellytyksen periaatteellinen merkitys s. 170. — 2. Ikäraja ja miten ikä todetaan s. 171.

Hengillekirjoitettuna oleminen.

1. Tämän edellytyksen periaatteellinen merkitys s. 172. — 2. Historiallista katsausta s. 172. — 3. Valtiollinen vaalioikeus edellyttää laillista henkikirjoitusta s. 175. — 4. Kunnallinen vaalioikeus edellyttää tosiasiallista henkikirjoitusta s. 177. — Mistä eroavaisuus johtuu? s. 177. — 5. Milloin toimitetusta henkikirjoituksesta on kysymys? s. 181. — 6. Virheellisesti hengillekirjoitettu, joka ei ole kunnan jäsen, ei ole vaalioikeutettu s. 182. — 7. Mutta on vaalioikeutettu, jos on jäsen esim. kiinteistön omistamisen perusteella s. 183.

Laillinen asunto ja kotipaikka kunnassa viiden vuoden ajan.

1. Edellytys voimassa ainoastaan Ahvenanmaan maakunnassa s. 184. — 2. Miten tulkittava? s. 184.

3. Jaksot.

VAALIOIKEUDEN MENETYSPERUSTEET 186

1. Niiden luonne s. 186. — 2. Mitkä ne ovat? s. 188.

Holhouksenalaisuus.

1. Ketkä ovat holhouksenalaisia? s. 189. — 2. Köyhäinholitolaisen holhouksenalaisuus s. 190. — 3. Holhouksenalaisuudesta ilmoittaminen s. 191.

Kunnallisten verojen suorittamatta jättäminen.

1. Tämän perusteen periaatteellinen merkitys s. 192. — 2. Historiallista katsausta s. 193. — 3. Mitä kunnalle maksettavia suorituksia kunnallista vaalioikeutta varten otettava huomioon? s. 194. — 4. Kunnallisen jaoituksen muutoksen vaikutus s. 198. — 5. Taajaväkiselle maalaisyhdyskunnalle ja kauppa-

lalle, joka ei ole eri kuntana, maksettavat verot s. 198. — 6. Kahden lähinnä edellisen vuoden aikana maksettavat verot s. 199. — Milloin vero on maksamatta oleva? s. 201. — Verotuksesta tehdyn valituksen vaikutus s. 201. — Varattomuudesta aiheutunut maksamatta jättäminen s. 202. — Maksamatta jättäminen kohdistuu ainoastaan siihen, jonka nimissä verot ovat olleet s. 202.

Täyden köyhäinhoidon varassa oleminen.

1. Historiallista katsausta s. 203. — 2. Millaista köyhäinhoidon tulee olla? s. 203. — Onko työlaitoksessa annettu hoito tässä tarkoitettua köyhäinhoitoa? s. 204. —

Kansalaisluottamuksen puute.

1. Milloin henkilö on kansalaisluottamusta vailla, kelvoton maan palvelukseen tai kelvoton toisen asiaa ajamaan? s. 205.

Vaalivapauden häirintä.

1. Milloin se aiheuttaa vaalioikeuden menetyksen? s. 207.

Vaalikelpoisuus ja vaalioikeus s. 209.

VI Luku.

AINEELLISEN VAALIOIKEUDEN TOTEAMINEN 210

Aineellisen vaalioikeuden toteamisen tarkoitus.

1. Aineellinen ja muodollinen hallinto-oikeus s. 210. — 2. Vaaliin osanoton rajoittamisen tarkoitus s. 210. — 3. Vaalioikeuden toteaminen itse vaalitoimituksessa s. 211. — 4. Vaalioikeuden ennakkollinen toteaminen s. 212.

Toteamisen menettely.

1. Hallintotoimi s. 213. — 2. Konstitutiiviset ja deklaratoriset oikeustoimet s. 214. — 3. Konstitutiiviset ja deklaratoriset hallintotoimet s. 216. — Vaalioikeuden ennakkollinen toteaminen on deklaratorinen hallintotoimi s. 216. — Vaaliluettelon laatiminen hallintotoimena s. 217. — 4. Aineellinen ja muodollinen vaalioikeus s. 217. — 5. Pysyvät ja ei-pysyvät vaaliluettelot s. 219. — 6. Kunnallisen vaaliluettelon historiallinen kehitys Suomessa s. 219. — 7. Kunnallinen vaaliluettelo on ei-pysyväinen s. 221. — 8. Kunnan jakaminen äänestysalueisiin s. 223. — Sen suorittaa valtuusto s. 224. — Poikkeuksia s. 224. — Jaoituksen muutoksen vaikutus s. 225. — 9. Vaaliluettelon valmistaminen: maalaiskunnassa vaalilautakunnan ja kaupungissa maistraatin tehtävä s. 226. — Kauppalassa sen tekee vaalilautakunta s. 226. — Vaaliluettelon valmistaminen taajaväkisessä maalaisyhdyskunnassa s. 228. — Vaaliluettelot uudessa kaupungissa ja maalaiskunnassa s. 228. — Vaaliluettelot kunnallisen jaoituksen muuttuessa s. 228. — 10. Vaaliluettelon laatiminen s. 229. — Henkikirjoittajan lähetettävä luettelo s. 229. — Mikä vaaliluettelo on Suomen lain mukaan? s. 231. — 11. Minkä ajankohdan mukaan vaaliluettelo laaditaan? s. 231. — 12. Mitä seikkoja yleisten edellytysten osalta on otettava huomioon vaaliluettelon laatimisen yhteydessä? s. 235. — 13. Samoin menety-

perusteiden osalta yleensä s. 239. — Verojen maksamatta jättämisen tarkastaminen vaaliluetteloa valmistettaessa s. 239. — Sama kauppalassa ja taajaväkisessä maalaisyhdykskunnassa s. 241. — 14. Vaalilautakunnan velvollisuus hankkia tietoja vaaliluetteloon merkittävien henkilöiden oloista s. 242. — 15. Vaaliluettelon allekirjoittamisen merkitys s. 243. — Aakkosellinen luettelo s. 244. — 16. Miten vaaliluettelo laaditaan, kun vaalit kumottu vaaliluettelon valmistamistavan virheellisyyden vuoksi? s. 245. — 17. Oikaisumenettely vaaliluetteloa vastaan s. 247. — 18. Vaaliluetteloiden esillepano s. 248. — 19. Oikaisuvaatimuksen tekemisestä vaaliluetteloa vastaan s. 250. — 20. Kuka saa tehdä oikaisuvaatimuksen? s. 251. — Millä perusteella oikaisuvaatimus saadaan tehdä? s. 252. — 21. Miten se on tehtävä? s. 255. — 22. Oikaisuvaatimuksen tiedoksianto s. 257. — 23. Eräitä oikaisuvaatimuksen käsittelyssä vartenotettavia muodollisia seikkoja s. 258. — 24. Mikä ajankohta määräävä vaalioikeuteen vaikuttavien muutosten huomioonottamiseksi? s. 259. — 25. Virallisuusperiaate vaaliluettelon valmistamisessa s. 261. — 26. Vaaliluettelon lainvoimaisuus s. 262. — 27. Lainvoimaisuustodistuksen merkitseminen s. 264. — 28. Vaaliluettelon laatimista ja kunnallisen vaalioikeuden luonne s. 265.

VII Luku.

AIINEELLISEN VAALIOIKEUDEN OIKEUSSUOJA 267

1. Hallinto-oikeudellinen lainkäyttö s. 267. — 2. Vaalioikeuden oikeussuoja s. 268. — Oikaisumenettely ei ole hallinto-oikeudellista lainkäyttöä s. 269. — 3. Kuka saa valittaa vaalilautakunnan päätöksestä? s. 269. — Miten valitus on tehtävä? s. 271. — Maaherran päätöksestä valittaminen s. 271. — 4. Mihin ajankohtaan saakka otetaan huomioon vaalioikeuteen vaikuttavien muutosten tapahtuminen? s. 272. — 5. Mitä päätöstä tulee vaalissa noudattaa, jos valitusta ei ehditty lainvoimaisesti ratkaista? s. 274. — 6. Vaaliluetteloiden laillisuus voi vaalien jälkeenkin joutua valmistamisessa tapahtuneen muotovirheen vuoksi tutkittavaksi s. 275. — 7. Missä tapauksissa vaali voidaan sillä perusteella kumota s. 277. — Selonteko lisälmen kaupunkiseurakunnan kirkkoherranvaalia koskevasta asiasta s. 278. — 8. Sisällössä virhe, joka saattoi vaikuttaa vaalien tulokseen s. 280. — 9. Prosessuaalinen kantelu vaaliluetteloa vastaan s. 283.

VIII Luku.

MUODOLLINEN VAALIOIKEUS, SEN KÄYTTÄMINEN JA OIKEUSSUOJA 286

1. Muodollisen vaalioikeuden suoja s. 286. — 2. Vaaliin kutsuminen s. 286. — Vaalitoimituksen aika ja paikka s. 287. — Vaalilipun saattaminen vaalioikeutettujen tiedoksi s. 288. — 3. Vaalioikeuden esteettömän käyttämisen turvaaminen s. 288. — 4. Vaaliluettelo vaalitoimituksen muuttamattomasti noudatettava perusta s. 289. — 5. Äänestäminen s. 291. — 6. Vaalisalaisuus s. 292. — Vaalisalaisuus todistajankuulustelussa s. 296. — Vaalirikos s. 297. — 7. Vaalin tuloksen määrääminen s. 299. — 8. Valitsijayhdistyksen perustaminen s. 299. — 9. Muodollisen vaalioikeuden sisältö s. 300. — 10. Vaalivalitus s. 301.

ZUSAMMENFASSUNG 303

KIRJALLISUUSLUETTELO.

- Adamowich, Ludwig*, Grundriss des österreichischen Staatsrechtes (Verfassungs- und Verwaltungsrechtes). Zweite, neuarbeitete Auflage. Wien 1932.
- Affolter, A.*, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts. Zürich.
- Ahava, Iivar*, Suomen Suuriruhtinaanmaan valtiopäiväjärjestys ja Eduskunnan työjärjestys. Porvoo 1914. (Valtiopäiväjärjestys.)
- Ahla, Eino J.*, Tasavallan presidentin vaalia koskeva lainsäädäntö. Helsinki 1924.
- Alanen, Aatos*, Hätävarjelus yksityisen käyttämänä oikeussuojakeinona. Yliopistollinen väitöskirja. Helsinki 1925.
- Anderssen, Walter*, Das subjektive Recht. Grünhuts Zeitschrift Bd 38. Wien 1911.
- Anschütz, Gerhard*, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. 2., unveränderte Auflage. Berlin 1921.
- Die Verfassungs-Urkunde für den Preussischen Staat. Vom 31. Januar 1850. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis. Berlin 1912.
- Anschütz, Gerhard—Thoma, Richard*, Handbuch des Deutschen Staatsrechts. Das öffentliche Recht der Gegenwart. Band 28 und 29. Tübingen 1930—1932. (Anschütz-Thoma Handbuch.)
- Arndt, Adolf*, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. Berlin 1901.
- Die Verfassung des Freistaats Preussen. Vom 30. November 1920. Berlin und Leipzig 1921. (Preussische Verfassung.)
- Ball, K.*, Das materielle Wahlprüfungsrecht, seine Entwicklung und seine Rechtsgrundsätze. Berlin 1931.
- Baumgarten, Arthur*, Die Wissenschaft vom Recht und ihre Methode I—II. Tübingen 1920, 1922.
- Bernatzik*, Die juristischen Persönlichkeit der Behörden. Zugleich ein Beitrag zur Theorie der juristischen Personen. AföR V ss. 169—318.
- Berolzheimer, Fritz*, System der Rechts- und Wirtschaftsphilosophie. Dritter Band. Philosophie des Staates samt den Grundzügen der Politik. München 1906. (System.)
- Bierling, Ernst Rudolf*, Zur Kritik der juristischen Grundbegriffe I—II. Gotha 1877, 1883. (Kritik.)
- Juristische Prinzipienlehre I—IV. Freiburg i. B. und Leipzig und Tübingen. 1894—1905.
- Binder, Julius*, Der deutsche Volksstaat. Recht und Staat. 110. Tübingen 1934.
- Grundlegung zur Rechtsphilosophie. Beiträge zur Philosophie und ihrer Geschichte. 4. Tübingen 1935.
- Rechtsbegriff und Rechtsidee. Leipzig 1915.
- Philosophie des Rechts. Berlin 1925.
- Blodig, Hermann*, Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff. Wien und Leipzig 1894. (Blodig.)

- Blomberg, H.*, Den nordiska förvaltningsrätten. Allmänna delen. Nordisk retsencyklopaedi. V. Kjøbenhavn 1887.
- Bluntschli, J. C.*, Allgemeines Staatsrecht. Sechste Auflage. Stuttgart 1885.
- Boisman, A. W.*, Om rättskontrollerna i den svensk-finska civila inre förvaltningen med särskildt afseende å I. Den judiciella själfstyrelsen i häradet (domsagan) eller det svensk-finska »self government». Akademisk afhandling. Helsingfors 1908.
- Bornhak, Conrad*, Preussisches Staatsrecht. I—II. Zweite Auflage. Breslau 1911—1912.
- Grundriss des Verwaltungsrechts in Preussen und dem Deutschen Reiche. Dritte durchgesehene Auflage. Leipzig 1911.
- Das Italienische Staatsrecht des Faschismus. Leipzig 1934.
- von Brauchitsch, Max*, Verwaltungsgesetze für Preussen. Neu herausgegeben von B. Drews und G. Lassar. 7. Bd. 19. Auflage. Berlin 1930.
- Braunias, Karl*, Das parlamentarische Wahlrecht. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht. Heft 18 u. 18 a. Berlin und Leipzig 1932.
- Brause, Hermann*, Der Begriff der Selbstverwaltung in Deutschland. Erlanger Dissertation. Erlangen 1900.
- Brockhausen, Karl*, Die österreichische Gemeindeverordnung (Grundgedanken und Reformideen). Wien 1905.
- Broms, E.*, Studier rörande det svenska landstinget. Akademisk avhandling. Stockholm 1930.
- Bruck, Ernst*, Die Gemeindeordnung für Elsass-Lothringen vom 6. Juni 1895. 2. Auflage. Strassburg 1905.
- Brusewitz, A.*, Typologische Verfassungsstudien. I. Gewaltenteilung und Demokratie in der konstitutionellen Entwicklung. Öffentlich-rechtliche Vorträge und Schriften. Heft 2. Königsberg 1930.
- Burckhardt, W.*, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874. Bern 1914.
- Bühler, Otlmar*, Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung. Berlin, Stuttgart, Leipzig 1914.
- Cahn, Ernst*, Das Verhältnisswahlssystem in den Kulturstaaten. Berlin 1909.
- Caselius, Ilmari*, Omistajankiinnityksestä Suomen oikeuden mukaan. Yliopistollinen väitöskirja. Helsinki 1924.
- Cederberg, Lauri*, Prokura Suomen lain mukaan. Yliopistollinen väitöskirja. Helsinki 1915.
- Crome, Carl*, System des Deutschen Bürgerlichen Rechts I Bd. Tübingen und Leipzig 1900.
- Dantscher von Kollesberg, Theodor*, Die politischen Rechte der Untertanen. I—III. Wien 1888.
- Dernburg, Heinrich*, Das bürgerliche Recht des deutschen Reiches und Preussens. I Bd. 3. Auflage. Halle a. S. 1906.
- Düllweiler, Max*, Das Stimmrecht in der Schweiz. Systematische Darstellung des eidgenössischen und kantonalen Rechts. Zürcher Diss. Affoltern 1907.
- Dyroff, W.*, Kommentar zum bayerischen Verwaltungsgesetz. 5. Auflage. München 1917.
- Ekström, F. W.*, Privaträttens allmänna läror. Utgiven av Einar Cavinus. Helsingfors 1921—1922. (Ekström.)
- Elzbacher, Paul*, Die Handlungsfähigkeit nach deutschem bürgerlichem Recht. I Bd. Berlin 1903.
- Enzyklopädie der Rechtswissenschaft in systematischer Bearbeitung. Begründet von Dr. Franz von Holtzendorff. Herausgegeben von Geh. Justizrat Dr. Josef Kohler.

- Siebente, der Neuarbeitung zweite Auflage. IV Band. München, Leipzig, Berlin 1914.
- Epstein, Leo*, Die Wahlordnung in die Landes- und Bezirksvertretungen mit den dazu gehörigen Gesetzen usw. Stiepels Gesetz-Sammlung des tschechkoslowakischen Staates. Reichenberg 1928.
- Erich, Rafael*, Suomen valtio-oikeus. I—II. Helsinki 1924—1925. (Erich.)
- Muutamia Valtiopäiväjärjestyksen ja Vaalilain säännösten aiheuttamia kysymyksiä. Lakimies 1909 ss. 221—234.
- Fehr Hans*, Oikeus ja todellisuus. Katsaus oikeusmuotojen syntymiseen ja häviämiseen. Suomentanut Alli Haataja. Porvoo, Helsinki 1932.
- Festgabe der Berliner juristischen Fakultät für Otto Gierke zum Doktor-Jubiläum 21. August 1910. I Bd. Breslau 1910. (Festgabe für Otto Gierke.)
- Festgabe der Göttinger Juristen-Fakultät für Rudolf von Ihering zum fünfzigjährigen Doktor-Jubiläum. Leipzig 1892.
- Festgabe für Fritz Fleiner zum 60. Geburtstag 24. Januar 1927. Tübingen 1927.
- Festgabe für Paul Laband zum fünfzigsten Jahrestage der Doktor-Promotion dargebracht von W. von Calker etc. I—II. Staatsrechtliche Abhandlungen. Tübingen 1908.
- Festschrift für Ernst Zitelmann zu seinem 60. Geburtstage überreicht von Verehrern und Schülern. München und Leipzig 1913.
- Festschrift Otto Gierke zum siebzigsten Geburtstag dargebracht von Schülern, Freunden und Verehrern. Weimar 1911.
- Festskrift för Professorn, jur. utr. Dr. Otto Hjalmar Granfelt. Utgiven av Juridiska Föreningen i Finland. Helsingfors 1934.
- Finger, August*, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. Stuttgart 1923.
- Fleiner, Fritz*, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts. 8. neuarb. Auflage. Tübingen 1928. (Fleiner.)
- Forsman, Jaakko*, Suomen lainsäädännön historia. Sen pääpiirteet. Edellinen osa. Helsinki 1896.
- Forssell, Hans*, Nya mantalskrifningsförrordningen. Nytt juridiskt arkiv. Afd. II. Nittonde Årgången. Stockholm 1894.
- Freund, Ernst*, Da öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika. Das öffentliche Recht, der Gegenwart. Band XII. Tübingen 1911.
- Frey, Alexander*, Skiljemannainstitutet enligt finsk civilprocessrätt. Akademisk afhandling. Helsingfors 1911.
- Friedrichs, Karl*, Der Allgemeine Teil des Rechts. Eine Darstellung der gemeinsamen Lehren des öffentlichen und privaten Rechts. Berlin und Leipzig 1927.
- von Gareis, Karl*, Rechtsenzyklopädie und Methodologie als Einleitung in die Rechtswissenschaft. Fünfte, neu bearbeitete Auflage mit Zusätzen von Dr. Leopold Wenger. Giessen 1920.
- von Gerber, Carl Friedrich*, Grundzüge des deutschen Staatsrechts. Dritte Auflage. Leipzig 1880.
- Gerber, Hans*, Der staatstheoretische Begriff der Repräsentation in Deutschland zwischen Wiener Kongress und Märzrevolution. Diss. Bonn. Neunkirchen-Saar 1929.
- Die staatsrechtliche Grundlinien des neuen Reiches. Recht und Staat. 105. Tübingen 1933.
- Gierke, Otto*, Das deutsche Genossenschaftsrecht I—IV. Berlin 1868, 1873, 1881, 1913. (Genossenschaftsrecht.)

- Gierke, Otto*, Deutsches Privatrecht. I. Systematisches Handbuch der deutschen Rechtswissenschaft, herausgegeben von Dr. Karl Binding. II Abt. 3 I. Leipzig 1895.
- Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtssprechung. Berlin 1887.
- Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien. Zweite durch Zusätze vermehrte Ausgabe. Breslau 1902.
- Giese, Friedrich*, Die Grundrechte. Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht. 1, 2. Tübingen 1905.
- Die Reichsverfassung vom 11. August 1919. Siebente Auflage. Berlin 1926.
- Giese, Fr., Neuviem, Erh., Cahn, Ernst*, Deutsches Verwaltungsrecht. Berlin & Wien 1930.
- Glum, Friedrich*, Selbstverwaltung der Wirtschaft. Eine öffentlich-rechtliche Studie. Berlin 1925.
- Der deutsche und französische Reichswirtschaftsrat. Ein Beitrag zu dem Problem der Repräsentation der Wirtschaft im Staat. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht. Heft 12. Berlin und Leipzig 1929.
- Gluth, Oskar*, Die Lehre von der Selbstverwaltung im Lichte formaler Begriffsbestimmung. Wien 1887.
- Gneist, Rudolf*, Verwaltung Justiz Rechtsweg. Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen. Berlin 1869.
- Der Rechtsstaat. Berlin 1872.
- Granfält, Otto Hjalmar*, Lärobok i straffprocessrätt. Första häftet. Helsingfors 1925.
- Gullstrand, R.*, Bidrag till den svenska sockensjälvstyrelsens historia under 1600-talet. Stockholm 1923.
- Gumplowicz, Ludwig*, Die soziologische Staatsidee. Zweite, vermehrte Auflage. Innsbruck 1902.
- Hagerup, F.*, Oikeus ja kulttuuri XIX vuosisadalla. Suomentanut M. A. Hovila. Suomalaisen Lakimiesten Yhdistyksen suomennoksia II. Porvoo 1923.
- Hagman, Konrad*, Sveriges kommunallagar. Stockholm 1911.
- Hammar skjöld, C. G.*, Kommunallagarna av den 21 mars 1862. Nionde upplagan. Stockholm 1926.
- Hartung, Fritz*, Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zum Gegenwart. Grundriss der Geschichtswissenschaft. Reihe II Abt. 4. 2. Auflage. Leipzig, Berlin 1922.
- Hatschek, Julius*, Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts. Siebente und achte veränderte Auflage herausgegeben von Dr. Paul Kurtzig. Leipzig 1931. (Verwaltungsrecht.)
- Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches. Erster Teil. Berlin und Leipzig 1915. (Parlamentsrecht.)
- Einleitung in das öffentliche Recht. Einführung in die Rechts- und Wirtschaftswissenschaft Bd 2. Leipzig 1926.
- Englisches Staatsrecht mit Berücksichtigung der für Schottland und Irland geltenden Sonderheiten. I—II. Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart in Monographien. IV, II, 4, I. Tübingen 1905—06.
- Deutsches und Preussisches Staatsrecht I—II. 2. Auflage, neuarb. und hrsg. von Dr. Paul Kurtzig. Berlin 1930. (DuPrStR.)
- Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung. Leipzig 1898. (Die Selbstverwaltung.)
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich*, Grundlinien der Philosophie des Rechts. Neu herausgegeben von Georg Lasson. Philosophische Bibliothek Bd 124. Leipzig 1911.

- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich*, Vorlesungen über die Philosophie der Weltgeschichte. Vollständig neue Ausgabe von Georg Lasson. Leipzig 1917.
- Helffritz, Hans*, Grundriss des preussischen Kommunalrechts. Die Selbstverwaltung in Wissenschaft und Praxis. Zweites Heft. Zweite, umgearbeitete und erweiterte Auflage. Berlin 1927. (Grundriss.)
- Die Vertretung der Städte und Landgemeinden nach aussen in dem Gemeinderecht der östlichen Provinzen Preussens. Berlin 1916.
- Heller, Hermann*, Die Gleichheit in der Verhältniswahl nach der Weimarer Verfassung. Berlin und Leipzig 1929.
- Die Souveränität. Ein Beitrag zur Theorie des Staats- und Völkerrechts. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht. Heft 4. Berlin und Leipzig 1927.
- Staatslehre herausgegeben von Gerhart Niemeyer. Leiden 1934.
- Hellmuth, Günther*, Die Technik der politischen Wahlen. Berlin 1930.
- Helmreich—Rock*, Handausgabe der Bayerischen Gemeindeordnung für die Landesteile diesseits des Rheins vom 29. April 1869 mit Erläuterungen herausgegeben von Dr. Karl Helmreich und Dr. Kurt Rock. Ansbach 1915.
- Hermanson, Robert*, Finlands statsförfattningsrätt i korthet. Helsingfors 1924.
- Om Finlands ständer, deras förhållande till monarken och till folket. Helsingfors 1884.
- Anteckningar enligt professor R. Hermansons föreläsningar öfver Finlands statsförfattningsrätt. Första häften. Andra, af förf. sjelf genomgångna, upplagan. Helsingfors 1894. (Anteckningar.)
- Hermanson, R. F.*, Anteckningar enligt professor R. F. Hermansons föreläsningar öfver inhemsk förvaltningsrätt med tillstånd af föreläsaren utgifna af Hj. Nyqvist. I—II. Helsingfors 1898, 1900. (Inhemsk förvaltningsrätt.)
- Herrmann, Karl*, Die Grundlegung des öffentlichen Rechts. Berlin 1931.
- Herrnritt, Rudolf Hermann*, Österreichisches Verwaltungsrecht. Ein Grundriss der Rechtstheorie und Gesetzgebung der inneren Verwaltung. Tübingen 1925.
- Grundlehren des Verwaltungsrechtes. Tübingen 1921. (Verwaltungsrecht.)
- Holliger, Jakob*, Das Kriterium des Gegensatzes zwischen dem öffentlichen Recht und dem Privatrecht. Zürcher Dissertation. Affoltern a. A. 1904.
- Honkasalo, Brynolf*, Vahvistuskanneoikeudesta ja sen edellytyksistä Suomen oikeuden mukaan. I. Aineelliset edellytykset. Yliopistollinen väitöskirja. Helsinki 1928.
- von Ihering, Rudolf*, Geist des römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung. Fünfte unveränderte Auflage. Leipzig 1906. (Geist.)
- Itkonen, Rieti*, Kunnallislait selitettynä. Neljäs, täydennetty ja uusittu painos. Porvoo, Helsinki 1935.
- Jagow—Herre*, Politisches Handwörterbuch. Unter redaktioneller Mitwirkung von Kurt Jagow herausgegeben von Paul Herre. I—II. Leipzig 1923.
- von Jan, Heinrich*, Die wahlrechtlichen Bestimmungen der Bayerischen Gemeinde-, Bezirks- und Kreisordnung. Erläutert von Heinrich von Jan. München 1928.
- Jebens, A. W.*, Die Stadtverordneten. 2. Auflage. Berlin 1905.
- Jellinek, Georg*, Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte. Ein Beitrag zur modernen Verfassungsgeschichte. Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen I, 3. Zweite, erweiterte Auflage. Leipzig 1904.
- Allgemeine Staatslehre. Dritte Auflage unter Verwertung des handschriftlichen Nachlasses durchgesehen und ergänzt von Dr. Walter Jellinek. Zweiter anastatischer Neudruck der Ausgabe von 1914. Berlin 1920. (Staatslehre.)

- Jellinek, Georg*, Ausgewählte Schriften und Reden. I—II. Berlin 1911.
- System der subjektiven öffentlichen Rechte. Zweite durchgesehene und vermehrte Auflage. Anastatischer Neudruck der Ausgabe von 1905. Tübingen 1919. (System.)
- Jellinek, Walter*, Verwaltungsrecht. Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft XXV. Berlin 1928.
- Der fehlerhafte Staatsakt und seine Wirkungen. Eine verwaltungs- und prozessrechtliche Studie. Tübingen 1908.
- Jerusalem, Franz W.*, Gemeinschaft und Staat. Recht und Staat. 74. Tübingen 1930.
- Jèze, Gaston*, Das Verwaltungsrecht der Französischen Republik. Das öffentliche Recht der Gegenwart. Band XXIII. Tübingen 1913.
- Kaila, Eino*, Persoonallisuus. Helsinki 1934.
- Kaila, El.*, Oikeuslogiikka. I. Muodollinen oikeuslauseoppi. Yliop. väitöskirja. Helsinki 1924. — Tekijä on hyväntahtoisesti antanut teoksen painamattoman toisen osan käsikirjoituksena käytettäväksi (Kaila I—II).
- Kaira, Kaarlo*, Suomen kansalaisuuden saamisesta ja menettämisestä. Porvoo 1930.
- Valtiosopimuksista, niiden tekemisestä ja oikeudellisesta vaikutuksesta. Helsinki 1932.
- Kaisenberg, Georg und Hans Freiherr von Welser*, Reichswahlgesetz und Gesetz über die Wahl des Reichspräsidenten nebst Reichswahlordnung. Berlin 1920.
- Kaufmann, Erich*, Zur Problematik des Volkswillens. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht. Heft 17. Berlin und Leipzig 1931.
- Kaufmann, Felix*, Die Kriterien des Rechts. Eine Untersuchung über die Prinzipien der juristischen Methodenlehre. Tübingen 1924.
- Logik und Rechtswissenschaft. Grundriss eines Systemes der reinen Rechtslehre. Tübingen 1922.
- Kekkonen, Urho*, Kunnallisvaaleja koskeva lainsäädäntö selitettynä. Jyväskylä ja Helsinki 1933 (Kekkonen).
- Kelsen, Hans*, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre entwickelt aus der Lehre vom Rechtssatze. Tübingen 1923. (Hauptprobleme.)
- Allgemeine Staatslehre. Berlin 1925.
- Kommentar zur österreichischen Reichsratswahlordnung (Gesetz vom 26. Jänner 1907). Wien 1907.
- Kernstock, Otto*, Handbuch der Gemeindeverwaltung in Niederösterreich. Wien 1931.
- Koellreutter, Otto*, Grundriss der Allgemeinen Staatslehre. Tübingen 1933. (Grundriss.)
- Vom Sinn und Wesen der nationalen Revolution. Recht und Staat. 101. Tübingen 1933.
- Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtssprechung im modernen England. Eine rechtsvergleichende Studie. Tübingen 1912.
- Der nationale Rechtsstaat zum Wandel der deutschen Staatsidee. Recht und Staat. 89. Tübingen 1932.
- Kohler, Josef*, Einführung in die Rechtswissenschaft. Leipzig 1919.
- Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts. I Halb Bd. Berlin 1904.
- Kormann, Karl*, Einführung in die Praxis des Verwaltungsrechts. Heft 1. Hannover 1914. (Einführung.)
- Grundzüge eines allgemeinen Teils des öffentlichen Rechts. Hirths Annalen 1911—1912.
- System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte. Verwaltungs- und prozessrechtliche Untersuchungen zum allgemeinen Teil des öffentlichen Rechts. Berlin 1910. (System.)

- von Krazeisen, Karl*, Das bayerische Landtagswahlgesetz vom 9. April 1906 mit den Vollzugsvorschriften vom 3. Dezember 1911. II Aufl. München 1912.
- Kulisch, Max*, Beiträge zum österreichischen Parlamentsrecht. Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen. II, 2. Leipzig 1900.
- Köttgen, Arnold*, Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie. Berlin und Leipzig 1928.
- Laband, Paul*, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Fünfte, neuarbeitete Auflage. I—IV. Tübingen 1911—1913. (Laband.)
- Laforet—von Jan—Schattenfroh*, Die Bayerische Gemeindeordnung. Erläutert von Dr. W. Laforet, H. von Jan, M. Schattenfroh. Bd I. München, Berlin und Leipzig 1931.
- Layer, Max*, Prinzipien des Enteignungsrechtes. Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen III. Leipzig 1902.
- Leibholz, Gerhard*, Das Wesen der Repräsentation unter besonderer Berücksichtigung des Repräsentativsystems. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht. Heft 13. Berlin und Leipzig 1929. (Leibholz.)
- Zu den Problem des faschistischen Verfassungsrechts. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht. Heft 11. Berlin und Leipzig 1928.
- Lenel, Otto*, Über Ursprung und Wirkung der Exceptionen. Heidelberg 1876.
- von Leyden, Victor*, Das preussische Gemeindewahlrecht seit der Staatsumwälzung. Berlin 1925. (Leyden.)
- Liermann, Hans*, Das deutsche Volk als Rechtsbegriff im Reichs-Staatsrecht der Gegenwart. Berlin und Bonn 1927.
- Loening, Edgar*, Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechts. Leipzig 1884.
- Loening, Richard*, Über Wurzel und Wesen des Rechts. Jena 1907.
- Loewenstein, Karl*, Volk und Parlament nach der Staatstheorie der französischen Nationalversammlung von 1789. München 1922.
- Luschka, H.*, Die Verhältniswahl im deutschen Verwaltungsrecht. Freiburger Abhandlungen aus dem Gebiete des öffentlichen Rechts. Heft V. Karlsruhe i. B. 1905.
- Malmgren, Robert*, Sveriges författning. En lärobok i svensk statsrätt. I. Första och andra häftet. Malmö 1929, 1932.
- Matthias, Max*, Die städtische Selbstverwaltung in Preussen. 2. Auflage. Berlin 1912.
- Mayer, Otto*, Deutsches Verwaltungsrecht I—II. Dritte Auflage. Systematisches Handbuch der Deutschen Rechtswissenschaft. Sechste Abteilung, erster Band. München und Leipzig 1924. (O. Mayer.)
- Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen. Das öffentliche Recht der Gegenwart IX. Tübingen 1909.
- von Meier, E.*, Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preussens im XIX Jahrhundert. Leipzig 1907.
- Melander, Gustaf*, Innebördn af uttrycket »gemensamma ordnings- och hushållnings-angelegenheter» i § 1 af förordningen den 21 mars 1862 om kommunalstyrelse på landet och om kommunalstyrelse i stad. Profföreläsning. Uppsala 1910.
- Merikoski, V.*, Hallinto-oikeudellinen tutkimus yhdistymisvapaudesta. Yliopistollinen väitöskirja. Helsinki 1935.
- Merkel, Adolf*, Hinterlassene Fragmente und Gesammelte Abhandlungen. I. Teil Fragmente zur Sozialwissenschaft. Strassburg 1898.
- Merkl, Adolf*, Die Verfassung der Republik Deutschösterreich. Wien und Leipzig 1919.

- Meyer, Georg*, Das parlamentarische Wahlrecht. Berlin 1901.
- Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrecht. Bearbeitet von Franz Dochow. Vierte Auflage. I—II. München und Leipzig 1913, 1915. (Meyer—Dochow.)
- Über die Entstehung und Ausbildung des allgemeinen Stimmrechts. Akademische Rede 1897.
- Georg Meyers Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts. Nach dem Tode des Verfassers in siebenter Auflage bearbeitet von Dr. Gerhard Anschütz I—III. München und Leipzig 1914—1919. (Meyer—Anschütz.)
- Mitzlaff-Stein*, Die Zukunftaufgaben der deutschen Städte. Berlin-Friedenau 1925.
- Moericke, Dagobert*, Die deutschen Tumultgesetze. Die Rechtseinheit. Heft V. Berlin und Leipzig 1910.
- von Mohl, Robert*, Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaft. I Bd. Erlangen 1855.
- Montgomery, Robert*, Handbok i Finlands allmänna privaträtt. Första delen. Inledande lärör. I. Om rättssatserna. Andra upplagan. Helsingfors 1908.
- Morgenstjerne, Bredo*, Laerebok i den norske statsforfatningsret. Tredie omarbejdede udgave. I—II. Oslo 1926—1927.
- Neuviem, Erhard*, Die kommunalen Zweckverbände in Preussen. Liegnitz 1919.
- Nicol-Speyer, A.*, Der Allgemeinen Rechtslehre erster (morphologischer) Teil. Berlin 1911.
- Nipperdey, Hans Carl*, Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung. Kommentar zum zweiten Teil der Reichsverfassung. I—III. Berlin 1929—1930. (Nipperdey.)
- Nordström, J. J.*, Skildring af municipal-författning i Finland. Akademisk afhandling. Helsingfors 1832.
- Bidrag till den svenska samhälls-författningens historia; Efter de äldre Lagarne till sednare hälften af sjuttonde seklet. I. Helsingfors 1839.
- Odhner, C. T.*, Bidrag till Svenska Stadsförfattningens Historia. Uppsala 1861.
- Oppenheimer, F.*, System der Soziologie. 2. Der Staat. Jena 1926.
- Overkamp, Aloys*, Das Gemeindewahlrecht in Preussen. Gladbach-Rheydt 1929.
- Paasikivi, J. K.*, Lainkäytön kehittymisestä veronkanto- ja finanssikontrolliasioissa vanhemman ruotsalais-suomalaisen oikeuden mukaan. Kompetenssikysymys. Yliopistolinen väitöskirja. Helsinki 1901.
- Palme, W. A.*, Om civilprocessens begrepp och avgränsning från den frivilliga rättsvården enligt Finlands gällande processrätt. Akademisk avhandling. Helsingfors 1933.
- Peters, Hans*, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen. Ein Beitrag zur Lehre vom Verhältnis der Gemeinden zu Staat und Reich. Berlin 1926. (Peters.)
- Zentralisation und Dezentralisation. Zugleich ein Beitrag zur Kommunalpolitik im Rahmen der Staats- und Verwaltungslehre. Berlin 1928.
- Pfeiffer, F. X.*, Das kommunale Wahlrecht in den deutschen Bundesstaaten. Bodenpolitische Zeitfragen. Heft Nr. 8. Berlin 1918.
- Pfister, Karl*, Die Rettung des parlamentarischen Systems. Recht und Staat. 93. Tübingen 1932.
- Poensgen, Oskar*, Das Wahlrecht. Leipzig 1909.
- Preuss, Hugo*, Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften. Versuch einer deutschen Staatskonstruktion auf Grundlage der Genossenschaftstheorie. Berlin 1889.
- Das städtische Amtsrecht in Preussen. Berlin 1902.
- Raninen, Huugo*, Fob-lauseke hankinta- ja kauppasopimuksissa. Yliopistolinen väitöskirja. Helsinki 1934.

- Redlich, Josef*, Das Wesen der österreichischen Kommunal-Verfassung. Leipzig 1910.
- Englische Lokalverwaltung. Darstellung der inneren Verwaltung Englands in ihrer geschichtlichen Entwicklung und in ihrer gegenwärtigen Gestalt. Leipzig 1901.
- Redslob, Robert*, Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789. Leipzig 1912.
- Regelsberger, Ferdinand*, Pandekten. Erster Band. Systematisches Handbuch von Dr. Karl Binding. Leipzig 1893.
- Reuterskiöld, C. A.*, Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt. II—III. Uppsala, Stockholm 1919—1933.
- Rieker, Kurt*, Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung. Zeitschrift für Literatur und Geschichte der Staatswissenschaften. Herausgegeben von Dr. Kuno Frankenstein. 2 Bd. Leipzig 1894.
- Riess, Ludwig*, Geschichte des Wahlrechts zum englischen Parlament im Mittelalter. Leipzig 1885.
- Rosenthal, Julius*, Ueber den reichsrechtlichen Schutz des Wahlheimnisses. Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht. XIV, 2. Tübingen 1918.
- Rosin, Heinrich*, Das Recht der öffentlichen Genossenschaft. Eine verwaltungsrechtliche Monographie. Zugleich ein Beitrag zur allgemeinen Lehre von der Körperschaft. Freiburg i. B. 1886.
- Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung. Hirths Annalen 1883 ss. 265—322.
- Ryffel, Heinrich*, Die schweizerischen Landgemeinden. Zürich 1904.
- Saarialho, Aarne*, Köyhäinhuoltolainsäädäntö. Kunnallisen Keskustoimiston käsikirjoja IV. Porvoo ja Helsinki 1935. (Saarialho.)
- Kunnallisesta vaalioikeudesta ja vaaliluettelon oikaisuvaatimuksesta maalaiskunnissa. Maalaiskunta 1928 ss. 345—352, 371—374.
- Sacher, Hermann*, Staatslexikon. Im Auftrage der Görres-Gesellschaft unter Mitwirkung zahlreicher Fachleute herausgegeben von Hermann Sacher. Fünfte, von Grund aus neu bearbeitete Auflage. Freiburg im Breisgau 1926—1932.
- Sainio, Viljo*, Elinkeinotoiminnan harjoittamisesta johtuvat suhteet naapureihin Suomen yksityisoikeuden mukaan. Yliopistollinen väitöskirja. Tampere 1929.
- Salomon, G.*, Allgemeine Staatslehre. Berlin und Wien 1931.
- von Sarwey, O.*, Allgemeines Verwaltungsrecht. Handbuch des Öffentlichen Rechts. Erster Band. Freiburg i. B. und Tübingen 1884.
- Schmidt, Richard*, Allgemeine Staatslehre. Hand- und Lehrbuch der Staatswissenschaften. Dritte Abteilung. I Band. I—II. Leipzig 1901—1903.
- Schmitt, Carl*, Verfassungslehre. München und Leipzig 1928.
- Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus. Zweite Auflage. München und Leipzig 1926.
- Schoen, Paul*, Das Recht der Kommunalverbände in Preussen. Leipzig 1897.
- Schoenborn, Walther*, Das Oberaufsichtsrecht des Staates im modernen deutschen Staatsrecht. Heidelberg 1906.
- Schulze, A.*, Das Reichstagswahlrecht. Ausgabe 1924. Berlin 1924.
- Schulze, Hermann*, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes. Erstes Buch. Leipzig 1881.
- Schulz-Schaeffer, Rudolf*, Das subjektive Recht im Gebiet unerlaubten Handlungen. I Bd. Marburg 1915.
- Schuppe, Wilhelm*, Der Begriff des subjektiven Rechts. Breslau 1887.
- Schüle, Adolf*, Staat und Selbstverwaltung in England. Die Kommunalaufsicht der

- Zentralbehörden. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht. Heft 20. Berlin 1933.
- Seidler, Gustav*, Das juristische Kriterium des Staates. Tübingen 1905.
- Serlachius, Allan*, Bristande lagkunskap och dess invärkan på straffbarheten enligt finska rätt. Akademisk afhandling. Helsingfors 1897.
- von Seydel, Max*, Bayerisches Staatsrecht. Das öffentliche Recht der Gegenwart. Band XXI. Auf der Grundlage der 2. Auflage neu bearbeitet von Grassmann und Piloty. I—II. Tübingen 1913. (Seydel—Piloty.)
- Smend, Rudolf*, Verfassung und Verfassungsrecht. München und Leipzig 1928.
- Massstäbe des parlamentarischen Wahlrechts in der deutschen Staatstheorie des 19. Jahrhunderts. Akademische Antrittsrede. Stuttgart 1912.
- Somló, Felix*, Juristische Grundlehre. Leipzig 1917.
- Stammler, Rudolf*, Theorie der Rechtswissenschaft. Halle 1911.
- Staub, Gottfried*, Das Stimmregister im schweizerischen Recht mit Berücksichtigung ähnlicher Einrichtungen des Auslandes. Abhandlungen zum schweizerischen Recht. Neue Folge 23 Heft. Bern 1927.
- Steinkopf, Otto*, Die Selbstverwaltung der französischen Gemeinden. Göttingen 1928. Diss.
- Stengel—Fleischmann*, Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts. Zweite völlig neu gearbeitete und erweiterte Auflage. I—III. Tübingen 1911—1914.
- Sternberg, Theodor*, Allgemeine Rechtslehre I Teil. Leipzig 1904.
- Einführung in die Rechtswissenschaft. Berlin u. Leipzig 1920—22.
- Stählberg, K. J.*, Lait ja asetukset maalaiskuntain hallinnosta. Kolmas, uudistettu painos. Helsinki 1926. (Maalaiskuntain hallinto.)
- Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 1928. (Yleinen osa.)
- Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Lisäyksiä ja muutoksia toiseen painokseen. Helsinki 1936. (Lisäyksiä.)
- Suomen hallinto-oikeus. Sisäasiain hallinto. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 1931. (Sisäasiain hallinto.)
- Suomen hallinto-oikeus pääpiirteittäin. Toinen, uudistettu painos. Porvoo, Helsinki 1934. (Pääpiirteet.)
- Stier-Somlo, Fritz*, Handbuch des kommunalen Verfassungsrechts in Preussen. Zweite wesentlich veränderte Auflage. Mannheim (Berlin) u. Leipzig 1928. (Handbuch.)
- Stier-Somlo—Elster*, Handwörterbuch der Rechtswissenschaft herausgegeben von Fritz Stier-Somlo und Alexander Elster. I—VI. Berlin und Leipzig 1929.
- Suomen kulttuurihistoria. I ja II. Helsinki 1933—1934.
- Sundberg, Halvar G. F.*, Svensk kommunalrätt. Anteckningar efter docenten Halvar G. F. Sundbergs föreläsningar vårterminerna 1928—1929. Uppsala 1930.
- Kommunalrätt. Allmänna delen. Första häftet. Stockholm 1936.
- Sundström, Bruno A.*, Asianosaiskäsitteestä Suomen siviiliprosessioikeudessa. I. Yliopistollinen väitöskirja. Hämeenlinna 1923.
- Talas, Onni*, Kotipaikka-oikeus Suomen lain mukaan. Yliopistollinen väitöskirja. Helsinki 1905.
- Tarjanne, Tapio*, Virkasuhteen lakkaaminen Suomen valtionhallinnossa. Suomalaisen Lakimiesten Yhdistyksen julkaisuja N:o 1. Helsinki 1934.
- Asianosaisseuraanto Suomen siviiliprosessissa. Yliopistollinen väitöskirja. Helsinki 1929.

- Tecklenburg, Adolf*, Die Entwicklung des Wahlrechts in Frankreich seit 1789. Tübingen 1911.
— Personenwahl, nicht Parteiwahl. Kirchhain N-L. 1931.
- Tezner, Friedrich*, Die Volksvertretung. Wien 1912.
— Das österreichische Administrativverfahren. Wien 1922.
- Thon, August*, Rechtsnorm und subjektives Recht. Weimar 1878.
- Thulin, Einar J:son*, Kommunal rösträtt i Sverige. Studentföreningen Verdandis småskrifter. 143 o. 144. Stockholm 1907.
- Tollet, Artur—Uggla, John*, Lagstiftningen angående självstyrelse för Åland, jämte tillhörande författningar. Med förklaringar utgiven av Artur Tollet, John Uggla. Helsingfors 1930.
- Treplow, Ferd.*, Städtische Melde- und Wahlämter. Berlin 1922.
- Triepel, Heinrich*, Wahlrecht und Wahlpflicht. Dresden 1900.
— Die Reichsaufsicht. Untersuchungen zum Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1917.
- af Trolle, H.*, Den lokala förvaltningen i Frankrike. Lund 1919.
- von Tuhr, Andreas*, Der Allgemeine Teil des Deutschen Bürgerlichen Rechts. I Bd. Leipzig 1910.
— Bürgerliches Recht. Allgemeiner Teil. Berlin 1923.
- Tunberg, Sven*, Studier rörande Skandinavians äldsta politiska indelning. 1911.
- Ussing, Johannes*, Om Afgørelsen af Tvistigheder med Forvaltningen, særlig om administrative retter. København 1898.
- Waldecker, Ludwig*, Allgemeine Staatslehre. Berlin-Grünwald 1927.
- Wallengren, Sigfrid*, Valrättsproblem. Studier på grundval av den politiska valreformen i Österrike 1907. Lund 1915.
- Weber, Karl und von Sutner, Karl August*, Bayerische Gemeindeordnung für die Landesteile diesseits des Rheins. 10. Auflage. München 1913.
- Weber, Max*, Grundriss der Sozialökonomie. III Abteilung Wirtschaft und Gesellschaft. Zweite vermehrte Auflage. Tübingen 1925.
- Willgren, Karl*, Förvaltningsrättens allmänna läror. Helsingfors 1925. (Willgren.)
- Windscheid, Bernhard*, Lehrbuch des Pandektenrechts. Neunte Auflage, unter vergleichender Darstellung des deutschen bürgerlichen Rechts bearbeitet von Dr. Theodor Kipp. Frankfurt am Main 1906.
- Willmayer, Leo*, Unser Reichsrathswahlrecht und die Taaffe'sche Wahlvorlage. Eine politische Abhandlung. Wien 1901.
- Voionmaa, Väinö*, Suomalaisia keskiajan tutkimuksia. Veroja, laitoksia, virkamiehiä. Porvoo 1912.
- Voipio, V.*, Ilman ja virtaavan veden oikeusasema. Porvoo 1923.
- Wolf, Hans J.*, Die neue Regierungsform des deutschen Reiches. Recht und Staat. 104. Tübingen 1933.
- Wolzenorff, Kurt*, Staatsrecht und Naturrecht in der Lehre vom Widerstandsrecht des Volkes gegen rechtswidrige Ausübung der Staatsgewalt. Untersuchungen zur Deutschen Staats- und Rechtsgeschichte herausgegeben von Dr. Otto von Gierke. Heft 126. Breslau 1916.
- Wrede, R. A.*, Finlands gällande civilprocessrätt. Tredje, omarbetade, upplagan. I—II. Helsingfors 1922, 1923.
- Grunddragen av Finlands rätts- och samhällsordning. Handbok för medborgare. Helsingfors 1921.
- Zacharia, Heinr. Alb.*, Deutsches Staats- und Bundesrecht. Göttingen 1853.

Zitelmann, Ernst, Internationales Privatrecht. I Bd. Leipzig 1897.

Ålandsdelegationens framställningar och betänkanden jämte bilagor IV serien. Helsingfors 1930.

Aikakauskirjoja.

Annalen des Deutschen Reiches für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft.

Begründet von G. Hirth und M. v. Seydel. Berlin, Leipzig, München. (Hirths Annalen.)

Archiv für öffentliches Recht. Herausgegeben von P. Laband, F. Stoerk u. O. Mayer. Freiburg i B. (AföR.)

Archiv des öffentlichen Rechts. Begründet von Paul Laband und Felix Stoerk. Neue Folge. Tübingen. (AdöR N. F.)

Entscheidungen des Preussischen Obergerverwaltungsgerichts. Berlin. (O. V. G.)

Fischers Zeitschrift für Verwaltungsrecht. Herausgegeben von Dr. Walther Schelcher. Leipzig. (Fischers Zeitschrift.)

Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Das öffentliche Recht der Gegenwart. Herausgegeben von Otto Koellreutter. Tübingen.

Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich. Herausgegeben von Gustav Schmoller. München und Leipzig. (Schmollers Jahrbücher).

Juridiska Föreningens i Finland tidskrift. Helsingfors. (J. F. T.)

Lakimies. Suomalaisen Lakimiesten Yhdistyksen julkaisu. Helsinki.

Maalaiskunta. Maalaiskuntain Liiton äänenkannattaja. Helsinki.

Regeringsrättens årsbok. Stockholm.

Statsvetenskaplig Tidskrift för politik, statistik, ekonomi. Utgiven av Fahlbeckska stiftelsen. Lund.

Suomen Kunnallislehti. Suomen Kunnallisen Keskustoimiston julkaisema. Helsinki.

Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit. Begründet von M. Schultzenstein und Alfred von Keil. Berlin.

Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Heft 2. Berlin und Leipzig 1925. Heft 7. Berlin und Leipzig 1932. (Veröffentlichungen.)

Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Tübingen.

Zeitschrift für öffentliches Recht. Wien.

Zeitschrift für Politik. Herausgegeben von Richard Schmidt und Adolf Grabowsky. Berlin.

Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht. Wien.

LYHENNYKSIÄ

HM = Suomen hallitusmuoto (¹⁷/₇ 1919).

KHo = Korkein hallinto-oikeus.

KK = Kauppakaari.

Kka = Asetus kunnallishallituksesta kaupungissa (⁸/₁₂ 1873).

Kkl. = Kaupunkien kunnallislaki (²⁷/₁₁ 1917).

KKO = Korkein oikeus.

Kvl. = Kunnallinen vaalilaki (²⁷/₁₁ 1917).

Mka = Asetus kunnallishallituksesta maalla (⁶/₂ 1865).

Mka = Asetus maalaiskuntien kunnallishallinnosta (¹⁵/₆ 1898).

Mkl. = Maalaiskuntien kunnallislaki (²⁷/₁₁ 1917).

OK = Oikeudenkäymiskaari.

VJ = Valtiopäiväjärjestys (²⁰/₇ 1906).

VJ = Valtiopäiväjärjestys (¹³/₁ 1928).

I LUKU.

SUBJEKTIIVISET JULKISET OIKEUDET.

1. Subjektiivinen oikeus on yksityisoikeuden kaikkein keskeisimpiä käsitteitä, mutta samalla se on myöskin perustan luova julkisoikeudellisen tutkimuksen alalla.¹ Sen vuoksi on näyttäytynyt välttämättömäksi, siinä laajuudessa kuin esilläolevan tutkimuksen tarkoitus sitä vaatii, aluksi esittää lyhyt selvitys ja välittömästi siihen liittyvä kannanotto subjektiivista oikeutta koskevaan varsin riitaiseen kysymykseen, niin ahtaissa puitteissa kuin oikeutettu kiiruhtaminen itse käsiteltävänä olevaan aiheeseen sen salliikin.

Mitä on oikeus?

Sanan moninaisista merkityksistä² otamme käsiteltäväksi vain kaksi tutkimuksemme kannalta tärkeää, nimittäin oikeuden objektiivisessa ja oikeuden subjektiivisessa mielessä. Näistä objektiivisenkin oikeus käsitetään kahdessa eri merkityksessä: joko oikeusjärjestyksenä tai yksityisenä oikeusnormina.³ Me tarkoitamme objektiivisella oikeudella oikeusjärjestystä, niiden oikeusnormien kokonaisuutta,⁴ tai tarkemmin sanottuna systeemiä,⁵ jotka lain-

¹ Kaufmann, Logik und Rechtswissenschaft s. 108.

² Ks. niistä mm. Hermanson, J. F. T. 1881 s. 175 ss.; Loening, Über Wurzel und Wesen des Rechts s. 20 ja Holliger, Das Kriterium des Gegensatzes zwischen dem öffentlichen und Privatrecht s. 56.

³ Esim. v. Tuhr, Bürgerliches Recht s. 1.

⁴ Näin mm. Crome, System s. 64; Waldecker, Allgemeine Staatslehre s. 135; Kaufmann, Die Kriterien des Rechts s. 52; Binder, Rechtsbegriff und Rechtsidee s. 167; Hermanson, Anteckningar s. 3; Caselius, Omistajankiinnityksestä s. 4; Ekström s. 9; Honkasalo, Vahvistuskannеоikeudesta s. 1; Raninen, Fob-lauseke s. 47.

⁵ Baumgarten, Die Wissenschaft vom Recht I s. 169: oikeusjärjestys on elämänjärjestys, ei normien summa, vaan systeemi. Samoin Kaila I s. 49; Hermanson, J. F. T. 1929 s. 286; Kelsen, Allgemeine Staatslehre s. 47 (sitävaastoin Hauptprobleme s. 311 »oikeuslauseiden summa«). — Huomautamme tässä myös Voipion, Ilman ja virtaavan veden oikeusasema s. 225, Regelsbergeriin perustamasta jaosta: objektiivinen oikeus subjektiiviselta ja objektiivinen oikeus objektiiviselta kannalta katsottuna. Jako tuntuu

1 — Kunnallinen vaalioikeus.

sääätäjä on antanut olemaan voimassa inhimillisen yhteiselämän järjestämiseksi, turvaamiseksi ja edistämiseksi.

Objektiivisesta oikeudesta edellä esittämämme suuntaan ollaan yleensä yhtä mieltä,⁶ mutta sitä riittävämpi on kysymys subjektiivisesta oikeudesta (ruotsiksi *r ä t t i g h e t*), siis siitä, milloin yleinen käyttäytymissääntö sisältää yksityiselle oman oikeuden, s. o. subjektiivisen oikeuden tehdä tai olla tekemättä jotakin oikeudellisesti vaikuttavaa, oikeuden, jonka käyttäminen taikka käyttämättä jättäminen riippuu hänestä, taikka, nänkuin *Thon*⁷ lausuu, milloin objektiivisen oikeuden luoma tai tunnustama oikeuslause tulee yksityisen oikeudeksi.⁸

2. Onko lainkaan olemassa subjektiivisia oikeuksia? *Duguit* vastaa tähän kielteisesti. Hänen kantansa perustuu juridisen valtiokäsityksen ja valtion sosiaalisen substraatin samastamiseen. Valtion olemus on *Duguit*'n mukaan siinä, että vahvempi ihmisryhmä hallitsee heikompaa joko fyysillisen tai moraalisen voimansa, taloudellisen valtansa tai uskonnollisen vaikutuksensa nojalla. Valtion ratkaiseva ja ainoa tunnusmerkki ilmenee hallitsevien ja hallittujen välisessä suhteessa, joten valtio ei ole muuta kuin hallitseva ihmisryhmä, joka on pakottanut heikommat tottelemaan tahtoaan. Vaikka hallitsevien herruus perustuu tosiasialliseen valtaan eikä heillä koskaan ole mitään oikeutta hallita, tulee heidän kuitenkin toimia ihmisten yhteiselämän kehittämien sääntöjen rajoissa. Niitä ei valtio kuitenkaan luo, vaan sen tehtävänä on niiden toteuttaminen. Millekään yksilön omalle oikeudelle, subjektiiviselle oikeudelle, ei tällaisessa tosiasialliseen valtasuhteeseen perustuvassa opissa voi olla sijaa.^{9 10}

kuitenkin tarpeettomalta, jota paitsi se on, kuten *Chydenius* (Lakimies 1924 s. 238) lausuu, hämäräkin. Objektiivisesta oikeusjärjestyksestä puhuvat mm. *Giese*, *Die Grundrechte* s. 32 ja 70, *Kelsen*, *Hauptprobleme* mm. s. 573 sekä *Kaira*, Suomen kansalaisuuden saamisesta ja menettämisestä s. 21.

⁶ Mainita sopii, että *Duguit*'lle ei objektiivinen oikeus ole oikeusnormien summa tai systeemi, vaan se on oikeus valtion yli. Ks. *Traité* I s. 54: »Uskomme vakaasti, että valtiota sitoo sitä korkeampi oikeus ja että, kun se on pakotettu kunnioittamaan laatimiaan lakeja, tapahtuu se siksi, että niiden otaksutaan olevan ilmauksena tästä korkeammasta oikeudesta.»

⁷ *Rechtsnorm und subjektives Recht* s. V.

⁸ Vrt. *Bierling*, *Kritik* II s. 68.

⁹ *Traité* I s. 14 ss.

¹⁰ Läheisesti yhtyvät *Duguit*'n ajatuskehittelyn pohjalle ruotsalaiset *Hägerström* ja *Lundstedt* sekä meillä *Sainio*, Elinkeinotoiminnan harjoittamisesta s. 12 ss. Vrt. *Caselius*, *Lakimies* 1929 s. 330 ss.

Kun tosiasiallinen valtasuhde ei kuitenkaan voi olla oikeusjärjestyksen perussuhde, on oikeuden järjestelmän rakennuttava subjektiivisten oikeuksien hyväksymisen pohjalle.¹¹

3. Oikeutta ei voida ajatella olemassaolevaksi ilman inhimillistä yhteiselämää,¹² sillä se on syntynyt inhimillisessä yhteisössä.¹³ Siten se on laadultaan seurallista. Edelleen oikeutta ei voida ajatella olemassaolevaksi ilman inhimillisten tarpeiden,¹⁴ pyyteiden ja etujen ristiriitaa.¹⁵ Siinä mielessä oikeus on luonteeltaan käytännöllistä.¹⁶ Vihdoin oikeutta ei voida ajatella olemassa olevaksi ilman ulkopuolista auktoritatiivista¹⁷ voimatekijää, jota yleisesti nimitetään lainsäätäjäksi ja jonka funktio, mitä yksityisintressien alaan kuuluu, on lähinnä neljänlaista: 1) pidättämättä itselleen absoluuttista valtaa alaisuuteensa kuuluviin¹⁸ suorittaa inhimillisten tarpeiden ja etujen, inhimillisten intressien arvioinnin; 2) huomioonottaen inhimillisen yhteiselämän vaatimukset jakaa nämä intressit oikeutettuihin ja kiellettyihin;¹⁹ 3) asettaa alaisuuteensa kuuluville yleisen velvollisuuden kunnioittaa oikeutetuiksi julistettuja sekä pidättäytyä toteuttamasta kiellettyjä intressejä; sekä 4) turvaa²⁰ asianomaisille oikeutettujen intressien häiritsemättömän nautinnan ja ehkäisee kiellettyjen toteuttamisen, mikäli se on sille käytännössä mahdol-

¹¹ Vrt. mm. *Sainio*, m. t. s. 14 ja s. 1 aliv. 2 a; *Björkstén*, J. F. T. 1925 s. 459.

¹² *Fehr*, Oikeus ja todellisuus s. 25 s.; *Heller*, Die Souveränität s. 35 s.; *Frey*, Skiljemannainstitutet s. 1.

¹³ *Jellinek*, Staatslehre s. 365; *Nicol-Speyer*, Der Allgemeinen Rechtslehre erster Teil s. 7: vain yhteiskunnallisissa toiminnoissa manifestoituu oikeuden olemassaolo.

¹⁴ *Schulz-Schaeffer*, Das subjektive Recht s. 61, korostaa inhimillisten tarpeiden elementaarista luonnetta oikeudelle. *Sternberg*, Einführung I s. 23, lausuu, että ihmiset ovat asettaneet oikeuden tarpeidensa mukaan.

¹⁵ Näin mm. *Dernburg*, Das bürgerliche Recht I s. 47; *Kaila* II; *Adolf Merkel*, Hinterlassene Fragmente I s. 93: oikeus on rauha, jota edeltää konflikti; se on rauha sodan jälkeen; *Schmidt, R.*, Allgemeine Staatslehre I s. 167 s.

¹⁶ *Jellinek*, m. t. s. 360; *Ihering*, Geist III s. 315: »der Niederschlag praktischer Strebungen und Erfahrungen».

¹⁷ *Jellinek*, m. t. s. 333.

¹⁸ *Voipio*, Ilman ja virtaavan veden oikeusasema s. 239, pahoittelee täydellä syyllä sitä, että suomenkieli ei salli käytettäväksi konstruktiota »valta jonkun yli».

¹⁹ Tämä intressien arviointi on alituisesti uusiutuvaa, fluktuoivaa, siinä tulee esille elämä kaikkine muuttuvine ja kehittyvine tarpeineen niinhysin taloudellisella kuin sosiaalisella ja henkisellä alalla, kaikkine kulttuuri-, valtio- ym. käsityksistä riippuvine katsoimuksineen jne.

Vrt. *Loening*, m. t. s. 12; *Ihering*, Geist III s. 314 ja 344 s.; *Köhler*, Einführung in die Rechtswissenschaft s. 2; *Wrede*, Finlands rätts- och samhällsordning s. 9.

²⁰ *Kaufmann*, Logik und Rechtswissenschaft s. 111; *Jellinek*, m. t. s. 333.

lista. Vastakkaisessa tapauksessa rikkoja joutuu sen oikeusseurauksen alaiseksi, jonka lainsäätäjä on sellaista tapausta varten vahvistanut, joutuu positiivisen tai negatiivisen sanktion, tai molempien, kohteeksi, *Nicol-Speyerin* terminologiaa käyttäaksemme.²¹ Jollei siis perusnormin vapaaehtoista itsetäytäntöä tapahdu, seuraa valtion pakollinen virallistäytäntö, joka tietää sitä, että tehostus- l. täyttönormi toteutuu.

4. Tässä mainittu intressien kvalifioiminen voi tapahtua ainoastaan järjestetyssä yhteiskunnassa, valtiossa. Se tapahtuu siten, että oikeusjärjestyksestä määräävä tahto, lainsäätäjä, luo oikeusalamaisten noudatettavaksi oikeusnormeja, käyttäytymissäännöksiä,²² joilla on yleinen velvoittavuus. Kun näissä säännöksissä tietyt inhimilliset intressit²³ tunnustetaan laillisiksi intresseiksi ja ne korotetaan oikeusjärjestyksen suojaamiksi, on lainsäätäjä samalla antanut oikeusalamaisille mielikuvan omasta oikeudesta, minkä henkilö katsoo omaavansa silloin, kun oikeusjärjestys normeillansa suojelee hänen intressiään,²⁴ ja kun hän voi sen toteuttaa siten, että hänellä on mahdollisuus omissa nimissään vaatia valtiota turvaamaan hänelle intressin nautinnan. Oikeutta vastaa silloin toisten oikeusalamaisten velvollisuus olla loukkaamatta tunnustettua intressiä ynnä valtion velvollisuus turvata intressin loukkaamattomuus. Näin ollen ei olekaan oikein sanoa, että subjektiivinen oikeus on fiktio²⁶ ja että sitä ei todellisuudessa ole olemassa.²⁷ Se on olemassa, se on realiteetti,²⁸ vaikka sitä ei voi käsin koskea enempää kuin muitakaan abstraktioita.²⁹

²¹ *Nicol-Speyer*, m. t. s. 168.

²² *Jellinek*, Staatslehre s. 333; *Heller*, Die Souveränität s. 49; *Kaila* I s. 41; *Kaira*, Valtiosopimusten tekemisestä s. 95, Festschrift för Granfelt s. 345; *Wrede*, m. t. s. 7. Vrt. myös *Bierling*, Kritik II s. 34 ss.

²³ *Kaira*, Valtiosopimusten tekemisestä s. 95.

²⁴ Täten on hyväksytty se vallallaoleva mielipide, että subjektiivisen oikeuden syntyperuste on oikeusjärjestyksestä määräävässä tahdossa. Se joko luo oikeusnormin taikka sen hyväksyy, nimenomaan tahikka vaitiollen. Näin mm. *Zitelmann*, Internationales Privatrecht I s. 58: »objektiivisella oikeudella on loogillinen prioriteetti»; *Anderssen*, Grünhuts Zeitschrift Bd 38 s. 604; *Windscheid*, Lehrbuch des Pandektenrechts I s. 158; *Schulz-Schaeffer*, m. t. s. 47 ss.; *Alanen*, Hätävarjelus s. 29; *Thon*, m. t. s. 147 ss. — Toisin mm. *Dernburg*, m. t. s. 111 s.; *Loening*, m. t. s. 22.

²⁵ *Schulz-Schaeffer*, m. t. s. 73.

²⁶ *Raninen*, Fob-lauseke s. 47, verr. *Kaila*, Lakimies 1934 s. 294.

²⁷ *Caselius*, Lakimies 1929 s. 334.

²⁸ Vrt. *Kaira*, Festschrift för Granfelt s. 345.

²⁹ Näin *Kaila*, Lakimies 1934 s. 294. Vrt. myös *Binder*, Rechtsbegriff und Rechts-

5. Intressillä on näin ollen mitä keskeisin asema subjektiivisen oikeuden käsitettä tutkittaessa. Mutta tällöin on välttämätöntä rajoittaa intressi-käsitteen laajuus. Kun puhumme tässä yhteydessä intressistä, emme tarkoita sillä yksilöllisestä arvioinnista johtuvaa mielenkiintoa johonkin oikeushyvään, subjektiivista intressiä, vaan keskimääräisintressiä, joka on tulos lainsäätäjän suorittamasta arvioinnista, minkälaatuiset ja -laajuiset subjektiiviset intressit on korotettava oikeusjärjestyksen suojelemiksi.³⁰ Keskimääräisintressi on sama kuin *Kailan* objektiivinen intressi, joka on »jotakin meidän ulkopuolellamme itsenäisesti olevaa» ja jonka hän määrittelee seuraavasti: »Objektiivinen intressi on aineellista tai henkistä olemassa-oloamme tai hyvinvointiamme mahdolliseksi tekevä tai edistävä, tarvetta tyydyttävä tai sen syntymistä estävä konkreettis-aineellinen tai abstraktis-aatteellinen hyvä.»³¹

6. Intressin merkitys oikeudelle myönnetään yleisesti. Sen tekee myöskin ns. tahtoteoria.³² Sen edustajien taholta on selitetty, että

idee s. 74, Philosophie des Rechts s. 358 ja 701 s. ja Grundlegung zur Rechtsphilosophie s. 132. Ks. edelleen esim. *Jellinek*, System s. 17: »die juristische Welt ist eine reine Gedankenwelt. Sie ist aber eine Welt der Abstraktionen, nicht der Fiktionen.» — Kun *Honkasalo*, m. t. s. 45, lausuu, että »subjektiivinen oikeus ei ole mikään reaalin ilmiö, vaan ajatustulos», näyttää hän jättäneen kiinnittämättä huomiotaan siihen, että on tehtävä ero konkreettisen ja abstraktisen realiteetin välillä.

³⁰ *Jellinek*, System s. 43: »Zum Interesse wird das Gut nicht durch die individuelle, sondern durch die Durchschnittswertschätzung, welche die Rechtsordnung selbst vornimmt; Bernatzik, AföR V s. 234 s.: »das Interesse, das man durchschnittlich daran hat, dass ein Darlehen zurückerstattet, eine qualifizierte tatsächliche Innehabung nicht-gestört werde —, das sind die Interessen, welche durch die entsprechende gesetzliche Formulierung ihren Ausdruck finden und durch Anerkennung und Beschützung einer auf ihre Realisierung gerichteten Willensthätigkeit zu subjectiven Rechte werden.» Samoin *Zitelmann*, m. t. s. 59 s. ja *Ussing*, Om Afgørelsen af Tvistigheder med Forvaltningen s. 2.

³¹ I s. 62. — Toisin *Kelsen*, Hauptprobleme s. 576, joka kiistää objektiivisen intressin käsitteen. On olemassa näet vain konkreettisia, yksilöllisiä intressejä, ja keskimääräisintressi ei voi koskaan olla oikeusjärjestyksen suojaama. Samoin *Layer*, Enteignungsrecht s. 203 ja 206 s.

³² Ns. tahtoteoria pyrkii rakentamaan subjektiivisen oikeuden yksinomaan tahtomomentille. Tässä se seuraa *Hegelin* filosofiaa, joka haki oikeuden substanssin yleisestä tahdosta (*Hegel*, Grundlinien der Philosophie des Rechts mm. s. 27 ja 54). Tahtoteorian pääedustaja *Windscheid* määrittelee subjektiivisen oikeuden (oikeus subjektiivisessa mielessä) oikeusjärjestyksen (oikeus objektiivisessa mielessä) antamaksi (verliehene) tahdonvallaksi (*Willensmacht*) tai tahdonherruudeksi (*Willensherrschaft*) (*Lehrbuch des Pandektenrechts* I s. 156). Subjektiivisen oikeuden synty *Windscheidin* mukaan tapahtuu siten, että oikeusjärjestys antaa konkreettisen tunnusmerkistön (*Tatbestand*) varalta ja siihen perustuen jokaisen oikeusalamaisen noudatettavaksi käskyn (normi, imperatiivi), jonka eduksi käsky on koitunut, saa oikeuden mää-

intressi luonnollisesti on olennaisessa yhteydessä subjektiivisen oikeuden kanssa. Kun tahtoa ei ole tietenkään tunnustettu oikeudellisesti vaikuttavaksi sen itsensä vuoksi, on intressi ollut subjektiivisen oikeuden syntymisen edellytys. Mutta kysymys onkin siitä, kuuluuko intressi oikeuden olemukseen, onko se, joko yksin tai joidenkin muiden kanssa, subjektiivisen oikeuden tunnusmerkki. Tahtoteoria sen kiistää. Sen kannattajien käsityksen mukaan intressi on ollut ainoastaan lainsäätäjän motiivi, joten se on täysin transcendentaalinen oikeus-käsitteelle, jonka sisällön muodostaa yksin tahto, kun sen sijaan intressi on ainoastaan oikeuden ulkopuolella oleva syy siihen, että tahdonherruus, subjektiivinen oikeus, on perustettu.³³

rätynlaiseen menettelyyn. Hänen tahdostaan sitten riippuu, käyttääkö hän tätä käskyä hyväkseen vaiko ei ja turvautuuko hän ehkä sen toimeenpanemisessa valtion suomiin pakkokeinoin. Näitten edellytysten vallitessa oikeusalamainen on saanut subjektiivisen oikeuden; hänen tahtonsa on määräävä oikeusjärjestyksen antaman, hänen hyväkseen ilmaiseman käskyn täytäntöönpanolle ja näin ollen oikeusjärjestyksen käsky on tullut hänen käskykseen. »Oikeus on tullut hänen oikeudekseen» (m. t. s. 156). Ratkaiseva tunnusmerkki on näin ollen tahto, jota ilman subjektiivista oikeutta ei voi esiintyä. Mutta on huomattava, että tämä tahto ei ole oikeussubjektin tahto, vaan se on aina oikeusjärjestyksen tahto, niin että vaikka määrätyn henkilön tahto antaa sisällön oikeusjärjestyksen käskylle, on käskyn antaja kuitenkin oikeusjärjestys yksin, ei missään tapauksessa tämä henkilö (m. t. s. 158). Tällä konstruktiolla oikeusjärjestyksen tahdon esilläolosta, jonka *Windscheid* rakensi vasta teoksensa myöhemmissä painoksissa v. *Thonin* vaikutuksesta — kuten hän selittää — hän koettaa torjua niitä väitteitä, joita varsinkin intressiteorian luoja v. *Ihering* (Geist III s. 330 ss.) oli tahtoteoriaa vastaan esittänyt huomauttaessaan, että tahto ei voi olla ratkaiseva tekijä subjektiivisen oikeuden luonnetta määrättäessä, koska esim. alaikäisillä ja heikkomielisillä ei voi olla oikeudellisesti vaikuttavaa tahdontoimintaa ja tahdonilmaisuja, vaikka heillä kieltämättä on oikeusjärjestyksen myöntämiä subjektiivisia oikeuksia. Subjektiivisessa oikeudessa määräävänä esiintyvä tahto on *Windscheidin* mukaan oikeusjärjestyksen tahto, jonka toteuttaminen on jätetty oikeusalamaisen tahdonvallasta riippuvaksi. Mutta oikeuden olemukseen ei kuulu, että oikeutetulla olisi käytettävänä pakkokeinoja hänelle luovutetun tahdonvallan toteuttamiseksi.

Windscheidin liittyvät myös ne monet kirjailijat, jotka määrittelevät subjektiivisen oikeuden oikeusjärjestyksen antamaksi vallaksi johonkin (näin mm. *Hermanson*, J. F. T. 1881 s. 190, *Anteckningar* s. 4, Oikeus ja uskonnolliset totuudet s. 101; *Granfell*, Den materiella processledningen s. 6; *Frey*, Skiljemannainstitutet s. 1 ja 10; *Sjöström*, Om tredskodom s. 200; *Sundström*, Asianosaiskäsitteestä s. 5; *Tulenheimo*, Luotto riksoikeudellisenä suojelusobjektina s. 41; *Hernberg*, Yleissiviilioikeus s. 30; *Wrede*, Finlands rätts- och samhällsordning s. 36; *Willgren* s. 14; *Dantscher v. Kollesberg*, Die politischen Rechte I s. 76; *Raninen*, Fob-lauseke s. 47; *Merikoski*, Yhdistymisvapaudesta s. 43) tai tahdonvallaksi johonkin (näin mm. *Gierke*, Deutsches Privatrecht I s. 253; v. *Tuhr*, Der Allgemeine Teil s. 56 ss. ja *Bürgerliches Recht* s. 7).

³³ *Thon*, Rechtsnorm s. 218 ss., tulee samaan lopputulokseen. Hän esittää, että oikeus ei ole itselarkoitus, vaan keino hyödyn saavuttamiseksi, joten se ei ole itse intressi,

7. Yhtä vähän kuin tahtoteoria kiistää intressimomentin merkityksen subjektiivisen oikeuden synnylle; yhtä vähän ns. intressiteoria³⁴ kiistää tahtomomentin merkityksen subjektiivisen oikeuden toteutumiselle. Intressiteorian kannattajat tunnustavat psykologisen tahdon esilläolon oikeudessa siinä muodossa, että oikeussubjekti voisi sen avulla toteuttaa oikeudellisesti suojatun intressinsä. *Ihering* nimenomaan selittää, että henkilöllä ei voi olla subjektiivista oikeutta, jos oikeuden toteuttaminen on tehty hänen tahdostaan riippumattomaksi. Mutta tämä on kokonaan toista kuin asettaa tahto tai tahdonvalta subjektiivisen oikeuden ainoaksi tunnusmerkiksi.

vaan intressin suojakeino. — Niistä monista kirjailijoista, jotka vastustavat tarkoituskäsitteen hyväksymistä oikeuskäsitteen olennaiseksi osaksi, mainittakoon *Kelsen*, Haupt probleme, mm. s. 57 ss., s. 496 sekä 84 ss. (viimeksimainitussa kohdassa laaja selonteko tarkoituskäsitteestä juridisessa konstruktiossa); *Somló*, Juristische Grundlehre s. 137 s. (oikeus on ainoastaan muotoa); *Gierke*, Deutsches Privatrecht I s. 253 ss.; *Richter*, AdÖR N.F. 8 s. 32 ss.; *Preuss*, Schmollers Jahrbuch N. F. Bd 24 mm. s. 367 ss. sekä Bd 26 s. 568 ss.; *Herrmann*, Die Grundlegung des öffentlichen Rechts s. 10.

³⁴ Ns. intressiteorian perusti v. *Ihering*. Hän oli tutkiessaan roomalaisen oikeuden sisäistä henkeä ja sitä perustusta, jolle se rakentui, tullut vakuutetuksi tarkoituksen ratkaisevasta merkityksestä oikeuden käsitteelle. *Ihering* sanoo, että tarkoituksenmukaisuuden idea oli roomalaisen katsantokannan prisma, esittäen siitä parhaana todistuksena roomalaisen jumaluusmaailman, jossa jumala ilman määrättyä tarkoitusta, ilman omaa käytännöllistä toimipiiriä, olisi ollut mahdottomuus. Nojaten *Ulpianuksen* tunnettuun määritelmään: „Jus privatum, quod ad singulorum utilitatem spectat“, ja erityisesti siinä tehostaen sanaa: utilitatem, *Ihering* hyökkää silloin voimassa ollutta tahtoteoriaa vastaan ja huomauttaa, että jos tahto olisi oikeuden ainoa substanssi, silloin tahto olisi olemassa vain sen itsensä vuoksi ja oikeuden käyttämisessä olisi löydettävissä vain tyydytys suorittaa jokin tahdontoiminta, esim. nostaa kanne, jotta sillä tavalla voisi dokumenteerata itsensä oikeushenkilöllisyydeksi. Tahto on kuitenkin oikeutetulle annettu, ei hänen omaksi huvikseen, vaan siksi, että oikeussubjekti sitä käyttäisi tarpeittensa, tarkoitustensa ja taipumustensa mukaisesti. Oikeuden konstituitio sisältää *Iheringin* mukaan kaksi momenttia: 1) substantiaalinen momentti, jossa on oikeuden käytännöllinen tarkoitus: hyöty, etu, voitto, joka pitäisi oikeudella turvata ja 2) formaalinen momentti, keino saavuttaa tuo tarkoitus, oikeussuoja, kanne. Näistä on oikeussuoja oikeutta varjeleva kuori, mutta intressi oikeuden varsinainen sisus. Oikeusjärjestyksen tunnustama intressi ei sinänsä ole subjektiivinen oikeus, siksi se tulee vasta sitten, kun oikeutetulle itselleen on uskottu tämän intressin suojeleminen kanteen (Klage) muodossa, oikeus on siten intressin itsesuoja (Geist III s. 353). Subjektiivisen oikeuden *Ihering* määrittelee oikeudellisesti l. laillisesti suojatuksi intressiksi (Geist III s. 351).

Mutta kaikilla oikeudellisesti suojatuilla intresseillä ei ole suojana kannetta. Esim. suojelustulli, joka koituu jonkun tehtailijan hyväksi ja suojelee hänen elinkeinonharjoittamismahdollisuuksiaan, ei luo hänelle subjektiivista oikeutta. Sellaisessa tapauksessa intressin toteuttaminen on kokonaan intresseeratusta tehtailijasta riippumaton. Kyseessä on vain objektiivisen oikeuden refleksi- l. heijastusvaikutus, joka on erotettavissa subjektiivisesta oikeudesta siten, että subjektiivisessa oikeudessa tulee olla esillä mahdollisuus todeta yksilöllinen oikeudenloukkaus. Sellaista ei ole esillä, jos joku viranomainen

Käsityksemme on, että tahtoteoria ei ole tyydyttävästi kyennyt selviytymään siitä huomautuksesta, jonka *Ihering*³⁵ ensiksi sitä vastaan teki osoittaessaan, että psykologinen oikeudellisesti relevantti tahto ei aina ole subjektiivisessa oikeudessa käsillä, ei esim. alaikäisillä eikä heikkomielisillä. Edelleen subjektiivisia oikeuksia voi olla henkilöillä, jotka eivät niistä mitään tiedä tai eivät tahdo tietää, vieläpä, eräin edellytyksin, niilläkin, jotka tahtovat päinvastaista. *Windscheid*³⁶ on tämän ristiriidan koettanut selittää siten, että subjektiivisessa oikeudessa ei olekaan esillä subjektin oma tahto vaan oikeusjärjestyksen, objektiivisen oikeuden tahto. Täten *Windscheid* on päätenyt fiktioon, että tahtokelpoisuutta olisi sielläkin, missä sitä ei ole. Tällä tavoin modifioidessaan tahdon hän on kuitenkin menettänyt kaiken pohjan jalkojensa alta³⁷ ja itse asiassa tullut täydellisesti luopuneeksi tahtoteorian kannalta.³⁸ *Kelsen*³⁹ on tämän selitysyrityksen johdosta sattuvasti huomauttanut, että jos oikeusjärjestyksen tahto olisi subjektiivisen oikeuden substraatti, silloin oikeus täytyisi välttämättömyydellä tunnustaa ainoaksi oikeussubjektiksi. Mielestämme on selvää, että oikeusjärjestyksen tahtoa ja ihmisen psykologista tahtoa ei voida identifioida.⁴⁰ Tähän virheelisyyteen kaatuu tahtoteoria, kun se turvautuu oikeusjärjestyksen tahtoon subjektiivista oikeutta määrittellessään.

8. Oikeus on käyttäytymissäännöksiä. Mutta käyttäytyminen ei voi olla muuta kuin tekemistä tai tekemättäjäättämistä.⁴¹ Kysymys oikeuskäsitteen tunnusmerkeistä ja määrittelystä on näin ollen erottamattomassa yhteydessä kysymyksen kanssa, voidaanko tekeminen

rikkoo suojelustullista annettuja säännöksiä, mutta silloin, kun jonkun henkilön vaali-oikeus tai vapaus lainvastaisesti riistetään, tuo mahdollisuus kyllä on esillä (*Geist* III s. 351 ss.) — Intressiteorian on hyväksynyt mm. *Dernburg*, *Das bürgerliche Recht* I s. 112 ja *Nordling*, *Anteckningar efter prof. E. V. Nordlings föreläsningar i svensk civilrätt*. Allmänna delen s. 105.

³⁵ *Geist* III s. 332.

³⁶ *Lehrbuch des Pandektenrechts* I s. 158.

³⁷ Näin *Kaufmann*, *Logik und Rechtswissenschaft* s. 103. Tahtoteorian täytyisi pitää loppuun asti kiinni psykologisesta tahdosta.

³⁸ *Schulz-Schaeffer*, m. t. s. 92. — *Schulz-Schaeffer* pitää tahtoteorian pääpuutteena sitä, että se identifioi oikeuskelpoisuuden ja tahtokelpoisuuden, m. t. s. 88.

³⁹ *Hauptprobleme* s. 588.

⁴⁰ *Berolzheimer*, *System* III s. 114, osoittaa, että kun tahtoteoria identifioi tuloksen sen tekijöiden kanssa, olisi sen ajatuksenjuoksua noudattaen esim. talo määriteltävä rakennusmestarihahdoksi. Samantapaisen muistutuksen tekee tahtoteoriaa vastaan *Chydenius*, *J. F. T.* 1925 s. 109.

⁴¹ *Bierling*, *Juristische Prinzipienlehre* III s. 21; *Kaira*, m. t. s. 95.

määritellä ainoastaan muotona, vai onko sen määrittelyssä turvauttava sen sisältöön, sen tarkoitukseen ja keinoon, siis teleologisiin tunnusmerkkeihin.⁴² Käsityksemme on, että oikeudellista tekemistä tai tekemättäjättämistä ei voida määritellä muotona, vaan siinä on turvauttava teleologisiin apukäsitteisiin.⁴³

9. Jää enää tarkasteltavaksemme, voidaanko intressimomentti hyväksyä subjektiivisen oikeuden aineelliseksi tunnusmerkiksi. Tätä mielipidettä vastaan on — kuten mainittu — esitetty se väite, että intressi ei ole subjektiivisen oikeuden sisältö, vaan ainoastaan lainsäätäjän motiivi ja sellaisena oikeuden ulkopuolinen tekijä. Totta on, että oikeuslause on syntynyt sen takia, että siinä tunnustettu intressi on katsottu suojeluarvoiseksi. Intressi on ollut näin ollen lainsäätäjän motiivi siihen saakka, kunnes se on oikeuslauseessa saanut laillisesti suojatun intressin aseman. Siitä lähtien intressi on oikeuslauseella luodun positiivisessa lakioikeassa olevan subjektiivisen oikeuden sisältö. Intressi on tullut subjektiivisen oikeuden aineelliseksi tunnusmerkiksi.

Intressin tunnustaminen subjektiivisen oikeuden sisällölliseksi tunnusmerkiksi tuo oikeuteen erään tekijän, joka on olennainen nykyajan valtio- ja oikeuskäsitykselle. Se on kokonaisuuden edun tehokas huomioonottaminen. Oikeus ei ole perimmältään yksilön oikeutta, sitä ei ole perustettu yksilön vuoksi, vaan kokonaisuuden intressi on ollut määräämässä sen syntyyn. Oikeus ei ole absoluuttista, vaan monien rajoitusten ja supistusten alainen, jotka ovat syntyneet juuri kokonaisuuden intressin tyydyttämiseksi. Tunnustetun intressin tuominen oikeuden sisällölliseksi tunnusmerkiksi on ilmaisu tästä oikeuden yhteiskunnallisesta luonteesta.⁴⁴

⁴² *Stammler*, Rechtswissenschaft s. 530.

⁴³ Teleologista tunnusmerkkiä vastaan esittää *Laband*, että oikeuden määrittelemisen tarkoitushetimiten avulla on verrattavissa kysymyksen: »mitä on kiniini?» annettuun vastaukseen: »sen tarkoitus on kuumeen poistaminen». *Bernaltzik*, m. t. s. 203 aliv. 135, osoittaa, että vertaus ei ole paikalleensattu, koska kiniini on esine, mutta esim. lainaaminen on oikeusinstituutti. Itse asiassa siis jo *Bernaltzik* esitti yllämainitun käsityksen teleologisen oikeusmäärittelyn perusteesta. *Kaila* II todistelee teleologisten tunnusmerkien tarpeellisuuden oikeusloogilliselta kannalta asiaa arvostellen. *Kaila* II: »Tarkoitus kiinnittyy oikeuteen olkoopaa vaikka alitajuisesti, sitä mukaa kuin oikeus tulee aikaan.» »Sanomme suoraan, että emme voi ymmärtää mitään tarkoituksesta vapaan absoluuttisen oikeuden, rikos- tai yleisen oikeuden, teoriaa sen enempää kuin täysin vapaata motiivein vaikuttamatonta tahtoakaan.» Sitävastoin *Kelsen* mm. *Allgemeine Staatslehre* s. 40: oikeus on muotoa ilman mitään sisältöä.

⁴⁴ Vrt. *Caselius*, Omistajankiinnityksestä s. 20 ss.; *Anderssen*, m. t. s. 625; *Kohler*, Einführung in die Rechtswissenschaft s. 1 ja 15; *Dernburg*, m. t. I s. 117 s.;

Intressi esiintyy oikeudessa kolmessa eri voimakkuusasteessa: 1) tunnustettuna intressinä, 2) oikeudellisesti suojattuna intressinä ja 3) oikeudellisesti suojattuna intressinä, jonka toteuttamiseksi intressentille on annettu mahdollisuus kannevallan käyttämiseen.

Tunnustettu intressi on lainsäätäjän esioikean mukaiseksi toteama intressi, jota ei kuitenkaan ole saatettu oikeudellisen suojan alaiseksi. Esimerkkinä tällaisista intresseistä mainitsemme ne ns. perusoikeudet, jotka ovat ohjelmaluontoisia oikeusohjeita ilman sanktiota, esim. HM 6 §:n säännös, että kansalaisen työvoima on valtakunnan erikoisessa suojeluksessa ja monet Weimarin hallitusmuodolle ominaiset vastaavanlaiset säännökset. Niistä ei koidu esitetylle intressille mitään konkreettista suojaa, ne ovat, kuten sanottu, paljaita toteamuksia esioikean mukaisuudesta, ne ovat ns. lainsäätäjän yksinpuheluita.⁴⁵ Suurin osa perusoikeuksista on sentään sellaisia, joista seuraa suojattuja oikeuksia.

10. Tunnustettu intressi sellaisenaan ei voi riittävästi palvella järjestetyn yhteiselämän tarpeita. Tietoisuus jonkin normin sisällön, normissa tunnustetun intressin olemassaolosta, vaikka se synnyttääkin oikeusjärjestyksen alaisissa noudattamiseen johtavaa psyykkistä painostusta,⁴⁶ ei kuitenkaan voi johtaa intressin kunnioittamiseen, vaan lisäksi on tarpeen se, että tämä tunnustettu intressi voidaan häirinnän tapahduttua saattaa suojatuksi ja toteutetuksi. Ne ideat ja katsomukset, jotka ovat saaneet ilmauksensa jossakin oikeuslauseessa, eivät ilman toteuttamismahdollisuutta muodosta sellaisenaan mitään oikeuslausetta.⁴⁷ Niin runsas kannatus kuin onkin sillä mielipiteellä, että oikeuden toteuttaminen ei kuulu oikeuskäsitteeseen, vaan sen ulkopuolelle, jossa se muodostaa oman itsenäisen oikeusjärjestyksen, että subjektiivinen oikeus ei sisällä keinoa voimiseen,⁴⁸ että toteuttamisella oikeusnormin osana ei ole itsenäistä

Noponen, Oikeudesta ryhtyä liikennettä ja voimansiirtoa tarkoittaviin rakennustoimiin naapurin maalla mm. s. 2 ja s. 4.

⁴⁵ *v. Schulze*, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes I s. 368, esittää oikeuden tunnusmerkiksi sen, että oikeuden tulee antaa välittömästi todellinen oikeussuoja viranomaisten mielivaltaa vastaan, ja että lainsäätäjän yksinpuheluista on luotava juridisesti formuloituja oikeussääntöjä.

Toisin *Thoma*, Festgabe zur Feier des fünfzigjährigen Bestehens des Preussischen Oberverwaltungsgerichts s. 184: perusoikeus on aina valtion alaisen henkilön (yksilö tai yhteisö) subjektiivinen oikeus.

⁴⁶ *Sainio*, m. t. s. 16. — Vrt. myös *Kaufmann*, Logik und Rechtswissenschaft s. 111.

⁴⁷ *Ihering*, Geist III s. 328 s.

⁴⁸ *Anderssen*, m. t. s. 624.

merkitystä⁴⁹ jne., niin katsomme edelläesitetyn nojalla oikeaksi sen mielipiteen, että oikeuskäsitettä ei voida määritellä myöskään ilman keinon apukäsitettä. Siitä seuraa, että subjektiivisen oikeuden toteuttamiskeino on välttämätön subjektiivisen oikeuden määrittelyssä. Subjektiivisen oikeuden voimme määritellä oikeusjärjestyksen tunnustamaksi objektiiviseksi intressiksi, jonka toteuttamiseksi oikeuden subjektilla on mahdollisuus⁵⁰ omissa nimissään käyttää oikeuden toteuttamiskeinoa, s. o. omissa nimissään nostaa siihen tähtäävä oikeusvaade.^{51 52 53}

11. Juuri subjektiivisen oikeuden muodollinen elementti, tahdonvalta, oikeuden subjektille myönnetty mahdollisuus omissa nimissään vaatia oikeusjärjestyksen tunnustaman intressin toteutta-

⁴⁹ *Dernburg*, m. t. s. 112; *Baumgarten*, m. t. II s. 20; *Berolzheimer*, *System* III s. 182; *Elzbacher*, *Die Handlungsfähigkeit nach deutschem bürgerlichem Recht* s. 22 s.

⁵⁰ Vrt. *Honkasalo*, m. t. s. 3 aliv. 18: »Subjektiivinen oikeus ei edellytä välttämättömästi reaalista tahtomista vaan ainoastaan tahtomisen mahdollisuutta.»

⁵¹ *Seidler*, *Das juristische Kriterium des Staates* s. 53, sanoo saman asian seuraavasti: »Folgerichtig sind subjektive Rechte rechtlich geschützte Interessen eines Rechtssubjektes, insofern ihre Wahrnehmung dem individualisierten Willen desselben zusteht.»

⁵² Kanteen mahdollisuuden käsittävät, eri tavoin modifioituna, subjektiivisen oikeuden ainoaksi tunnusmerkiksi mm. *Thon*, *Rechtsnorm* s. 217 ss.; *Bierling*, *Kritik* II s. 69; *Lenel*, *Über Ursprung und Wirkung der Exceptionen* s. 5 ss.; *Serlachius*, *Bristande lagkunskap* s. 30 s. sekä *Sainio*, m. t. s. 20 ss.

⁵³ Edelläesittämällämme määritelmällä olemme hyväksyneet ns. kombinaatioteorian.

Teorian varsinaisena perustajana on pidettävä *Bernatzikia* (*Die juristische Persönlichkeit der Behörden* AfÖR V s. 169—318). Hän lähtee siitä, että subjektiivisen oikeuden tunnusmerkiksi tulee ottaa tarkoituselementti, mutta ei yksistään, kuten *Ihering* on tehnyt, vaan yhdistämällä se tahtomomenttiin. Tahto ja tarkoitus — niin selittää *Bernatzik* — eivät ole toisilleen vastakkaisia käsitteitä, vaan se psyykillinen prosessi, jota on totuttu nimittämään tahdoksi, on keino tarkoituksen saavuttamiseksi, sillä tarkoitus ei voi itsestään toteutua, vaan sen täytyy joko olla tahdottu tai tulla tahdotuksi. Ilman tahtoa tarkoitus ei tule saavutetuksi ja ilman tarkoitusta on tahto ja sen suunta epä-määräinen. Hallitsevan tahdon, s. o. oikeusjärjestyksen, arvioinnista riippuu, minkä tarkoituksen oikeusjärjestys katsoo suojelutarpeiseksi ja suojeluarvoiseksi. Siitä tulee silloin oikeudellisesti suojattu intressi ja ne psyykilliset ilmiöt, jotka suuntautuvat tuon intressin saavuttamiseen, ovat tahto juridisessa mielessä. Mutta nämä intressit eivät sellaisenaan perusta subjektilleen oikeutta, vaan vasta sitten, kun sille on tunnustettu tahto, joka voi ne saattaa toteutetuksi omalla itsenäisellä toiminnallaan. Täten dispositiomahdollisuus on subjektiivisen oikeuden lisäelementti intressityypin, s. o. keskimääräisintressin ohella. Subjektiivinen oikeus *Bernatzikin* mukaan on inhimillinen tarkoitus, jonka toteuttamiseksi oikeusjärjestys on tunnustanut mahdollisuuden tahdonherruuteen, yhdistämällä siihen oikeudelliset vaikutukset. Subjektiivinen oikeus on näin ollen oikeusjärjestyksen suojaama intressi, mutta ei kuitenkaan jokainen tällainen, vaan tahdonvallan tunnustamisella suojattu intressi. Oikeussubjekti ei ole tahdon subjekti, vaan inhimillisen tarkoituksen

mista,⁵⁴ erottaa subjektiiviset oikeudet heijastusvaikutuksista.⁵⁵ Kun lainsäätäjä luo tunnustettuja intressejä ja niitä turvaa omin kei-

kantaja, jonka oikeusjärjestys on tunnustanut sikäli itsetarkoitukseksi, että on antanut sille oikeudellisen voiman tarvittavan tahdon realisoimista varten.

Toinen kombinaatioteorian huomattava edustaja on *G. Jellinek*, joka kuitenkin panee pääpainon subjektiivista oikeutta määritellessään tahdolle eikä tarkoitukselle, kuten *Bernatzik*. *Jellinek* lähtee siitä, että jokainen subjektiivinen oikeus edellyttää oikeusjärjestyksen olemassaoloa. Oikeusjärjestyksen tehtävänä on tunnustaa ja järjestellä elämänsuhteet, joista tämän jälkeen tulee oikeussuhteita. Näistä oikeussuhteista saavat alkunsa subjektiiviset oikeudet. Niiden tunnusmerkiksi ei kuitenkaan voida ottaa tahtoa, kuten *Hegeliin* ja *Rousseau*'hon perustuen on tehty, sillä ei voida tahtoa yleensä, aina täytyy tahtoa jotakin. »Man kann nicht schlechthin wollen, sondern immer nur Etwas wollen» (System s. 42). Psykologisesti mahdollonta on ajatus siitä, että oikeusjärjestys olisi tunnustanut suorastaan tahdon, oikea käsitys on, että oikeusjärjestys on tunnustanut tahtoa jotakin. »Yksilöllisen oikeuden perustavan oikeusjärjestyksen tarkoitus on luoda yksilölle tämä jokin (Etwas), pitää hänellä se ja tehdä sen nauttiminen hänelle mahdolliseksi» (m. t. s. 42). Ja mitä on tämä »jokin»? Se on se hyvä, minkä oikeusjärjestys katsoo edistävän yksilön välttämätöntä taikka tunnustettua tahtoa. Tämän hyvän, subjektiivisessa mielessä intressin, suojaaminen on koko oikeusjärjestyksen tarkoitus. Mutta tahtomomenttia ei voida poistaa subjektiivisen oikeuden määrittelystä. »Tahto on välttämätön keino, jonka avulla 'jokin' tulee hyväksi eli intressiksi» (m. t. s. 44). Tahtoa ei voida eliminoida oikeuskäsitteestä, siksi oikeusjärjestyksen on tunnustettava ja suojeltava, ei tahtoa ylimalkaan, vaan määrättyyn tarkoitukseen kohdistuvaa tahtoa. Tämän perustelun jälkeen *Jellinek* määrittelee subjektiivisen oikeuden »oikeusjärjestyksen tunnustamaksi ja suojaamaksi johonkin hyvään tai intressiin suunnatuksi tahdonvallaksi» (m. t. s. 44). — Kombinaatioteorian kannalla ovat mm. *Crome*, System I s. 162; *Zitelmann*, Internationales Privatrecht I s. 60; *Giese*, Grundrechte s. 70; *Montgomery*, Handbok s. 255; *Caselius*, Omistajankiinnityksestä s. 20 aliv. 1. sekä *Honkasalo*, m. t. s. 3 s. Samoin myös *Kaila* I s. 62, verr. *Kaila* II ja Iso Tietosanakirja 9 p. 567 s.

⁵⁴ Oikeusvaade, oikeus vaatia objektiivisen intressin toteuttamista (vrt. *Honkasalo*, m. t. s. 8 aliv. 41), ei yksin luo subjektiivista oikeutta. Kun esim. saatavan suoritusta voi oikeudessa vaatia sellainenkin henkilö, jolla ei ole saamisoikeutta (vrt. *Wrede*, Finlands gällande civilprocessrätt I s. 187), taikka vaaliluetteloon ottamista vaalioikeutettuna voi hallintoprosessissa vaatia henkilö, jolla ei ole aineellista vaalioikeutta, havaitsemme tästä, että oikeusvaateen mahdollisuus ei yksin luo subjektiivista oikeutta. Mutta toiselta puolen objektiivinen intressi yksin ei luo subjektiivista oikeutta. Jos henkilöllä on objektiivinen intressi, mutta hänellä ei ole mahdollisuutta omista nimissään vaatia tuon intressin toteuttamista, silloin ei liioin ole esillä subjektiivista oikeutta. Tällainen tapaus olisi kysymyksessä esim. silloin, jos vaalilautakunta laatisi lopullisesti vaaliluettelon ilman että niitä vastaan olisi mitään muistutus- tai valitusoikeutta. Vaaliluettelosta poisjätetyllä henkilöllä olisi eittämättä tunnustettu intressi saada äänestää ja päästä vaaliluetteloon, mutta hänellä ei olisi oikeusvaadetta eikä siis subjektiivista oikeutta.

Tarpeellista lienee vielä huomauttaa, että objektiivisen intressin tukeman oikeusvaateen olemassaolo ei välttämättä edellytä myönteistä lopputulosta, sillä esim. riittämätön toteennäyttö yms. voi estää objektiivisen intressin toteuttamisen.

⁵⁵ Vrt. mm. *Kaila*, Valtiosopimusten tekemisestä s. 96. — Toisin mm. *Friedrichs*.

noina, suomatta oikeusalamaiselle, jonka subjektiivinen intressi tiettyssä yksityistapauksessa vaatisi tunnustetun intressin toteutumista, oikeutta omista nimissään tätä vaatia, on esillä objektiivisen oikeuden heijastusvaikutus.⁵⁶

12. Objektiivinen oikeus on oikeusnormien systeemi ja sellaisena se on yksi ja yhtenäinen.⁵⁷ Tämän yhtenäisen systeemin sisällä on suoritettu useitakin oikeusalojen jakoja. Jo roomalaisten oikeusoppineiden toimittama jako yksityiseen ja julkiseen oikeuteen on yleisin ja merkityksellisin⁵⁸ sekä edelleenkin hyväksytty ja käytännössä. Weyrin⁵⁹ alullepanema ja Kelsenin⁶⁰ kehittämä kanta, jonka mukaan edellämainittu jako on perusteettomana ja vääränä hylättävä, koska kaikki oikeus on siinä määrin läpeensä homogeenista, että mitään mainitunlaista jakoa ei voida tehdä,⁶¹ ei ole saanut kannatusta, enempää kuin nekään yritykset, jotka ovat pyrkineet korvaamaan tämän jaon joillakin muilla.⁶²

Hirths Annalen 1921—1922 s. 214: »Das Wesen besteht aber nicht in Versagen des Rechtsschutzes — — —. Entscheidendes Merkmal ist vielmehr, dass der Geniesser über das Recht nicht wie ein Inhaber verfügen, namentlich nicht darauf verzichten kann.» Nicol-Speyer, m. t. s. 194, suosittelee refleksioikeus-nimityksen tilalle, jota aikaisemmin paljon käytettiin, nimitystä oikeusrefleksi, mikä ajatuksellisesti vastaa tekstissä käytettyä heijastusvaikutusta.

⁵⁶ Fleiner, Institutionen s. 172, katsoo, ettei subjektiivisen oikeuden ja objektiivisen oikeuden heijastusvaikutuksen välillä ole mitään ulkonaista tunnusmerkkiä. Hänen mielestään ero subjektiivisen oikeuden ja heijastusvaikutuksen välillä on oikeusvaltiollinen keksintö. Ks. myös s. 17.

Vrt. Herrnhilf, Verwaltungsrecht s. 78 aliv. 17: »Ein subjektives Recht u. nicht bloss ein Reflexwirkung wird dagegen in jenen Fällen anzunehmen sein, wo das Gesetz die Parteistellung im Verfahren eingeräumt hat.»

⁵⁷ Bierling, Kritik II s. 150.

⁵⁸ Sperlich, Hirths Annalen 1931 s. 20, korostaa eron tärkeyttä nimenomaan hallinto-oikeuden alalla.

⁵⁹ Ks. artikkeli »Zum Problem eines einheitlichen Rechtssystems» AföR XXIII s. 529 ss.

⁶⁰ Allgemeine Staatslehre s. 80 ss.; Hauptprobleme s. 268 ss., 629 ss.

⁶¹ Periaatteellisen erotuksen kieltää mm. oikeussuvereniteettioppiin rakentava H. Krabbe, Die Lehre der Rechtssouveränität s. 42 ss.

⁶² Tässä suhteessa on erityisesti syytä kiinnittää huomiota Gareis-Wengerin (Rechtsenzyklopädie und Methodologie s. 66) tekemään kolmijakoon: yksityisoikeus, valtio-oikeus ja yhteiskuntaoikeus, »je nachdem durch die betreffenden massgebenden Normen des objektiven Rechts die Interessen von einzelnen (Privaten) oder die des Staates (und seiner Gemeinwesen) oder die der Gesellschaft (und ihrer Gemeinwesen) in erster Linie, vorzugsweise oder ausschliesslich geschützt und als Rechtsgüter geschaffen werden».

Ks. edelleen Meyer-Anschütz I s. 56 s. ja Walz, Vom Wesen des öffentlichen Rechts s. 41 ss., s. 57.

Oikeuden jako yksityiseen ja julkiseen oikeuteen on syvästi syöpynyt yleiseen tietoisuuteen, mutta eron käsitteellinen määrittäminen näiden eri oikeusalojen välillä on varsin vaikea tehtävä. Se näkyy jo siitäkin, että yksityinen oikeus on mitä olennaisimmassa yhteydessä julkisen oikeuden kanssa, johon se suorastaan perustuu.⁶³ Mihin on raja vedettävä?

Tarkoituksemme ei ole ryhtyä yksityiskohtaisesti selvittämään niitä monia mielipiteitä ja mielipideryhmiä, joita yksityisen ja julkisen oikeuden välisestä erosta on esitetty.⁶⁴ Tyydymme vain käsityksenämme ilmaisemaan, että yksityinen oikeus on se oikeusala, jolla yksityiset intressit ovat pääasiassa määräävinä, ja julkinen oikeus taas se oikeusala, jolla julkiset intressit pääasiassa ovat määräävinä.⁶⁵ Julkista oikeutta on sen mukaan käytettävä niissä yksityistapauksissa, joissa on olemassa sellainen tarkoitussuhde kokonaisuuteen, jossa kokonaisuuden intressi on yksityisintressiin verrattuna vallitseva.⁶⁶ Tämä kanta, sen monesti huomautetusta epämääräisyydestään huolimatta, lieenee sittenkin paras mahdollinen erityisesti senkin takia, että se uskollisesti seuraa oikeuskäsityksen vaihteluita julkisen ja yksityisen oikeuden välisestä erosta.⁶⁷

Julkinen oikeus palvellessaan julkisia intressejä toteuttaa samalla myöskin yksityisen henkilön intressejä. Yksityinen voi saada julkisenkin oikeuden alalla subjektiivisia oikeuksia, siis subjektiivisia julkisia oikeuksia.

13. Subjektiiviset julkiset oikeudet ovat joutuneet tieteisopillisen käsittelyn alaiseksi verraten myöhään. Vasta selkeytynyt käsitys kansalaisen asemasta valtiossa ja kansalaisen oikeuksista valtiotakin vastaan antoi alun subjektiivisten julkisten oikeuksien tunnustamiselle. Absolutistisessa valtiossa ei kansalaisella voinut olla mitään oikeuksia valtiota vastaan.⁶⁸ Täytyneekin laskea suurelta osalta absolutistisen valtioidean vaikutuksesta johtuvaksi, että vielä

⁶³ *Jellinek*, Staatslehre s. 385; *Erich* I s. 10.

⁶⁴ *Holliger*, Das Kriterium des Gegensatzes zwischen dem öffentlichen und Privatrecht s. 11 ss., esim. on löytänyt 17 eri perustyyppiä.

⁶⁵ Vrt. mm. *Erich* I s. 9 s.; *Hermanson*, Anteckningar s. 6 s.; *Wrede*, Finlands rätts- och samhällsordning s. 23; *Kaila* I s. 78; *Ekström* s. 5; *Montgomery*, Handbok s. 3 s.

⁶⁶ Vrt. *Triepel*, Festgabe für Heinrich Brunner s. 523 s.; *Sperlich*, Hirths Annalen 1931 s. 28 s.

⁶⁷ Vrt. mm. *Erich* I s. 10.

⁶⁸ *Somló*, m. t. s. 496; *Jellinek*, Staatslehre s. 410; *Bähler*, Festgabe für Fritz Fleiner s. 32; *Herrnritt*, Verwaltungsrecht s. 70; *Waller Jellinek*, Verwaltungsrecht s. 80 ss.

nykyäänkin tieteisopissa esiintyy mielipiteitä, jotka kokonaan kiistävät subjektiiviset julkiset oikeudet.⁶⁹

Täysin konsekventisti johtaa subjektiivisten julkisten oikeuksien kiistämiseen ranskalaisen vastavallankumouksen valtio-opin vaikutuksen alla kehittynyt ns. valtateoria valtion juridisesta luonteesta.⁷⁰ Tämän teorian kannattajista on *Bornhak*⁷¹ perusteellisimmin käsitellyt subjektiivisten julkisten oikeuksien ongelmaa. Hänen kantansa on, että yksilöllä ei voida ajatella olevan olemassa mitään subjektiivisia oikeuksia valtiota vastaan. Oikeusjärjestyksen luojana valtio on kaiken oikeuden yläpuolella. Kun valtiolla on mahdollisuus aina vapautua niistä velvollisuuksista, joihin se oman tahtonsa mukaan on alamaisia kohtaan asettunut, ei alamaisten koskaan voida saada »oikeutta» vastoin valtion tahtoa. *Bornhakin* loppupäätelmä huipentuu seuraavaan lauseeseen: »*Steht es aber rechtlich vollständig in dem Belieben des einen Teils, ob er einem gegen ihn geltend gemachten Anspruche genügen will oder nicht, so ist dieser Anspruch kein subjektives Recht, es entsteht zwischen beiden Teilen kein bindendes Rechtsverhältnis.*»

Subjektiivisten julkisten oikeuksien olemassaolon kieltävät edelleen mm. *Laband*,⁷² *Schulz-Schaeffer*⁷³ ja *Schuppe*.⁷⁴ Vallitseva käsityskanta sen sitä vastoin tunnustaa.

*Schuppen*⁷⁵ väite, johon *Schulz-Schaeffer*⁷⁶ on yhtynyt, että oikeusjärjestys ja valtio olisivat yksi ja sama, ohjaa heti alusta

⁶⁹ Uusin saksalainen oikeustiede kiistää subjektiivisten julkisten oikeuksien olemassaolon. Ks. mm. *Theodor Maunzin* artikkeli: *Das Ende des subjektiven öffentlichen Rechts*, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* Bd 96 s. 71—111.

⁷⁰ Teorian perusti *M. v. Seydel*. Hänen käsityksensä mukaan valtio ei ole oikeussubjekti, vaan oikeusobjekti, koska se on esine. Siteerattakoon tähän eräs *Seydelin* lausunto osoittamaan tämän julkisoikeudelliseksi käännetyn patrimoniaaliteorian luonnetta: »*Ich bezeichne Land und Leute, insofern dieselben einem Herrscherwillen unterworfen sind, als Staat, ähnlich wie man in bürgerlichen Rechte eine Sache Eigenthum nennt, wenn sie einem Herrn hat. Nach dieser Ausdrucksweise ist also der Staat der Gegenstand, der Herrscher der Inhaber der Gewalt.*» (*Hirths Annalen* 1898 s. 324). Ks. tästä teoriasta mm. *Jellinek*, *Staatslehre* s. 145 ss. ja *System* s. 26 aliv. 1.; *Heller*, *Die Souveränität* s. 65; *Schmidt, R.*, *Allgemeine Staatslehre* I s. 222 ss.; *Rosenberg*, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* Bd 65 s. 31 s.

⁷¹ *Preussisches Staatsrecht* I s. 285 ss.; *Grundriss des Verwaltungsrechts* s. 98.

⁷² *Laband* I s. 151.

⁷³ *Schulz-Schaeffer*, m. t. s. 81.

⁷⁴ *Der Begriff des subjektiven Rechts* s. 83 ss.

⁷⁵ M. t. s. 80 ss.

⁷⁶ M. t. s. 58 aliv. 1, s. 81.

alkaan väärrälle tielle subjektiivisten julkisten oikeuksien tutkimisessa. Tästä lähtökohdasta johdonmukaisesti edeten tullaan välttämättömyyden pakosta siihen lopputulokseen, että valtio, joka on oikeuden lähde ja oikeus itse, ei voi tulla velvollisuussubjektiksi subjisoituihinsa nähden, ei voi tulla sellaisten velvollisuuksien subjektiksi, jotka riippuvat suorastaan sen tahdosta.⁷⁷

14. Kun käymme tarkastelemaan kysymystä subjektiivisista julkisista oikeuksista, tulee heti aluksi tehdä mitä päättävimminkin ero valtion ja oikeusjärjestyksen välillä.⁷⁸ Valtio on oikeusjärjestyksen lähde, mutta ei oikeusjärjestys itse. Valtion tahto ilmenee oikeusjärjestyksenä, mutta oikeusjärjestys ei ole identtinen tämän tahdon kantajan kanssa. Valtio luo oikeusjärjestyksen,⁷⁹ mutta on itse sen alainen. Valtio yhtä hyvin kuin sen alamaisetkin on oikeusjärjestykseen sidottu. On kyllä kiistämätöntä, että valtiolla on mahdollisuus muuttaa oikeusjärjestystä, vapautua siinä säädettyistä velvollisuuksista jne., sillä valtion lainsäädäntöä vastaan ei kenelläkään viime kädessä voi olla oikeuksia. Mutta sikäli kuin oikeusjärjestys on turvannut yksityiselle oikeuksia valtiota vastaan, ne ovat loukkaamattomia ja valtio on itse niihin sidottu, niin kauan kuin se pitää objektiivista oikeutta tältä osalta voimassa.⁸⁰ *Bornhakin* väite, ettei voi olla olemassa subjektiivisia oikeuksia julkisen oikeuden alalla, koska valtiovalta voi milloin tahansa nämä tehdä mitättömiksi, ei suinkaan puhu subjektiivisten julkisten oikeuksien olemassaoloa vastaan sinä aikana, jolloin oikeusjärjestys siltä osalta vielä on voimassa. Jos näet ajatellaan loppuun *Bornhakin* keskenräiseksi jättämä ajatus, päästään perimmäisessä päässä vihdoin siihen, että mitään subjektiivisia yksityisoikeuksiaakaan ei voida tunnustaa olevan olemassa, koska ne voidaan lainsäädännöllä milloin tahansa kumota.⁸¹ Olemme kuitenkin, samaten kuin mm. *Schuppe*

⁷⁷ *Schuppe*, m. t. s. 81.

⁷⁸ *Herrnriith*, Verwaltungsrecht s. 72; *Kaila* II. Oikeusjärjestyksen ja oikeusjärjestyksestä määräävän tahdon identifioiminen on saattanut käsitteellistä sekaannusta aikaan myös subjektiivisten yksityisten oikeuksien selvittelystä.

⁷⁹ Saattaisi mennä liian kauas aineesta, jos kävisimme tutkimaan kumpi, yhteiskunta vai valtio, luo oikeuden. Kenties se käsitys on oikea, että oikeus syntyy yhteiskunnassa ja valtio sen tunnustaa. Tämä tulee ainakin tavanomaisessa oikeudessa esille.

⁸⁰ Vrt. HM 70 § 2 mom.: »Tulo- ja menoarviosta riippumatta on jokaisella oikeus hakea valtiolta, mitä hänelle on laillisesti tuleva.»

⁸¹ *Bähler*, Die subjektiven öffentlichen Rechte s. 13 aliv. 25; *Giese*, Die Grundrechte s. 31; v. *Stengel*, Verwaltungsarchiv III Bd s. 192.

ja *Schulz-Schaeffer*, hyväksyneet subjektiivisten yksityisten oikeuksien olemassaolon, joten esitetty johtopäätös ei käsityksemme mukaan ole oikea. Niin kauan kuin oikeusjärjestys sisältää oikeuden valtiota vastaan, se on valtiota sitova, niinhyvin yksityisen kuin julkisenkin oikeuden alalla.⁸² Oikeusjärjestys on näin ollen valtiovalan toiminnan raja yksityisiä vastaan.⁸³

15. Niiden kirjailijain kesken, jotka ovat hyväksyneet subjektiivisten oikeuksien olemassaolon, vallitsee käsittemäärittelyssä erimielisyys, joka osaltaan perustuu siihen, minkä käsityksen he ovat omaksuneet subjektiivisista oikeuksista. Haluamatta pitkittää esitystämme näiden eri käsittemäärittelyjen selonteolla ja arvostelulla, varsinkin koska se tulisi sisältämään jo esitetyn toistamista, uudistamme mielipiteemme intressin ja oikeusvaateen mahdollisuuden välttämättömyydestä subjektiivisten oikeuksien määrittelylle. Sen mukaisesti voimme subjektiivisen julkisen oikeuden määritellä siten suojatuksi oikeusjärjestyksen tunnustamaksi objektiiviseksi intressiksi julkisen oikeuden alalla, että intressentille on myönnetty mahdollisuus omissa nimissään vaatia tämän intressin toteuttamista.⁸⁴ Julkisen oikeuden alalla on subjektiivisen oikeuden toteuttamistienä joko hallintomenettely taikka hallintoprosessi tai rikosprosessi.

16. Ansaitsee vielä kiinnittää huomiota subjektiivisten oikeuksien ja heijastusvaikutusten väliseen eroon julkisen oikeuden alalla. *Fleiner*⁸⁵ on selkeällä ja havainnollisella tavallaan esittänyt, kuinka valtiolla on kaksi eri mahdollisuutta antaa kansalaiselle valtiollisia tehtäviä: j o k o siten, että se on jättänyt säännösten toteuttamisen yksinomaan viranomaisille ja antanut kansalaiselle ainoastaan yleisen vaateen, että viranomainen täyttäisi tehtävänsä ja toteuttaisi lain hänen hyväkseen, t a i siten, että laissa annetaan jokaiselle kansalaiselle sikäli konkreettinen, tarkkarajainen vaade, että kansalainen esiintyy vaateen täytäntöönpanossa asianomaiseen viranomaiseen vastaavanlaisessa asemassa kuin velkoja velalliseen. Edellisessä tapauksessa on esillä objektiivisen oikeuden heijastusvaikutus,

⁸² *Herrman*, Die Grundlegung des öffentlichen Rechts s. 84 s.; *Herrnritt*, Verwaltungsrecht s. 73; *Sundström*, m. t. s. 5.

⁸³ *Herrnritt*, m. t. s. 72.

⁸⁴ Vrt. mm. *Dyhoff*, Kommentar zum bayerischen Verwaltungsgesetz s. 260; *Bühler*, Die subjektiven öffentlichen Rechte mm. s. 47 ss.; *Herrnritt*, Verwaltungsrecht s. 74; *Jellinek*, System mm. s. 51, 127 jne.

⁸⁵ Institutionen s. 172.

jälkimmäisessä subjektiivinen julkinen oikeus johonkin määrättyyn valtiolliseen suoritukseen. Mutta mitään käsitteellistä eroa ei subjektiivisen julkisen oikeuden ja objektiivisen oikeuden heijastusvaikutuksen välillä ole olemassa, jonka vuoksi *Fleiner* selittääkin, että erotus niiden välillä on vain oikeusvaltiollinen keksintö. Tähän *Fleinerin* johtopäätökseen ovat mm. *Laband*,⁸⁶ *Koellreutter*⁸⁷ ja *Burckhardt*⁸⁸ yhtyneet.

Subjektiivisia oikeuksia koskevassa esityksessämme olemme asettuneet sille kannalle, että subjektiivinen oikeus on heijastusvaikutuksesta erotettavissa siitä, että subjektiivinen oikeus voidaan intressin toimesta saattaa prosessuaalisesti tehokkaaksi. Sama on asianlaista subjektiivisten julkistenkin oikeuksien ollessa kysymyksessä. Milloin julkisoikeudellinen oikeusnormi on konkretisoitunut intressinsuojan siten, että se voidaan tarpeen vaatiessa toteuttaa viime kädessä rikos- tai hallintoprosessuaalista tietä, on kysymyksessä subjektiivinen julkinen oikeus, milloin taas viranomainen toteuttaa jonkin yksityisen intressin julkisen oikeuden alalla, ei yksityisen materiaalsen oikeusvaateen vuoksi, vaan objektiivisen oikeuden perusteella viran puolesta sellaisessa tapauksessa, että yksityisellä ei ole mahdollisuuttakaan saattaa intressiään toteutettavaksi sillä tavoin kuin edellisessä tapauksessa, on esillä objektiivisen oikeuden heijastusvaikutus. Jälkimmäisessä tapauksessa on oikeuslauseen adressaatti viranomainen, kansalaiselle tulee yksityisen oikeusohjeen materiaalin täyttäminen lain toteuttamisen heijastusvaikutuksena. Havaitsemme siis, että mahdollisuus kanneoikeuden käyttämiseen on erottava tunnusmerkki subjektiivisen julkisenkin oikeuden ja objektiivisen oikeuden heijastusvaikutuksen välillä. Hallinto-oikeudestamme voidaan saada valaiseva esimerkki tästä erosta. Maaliskuun 17 päivänä 1879 yleisestä vaivaishoidosta annetun asetuksen mukaan kunta oli mm. »velkapää auttamaan alaikäisiä, heikkomielisiä, raajarikkoisia sekä pitkällisempää tautia sairastavia tahi vanhuuttansa heikkoja, jotka ovat toisen holhousta vailla», »hoidon ja tarpeenmukaisen elatuksen saamiseen» (3 §). Siinä tapauksessa, että joku oli tyytymätön vaivaishoitohallituksen taikka vaivaishoidon johtajan päätökseen, jolla anottu vaivaishoito oli kokonansa tai osaksi kielletty, oli hänellä oikeus saattaa asia kunnallis- tai raastuvankokouksen tai kunnanvaltuuston tutkittavaksi,

⁸⁶ AföR XIX s. 615.

⁸⁷ AdöR N. F. 15 s. 423.

⁸⁸ Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung s. 28 ss.

mutta tästä päätöksestä ei saanut valittaa muuta kuin siinä tapauksessa, että valittaja katsoi päätöksen tapahtuneen laittomassa järjestyksessä (43 §). Voimassaolevan, kesäkuun 1 päivänä 1922 annetun köyhäinhoitolain mukaan köyhäinhoitolautakunnan tekemään köyhäinhoitoavustuksen antamista koskevaan päätökseen tyytymätön on oikeutettu saattamaan hallinto-oikeudellista lainkäyttötietä myös pyyntönsä asiallisen puolen tutkittavaksi. Kun hänelle näin ollen on turvattu mahdollisuus saattaa köyhäinhoidon saamista koskeva pyyntönsä hallinto-oikeudellista tietä toteutettavaksi, on hänellä subjektiivinen julkinen oikeus, joka kohdistuu kuntaa vastaan.⁸⁹

⁸⁹ *Erich* I s. 254.

II LUKU.

JULKISOIKEUDELLINEN REPRESENTATIIVINEN
TOIMIELINEDUSTUS.

I. JAKSO.

TOIMIELINEDUSTUKSESTA YLEENSÄ.

1. Oikeus ei ole yhden ihmisen aate,¹ eikä voida edes kuvitella, että oikeus syntyisi ulkopuolella ihmisen ja ihmisen keskinäisen vuorovaikutuksen. Luontaisoikeudellinen käsitys isoleeratusta ihmisestä oikeuden lähtökohtana² perustuu virheelliseen kuvitelmaan, että ihminen olisi luonnontilassa ollut vapaa, toisista ihmisistä riippumaton yksilö.³ Asiahan on päinvastoin niin, että ihminen luonnontilassa on sosiaalisen ryhmän jäsen ja ryhmän vallan alle alistettu.⁴ Primäärinen oikeus ei ole yksilön oikeutta, vaan ryhmän oikeutta. Vasta kulttuuri on luonut yksilöoikeuden.⁵

2. Ihminen ei siis syntyperänsä perusteella, luonnostaan, ole oikeussubjekti, vaan hän on tullut siksi oikeusjärjestyksen voi-

¹ Kaila II.

² Ks. siitä mm. *Gierke*, *Genossenschaftsrecht* IV s. 385 ss.

³ *Jellinek*, *Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte* s. 46 s.

⁴ *Kohler*, *Einführung in die Rechtswissenschaft* s. 1; *Ekström* s. 395; *Sainio*, *Elinkeinotoiminnan harjoittamisesta* s. 3.

⁵ Vrt. *Kaila*, *Persoonallisuus* s. 235: »Niinkuin mekanistinen ja intellektualistinen psykologia on taipuvainen 'pulverisoimaan' yksilöllisen sielunelämän joidenkin yksiköiden keräymäksi, niin on se taipuvainen vastaavalla tavalla näkemään väärin myöskin sosiaalista elämää. Se helposti johtuu olettamaan, että yhteisöt olisivat syntyneet aluksi erillisten yksilöitten harkinnallisen yhteenliittymisen kautta, joka vallitsevan irrallisuuden sijaan asettaa vähitellen vahvistuvan sosiaalisen sidonnaisuuden; tämä siis olisi eräänlainen lopputulos eikä lähtökohta. Tässäkin puheenalainen ajatustapa asettaa asiat päällelleen. Juuri alussa on sosiaalinen sidonnaisuus kaikkein vahvin; se on varhaiskantaisessa yhteisössä vahvempi kuin kulttuuriyhteisössä.»

masta.⁶ Oikeusjärjestys on antanut hänelle oikeussubjektiiviuuden, s.o. kyvyn olla oikeuksien ja velvollisuuksien »kantajana». Hänestä on täten tullut oikeudelle henkilö.⁷

3. Mutta oikeuselämässä on oikeussubjekteja, jotka eivät ole luonnollisia henkilöitä, vaan oikeussubjektiiviuudella varustettuja henkilö- tai omaisuusyhtymiä. Ne ovat juridisia henkilöitä.⁸ Luonnollisen henkilön on oikeusjärjestys tunnustanut oikeussubjektiksi, juridisen henkilön se on oikeussubjektiksi luonut. Lisäksi on huomattava, että juridisen henkilön aate on yksityisen oikeushenkilön aatteeseen verrattuna ajallisesti vanhempikin, koska ryhmä on ollut oikeuksien primäärinen kantaja ja ryhmän sisällä muodostuneiden perheen ynnä muiden siihen verrattavien yhteisöjen oikeudet ovat syntyneet ennen yksityisen ihmisen oikeuksia.

Luonnollisesta henkilöstä juridinen henkilö eroaa siinä, että se, kuten nimityskin osoittaa, ei ole luonnontieteellisesti todellinen henkilö, ihminen. Mutta oikeudelle juridinen henkilö on samalla tavoin todellinen kuin luonnollinenkin henkilö, sillä oikeusjärjestys on juridiselle henkilölle korvannut oikeudellisilla tunnusmerkeillä sen, mikä ihmisestä tekee oikeussubjektin ja mitä ilman juridinen henkilö ei voisi oikeuselämässä toimia.⁹

⁶ O. Mayer II s. 323; Somló, Juristische Grundlehre s. 277 s.; Jellinek, System s. 28: orja ei ollut oikeussubjekti, vaikka oli ihmisenä tahtokykyinen; Rosin, Das Recht der öffentlichen Genossenschaft s. 92: »Persönlichkeit ist die rechtliche Stellung der Person»; Rosenberg, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd 65 s. 32; Hagerup, Oikeus ja kulttuuri s. 145; Kaira, Valtiosopimusten tekemisestä s. 97; Willgren s. 21.

⁷ Jellinek, System s. 28: »Es gibt daher keine natürliche, sondern nur juristische Persönlichkeit.» Samoin Laband I s. 94 aliv. 1; Bernatzik, AföR V s. 236 ss.; Kaira, m. t. s. 99 s.; Mannio, Lakimies 1918 s. 34 s. Vrt. edelleen Kormann, Hirths Annalen 1911 s. 855 ja Forsman, Straffrättens allmänna läror s. 347 ss.

⁸ Tämä nimitys ei tosin ole onnistunut, sillä myöskin luonnollinen henkilö on juridinen henkilö, s. o. oikeussubjekti oikeusjärjestyksen voimasta. Vrt. Gierke, Deutsches Privatrecht I s. 469 aliv. 3 ja Kelsen, Allgemeine Staatslehre s. 7. Kun juridinen henkilö on terminus technicusena kuitenkin aivan yleinen, emme katso olevan syytä sen tilalle ottaa »yhteisöhenkilö» enempiä kuin »ainoastaan juridinen henkilö»-nimityksiä, joita on käytetty. Ks. mm. Herrnritt, Verwaltungsrecht s. 193 ss. ja Österreichisches Verwaltungsrecht s. 68 ja 70 sekä Mannio, m. t. s. 1 ss.

Juridisen henkilön käsitteellisestä kehityksestä annetaan valaiseva kuva mm. Gierken Genossenschaftsrechtissä III s. 279 ss. ym.

⁹ Kuten huomataan, olemme täten hyväksyneet ns. realiteettiteorian juridisen henkilön olemuksesta, vaikka myöntää täytyy, että ero realiteettiteorian ja fiktioteorian välillä lienee enemmänkin nimikysymys. — Suomenkielisessä kirjallisuudessa tavataan selostava esitys juridista henkilöä koskevista teorioista Mannion kirjoituksessa »Yhteis-

4. Oikeusjärjestys ei ole juridista henkilöä suinkaan luonut henkilön itsensä vuoksi, vaan toteuttamaan määrättyä tarkoitusta. Mutta sitä ei juridinen henkilö voi suorittaa ilman tahtoa, jota sillä luonnostaan, psykologisessa ja fysiologisessa mielessä,¹⁰ ei ole.¹¹ Oma, itsenäistä tahtoa ei oikeusjärjestys kuitenkaan voi juridiselle henkilölle luoda, sillä siihen sen mahdollisuudet eivät riitä. Sen vuoksi oikeusjärjestyksen on ollut huolehdyttävä siitä, että aina ilmenee tahto, joka pätee juridisen henkilön tahtona. Tämä tahto ei voi olla mikään muu kuin inhimillinen tahto,¹² määrätyn ihmisen tai määrättyjen ihmisten tahto, jonka oikeusjärjestys on organisoinut juridisen henkilön tahdoksi. Tällä tahdonorganisointitoimenpiteellään¹³ oikeusjärjestys on tehnyt mahdolliseksi juridisen henkilön toiminnan.

5. Mikäli juridisella henkilöllä on luonnollinen, inhimillinen perusaines, jäsenistö, on oikeusjärjestyksen tehtävänä organisoida tämän perusaineksen tahto juridisen henkilön tahdoksi. Olemassaoleva tahto on siis »päästettävä irti», kuten *O. Mayer*,¹⁴ sanonnassaan ilmeisesti enemmän meहुkkuutta kuin juridisuutta tavoitellen, sen ilmaisee. Milloin taas juridisella henkilöllä ei ole inhimillistä perusainesta taikka milloin olemassaoleva inhimillinen perusaines ei kykene taikka ei saa tilaisuutta oman tahtonsa luomiseen ja toteuttami-

söllisestä juridisesta henkilöstä» Lakimies 1918 s. 1—86. Mainita sopii, että viimeksi *Kaira*, m. t. s. 98 s., on asettunut sille kannalle, että juridinen henkilö on oikeustieteen luoma juridinen apukäsite.

Juridinen henkilö on samalla tavoin todellinen kuin luonnollinen henkilö, mikä ei kuitenkaan merkitse sitä, että se olisi joka suhteessa yhtä todellinen. On oikeussuhteita, jotka edellyttävät luonnollista henkilöä, kuten esimerkiksi avioliitto. Julkisen oikeuden alalla on myöskin eroavaisuutta juridisen henkilön ja luonnollisen henkilön välillä. Ks. siitä myöhemmin s. 41 ja 162 ss.

Vrt. Sveitsin siviililakikirjan 53 art.: »Die juristischen Personen sind alle Rechte und Pflichten fähig, die nicht die natürlichen Eigenschaften des Menschen, wie das Geschlecht, das Alter oder die Verwandtschaft, zur notwendigen Voraussetzung haben.»

Laband I s. 94 aliv. 1; *Jellinek*, System s. 28; *Bernatzik* AföR V s. 236 ss.; *Ekström* s. 392 ss.; *Rosenberg*, m. t. s. 33; *Gierke*, Genossenschaftstheorie s. 5 ss., Deutsches Privatrecht I s. 463 ss.

¹⁰ *Kaira*, m. t. s. 97.

¹¹ Vrt. *Rosin*, m. t. s. 92 ja 101 sekä *Preuss*, Gemeinde, Staat, Reich s. 177 ss.

¹² *Halschek*, DuPrStR I s. 27, Einleitung s. 45 s.; *O. Mayer* II s. 369; *Fleiner* s. 152; *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen s. 1; *Rosenberg*, m. t. s. 34.

¹³ Vrt. *Bernatzik*, AföR V s. 220 ja 241 s.

¹⁴ Festgabe für Paul Laband I s. 32.

seen,¹⁵ oikeusjärjestyksen on siinäkin tapauksessa ollut huolehdittava, että juridisella henkilöllä on inhimillinen tahto, joka käy juridisen henkilön tahtona.

6. Niiden juridisten henkilöiden tahto, joilla on tahdonluomiseen kykenevä inhimillinen perusaines, luodaan tämän perusaineksen toimesta joko välittömästi taikka välillisesti. Välittömästi tämä tapahtuu siten, että inhimillinen perusaines läsnäolevana lausuu tahtonsa, joka käy juridisen henkilön tahtona.¹⁶ Välillisesti se tapahtuu taas siten, että inhimillinen perusaines ei välittömästi läsnäolevana ilmaise suorastaan juridisen henkilön tahtoa, vaan toimii sellaisten tahdonilmaisijain luojana, jotka sitten ilmaisevat juridisen henkilön tahdon. Juridisen henkilön tahto on tällöin kuitenkin immanentti, se luodaan sisältäpäin.¹⁷

Niiden juridisten henkilöiden tahto, joilla ei ole tahdonmuodos-

¹⁵ Riippuu tietenkin voimassaolevasta oikeudesta, milloin olemassaoleva inhimillinen perusaines ei kykene tai ei ole tilaisuudessa tahdonmuodostukseen. Vrt. Saksan Gemeindeordnung 30/1 1935.

¹⁶ *Schmitt*, Verfassungslehre s. 204 ss., näkee valtion tahdonmuodostuksen voivan tapahtua kahden eri periaatteen, nimittäin samastuksen (identiteetti) ja edustuksen (representaatio) mukaan, joiden toteuttamisessa valtion poliittinen ykseys saa konkreettisen muotonsa. Ne ovat toisilleen vastakkaisia tahdonmuodostuksen tapoja, vaikkakin ne vastakohtaisuudestaan huolimatta voivat olla samanaikaisestikin vaikuttamassa. Samastus perustuu yhtenäisyyden ajatukseen, toisin kuin edustus, jossa on esillä kaksi tahdon tekijää, niinkuin esim. kansa ja sitä edustava eduskunta. Samastus on esillä silloin, kun kansa itse läsnäolevana samastuu itsensä kanssa poliittisena ykseytenä, mikä merkitsee sitä, että kansa välittömästi läsnäolevana on samastunut valtion, s. o. kansan poliittisen ykseyden statuksen kanssa. Tämä tapahtuu kansanäänestyksessä. Edustus on taas esillä silloin, kun tuo poliittinen ykseys toteutuu välillisesti edustajien kautta. Tämän konstruktion ovat *Leibholz* mm. s. 28 s. ja 119 ja *Koellreuter*, Grundriss s. 112, omaksuneet. Samaten näyttää *Glum*, Der deutsche und französische Reichswirtschaftsrat s. 33 aliv. 1, olevan valmis sen hyväksymään.

Kun samastus-konstruktio edellyttää, että juridinen henkilö identifioidaan inhimillisen perusaineksensa kanssa, ei sitä kuitenkaan voida käyttää siellä, missä tuollaista identiteettiä ei hyväksytä, niinkuin tässä esityksessä on asianlaita. Mutta samastus-konstruktion hylkääminen johtaa siihen, että silloinkin kun juridisen henkilön inhimillinen perusaines läsnäolevana lausuu juridisen henkilön tahdon, on esillä edustus. Tällä konstruktiolla on sentään arvoa sekä kansanäänestykseen että kansaneduskunnan vaaliin kutsutun kansan oikeusaseman tutkimisessa, kuten myöhemmin tulemme huomaamaan. Vrt. *Obgushi*, AdöR N.F. 23 s. 311.

¹⁷ Vrt. mm. *Gierke*, Genossenschaftsrecht II s. 968; *Preuss*, Gemeinde, Staat, Reich s. 248-s.; *Leibholz* s. 142 ss., Veröffentlichungen Heft 7 s. 160; *Halschek*, Verwaltungsrecht s. 354.

tukseen kykenevää inhimillistä perusainesta, luodaan sitä vastoin ulkoapäin.¹⁸

Juridisen henkilön tahdon muodostaminen ja ilmaiseminen sekä inhimillisen perusaineksien kautta niinhyvin välittömästi kuin välillisestikin että juridiselle henkilölle ulkoapäin luodun tahdonmuodostajan kautta on juridisen henkilön edustusta.¹⁹

7. Kun tarkastelemme yhteisön vastuunalaisuutta yksityisten jäsentensä teoista, huomaamme silloin, että yhteisö voi olla kehittynyt taikka järjestetty siten, että aina tai määrättyissä tapauksissa yhteisön jonkun määrätyn jäsenen tai kaikkien jäsenten teot ovat oikeusseuraamuksiltaan sellaiset, että ne koituvat koko yhteisön hyväksi tai vastattavaksi. Tämä on mahdollista kahdella eri tavalla:

a) jokaiselle yhteisön jäsenelle, siis yhteisölle kokonaisuudessaan, koituu asiaksiluettavuus²⁰ jokaisen toisen yhteisön jäsenen teoista.²¹ Asiaksiluettavuus kohdistui vanhatestamentillisissa ja alkukristillisissä seurakunnissa Jumalaan. Verikostossa,²² sodan aikana yleisissä repressaalioissa kaupunkien ym. asukkaita kohtaan, oikeudellisessa vastuunalaisuudessa sukulaisten, kunnan toisten asukkaiden teoista yms. se taas kohdistui toisiin ihmisiin,²³ tai

¹⁸ *Regelsberger*, Pandekten s. 296: »Die Körperschaft regiert sich selbst, die Anstalten und Stiftungen werden nach fremdem Willen regiert.« Samoin *Ekström* s. 399; *Rosin*, m. t. s. 48 s.; *Preuss*, Gemeinde, Staat, Reich s. 251; *Gierke*, Rechtslexikon II s. 422, Genossenschaftsrecht II s. 968, Deutsches Privatrecht I s. 474, 635, 641; *Herrnritt*, Verwaltungsrecht s. 195; *Bernatzik* AföR V s. 250 ss.; *Dernburg*, Das bürgerliche Recht I s. 181.

¹⁹ Ks. aliv. 16 s. 23.

²⁰ Käytämme tässä *Kairan* »Zurechnung«-sanan varsin onnistunutta suomenkielistä vastinetta asiaksiluettavuus. »Se merkitsee sitä oikeudellista ilmiötä, että oikeus lukee ihmisen tahdon ja toiminnan, tekemisen tai tekemättä jättämisen jollekulle, katsoo sen tehdyksi jonkun puolesta, lukee sen, mikäli on kysymys oikeudenmukaisesta toiminnasta, hänen hyväkseen, mikäli taas on kysymys oikeudenvastaisesta toiminnasta, hänen vastattavakseen.« *Kaira*, m. t. s. 97.

²¹ *Max Weber*, Grundriss der Sozialökonomie III Abt. s. 25.

²² *Forsman*, J., Suomen lainsäädännön historia s. 31 s.; *Yrjö-Koskinen*, Suomalaisen heimojen yhteiskuntajärjestyksestä s. 171 s.

²³ Ks. *Gierke*, Genossenschaftsrecht II s. 381 ss., IV s. 140 ss.; *Stengel-Fleischmann*, Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts Bd III s. 1025; Handwörterbuch der Rechtswissenschaft von *Stier-Somlo* und *Elster* Bd VI s. 83 ss.; *Moericke*, Die deutschen Tumultgesetze s. 9 ss. — Tällainen yhteisvastuullisuus, joka oli mahdollinen ainoastaan siten, että yhteisön jäsenet käsitettiin itsenäistä oikeussubjektiivuutta vailla olevina yhteisön osina, oli kehittynyt pääasiallisesti alkuperäisissä oloissa, mutta aivan viime vuosikymmeninä se on saanut jälleen jalansijaa, nimenomaan taloudellisella, mutta myöskin poliittisella alalla. Ks. siitä *Leibholz* s. 31.

b) yhteisölle koituu asiaksiluettavuus vain määrättyjen henkilöiden yhteisön puolesta ja nimissä suorittamista teoista.

Edellistä asiaksiluettavuuden muotoa, joka jää tarkastelumme ulkopuolelle, voidaan nimittää yleiseksi asiaksiluettavuudeksi, jälkimmäistä taas osittaiseksi asiaksiluettavuudeksi.

8. Osittainen asiaksiluettavuus tulee esille edustuksessa, oikeusvaikutuksissa toimimisessa poissaolevan puolesta.

Edustaminen ei kuitenkaan ole esillä ainoastaan yhteisön ja juridisen henkilön tahdon muodostamisessa ja ilmentämisessä, vaan myöskin luonnollisen henkilön havainnollistajana hänen poissaollessaan. Edustuksen olemus on nimittäin siinä, että jokin, joka ei ole läsnäoleva, tehdään siksi.²⁴ Edustajassa, joka on näkyväisenä saapuvilla, ilmenee silloin havainnollistettuna edustettava, joka ei ole näkyväisenä läsnäoleva, mutta on edustajan muodossa saapuvilla.²⁵ Edustajan toimivaltansa rajoissa suorittama toiminta²⁶ koituu edustettavalle asiaksiluettavaksi, s. o. sen oikeusseuraamuksista on edustettava vastuunalainen.²⁷ Näin on asianlaita niinhyvin siinä edus-

Jerusalem, Gemeinschaft und Staat s. 39 aliv. 11, tekee paikallaan olevan huomautuksen *Leibholz*ia vastaan, joka (s. 31) on väittänyt, että yhteisvastuullisuus voi olla mahdollinen ainoastaan siellä, missä yksityinen ryhmän jäsen on kansa- ja ryhmätietoisuudessa lakannut olemasta yksinomaisesti vain ryhmän jäsen.

²⁴ Näin mm. *Hegel*, *Grundlinien der Philosophie des Rechts* s. 254.

²⁵ Vrt. *Schmitt*, *Verfassungslehre* s. 209; *Leibholz* s. 26. *Glum*, m. t. s. 26 ja 28, katsoo, että edustettava on edustuksessa kylläkin saapuvilla, mutta ei ole ihmisille konkreettisesti muodossa nähtävänä, ja että edustaja luo läsnäolevan, näkymättömän edustettavan näkyväksi.

²⁶ Näin *Leibholz* s. 27. Toisin *Glum*, m. t. s. 27, joka, pitäen edustettavaa näkymättömästi saapuvilla olevana, katsoo, että edustus voi tapahtua ei ainoastaan toimimisella (*handeln*), vaan myöskin kuvaamisella (*darstellen*). Jos, kuten yllä, katsotaan, että edustettava on näkyväisenä poissaoleva, ei kuvaaminen kuitenkaan voi kuulua edustuksen alaan, sillä kuvaaminenhan ei pyrikään tekemään kuvattua läsnäolevaksi. Vrt. kuitenkin englantilaista käsitystä kuninkaan läsnäolosta parlamentissa, oikeuden istunnoissa ja viranomaisten toimiessa, vaikka hän ei olekaan persoonallisesti saapuvilla. *Jellinek*, *System* s. 229.

²⁷ Mm. *Max Weber*, *Grundriss der Sozialökonomie* III Abt. s. 25 ja 171; *Ritterbusch*, *Zeitschrift für Politik* XVII s. 327; *Ekström* s. 771, 794; *Granfelt*, mm. *Lärobok i straffprocessrätt* s. 117; *Cederberg*, *Prokura Suomen lain mukaan* mm. s. 1 s. ja 14.

Tässä on paikallaan aivan erityisesti tehostaa sitä edustusinstituutin oikeusluonteella ratkaisevan tärkeää periaatetta, jonka *Cederberg*, m. t. s. 14, esittää osoittaessaan, että edustusinstituutti ei ole käsitteeltään materiaallinen, vaan puhtaasti muodollinen. Edustus ei ole sisältöä, vaan muoto, se on tekemisen keino.

tuksessa, joka tapahtuu juridisen henkilön puolesta, kuin luonnollisenkin henkilön puolesta tapahtuvassa edustuksessa.²⁸

9. Juridisen henkilön ja luonnollisen henkilön edustuksen välinen ero perustuu poissaolon erilaisuuteen. Luonnollisesta henkilöstä voidaan sanoa, että edustus on hänen suhteensa olemassa hänen tilapäisen poissaolonsa varalta, minkä seikan todistuksena voidaan mainita mm. se, että roomalainen oikeus ei alun perin tuntenut edustusinstituuttia.²⁹ Juridisen henkilön poissaolo taas on pysyväinen. Kun juridinen henkilö sellaisenaan on oikeusilmiö, ei sillä itsellään voi olla luonnollista tahtoa, joten oikeusjärjestyksen sille luoma edustus perustuu luonnollisen tahdon olemattomuuteen, eli, kun vertauskohdaksi otetaan luonnollisen henkilön fyysillinen poissaolo, pysyväiseen poissaoloon. Tämä luonnollisen tahdon pysyväinen poissaolo korvataan pysyvällä edustuksella, s. o. juridisen henkilön toimielimellä.^{30 31}

Kun edustuksella korvattava luonnollisen tahdon poissaolo on juridisella henkilöllä pysyväistä, on se siis johtanut siihen, että myös edustus silloin on luonteeltaan jatkuvaa ja pysyväistä, s. o. juridisen henkilön toimielin liittyy juridiseen henkilöön niin erottamattomana, olennaisena osana, että toimielimellä ei ulkopuolella juridista henkilöä tässä ominaisuudessa ole mitään itsenäistä tarkoitusta eikä tahtoa. Toimielin on yhtä juridisen henkilön oman henkilöllisyyden kanssa, sen vuoksi se ei voi toimieliminä olla itsenäinen oikeussubjekti juridisen henkilön sivulla.³² Tästä seuraa, että toimielimin tahto tulee välittömästi juridisen henkilön tahdoksi, niin että kaikki se, minkä toimielin valtuuksiensa rajoissa tekee tai jät-

²⁸ *Reutterskiöld*, *Föreläsningar* III. 1 s. 146, jakaa edustuksen (s t ä l l f ö r e t r ä d e r s k a p) pakolliseen eli välttämättömään ja vapaaehtoiseen edustukseen.

²⁹ Mm. *Windscheid*, *Lehrbuch des Pandektenrechts* I s. 346 s.; *Ekström* s. 771 ss. Ks. edelleen *Cederberg*, m. t. s. 9, jossa edustusinstituutin syntymisen perusteena mainitaan kehittyneemmän yhteiskuntaelämän välttämättömäksi osoittama tarve.

³⁰ Juridisen henkilön toimielineedustukseen voidaan luonnollisen tahdon pysyvän poissaolon perusteella rinnastaa luonnollisen henkilön ns. lakimääräinen edustus, esim. alaikäisen tai heikkomielisen henkilön holhous, jossa on esillä luonnollinen, s. o. toimikelpoisen tahdon määräaikaisesti taikka rajoittamattomasti pysyväinen poissaolo. Tahdoneedustus on tässä suhteessa luonteeltaan pysyväistä.

³¹ Toimielin on välttämätön keino juridisen henkilön inhimillisen perusaineksen todellistamiseksi. Näin *Hans Gerber* AdöR N. F. 26 s. 33 s. — Vrt myös *Reutterskiöld*, m. t. s. 147.

³² *Gierken* organismiteorian mukaan toimielin on itsenäinen oikeussubjekti. Ks. siitä mm. *Preuss*, *Iherings Jahrbücher* 2 Folge Bd 8 s. 454.

tää tekemättä, on juridisen henkilön itsensä tekemistä taikka laiminlyömistä. Toimielimen toiminta on näin ollen suorastaan juridisen henkilön toiminta, se on toimielimen toimintaa juridisenä henkilönä. Toimielin on juridisen henkilön tahdonilmauksen väline.³³ Toimielimellä, koska sillä ei ole oikeussubjektiivuutta, ei ole mitään oikeuksia ja velvollisuuksia itsellään, vaan sen oikeudet ja sitä vastaan kohdistuvat velvollisuudet ovat juridisen henkilön oikeuksia ja velvollisuuksia. Toimielimellä on ainoastaan kompetenssi, toimivalta, jonka rajoissa sen tulee valvoa juridisen henkilön etuja ja täyttää sille kuuluvia tehtäviä. Toimielinedustuksessa ei näin ollen ole esillä kahta oikeussubjektia, juridinen henkilö, s. o. edustettava; ja toimielin, s. o. edustaja, vaan ainoastaan yksi oikeussubjekti, juridinen henkilö, joka tulee oikeus- ja toimikelpoiseksi toimielimensä kautta sen oikeudellisissa toiminnoissa.³⁴

Toimielin on siis ihmisten muodostama tahdonilmauksen väline, jonka kautta ja jossa juridinen henkilö tulee toimivana esille.³⁵ Kun tarkastellaan toimielimiä niiden syntyperusteen kannalta ja suhteessa toisiinsa, ne voidaan määritellä niiksi instituutioiksi, jotka oikeusjärjestys konstituoidessaan juridisen henkilön ja luodessaan sen toiminnan perusteena olevat yleiset säännökset, on näissä säännöksissä oikeuttanut oikeudellisesti vaikuttavalla tavalla esittämään juridisen henkilön tahdon, taikka jotka johtavat asemansa juridisen henkilön tahdon ilmaisi-joina edellä mainitulla tavalla luoduilta toimielimiltä saadusta toimeksiannosta.

Vaikka edellisestä on jo käynyt selville, että toimielin on abstraktinen instituutio; on vielä kuitenkin syytä erikseen huomauttaa, että

³³ Toimielin = orgaani. Orgaani johtuu kreikkalaisesta sanasta *organon*, joka merkitsee välikappaletta. *Binder*, Philosophie des Rechts s. 527, on varsin terävästi asettanut orgaanin toimielimenä ja orgaanin välikappaleena toistensa vastakohdiksi, koska välikappale on objekti, subjektin keino ja jotakin henkilöisyydelle vierasta, kun taas toimielin ja subjekti ovat ykseys, jossa toimielin tekee subjektin olemisen mahdolliseksi.

³⁴ Vrt. *Jellinek*, System s. 28 ja 256 ss. ja Staatslehre s. 560 ss.; *Windscheid*, m. l. s. 268 s.; *Laband* II s. 172 ss.; *Hatschek* DuPrStR I s. 27 s., Einleitung s. 46 s.; *Gierke*, Genossenschaftstheorie s. 171 ss. ja s. 614 ss.; *Köllgen*, Das deutsche Berufsbeamtentum s. 11; *Schulze*, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes s. 281 s.

Ks. Sveitsin siviililakikirjan 54 art.: »Die juristischen Personen sind handlungsfähig, sobald sie nach Gesetz und Statuten hierfür unentbehrlichen Organe bestellt sind; die Organe sind berufen, dem Willen der juristischen Person Ausdruck zu geben; sie verpflichten die juristische Person sowohl durch den Abschluss von Rechtsgeschäften als durch ihr sonstiges Verhalten.»

³⁵ *Kormann*, Hirths Annalen 1911 s. 865.

ne luonnolliset henkilöt, ihmiset, jotka muodostavat³⁶ toimieliimen ja jotka juridisesti on identifioitu juridisen henkilön kanssa, ovat periaatteellisesti erotettavat abstraktisista toimieliimistä.³⁷ Toimieliimen inhimillinen »kantaja» on suhteessaan juridiseen henkilöön itsenäinen oikeussubjekti, jolla voi olla oikeuksia ja velvollisuuksia tätä vastaan, kuten esim. oikeus palkkaan, velvollisuus vahingonkorvaukseen yms.³⁸

10. Luonnollisen henkilön edustus, joka ei perustu henkilön periaatteessa pysyväiseen poissaoloon, samaten kuin sellainen juridisen henkilön edustus, joka on aiheutunut toimieliimen tilapäisestä, paikallisesta poissaolosta,³⁹ ei ole vaatinut oikeusjärjestyksen taholta sellaisia erikoislaatuista järjestelyä kuin juridisen henkilön toimieliinedustus. Oikeusvaikutuksinen toimiminen tilapäisesti poissaolevan henkilön puolesta on tehty mahdolliseksi sellaisen oikeusinstituutin luomisella, jonka mukaan henkilö voi antaa oman tahdonilmauksensa vieraan tahdonilmauksen kautta. Vieras tahdonilmaus on varustettu samalla oikeusvaikutuksella kuin mikä olisi ollut henkilön omalla tahdonilmauksella samassa asiassa. Tällöin syntyy päämiehen ja edustajan välillä tosiasiallinen suhde eli perussuhde, jonka sisältönä on se, että niin kauan kuin edustussuhde kestää, edustaja on oikeutettu saamansa valtuutuksen mukaan toimimaan edustettavan puolesta sillä oikeusvaikutuksella, että siitä vastaa edustettava kuin omasta toiminnastaan, kun taas edustajan itsensä suhteen hänen toimintansa on vaikutukseton. (Kolmanteen mieheen nähden ei perussuhde sen sijaan ole ratkaiseva, vaan edustajan valtuutus.) Niinhyvin edustettava kuin edustajakin ovat itsenäisiä oikeussubjekteja, vaikka edustaja sen tosiasiallisen suhteen perusteella, joka hänen ja edustettavan välillä on olemassa, on yleensä riippuvaisuussuhteessa, niin että hänen tulee noudattaa päämiehensä antamia ohjeita, ja päämies voi yleensä milloin tahansa peruuttaa valtuutuksen, jonka nojalla edustaja on toiminut.⁴⁰

³⁶ Kormann, m. t. s. 867.

³⁷ Ks. *Erich* I s. 142, jossa tehdään samoin ero toimieliinten välillä *in abstracto* ja *in concreto*. Samoin *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen s. 1 s.

³⁸ *Kohler*, Lehrbuch I s. 338 s.; *Kelsen*, Hauptprobleme s. 523; *Jellinek*, Staatslehre s. 562; *Hans Gerber*, Veröffentlichungen Heft 7 s. 9 s.

³⁹ Vrt. *Gierke*, Genossenschaftstheorie s. 623 erit. aliv. 3, jossa osoitetaan, kuinka juridinen henkilö voi myöskin käyttää luonnolliselle henkilölle olennaista edustusmuotoa. Ks. edelleen *Köttgen*, m. t. s. 14 ss.

⁴⁰ Tämä aivan yleispiirteittäinen selonteko tilapäisesti poissaolevan edustamisesta

Tämän edustuksen nimitämme tilapäisedustukseksi (*Stellvertretung*) erotukseksi toimielineedustuksesta (*Organschaftsvertretung*).⁴¹

Käsitämme niinhyvin toimielineedustuksen kuin tilapäisedustuksenkin poissaoloon perustuvan yleisen edustuksen (*Vertretung*) alalajeiksi.^{42 43} Ero toimielineedustuksen ja tilapäisedustuksen välillä on siinä, että toimielin antaa tahdonilmauksensa välittömästi itse juridisena henkilönä, tilapäisedustaja taas vieraan tahdon puolesta, joka tällä tavoin tulee välillisesti toimivaksi.⁴⁴ Toimielineedustuksessa on esillä yksi oikeushenkilöllisyys, tilapäisedustuksessa kaksi, joiden välillä on oikeussuhde.⁴⁵

perustuu pääasiassa *Cederbergin* esitykseen, m. t. s. 8 ss. Vrt. *Windscheid*, m. t. I s. 180 ss.; *Ekström* s. 771 ss. Ks. edelleen K K 18:2.

⁴¹ Toimielineedustuksen ja tilapäisedustuksen (*Stellvertretung*) välisen eron kieltävät mm. *Schlossmann*, erit. *Iherings Jahrbücher* 2 Folge Bd 8 s. 289 ss.; *Kelsen*, *Hauptprobleme* s. 693 ss.; *Leibholz* s. 133.

Eron tunnustavat mm. *Jellinek*, *Staatslehre* s. 560; *Kormann*, m. t. s. 865 ja 904; *Preuss*, m. t. s. 429 ss.

Ei ole lainkaan harvinaista, että toimielineedustus ja yksityisoikeudellinen edustus asetetaan toistensa vastakohdiksi. Näin mm. *Halschek*, *DuPrStR* I s. 27 s. ja *Einleitung* s. 46. Tämä ei ole kuitenkaan oikein, sillä myöskin yksityisoikeudellisten juristien henkilöiden, esim. osakeyhtiön, pysyväinen edustus on toimielineedustusta. Julkisoikeudellinen toimielineedustus on näin ollen erotettava yksityisoikeudellisesta toimielineedustuksesta.

⁴² Näin mm. *Guba*, *Fischers Zeitschrift* 51 s. 22 ss.

Kormann, m. t. s. 865 ss. ja 904 ss., on apuhenkilöt-nimikkeen alla erottanut 1) toimielimet, 2) »stellvertreterit» (toimivat edustettavan nimissä), 3) »representantit» (toimivat omassa nimessään) ja 4) lähetit. *Kormannin* jaoitteluun perustuu *Willgrenin*, s. 54 ss., esitys edustuksesta ja toimielimistä. *Kormannin* jaoittelu näyttää osittain perustuvan samaan eroon, joka ilmenee välittömän ja välillisen edustuksen välillä yksityisoikeudessa. Ks. siitä *Cederberg*, m. t. s. 3 ss.

⁴³ On syytä panna merkille, mitä *Windscheid* (m. t. I s. 268 aliv. 1 a) lausuu: »Mit dem Begriffe der Vertretung verbinden wir meiner Ansicht nach den Gedanken einer Handlung jemandes für einen andern, die dieser anderer denkbare Weise selbst vornehmen könnte, aber nicht vornehmen will oder tatsächlich nicht vornehmen kann, oder von deren Vornahme ihn das R. wegen Mangelhaftigkeit seiner Einsicht oder seines Willens ausschliesst. Da nun bei der juristischen Person etwas anderes als ein Handeln durch Organe gar nicht vorkommen kann, so ist es allerdings schief, hier von Vertretung zu sprechen.» *Windscheidin* kanta vastaa täysin sitä erotusta, minkä edellä olemme toimielineedustuksen ja tilapäisedustuksen välillä tehneet. Se, että edustus sanaa on tässä kaikesta huolimatta käytetty yläkäsitteenä, johtuu muun, sopivan sanallisen ilmaisun puutteesta.

⁴⁴ Vrt. *Preuss*, m. t. s. 445: »Der Unterschied und das rechtlich entscheidende Moment besteht darin, dass die Handlung des Stellvertreters niemals zugleich Handlung des Vertretenen sein kann, die Handlung der Organperson immer zugleich Handlung des Organismus sein muss.»

⁴⁵ Mainita ansaitsee, että *v. Gerber*, *Grundzüge des deutschen Staatsrechts* s. 77,

11. Tavanomainen jako, joka toimielinten kesken tehdään, on

A. *Välittömät toimielimet*, s. o. ne toimielimet, jotka johtavat asemansa suorastaan juridisen henkilön perussäännöstä, ja

B. *Välilliset toimielimet*, s. o. ne toimielimet, joiden kannattajain toimielinasema johtuu välittömiltä toimielimiltä saadusta toimeksiannosta.⁴⁶

Jellinek on edelleen jakanut välittömät toimielimet primäärisiin toimielimiin ja sekundäärisiin eli representatiivisiin toimielimiin, joista edellinen voi luoda tahtonsa vain jälkimmäisten kautta.⁴⁷

Olemme edellä esittäneet, että juridisen henkilön tahdonmuodostus tapahtuu joko siten, että juridisen henkilön inhimillinen perusaines ilmaisee juridisen henkilön tahdon välittömästi tai välillisesti taikka siten, että milloin juridisella henkilöllä ei ole tahdonmuodostukseen kykenevää inhimillistä perusainesta, sen tahdonmuodostaja luodaan ulkoapäin. Tämän perusteella saisimme toimielinedustuksen jaon välittömiin ja välillisiin toimielimiin sellaiseksi, että välitön toimielinedustus olisi siellä, missä inhimillinen perusaines on välittömästi saapuvilla lausumassa juridisen henkilön tahdon, välillinen toimielinedustus taas siellä, missä muu kuin inhimillinen perusaines toimii juridisen henkilön puolesta toimielimenä.

12. Ero toimielinten kesken niiden syntyperusteen nojalla ei olisi kuitenkaan niin tärkeää,⁴⁸ jollei siihen liittyisi ero toimielinten erilaisen oikeusaseman perusteella.

Kun tätä kysymystä käymme tutkimaan, on meidän lähtökohdaksemme tietenkin otettava se tulos, jonka olemme edellä saaneet juridisen henkilön ja sen toimielimen välisestä suhteesta. Juridinen henkilö ja sen toimielin *in abstracto* ovat yksi, yhtenäinen oikeussubjekti, jonka vuoksi ne eivät voi olla keskenään oikeus-

katsoo, että ainoastaan monarkki ja säädyt ovat valtion toimielimiä. Kaikki muut valtiolliset exponentit hän lukee tilapäisedustajiksi. Ks. siitä myös *Kelsen*, Hauptprobleme s. 451 ss.

⁴⁶ Tämä jako on aivan yleinen. Ks. mm. *Jellinek*, Staatslehre s. 544 ss. ja 557 ss., System s. 223 ss.; *Hälschek* DuPrStR I s. 28 s.; *Erich* I s. 143 s.; *Willgren* s. 56; *Schoen*, Enzyklopädie der Rechtswissenschaft IV Bd s. 214.

⁴⁷ *Jellinek*, Staatslehre s. 544 ss. Saman jaon hyväksyy myös mm. *Anschütz*, Enzyklopädie der Rechtswissenschaft IV Bd s. 93.

⁴⁸ Toisin *Preuss*, Das städtische Amtsrecht s. 68 ss., 338, joka näkee eron ainoan tunnusmerkin syntyperusteessa. Samoin *Gierke*, Deutsches Privatrecht I s. 511 ss., tekee eron representatiivitoimielinten (ks. s. 31 aliv. 52), välittömien toimielinten (jotka harjoittavat toisesta toimielimestä johdettua toimintaa) ja välillisten toimielinten välillä.

suhteessa.⁴⁹ Mutta tämä ei suinkaan poista oikeudellisen riippuvaisuuden mahdollisuutta juridisen henkilön inhimillisen perusaineksen ja juridisen henkilön toimielimen väliltä sen toimielinasemassa tai sen juridisen henkilön ulkopuolisen tahdonkantajan, joka on määrännyt juridisen henkilön toimielimen, ja tämän toimielimen väliltä tai toimielinten väliltä keskenään. Juuri oikeudellinen riippuvaisuus on se tunnusmerkki, jonka vuoksi oikeudellisesti merkityksellinen ero eri toimielinten välillä voidaan tehdä.

Kun tämän tunnusmerkin johdolla tarkastelemme toimielimiä yleensä, niin voimme aluksi todeta, että toimielinten ja juridisen henkilön itsensä välillä ei voi olla mitään riippuvaisuussuhdetta, koska juridisen henkilön tahto tulee juuri toimielinten kautta ja toimielimissä esille.

13. Oikeudellinen riippumattomuus on tunnusmerkillistä kaikille niille toimielimille, jotka johtavat toimielinasemansa juridisen henkilön perussäännöstä. Niiden kannattajat ovat asemassaan toimieliminä oikeudellisesti riippumattomat niinhyvin juridisen henkilön inhimillisestä perusaineksesta, mikäli se on toiminut toimielimen luojaana, kuin myöskin ulkopuolisesta tahdonkantajasta, joka ne on tähän toimielinasemaan asettanut, milloin niin on tapahtunut. Suhteessaan toisiinsa ne ovat myöskin oikeudellisesti itsenäisiä. Nämä toimielimet edustavat siis riippumattomina juridista henkilöä, olematta toiminnassaan minkään ylemmän toimielimen kontrollin alaisia.⁵⁰ Sen nojalla ne voidaan nimittää representatiivisiksi toimielimiksi.^{51 52}

⁴⁹ Jellinekin representaatioteoria perustuu sitä vastoin toimielimen ja juridisen henkilön välisen oikeussuhteen olemassaoloon.

⁵⁰ *Hatschek*, Einleitung s. 46 ja *DuPrStR* I s. 27.

⁵¹ Ks. erityisesti *Hans Gerber*, *Veröffentlichungen* Heft 7. s. 23: »Denn Repräsentation ist von selbständiger Organschaft nicht zu trennen. Die Vergegenwärtigung der ideellen Gemeinschaft, die das Wesen der Repräsentation ausmacht, geschieht materiell in dem der Öffentlichkeit gegenüber geschehenden Tragen selbständiger Verantwortlichkeit für den Staat. Diese aber ist das Kennzeichen selbständiger Organschaft.« Vrt. edelleen *Heller*, *Die Souveränität* s. 75. s.: representaatiokäsitteeseen kuuluu erottamattomasti itsenäinen päätösvalta. Samoin *Preuss*, *Das städtische Amtsrecht* s. 70 s., 338 s., 342, pitää representatiivisina toimieliminä yhteisön ylimpiä toimielimiä, jotka ovat tehtävissään riippumattomia.

⁵² Kysymys representatiivisesta edustuksesta on aiheuttanut tieteisopissa mitä suurinta mielpiteiden eroavaisuutta. Tässä ei ole kuitenkaan tilaisuutta siihen enemmälti puuttua. Muutama selostava viittaus sentään lienee paikallaan.

Useimmiten representaatio käsitetään ainoastaan kansanedustuksena, siis representa-

Ne toimielimet taas, jotka ovat oikeudellisessa riippuvaisuussuhteessa toisiin toimielimiin, viime kädessä representatiivisiin toimielimiin, ovat ei-representatiivisia toimielimiä, eli, niinkuin niitä yleisesti nimitetään, välillisiä toimielimiä. Ei-representatiivisessa toimielinedustuksessa on esillä palvelus- taikka työsuhte, joko lailinen palvelus- tai työvelvollisuus taikka palvelus- tai työsopimus. Tämän palvelussuhteen nojalla toimielin on jatkuvassa alistus- ja

tiivisen edustuksen yhtenä lajina, jolloin se pakostakin saa oikeuskäsitteelle vierasta poliittista sisältöä.

Ne valtio-oikeudelliset katsomukset, joille kansa on yksinomaan poliittinen organismi, selittävät representaation olevan mahdollisen ainoastaan siellä, missä edustettavalla on erityinen »korkeampi olemisen laatu». (Näin *Schmitt*, *Verfassungslehre* s. 210. Samoin *Leibholz* s. 32; *Glum*, m. t. s. 29; *Gerber*, *Der staatsrechtliche Begriff der Repräsentation* s. 6 ss.; *Köllgen*, *Veröffentlichungen* Heft 6 s. 122 ja *AdöR* N. F. 19 s. 294; *Salomon*, *Allgemeine Staatslehre* s. 44; *Wolf*, *Die neue Regierungsform* s. 33), taikka siellä, missä tavataan erityinen aatteellinen arvokorostus, »Wertakzent» (*Schmitt*, m. t. s. 32; *Tatarin-Tarnheyden*, *Anschütz-Thoma Handbuch* I s. 414. Tätä vastaan mm. *Stier-Somlo*, *Anschütz-Thoma Handbuch* I s. 384). Representatiivinen edustus voi siis olla esillä vain sellaisissa inhimillisissä yhteisöissä, jotka poliittis-ideaalisina kokonaisuuksina ovat oikeuskäsitteiden avulla määriteltävissä (*Leibholz* s. 32 hyväksyy myös arvokorostuksella varustettujen yksilöiden ja ideaalisten arvojenkin representaation. *Wolf*, m. t. s. 33: havainnollistamisen subjektina voi olla joko transcendentiaalinen idea, yhteisö taikka ominaisuus. *Gerber*, m. t. s. 7 aliv. 2, nimenomaan lausuu, että jos kansanedustuksesta poistetaan kaikki transcendenttinen, silloin ei kansanedustusta ole olemassakaan.)

Vastakkaisella kannalla on mm. *Kormann*, *Hirths Annalen* 1911 s. 904 s., jonka mukaan representaatio tavataan ensi sijassa luonnollisilla henkilöillä, joten se on mahdollinen toimielinedustuksen ulkopuolella ja nimenomaan yksityisoikeudenkin alalla. »Repräsentation» ja »Stellvertretungin» välinen ero hänen käsityksensä mukaan on siinä, että edellinen tapahtuu edustajan omassa nimessä, jälkimmäinen edustettavan nimessä. Kuitenkin *Kormann*, m. t. s. 866, jakaa valtion toimielimet välittömiin ja välillisiin, joista jälkimmäiset (*Vertretungsorgane*) johtavat toimivaltansa välittömistä ja toimivat niiden nimessä. Välittömät toimielimet toimivat omassa nimessään, silloinkin kun ne, kuten parlamentti, johtavat toimivaltansa toisesta toimielimestä (valitsijakunnasta), jota ne eivät edusta (vertreten), vaan omassa nimessään representeeraavat. *Gierke*, *Deutsches Privatrecht* I s. 510, nimittää representatiivitoimielimiksi niitä kollegiaalisia toimielimiä, jotka korvaavat juridisen henkilön jäsenkokouksen. *Kormanniin* liittyen *Willgren* s. 54 ss.

Olemme jo edellä viitanneet, että *Jellinek* on antanut representatiivisen luonteen ainoastaan »sekundäärisille välittömille toimielimille» eli siis niille toimielimille, jotka johtavat asemansa juridisen henkilön perussäännöstä ja joiden kautta primäärinen välitön elin vain voi ilmaista tahtonsa. Tulemme myöhemmin käsittelemään *Jellinekin* konstruktiota, johon hän on joutunut sen vuoksi, että on halunnut antaa vaaleihin kutsutulle valtion inhimilliselle perusainekselle, kansalle, valtion toimielimen aseman. Lienee kuitenkin paikallaan jo tässä yhteydessä kiinnittää huomiota siihen käsitteelliseen vastakohtaisuuteen, joka sisältyy itse sekundäärisen välittömän toimielimen nimeen. Sekundäärinen osoittaa juuri, että toimielin ei ole välitön, vaan päinvastoin välillinen. *Jelli-*

vastuunalaisuussuhteessa ylempiin ei-representatiivisiin toimielimiin tai viime kädessä representatiivisiin toimielimiin, joiden kontrollin alainen se on.⁵³

Edelläesitetty kannanotto juridisen henkilön tahdonmuodostuksen tavoista ja toimielinten oikeudellisesta asemasta johtaa meidät seuraavaan toimielinedustuksen jakoon:

A. Representatiivinen toimielinedustus.

I. Juridisen henkilön inhimillinen perusaines välittömästi saapuvillaolevana eli välitön representatiivinen toimielinedustus (yhtä kuin *Schmillin* samastus);

II. Juridisen henkilön perussäännöstä suorastaan asemansa johtava eli välillinen representatiivinen toimielinedustus.

14. B. *Ei-representatiivinen toimielinedustus*, s. o. toimielin johtaa asemansa välillisistä representatiivisista toimielimistä, eli ns. välillinen toimielinedustus.

nekin käsitys välittömistä sekundaarisista toimielimistä ei liioin perustu siihen, että toimielin yleensä edustaa välittömästi juridista henkilöä, joka toimielimen teoissa tulee välittömästi esille. Vrt. *Helritz*, Die Vertretung der Städte und Landgemeinden nach aussen s. 32, 35. *Jellinek*illä on myös välillisiä toimielimiä, joko siis aiheutuu muodostamistavan erilaisuudesta. — *Preuss*, Das städtische Amtsrecht s. 338, samoin esittää, että vaalilla valittu toimielin on välillinen. Oikealle ajatukselle rakentuva, mutta keskenjäänyt on *Heldin* (AföR VII s. 99) käsitys, että representatiivinen systeemi, joka hänen mielestään on »edustus pääluvun mukaan», lähenee nimenomaan yleiseen vaalioikeuteen perustuen kansantäysivaltaisuutta. *Leibholz* s. 140 ss. antaa representatiivisen luonteen valtiossa ainoastaan sellaisille edustuselimille, jotka ovat tulleet legitimoiduiksi kansakokonaisuuden kautta. Demokratiassa tämä legitimointi tapahtuu immanentisti ja perustuu representeeratun kansan tahtoon, vaikkakaan tämän tahdon ei tarvitse välttämättömästi ilmetä kansanvaaleilla.

⁵³ *Schoen*, Enzyklopädie der Rechtswissenschaft IV Bd s. 215: välillisiä toimielimiä ovat paitsi valtion viranomaiset myöskin julkiset yhteisöt, joille on laillisesti annettu valtiollisten tehtävien suorittaminen, s. o. itsehallintoyhteisöt.

Stählberg, Yleinen osa s. 45 ja s. 49, katsoo, että esim. tasavallan presidentti ei ole julkinen viranomainen, s. o. ei-representatiivinen toimielin, sen perusteella, että hänelle ei ole toimeksiannettu niitä tehtäviä, joita hän käyttää. Tämä on itse asiassa täysin yhtäpitävä sen kanssa, mitä edellä olemme välillisten toimielinten luonteesta esittäneet.

2. JAKSO.

REPRESENTATIIVINEN TOIMIELINEDUSTUS VALTION
TAHDONMUODOSTUKSESSA.

1. Kun seuraavassa käymme lyhyimmittään tarkastelemaan toimielinedustusta valtion tahdonmuodostuksessa, otamme lähtökohdaksi toteamuksen, että valtio on julkisoikeudellinen juridinen henkilö.¹ Valtion luonnollinen, inhimillinen perusaines on kansa.

Valtion tahdonmuodostuksen yleinen periaate Suomessa tava-taan HM 2 §:n 1 momentin säännöksessä: »Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.»² Tähän säännökseen sisältyy kaksi valtiojärjestyksemme suuntaa-määräävintä periaatetta: kansantäysivaltaisuus- (suvereniteetti-) ja kansanedustusperiaatteet.^{3 4}

2. Valtiovalta voidaan käsittää joko valtion valtana taikka val-tana valtiossa. Milloin tällä sanalla tarkoitetaan valtion valtaa, silloin valtiovalta ei kuulu kansalle, vaan valtiolle itselleen. Valtio-

¹ Tämän kysymyksen perusteellisempi selvittely veisi liian kauas varsinaisesta ainees-tamme. Tässä tyydymme vain esittämään, että *O. Mayerin* ranskalaiseen tieteisoppiin nojaava käsitys, jonka mukaan valtio (*Verwaltungsrecht* II s. 330) vieläpä kuntakin (*Festgabe für Paul Laband* I s. 63) eivät olisi juridisia henkilöitä, ei ole saanut kannatusta. Kuitenkin *Affolter* (*AföR* XVII s. 134 s.) väittää hyvin tultavan toimeen, vaikka valtion käsite poistetaankin. *Kelsenille*, *Hauptprobleme* mm. s. 233, valtio on sama kuin oikeus-järjestys. *Krabbe*, *Die moderne Staatsidee* s. 2 ss. ja 275, ei liioin hyväksy valtion juri-dista henkilöllisyyttä.

Yleinen käsitys on, että valtio on julkisoikeudellinen juridinen henkilö. Ks. mm. *Jellinek*, *Staatslehre* s. 169 ss.; *Meyer-Anschütz* I s. 15 ss.; *Erich* I s. 141; *Kaira*, Valtio-sopimusten tekemisestä s. 100; *Willgren* s. 25; *Laband* I s. 57; *Hatschek*, *DuPrStR* I s. 24; *Sohm*, *Systematische Rechtswissenschaft, Bürgerliches Recht* s. 24.

² Tähän liittyy VJ:n 1 §:n säännös: »Valtiopäiville kokoontunut eduskunta edustaa Suomen kansaa.»

³ 15/4 1869 annetun valtiopäiväjärjestyksen 1 §:n mukaan Suomen suuriruhti-naanmaan valtiosäädyt kokoontuneina valtiopäiville edustivat Suomen kansaa. Tämä perustuslainsäädännös sisälsi ainoastaan kansanedustusperiaatteen, sillä se kansa, jota valtiosäädyt edustivat, ei ollut täysivaltainen. Vrt. *Hatschek*, *DuPrStR* I s. 353.

⁴ Kansanedustus sen jaoittelun mukaan, jonka edellä teimme, on välillistä representa-tiivista valtion toimielinedustusta.

vallan subjektina on valtio itse.⁵ Mutta mikäli sitä käytetään poliittis-poleemisena käsitteenä sellaisessa yhteydessä, että esille tulee ylimmän vallan »kantaja» valtiossa, milloin siis kysymyksessä on se valtiollinen exponentti, joka ylinnä valtiovallasta määrää, silloin voidaan käyttää sellaista sanontaa, joka esiintyy HM 2 §:n 1 momentissa: valtiovalta kuuluu kansalle. Siinä on silloin ilmaistu kansantäysivaltaisuusperiaate, mutta tuolla sanonnalla ei suinkaan ole tahdottu kieltää sitä tosiasiaa, että valtiovallan subjekti on valtio itse, eikä liioin pyrkiä antamaan saatikka sitten edustaa sellaista käsitystä, että valtiovallan »kantaja» olisi jokin valtion ulkopuolinen legitimititeettilähde. Kun tällä tavoin tehdään ero valtiovallan subjektin ja valtiovallan »kantajan» välillä,⁶ johtaa se siihen, että HM 2 §:n 1 mom. tulee sananmukaisesti ymmärrettäväksi.⁷

3. Ennen kuin voimme kuitenkaan ryhtyä tarkastelemaan valtion toimielinedustusta, meidän tulee määritellä, mikä on »kansaa», joka täysivaltaisena on valtiovallan »kantaja». Niinhyvin kansanedustus- kuin kansantäysivaltaisuusperiaatteiden selvittelylle tällä määrittelyllä on monessa suhteessa ratkaiseva merkitys.

Vaikka emme hyväksykään käsitystä, että kansa olisi itsenäinen

⁵ *Erich* I s. 133; *Hermanson*, *Anteckningar* s. 8, *Finlands statsförvaltningsrätt* s. 14; *Berolzheimer*, *System* III s. 193; *Jellinek*, *Staatslehre* s. 552 ja 561; *Koellreutter*, *Grundriss* s. 55 ss.; *Anschütz*, *Enzyklopädie der Rechtswissenschaft* IV s. 25; *Laband* I s. 94 s.

⁶ Näin mm. *Laband* I s. 97 ss.; *Meyer-Anschütz* I s. 19 sekä siinä aliv. 6 a mainittu kirjallisuus. Samoin *Heller*, *Staatslehre* s. 239 ja 245 sekä *Anschütz*, m. t. s. 25. Tähän eroon johtaa myöskin *Affolterin*, *Grundzüge* s. 11, tekemä ero täysivaltaisuuden välillä juridisena ja poliittisena käsitteenä.

Toisin sitä vastoin mm. *Jellinek*, *Staatslehre* s. 552 erit. aliv. 2, *System* s. 148 aliv. 6; *Sمند*, *Verfassung* s. 96; *Kulisch*, *AöR* XVI s. 153.

⁷ Mielenkiintoinen on *Liermannin*, *Das deutsche Volk als Rechtsbegriff* s. 181, mainitsema seikka, kuinka porvarillinen valtiopäivämies prof. *Kahl* koetti Weimarin valtiopäivillä saada valtiosääntöön sittemmin muodossa »Die Staatsgewalt geht vom Volke aus» otetun Art. 1 muutetuksi Ranskan v. 1789 valtiosääntöä vastaavasti muotoon »Die Staatsgewalt des Reichs steht dem deutschen Volke zu». Meillä taas HM 2 §:n 1 mom. olevalle vastaavalle säännökselle koetettiin oikeistoryhmien taholta saada se muoto, jota oikeisto Saksassa vastusti, nimittäin: »valtiovalta perustuu kansaan», tai »valtiovalta on lähtöisin kansasta». Ks. v. 1919 valtiopäiväasiakirjat I osa, esitys n:o 17, perustuslakivaliokunnan mietintö s. 73 s. sekä *Erich* I s. 133.

juridinen henkilö,⁸ voidaan kansa kuitenkin oikeudellisessa mielessä tutkia valtiovallasta tosiasiallisesti määräävänä, valtiosäännön edellyttämänä olevaisena, valtion inhimillisenä perusosana. Voimme siinä tarkoituksessa erottaa kolme eri näkökulmaa, joista kansakäsitetä voidaan tarkastella, nimittäin poliittisen, sosiologisen ja juridisen. Ainoastaan viimeksimainittu voi tässä joutua tutkittavaksi.⁹

⁸ Luontaisoikeudellisen käsityksen mukaan kansa oli oikeus- ja toimikelpoinen itsenäinen oikeussubjekti, joka oli tehnyt sopimuksen hallitsijan kanssa. Ks. siitä mm. *Gierke*; Johannes Althusius s. 84 s. Säätyvaltio toteutti kansan oikeuspersoonallisuuden. Säätyvaltiohan rakentui valtiovallan dualismiin; toisella puolen riippumaton ja itsenäinen hallitsija, toisella puolen riippumattomat ja itsenäiset säädyt. Hallitsija ja säädyt tekivät keskenään sopimuksia, harjoittivat kumpikin itsenäistä lainsäädäntöä, niillä oli kummallakin omat virkamiehensä ja finanssinsa, vieläpä joskus omat sotajoukkonsa ja lähettiläänsäkin. Ks. mm. *Gierke*, *Genossenschaftsrecht* I s. 535 ss., 564 ss. ja 826 ss.; *Wolzenborff*, *Staatsrecht und Naturrecht* s. 71; *Rachfahl*, *Schmollers Jahrbuch* XXXIII s. 114; *Heller*, *Staatslehre* s. 128; *Hartung*, *Deutsche Verfassungsgeschichte* s. 54 s.; *Dantscher v. Kollesberg*, *Die politischen Rechte* I s. 1 s.

*Rousseau*n opissa kansasta elävänä persoonallisuutena ja »volonté générale» avulla oman tahtonsa julkituovana tuli kansan oikeuspersoonallisuus erittäin selvästi esille. Ks. mm. *Redslob*, *Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789* s. 52 ja 143. *Duguit* on edelleenkin rousseaulaisella kannalla. Vrt. *Traité* I s. 320 ss. ja II s. 57 ss.

⁹ Muutama ohjaava maininta sekä poliittisesta että sosiologisesta kansakäsitteestä:

Kaikille käsityksille kansasta poliittis-ideaalisena itsenäisenä olevaisena on yhteistä se, että ne katsovat kansan sen yksityisten jäsenten ja niiden yhteenlaskun yläpuolella olevaksi konkreettiseksi, itsenäiseksi ja orgaaniseksi kokonaisuudeksi. Se on metafyyminen arvoyhteisö, joka yhdistää sekä menneet että tulevat sukupolvet nykyhetkessä toimivaksi, se on kokonaisuus, jonka tarkoitus ei rajoitu ainoastaan kulloinkin elävän polven etujen vaarinottoon ja hyvinvoinnin edistämiseen, vaan jossa kukin sukupolvi, samaten kuin se nauttii edellisten sukupolvien työstä ja kantaa niiden asettamat velvollisuudet, samalla tekee uhrauksia jälkeläisten hyväksi ja jättää niiden suoritettavaksi tehtäviä, joihin se on antanut alun.

Tämä oppi kansasta organismina, itsenäisenä poliittisena individualiteettina on historiallisen koulun luoma. Ks. siitä mm. *Meinecke*, *Weltbürgertum und Nationalstaat* s. 138 ss.; *Schulze*, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes* I s. 456 ss.; von *Gerber*, *Grundzüge des deutschen Staatsrechts* s. 47 s. ja s. 220; *Hugelmann*, *Zeitschrift für öffentliches Recht* Bd XII s. 311 s.; *Menzel*, *Handbuch der Politik* s. 45 s. sekä *Boëthius*, *Om statslivet* s. 214 ss. ja *Historisk Tidskrift* 1905 s. 225 s. *Hans Gerber*, *Die staatsrechtliche Grundlinien des neuen Reiches* s. 18, lausuu: »Der Nationalsozialismus führt zur organischen Staatsauffassung zurück.» Samalle käsitykselle rakentaa myöskin *Gierken* yhteisöteoria. (*Gierke*, *Genossenschaftsrecht* I mm. s. 1, 640 ja 833.) Vrt. *O. Mayer*, *Festgabe für Paul Laband* I s. 52 aliv. 1: jos kansaa sen historiallisessa kehityskulussa nimittää organismiksi, on poliittinen kansakäsité oikea. Mutta juuri siksi on kansa siinä mielessä oikeusyhteisön vastakohta.

Varsin runsaasti poliittinen kansakäsité on saanut kannatusta myös aivan viime vuosina niinhyvin valtio-oppien parissa (ks. mm. *Leibholz* s. 44 ss., s. 128 s.; *Sمند*, *Ver-*

4. Juridisen kansakäsitteen olemassaolon monet kokonaan kiistävät.¹⁰ Näkisimme juridisen kansakäsitteen määrittelymisen kuitenkin mahdolliseksi, jos lähtökohdaksi otamme sen, miten valtiolainantö on organisoinut kansan valtiovallan käyttämiseen vaikuttavana tekijänä ja sitä tietä etsimme sen perusaineksen, jonka nimissä ja toimesta valtion tahto viime kädessä määrätään. Suomen voimassaolevan oikeuden mukaan valtion tahdon viime kädessä määrää

fassung mm. s. 9 ss.; *Binder*, Der deutsche Volksstaat s. 29 ss.) kuin erittäinkin valtiollisessa elämässä. Yhtä hyvin fascismi kuin kansallissosialismikin ovat omaksuneet poliittisen kansakäsitteen valtio-oikeudellisen oppinsa erääksi perustavimmaksi tekijäksi. Ks. mm. *Leibholz*, Zu den Problemen des faschistischen Verfassungsrechts s. 11 s. sekä siinä mainittu kirjallisuus; *Carta del Lavoro* (30/4 1927) I Art.; *Bornhak*, Das Italienische Staatsrecht des Faschismus s. 14; *Koellreutter*, Grundriss s. 24 s. ja Vom Sinn und Wesen der nationalen Revolution s. 30 s.; *Poelzsch-Heffter*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts Bd 22 s. 30 ss.

Hermanson, Om Finlands ständer s. 96 s. ja Anteckningar s. 133, lausuu, että kansaan juridisessa mielessä kuuluvat myös tulevat sukupolvet, mutta eivät sensijaan menneet sukupolvet, sillä kun niillä ei ole oikeuksia eikä velvollisuuksia, ne eivät voi tulla oikeudellisessa suhteessa huomioonotetuiksi. Tähän on sanottava, että samoilla perusteillaan tulee jättää myös tulevat sukupolvet oikeudellisen tarkastelun ulkopuolelle. Vrt. *O Mayer*, Festgabe für Paul Laband I s. 51 s., jossa kumotaan mahdollisuus sisällyttää menneet ja tulevat sukupolvet juridiseen kansakäsitteeseen. Mutta toisaalta on myönnettävä, että *Hermanson*, Om Finlands ständer s. 97, nimenomaan hylkää käsityksen kansasta itsenäisenä kokonaisuutena, joka johtaisi siihen, että kansa olisi oikeudellisessa katsannossa itsenäinen subjekti.

Vrt. edelleen *Ruutu*, Kansakunta mm. s. 70 ss., jonka omaksuma energeettinen valtiokäsitys koskettaa samoja peruspiirteitä kuin tässä on esitetty.

Sosiologinen valtiokäsitys johtaa oikeuden niiden sosiaalisten ryhmien keskinäisestä taistelusta, jotka muodostavat valtion. Kansa näin ollen ei ole määriteltävissä yliyksilöllisenä itsenäisenä individualiteettina enempää kuin yksityisten jäsentensä kukaan kokonaisuutena, vaan toisiaan vastaan taistelevien, heterogenisten sosiaalisten ryhmien muodostamana yhteenliittymänä, joka harvoin tuntee itseään miksikään kokonaisuudeksi. Kansa on täten lukuisten itsenäisten eriasteisten yhteiskunta-, talous- sekä rotuluokkien ja -ryhmien pluralismi. Tämä käsitys siirtää ratkaisevan painopisteen valtioelämässä yhteiskunnallisten luokkien taisteluun, jonka esineenä on valtiovalta. Lainsäädäntöelimet, esim. eduskunta, eivät tämän oppisuunnan mukaan ole valtion toimielimiä, vaan intressiedustuksen sosiaalisia toimielimiä.

Sosiologisen käsityksen kansasta ovat omaksuneet sekä eräät oikeusoppineet että sosiologisen valtiokäsityksen kannattajat. (Ks. mm. *Willmayer*, Unser Reichsrathswahlrecht s. 186; *Rieker*, Zeitschr. für Litteratur und Geschichte der Staatswissenschaft 2 Bd s. 63 ss.; *Gumpowicz*, Die soziologische Staatsidee mm. s. 52, 66 s., 163 ss. ja 205 ss.; *Oppenheimer*, System der Soziologie 2 Bd esim. s. 21 s., 259 ss. ja 308 ss.). Poliittisen elämän alalla ovat sen edustajina esiintyneet taloudelliseen materialismiin perustuvat suunnat, ensi sijassa sosialismi.

¹⁰ Mm. *Kelsen*, Hauptprobleme s. 484; *Laband* I s. 296; *Anschütz*, Enzyklopädie der Rechtswissenschaft IV Bd s. 5.

valtion inhimillinen perusaines, kansa. HM 2 §:n 1 momentin mukaan kansaa edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta, jonka jäsenet Valtiopäiväjärjestyksen 11 §:n¹¹ mukaan on katsottava kokonais-kansan edustajiksi. Näiden säännösten perusteella voidaan erottaa kolme positiivis-oikeudellista mahdollisuutta sen »kansan» määrittelemiseksi, jota eduskunta edustaa. Ensimmäinen niistä on valtiossa kunakin ajankohtana elävien valtionkansalaisten kokonaisuus; toinen niiden kansalaisten summa, jotka määrättynä aikana ovat oikeutettuja valitsemaan kansanedustuselimen, eduskunnan, ja kolmas vihdoin niiden henkilöiden summa, jotka kulloinkin ovat tosiasiallisesti tuon edustuselimen valinneet.¹²

5. Kun näitä eri mahdollisuuksia tarkastellaan, niin on syytä heti aluksi viitata positiivisen vaalioikeutemme erääseen säännökseen, johon sisältyvä periaate suuntamääräisesti osoittaa, että kansan edustamisessa on kysymys kaikkien kansalaisten kokonaisuuden eikä ainoastaan vaalioikeutettujen taikka valitsijain edustamisesta. Tämä säännös tavataan edustajanvaaleista tammikuun 31 päivänä 1935 annetun lain 1 §:n 3 momentissa, jossa säädetään, että valittavien edustajien lukumäärä jaetaan eri vaalipiirien kesken niiden hengillepantujen asukkaiden lukumäärän mukaan.¹³ Samanlainen on tältä osalta niiden valitsijamiesten valitsemisesta, jotka toimittavat tasavallan presidentin vaalin, joulukuun 19 päivänä 1922 annetun lain 2 §:n 2. momentin säännös. Jos vaalipiireistä valittavien edustajien lukumäärä olisi riippuvainen vaalipiirien vaalioikeutettujen kansalaisten lukumäärästä, silloin voitaisiin tehdä johtopäätös, että edustajat eivät edusta kansaa kokonaisuutena, vaan vaalioikeutettuja, ja että kansa hallitusmuodon 2 §:n 1 momentin tarkoittamassa mielessä on valitsijakunta. Kun meillä edustajansijojen jakaminen eri vaalipiirien kesken tapahtuu vaalipiirin kaikkien

¹¹ VJ 11 §: »Edustaja on velvollinen toimessaan noudattamaan oikeutta ja totuutta. Hän on siinä velvollinen noudattamaan perustuslakia eivätkä häntä sido mitkään muut määräykset.»

¹² Kunakin ajankohtana elävien valtion kansalaisten kokonaisuuteen sisältyy laajoja henkilöryhmiä, jotka eivät ole oikeutettuja edustuselimen valintaan, kuten äänioikeusikärajaa nuoremmat, säädettyjen menetysperusteiden vuoksi äänioikeutta vailla olevat jne. (Esim. vuoden 1933 eduskuntavaaleissa oli vaalioikeutettujen lukumäärä koko maassa 1,789,331, maan väkiluvun ollessa 1/1 1933 henkikirjojen mukaan 3,449,809.) Samaten vain osa vaalioikeutetuista suorittaa vaaleihin osaaottamalla tosiasiallisesti edustuselimen valitsemisen. (Vuoden 1933 eduskuntavaaleissa oli äänestäneiden luku 1,112,740 henkilöä eli siis 63,2 % vaalioikeutettujen kokonaismäärästä.)

¹³ Vastaava säännös oli vuoden 1906 vaalilain 1 §:n 3 momentissa.

asukkaiden lukumäärän mukaan, se osoittaa, että kansa, jota edustajat edustavat, käsitetään kaikkien sen yht'aikaa elävien jäsenten kokonaisuutena.¹⁴

Eräs toinen näkökohta puhuu myös sitä vastaan, että kansa HM 2 §:n 1 momentin tarkoittamassa mielessä olisi valitsijakunta. Jos näet niin olisi, silloin pysyisi selvittämättömänä, miksi kansan ulkopuolelle ovat joutuneet ne henkilöt, jotka erehdyksessä tai virheellisesti ovat jääneet pois valitsijakunnasta, kun heitä ei oltu otettu vaalioikeutettuina vaaliluetteloihin, taikka miksi he eivät, jos heidät asiallisten äänioikeusominaisuuksiensa perusteella olisi katsottava kansaan kuuluvaksi, ole sitten saaneet ottaa vaaleihin osaa.

Teoreettisella kysymyksellä, onko kansa käsitettävä valtionkansalaisten kokonaisuudeksi vaiko valitsijakunnaksi, on huomattava poliittinen merkitys. Sen on *O. Mayer*¹⁵ sattuvasti kuvannut lausueessaan, että jos poliittisesti oikeutettujen kokonaisuus käsitetään kansaksi, silloin kansalaisoikeudet merkitsevät perustuslaillisessa monarkiassa enemmän tai vähemmän luonnollisen aristokratian oikeuksia. Poliittisesti oikeutetut, jotka olisivat »kansan parempi ja ajatteleva osa»¹⁶ ja joilla sivistyksensä ja varallisuutensa perusteella on suhteellisen yhtenäinen tahto, käsitetään silloin kansaksi, ja kansan tahtona käy tuon etuoikeutetun ryhmän tahto. Tälle ajatukselle rakentui vanhaliberalismin vaalioikeusteoria.¹⁷

Tässä kosketellun asian poliittinen puoli voidaan koota johtopäätökseen, että jos valitsijakunta olisi yhtä kuin kansa, silloin ei olisi olemassa mitään periaatteellista ohjetta valitsijakunnan laadusta, vaan tulisi se kokonaan riippumaan vaalioikeussäännöksistä. Se taas tietäisi sitä, että kansantäysivaltaisuus- ja kansanedustusperiaatteen verhoon voitaisiin pukea mitä ahtain luokkaherruus.¹⁸

Kansa HM 2 §:n 1 momentin tarkoittamassa mielessä, s. o. kansa oikeuskäsitteenä, on valtionkansalaisten kokonaisuus.¹⁹

¹⁴ *Erich* I s. 274 katsoo, että tämä säännös pyrkii asiallisesti toteuttamaan äänioikeuden yhtäläisyyden periaatteen.

¹⁵ *Festgabe für Paul Laband* I s. 50.

¹⁶ Näin *Heller*, *Staatslehre* s. 162.

¹⁷ Ks. siitä mm. *Smend*, *Massstäbe des parlamentarischen Wahlrechts in der deutschen Staatstheorie des 19. Jahrhunderts* s. 4 s.

¹⁸ *Hatschek*, *DüPrStR* I s. 328.

¹⁹ *Erich* I s. 134 ja 149; *Hermanson*, *Finlands statsförfattningsrätt* s. 21; *v. Held*, *AföR* VII s. 102: kansa = kaikki yksityiset paitsi suvereniteetin kantaja, samoin *Hermanson*, *Anteckningar* s. 132. *Bornhak*, *Preussisches Staatsrecht* I s. 385.

Tämän esityksen puitteisiin ei kuulu edellä vain lyhyesti mainittujen kansakäsitteiden tarkempi selvittely ja arvostelu. Olkoon, että juridinen kansakäsite ei pysty edes johtamaan niiden tekijäin ja voimien lähteille, jotka ovat aikojen kuluessa etnillisesti luoneet kansoja ja joista mainitsemme: yhteisen alkuperän ja asuma-alueen, yhteisen kielen, yhteisen uskonnon, yhteiset tavat, yhteisen historian, yhteiset muistot ja traditiot, yhteiset päämäärät yms.,²⁰ niin ei tutkimuksemme kannalta kuitenkaan ole tärkeää muu kuin toteaminen, että kansa valtion inhimillisenä perusaineksena, kansa juridisesti käsitettynä, on määriteltävissä ainoastaan sen yksityisten jäsenten avulla. Ei ole olemassa mitään kansaa jäsentensä ylä- ja ulkopuolella.²¹ Sen vuoksi kansan määrittely oikeuskäsitteenä tapahtuu sen jäsenten perusteella: kansa on jäsentensä kokonaisuus.²²

Valtion jäsenillä tarkoitetaan silloin valtion kansalaisia. Valtion kansalaisista on HM 4 §:ssä säännös, että kansalaisoikeus on jokaisella, joka on suomalaisista vanhemmista syntynyt, niin myös vieraan maan naisella, joka on mennyt naimisiin Suomen miehen kanssa.²³ Sitä paitsi voidaan Suomen kansalaiseksi ottaa vieraan maan kansalainen siinä järjestyksessä kuin on säädetty helmikuun 20 päivänä 1920 annetussa laissa ulkomaalaisen ottamisesta Suomen kansalaiseksi.²⁴ Suomen kansalaisuuden määräämisestä on lisäksi voimassa Suomen kansalaisuuden menettämisestä kesäkuun 17 päi-

Ks. edelleen *Thoma*, Handwörterbuch der Staatswissenschaft VII s. 725; *Laun*, Anschütz-Thoma Handbuch I s. 244; *Koellreutter*, m. t. s. 35: »Von dieser Auffassung des Volkes im politischen Sinne als wesenhafte Ganzheit ist scharf der Rechtsbegriff des Staatsvolks als Summe der durch das staatliche Rechtsband verknüpften Individuen (Staatsbürger) zu unterscheiden.»

²⁰ Ks. mm. *Kaufmann*, Zur Problematik des Volkswillens s. 9; *Heller*, Staatslehre s. 159 ss.; *Schmitt*, Verfassungslehre s. 231.

²¹ *Heller*, Staatslehre s. 161, Souveränität s. 84.

²² *Liermann*, m. t. mm. s. 48 ss. ja 83 ss., tekee *Tönnies*in nojaten eron »Gesellschaftsvolk»in ja »Gemeinschaftsvolk»in välillä. Edellinen merkitsee valtionkansalaisten summaa, jälkimmäinen niiden kansalaisten kokonaisuutta, joille määrätty valtio kautta sukupolvien on ollut heidän oma valtionsa. Nämä molemmat kansakäsitteet esiintyvät tekijän käsitoksen mukaan mm. Weimarin valtiosäännössä, »Gesellschaftsvolk» esim. vaaleja, kansaanestystä ja kansanaloitetta koskevissa kohdissa, »Gemeinschaftsvolk» taas esim. valtiosäännön esipuheessa »Das deutsche Volk, enig in seinen Stämmen . . .», sekä Art. 1:ssä, jossa on säännös: »Die Staatsgewalt geht vom Volke aus.» — Tämän johdosta on sanottava, että »Gemeinschaftsvolk» on poliittinen käsite ja »Gesellschaftsvolk» juridinen käsite.

²³ Ks. *Kaira*, Suomen kansalaisuuden saamisesta ja menettämisestä s. 53 ss.

²⁴ *Kaira*, m. t. s. 25 ss.; *Erich* I s. 204 ss.; Lainvalmistelukunnan ehdotus laiksi ulkomaalaisen ottamisesta Suomen kansalaiseksi ynnä perustelut v. 1918.

vänä 1927 annettu laki.²⁵ Kun Suomen kansalaisuus joutuu käsitte-
lyn alaiseksi kunnallista vaalioikeutta koskevan esityksen yhtey-
dessä, tyydymme tässä ainoastaan viittaamaan siihen.

Huomaamme siis, että valtion kansalaisia voivat lainsäädäntömme
mukaan olla ainoastaan luonnolliset henkilöt.²⁶ Juridinen henkilö ei
voi olla valtion kansalainen.^{27 28}

6. Olemme aikaisemmin esittäneet, että oikeudelle juridinen hen-
kilö on yhtä todellinen kuin luonnollinenkin henkilö. Eikö tämän
nojalla juridisella henkilöllä pitäisi olla samat oikeudet kuin luon-
nollisellakin henkilöllä? Yksityisen oikeuden alalla yleensä ja omai-
suusoikeuksissa myöskin julkisen oikeuden alalla luonnollinen hen-
kilö ja juridinen henkilö ovat rinnastetussa asemassa, mutta muun
julkisen oikeuden alalla on olemassa eroavaisuutta. Tämä aiheutuu
siitä, että eräisiin julkisiin oikeuksiin liittyy vaatimus fyysillisestä
yksilöllisyydestä, ja sellaiset oikeudet eivät voi kuulua juridisille
henkilöille.²⁹

Mikäli valtio käsitetään sen yksityisten jäsenten yhteenliitty-
mäksi, mikä oli luontaisoikeuden ja yhteiskuntasopimusopin perus-
ajatus, silloin valtion jäsenyys, valtionkansalaisuus, perustuu yksi-
tyisen ihmisen siveelliseen henkilöllisyyteen ja vaatii yksilöllistä
vastuunalaisuutta. Siihen eivät juridiset henkilöt ole kykeneviä.
Vaikka niiden asema valtioon kuuluvina on monessa suhteessa sama

²⁵ Ks. *Kaira*, m. t. s. 57 ss.; *Grönroos*, Defensor legis 1929 s. 263 ss.; Lainvalmistelu-
kunnan ehdotus lainsäädännöksi Suomen kansalaisuuden menettämisestä ym. ynnä
perustelut (Lainvalmistelukunnan julkaisuja N:o 1 1925).

²⁶ Tarkastelumme ulkopuolelle jää kokonaan liittovaltioille ominainen kysymys,
ovatko liittovaltion jäseninä osavaltiot vaiko liittovaltion kansalaiset. Ks. siitä mm.
Laband I s. 78 aliv. 3; *v. Martitz*, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd 32
s. 567 ja *Brie*, Grünhuts Zeitschrift XI s. 143 s. On kuitenkin paikallaan todeta, että
Laband katsoo liittovaltion voivan muodostua ainoastaan sellaisista yhteisöistä, jotka
itse ovat valtioita, s. o. joilla on asukkaat, maa ja valtio-oikeudet, mutta ei esim. osake-
yhtiöistä, kirkosta tai apukassoista. Tähän on lisättävä, että valtion voivat muodostaa
vain luonnolliset henkilöt.

²⁷ Näin myös *Anschütz*, Enzyklopädie der Rechtswissenschaft IV Bd s. 82; *Scheller*,
Staatslexikon Bd IV s. 1841: »Begrifflich ist eine Staatsangehörigkeit juristischer Personen
nicht möglich.» Vrt. myös *Kaira*, m. t. s. 13. — Jätämme tässä käsitte-
lyn ulkopuolelle kansainvälisessä oikeudessa aktuaaliksi tulleen kysymyksen juridisten henkilöiden
valtion kansalaisuudesta. Ks. siitä mm. *Leibholz*, Wörterbuch des Völkerrechts und der
Diplomatie Bd 2 s. 594 s., ja *Isay*, Die Staatsangehörigkeit der juristischen Personen
esim. s. 51 ss.

²⁸ Ks. esitystä valtion kansalaisuuden ja kunnan jäsenyyden välisestä suhteesta.

²⁹ Vrt. *Jellinek*, System s. 257.

kuin luonnollisten henkilöiden, perustuu valtionkansalaisuus kuitenkin ensi sijassa yksilölliseen, poliittiseen suhteeseen valtion ja yksityisen välillä, ja silloin ei juridista henkilöä voida sijoittaa luonnollisen henkilön tilalle. Tämä on Suomen valtio-oikeuden kanta.

Kokonaan toinen lopputulos saadaan, jos valtiota ei rakenneta sille pohjalle, jonka muodostavat sen yksityiset jäsenet, vaan rakennuksen peruskivi lasketaan joillekin yksityisten jäsenten muodostamille ryhmille. Sellainen rakenne oli keskiajan säätyvaltiolla, sellaisen valtiokuvan antavat nykypäivien korporatiiviset valtiot³⁰ ja sellainen olisi sosiologisen kansakäsityksen mukaan muodostettu valtio. Tämä johtaa siihen, että poliittiset oikeudet irroitetaan kansalaisoikeuksista ja kansalaisen merkitys valtiossa ei sen jälkeen enää ole periaatteessa sama kuin yksityisen ihmisen oikeuksiin rakentuvassa valtiossa.

Omaisuusoikeudellisissa yhteenliittymissä, kuten esim. osakeyhtiössä, ei jäsenen siveellinen henkilöllisyys ole ratkaiseva, vaan aineelliset arvot. Mikäli valtio tai muu julkisoikeudellinen juridinen henkilö rakentuu joltakin osalta omaisuusoikeudellisille tendensseille, silloin yksilön oikeus valtionkansalaisena on samoin joutunut toisarvoiseen asemaan. Näin täytyy katsoa olleen asianlaidan Englannissa silloin, kun valtiollinen vaalioikeus oli maaomaisuuden pertinenssi.^{31 32}

³⁰ Ks. mm. *Bornhak*, Das Italienische Staatsrecht des Faschismus s. 83 ss.; *Haarkens*, AdöR N. F. 26 s. 41—89, esittää säädyt julkisen oikeuden itsehallintoyhteisöiksi ja kansan luonnollisiksi osiksi.

³¹ Ks. *Hatschek*, Englisches Staatsrecht s. 253 ss. — Valaiseva osoitus Englannin vaalioikeuden silloisesta luonteesta on *Hatschekin*, m. t. s. 256, mainitsema seikka, että muuhun kuin maaomaisuuteen liittyvää vaalioikeutta nimitettiin pilkallisesti nimellä »fancy franchises» = fantasia-vaalioikeus.

³² On kuitenkin syytä tehdä periaatteellinen ero sen kannan välillä, joka näkee vaalioikeudessa, kansalaisen tärkeimmässä aktiivisessa valtiollisessa oikeudessa, omaisuuden pertinenssin, ja sen vaalioikeusteorian välillä, joka näkee omaisuudessa edellytyksen siihen, että yksilö kykenee käyttämään vaalioikeuttaan tarkoituksenmukaisesti ja valtion parasta edistäen. Valtio ei tämän vanhaliberalistisen vaalioikeusteorian mukaan ollut omaisuusyhteisö, vaan omaisuus oli sen itsenäisyyden mittapuu, jonka mukaan yksilö katsottiin kykeneväksi ottamaan osaa valtion tahdonmuodostukseen, omaisuus kun merkitsee riippumattomuutta, kehittää luonnetta ja on sivistyksen ehto. Vrt. *Smend*, Massstäbe des parlamentarischen Wahlrechts s. 4. Poliittisista reaali-oikeuksista ks. *Dantscher v. Kollesberg*, Die politischen Rechte I s. 99 s. Vrt. *Gierke*, Genossenschaftstheorie s. 153, Genossenschaftsrecht I s. 310, 599 ss., 646, 732; *Bernatzik*, AföR V s. 271, 273; *Hans Otto Gierke*, Festgabe für Otto Gierke s. 1041 ss.

7. Valtion tahto luodaan valtion toimielinedustuksella.³³ Niissä valtioissa, joissa on voimassa kansantäysivaltaisuusperiaate, luodaan valtion tahto sisältäpäin, sen luo valtion kansa. Kansa ei ole sama kuin valtio,³⁴ vaan se on valtion inhimillinen perusaines.³⁵ Kansan tahto on sama kuin valtion tahto, valtio ei voi tahtoaan ilmaista muutoin kuin ihmisen avulla.³⁶

8. Välittömästi valtion tahto tulee esille kansanäänestyksessä,³⁷ mikäli tämä instituutti sisältyy valtiosääntöön. Kansanäänestykseen kutsuttu kansa, ilmaistessaan mielipiteensä äänestyksen alaisesta konkreettisesta asiasta, välittömästi lausuu tahtonsa, joka pätee valtion tahtona. Ilmituodessaan täten valtion tahdon kansa kansanäänestyksessä edustaa valtiota, se on valtion välitön representatiivinen toimielin.³⁸

Sitä vastoin kansan välitön representatiivinen toimielin ei kansanäänestykseen kutsuttu ja osaaottava kansa ole, sillä se ei edusta kansaa, vaan se on kansa äänestyksessä läsnäolevana. Liioin eivät äänestykseen osaaottavat äänestäjät edusta kansaa, vaan ne ovat itse kansa.^{39 40} Tässä on esillä aivan samanlainen

³³ Vrt. mm. *Bernatzik*, AföR V s. 218.

³⁴ Vrt. *Gierken* esitystä *Genossenschaftstheorie* s. 618 ss., 758 ss. ja *Deutsches Privatrecht* I s. 500 aliv. 18, kuinka vanha romanistinen käsitys näki »universitaksessa» vain »omnes singuli conjunctim sumti».

Hegelille valtio oli kansan elämisenmuoto, joka hänelle merkitsi valtion ja kansan samastusta. »Das geistige Individuum, das Volk, insofern es in sich gegliedert, ein organisches Ganze ist, nennen wir Staat» (*Philosophie der Weltgeschichte*, Bd I s. 93) *Hegeliin* nojaava valtiokäsitys yleensä samastaa valtion ja kansan, mikä erittäin selvänä käy ilmi *Hegelin* vaikutuksen alla olevasta nyky-Saksan valtio-opista. Ks. mm. *Julius Binder*, *Philosophie des Rechts* s. 491 ja s. 497; *Schmitt*, *Verfassungslehre* s. 205; *Koellreutter*, *Grundriss* s. 35; *Hans Gerber*, *Die staatsrechtliche Grundlinien des neuen Reiches* s. 19 s.

³⁵ *Erich* I s. 149; *Meyer-Anschütz*, I s. 19, valtiovallan »kantaja» (ks. s. 35) on ylin valtion toimielin.

³⁶ Ks. mm. *Hatschek*, *Einleitung* s. 45; *Hans Gerber*, *AdöR N. F.* 26 s. 33.

³⁷ Kysymys on varsinaisesta kansanäänestyksestä, eikä neuvoo-antavasta, jossa siinäkin tulee esille kansan tahto, mutta se ei sellaisenaan päde valtion tahtona.

³⁸ Näin mm. *Jellinek*, *Staatslehre* s. 582 s. Esim. *Kelsen*, *Hauptprobleme* s. 484 ss., on sitä mieltä, että kansa ei voi olla valtion toimielin.

³⁹ Kuten voidaan huomata, on tässä esitettyyn kannanottoon ollut johtamassa *Schmittin*, *Verfassungslehre* s. 204 ss., samastuskonstruktio »kansasta välittömästi läsnäolevana». Kun emme kuitenkaan hyväksy valtion ja kansan identiteettiä, emme voi liioin hyväksyä *Schmittin* samastusta valtion tahdonmuodostuksen toiseksi perustavaksi periaateksi. On muuten pantava merkille, että *Schmitt* itsekin, m. t. s. 205 s., myöntää, että samastuksessakin on aina jossakin muodossa esillä representaatioajatus. — Tärkeässä

oikeudellinen tilanne kuin yhdistyksessä, jonka jäsenet on kutsuttu yhdistyksen kokoukseen: saapuvilla olevat jäsenet eivät edusta yhdistyksen jäsenkuntaa, vaan ne ovat se. Tämä huomataan siitä, että jos kaikki yhdistyksen jäsenet olisivat kokouksessa saapuvilla, ei kenenkään mieleen juolahtaisi epäilläkään, etteivätkö he todella ole yhdistyksen jäsenistö. Ja vaikka sitten yksi jäsen poistuisi kokouksesta tahi vaikka hän olisi jäänyt sinne kokonaan saapumattakin, tai vaikkapa useampiakin jäseniä olisi poissa, saapuvilla olijat ovat kuitenkin, mikäli jäsenistö on laillisella tavalla kutsuttu kokoukseen, ja kokous voi muutoin laillisesti toimia, sama kuin yhdistyksen jäsenkunta. Ne edustavat yhdistystä, mutta ovat sen jäsenkunta. Samaten on asianlaita missä tahansa vastaavanlaisessa tapauksessa. Niinpä eduskunnan jäsenen poissaolo eduskunnan istunnosta ei suinkaan saa aikaan sitä, että eduskunnan jäsenet, jotka täysilukuisena olisivat eduskunnan jäsenistö, yhden edustajan poissaollessa saisivat eduskunnan jäsenten edustuksen aseman.

Tätä johtopäätöstä vastaan ei suinkaan puhu, vaan sitä päinvastoin tukee se, että joissakin tapauksissa päätösvaltaisuus on sidottu saapuvilla olevien määräosaan kaikista jäsenistä.⁴¹ Lain-sääätäjä on silloin katsonut tarpeelliseksi tarkoituksenmukaisuussyistä asettaa rajoittavan ehdon yhdistyksen tai toimielimen oikeuksien käyttämisessä jäsenistön toimesta.⁴²

Nyt voidaan ehkä tehdä vastaväite, että valtion kansaa ja jonkin yhdistyksen tai toimielimen jäsenistöä ei voida verrata toisiinsa, koska yhdistysten ja toimielinten kaikki jäsenet yleensä ovat toimikelpoisia, joten he voivat toimikelpoisuuden puuttumisen estämättä tulla kokoukseen, mikä taas ei ole asianlaita, kun on kysymys kansasta, jonka jäsenistä suuri joukko on valtiollista toimikelpoisuutta vailla. Tällä vastaväitteellä ei nyt käsitellyn asian yhteydessä ole

osassa edelläesittämästämme poiketen, mutta *Schmittiä* vastaan käsitystämme tukien *Kaufmann*, Zur Problematik des Volkswillens s. 12.

⁴⁰ Tämä ei ole ristiriidassa sen edelläesitetyn kannanoton kanssa, että valitsijakunta ei ole yhtä kuin kansa. Kansa on yläkäsite ja valitsijakunta, s. o. äänestäjät, on alakäsite. Jos sanomme: »ahven on kala», se ei suinkaan merkitse sitä, että voisimme sanoa: »kala on ahven», vaan päinvastoin meidän tulee sanoa: »kala ei ole yhtä kuin ahven», koska on olemassa muitakin kaloja kuin ahven. Samoin jos sanomme: »äänestäjät on kansa», se ei suinkaan johda siihen, että meidän pitäisi sanoa: »kansaa on yhtä kuin äänestäjät».

⁴¹ Mm. VJ 51 § 2 mom.; mkl. 23 ja 51 §; kkl. 19 § 1 mom. ja 33 § 1 mom.

⁴² Vrt. roomalaisen oikeuden vaatimus jäsenten kahden kolmanneksen saapuvilla-olemisesta, *Gierke*, Genossenschaftsrecht III s. 467.

kuitenkaan merkitystä, sillä käsitteellisesti ei olisi lainkaan mahdollista, vaikka lailliset edustajat käyttäisivät kansanäänestyksissä ja valtiollisissa vaaleissa äänioikeutta alaikäisten ja heikkomielisten puolesta. Voidaanpa sanoa, että tällainen johtopäätös olisi ollut suorastaan tehtäväkin Ranskan suuren vallankumouksen julistamasta kansalaisten synnynnäisestä ja luontaisoikeudellisesta tasa-arvoisuudesta, mikäli siitä tahdottaisiin järkähtämättömän loogillisesti pitää kiinni. On lisäksi muistettava, että yleisen ja yhtäläisen valtiollisen äänioikeuden periaate yhätkin eräältä osalta, vieläpä pääasiassa, nojaa tähän periaatteeseen. Sitä paitsi on huomattava, että tällainen äänioikeusjärjestely on Suomen julkisessa oikeudessa toteutettukin. Vuoden 1898 mka 10 §:n mukaan saa manttaaliin pannun maan omistajain ja haltijain kuntakokouksessa holhouksen alla olevan kunnan äänivaltaisen jäsenen puolesta äänestää hänen holhoojansa. Holhoussuhde voi perustua joko alaikäisyyteen tai heikkomielisyyteen yms.⁴³ Tämä säännös osoittaa, että mitään periaatteellista vastakohtaisuutta ei kunnan jäsenistön enempää kuin valtion kansankaan välillä toiselta puolen ja yhdistyksen jäsenistön välillä toiselta puolen nyt kosketellussa suhteessa ole, joten ne ovat keskenään sopivia vertailuobjekteja.

9. Paitsi valtion tahdon välittömänä julkilausujana kansanäänestyksessä, kansalla on ensisijaisesti määräävä osa valtion tahdonorganisoinnissa myöskin vaaleissa, joissa kansa valitsee kansan ja valtion tahdon muodostajan ja julkituojan, parlamentin, kansaneduskunnan. Vaali on konstitutiivinen toimenpide, jolla sen suorittamiseen kutsuttu kansa luo valtion tahdon ilmaisijan, s. o. valtion välillisen representatiivisen toimielimen.⁴⁴

Kansanäänestyksessä kansa suorastaan ilmaisi valtion tahdon, jonka vuoksi kansa oli valtion toimielin. Miten on asianlaita vaa-

⁴³ Vastaavanlainen säännös oli voimassa v. 1873 kkan 11 §:n 1 momentissa. *Pfeiffer*, *Das kommunale Wahlrecht*, luettelee lukuisia Saksan osavaltioita, joissa ennen v. 1919 oli vastaavanlainen järjestely voimassa, mm. Preussin, Baijerin ja Braunschweigin.

⁴⁴ Eduskunnan luonne valtion toimielimenä on yleisesti tunnustettu. Ks. mm. *Jellinek*, *Staatslehre* s. 577 ss., *System* s. 167 aliv. 1; *Seydel-Piloly* I s. 216 s.; *Bornhak*, *Preussisches Staatsrecht* I s. 388; *Malmgren*, *Sveriges författning* I s. 161.

Sosiologinen valtiokäsitys näkee eduskunnassa ei valtion, vaan yhteiskunnallisten eturyhmien toimielimen. Se on yhteiskunnan ja valtion välirakennelma. Näin mm. *Rieker*, m. t. s. 40, joka katsoo, että kansaneduskunta ei perustuslaillisissa monarkioissa ole valtion toimielin, vaan että niissä valtion ainoa toimielin on monarkki. *Radnitzky*, *Grünhuts Zeitschrift* XXXI s. 472, on esittänyt käsityksen, että parlamentti on valtion toimielin päätöksiä tehdessään ja sosiaalinen intressi-instituutti muun käsittelyn ajan.

leissa? Onko kansa kansaneduskunnan valitessaan valtion toimielin?

Tähän kysymykseen on yleensä vastattu myöntävästi. Ainoan poikkeuksen ovat tehneet ns. valtateorian kannattajat⁴⁵ ja heihin läheisesti liittyen mm. *Meyer-Anschütz*⁴⁶ ja *Laband*.⁴⁷ Ne, jotka eivät ole tahtoneet tehdä suorastaan kansaa valtion toimielimeksi, ovat siksi tunnustaneet valitsijakunnan.⁴⁸

Mutta vaikkapa ei seurattaisikaan valtateorian käsitystä kansasta hallitsijatahdon alle alistettuna elementtinä,⁴⁹ ei vaaliin kutsutun kansan asema valtion toimielimenä ole suinkaan selvä. Päinvastoin väitämme, että kansa vaaleihin kutsuttuna ja osaaottavana ei ole valtion toimielin.

Vaaleissa ei ole kysymyksessä valtion tahdon ilmituonti. Vaalit ovat ainoastaan teknillinen aputoimenpide sellaisen toimielimen luomiseksi, jonka tehtävänä on jatkuvasti luoda ja ilmaista valtion tahto. Valtion tahto vaaleissa rajoittuu siihen, että tämä toimielin luodaan. Vaalit ovat näin ollen tosin edellytys valtion tahdonmuodostukselle, mutta vaaleissa ei tätä tahdonmuodostusta vielä tapahdu. Vaalit tekevät sen vasta mahdolliseksi. Tietenkin on totta, että vaaleissa tulevat esille ne mielipiteet, jotka kansan parissa ovat vallalla siitä, mitä suuntaa yleensä olisi noudatettava eduskunnan toimivaltaan kuuluvien asioiden päättämisessä, mutta tämän mielialan esilletulo vaaleissa ei ole valtion tahdon ilmaus, kun sen sisältö sitä paitsi yleensä on varsin epävarma. Kansanäänestyksessä on asia toisin. Siinä on esillä konkreettinen asia, josta kysytään kansan mielipidettä. Kun kansa on vastannut jaa taikka ei,⁵⁰ silloin on kansan tahto selvillä kohta äänestyksen tuloksen tultua tunnetuksi. Siinä on esillä kansan tahdon suoranainen ilmaus (*Sachenentscheidung*, kuten *Schmitt*, *Verfassungslehre* s. 277, sanoo), joka tulee valtion tahdoksi. Mutta vaaleissa on asia toisin.⁵¹ Silloin, kun vaalien tulos, s. o. eduskunnan kokoonpano, on

⁴⁵ *Seydel-Piloly* I s. 216.

⁴⁶ I s. 269 aliv. 1.

⁴⁷ I s. 297.

⁴⁸ Näin mm. *Erich* I s. 149.

⁴⁹ Ks. tästä esitystä s. 15.

⁵⁰ Esim. *Kaufmann*, *Zur Problematik des Volkswillens* s. 13 ja 15, on sitä mieltä, että kansa ei voi koskaan luoda mitään positiivista. Silloinkin kun se välittömästi luo valtion tahdon, sen tehtävä rajoittuu siihen, että se vastaa sille tehtyyn kysymykseen. Samoin mm. *Liermann*, m. t. s. 55 s.

⁵¹ Samoin *Merkl*, *Die Verfassung der Republik Deutschösterreich* s. 173.

selvillä, ei vielä suinkaan ole tietoa siitä, mikä seuraavana lainsäädäntökautena eduskunnassa esilletulevissa asioissa on kansan tahto, jonka edustuselin ilmaisee. Vaalin tulos ei ole edes ratkaiseva niidenkään asioiden suhteen, joista vaaleissa lähinnä on ollut kysymys ja joiden ympärillä sen vuoksi käytännöllinen vaalitaistelu on suoritettu. Sillä vaikkapa jonkin keskeisen asian, esim. lepäämään jätetyn lakiesityksen, kannattajat edellisessä eduskunnassa olisivatkin vaaleissa voittaneet, ei siitä seikasta vielä voida tehdä mitään sitovia johtopäätöksiä, sillä kuka voi tietää, ovatko he samaa asiaa uudelleen käsiteltäessä enää sen hyväksymisen kannalla.

Vaaleissa ei siis ole kysymyksessä valtion tahdon luominen, vaan toimielimen luominen, joka puolestaan luo valtion tahdon.⁵² Vaaleihin kutsuttu ja osaaottava kansa (enempää kuin yksityinen valitsijakaan) ei siis edusta valtiota eikä ole valtion toimielin, vaan kansa vaaleissa on valtion inhimillinen perusaines toimivana ja sen tehtävän täyttävänä, johon se valtiosäännön mukaan on kutsuttu.⁵³

⁵² Tämä on ollut lähtökohtana myöskin *Jellinekin* (ks. mm. *Staatslehre* s. 546 s.) opissa primäärisistä ja sekundäärisistä toimielimistä, joista primäärinen, esim. kansa, voi tuoda tahtonsa julki ainoastaan sekundäärisen toimielimen, esim. parlamentin, kautta. *Jellinek* ei mene suinkaan sanomaan, että kansa lausuisi vaaleissa valtion tahdon, koska se ei sitä tee. Senvuoksi hän ei ole voinut tehdä kansaa vaaleissa kansan tahdon lausuvaksi toimielimeksi, vaan toimielimeksi, joka luo, kre'eeraa, valtion tahdon lausuvan toimielimen. Kun vaaleissa ei siis kuitenkaan tule esille valtion tahto, ei kansa vaaleihin osaaottavana ole valtion toimielin. Tämän johtopäätöksen *Jellinek* on välttänyt välittömien toimielinten keskuudessa suorittamallaan keinotekoisella jaolla. Mutta se on myös johtanut hänet siihen, että hänen on ollut pakko määritellä vaalioikeus valtion oikeudeksi eikä valitsijain vaalioikeudeksi. Ks. siitä *Hatschek*, *DuPrStR* I s. 328 ja 361. *Jellinek* ei näin ollen esim. voi tunnustaa vaalioikeutta subjektiiviseksi oikeudeksi. Ks. siitä jäljempänä s. 123 ss.

⁵³ *Kelsen*, *Hauptprobleme* s. 484 ss. ja 683, tulee, tosin toisilla perusteilla, samaan lopputulokseen, että yksityinen valitsija enempää kuin kansa ei vaaleissa ole valtion toimielin. *Meyer-Anschütz* I s. 269 aliv. 1.: kansa ei ole valtion toimielin. *Hatschek*, *DuPrStR* I s. 29 ja 327 s.: kansa ei ole vaaleissa valtion toimielin. *Gierke*, *Deutsches Privatrecht* I s. 510: kun jäsenet valitsevat edustuselimen, on se varsinainen tahdonmuodotuksen toimielin. — Saman käsityksen, minkä olemme edellä esittäneet, on myöskin *Triepel*, *Wahlrecht und Wahlpflicht* s. 10, lausunut: »Valtio ei valitsijain kautta aseta parlamenttia, mitä tietäisi, jos valitsija olisi valtion toimielin, vaan valtio jättää alamaishallinnalle sellaisenaan kansanedustuksen muodostamisen.»

Vrt. muuten *Jellinek*, *System* s. 154: »So liegt der Volksrepräsentation der Gedanke zugrunde, dass das als Einheit gedachte Volk seinen Willen an dem des Parlamentes habe. Dieses repräsentirte Volk hat aber ohne die Repräsentation überhaupt keinen Willen.» Representatiivisessa valtiossa ei siis parlamenttitahdon ohella ole mitään muuta tahtoa. Se on myös meidän käsityksemme; vaaleissakaan ei kansa luo valtion tahtoa.

Dantscher v. Kollesberg, *Die politischen Rechte* I s. 94 ss., tekee eron niiden oikeuksien

10. Vaaleihin osaaottavat kansalaiset eivät vaaleissa edusta kansaa, sillä valitsijat, samaten kuin äänestäjät kansanäänestyksessä, ovat kansa. Tässä merkityksessä voidaan hyväksyä ranskalaisten oikeusoppineiden kanta valitsijakunnasta »laillisenä kansana» (la nation légale).⁵⁴ Kun *Erich* ⁵⁵ sanoo, että kansa ei ole valtion toimielin, se kyllä pitää paikkansa vaaleihin kutsutun ja osaaottavan kansan suhteen, mutta kun hän samalla esittää, että valitsijakunta sen sijaan on valtion toimielin, emme sitä voi hyväksyä. Olemme aikaisemmin omaksuneet sen kannan, että valitsijat on kansa. Kun edellä esitimme, että kansa ei ole valtion toimielin, seuraa tästä siis, että valitsijatkaan eivät voi olla valtion toimielin.

Edellä on käynyt selville, että vaaleilla luotu parlamentti eli kansaneduskunta on valtion toimielin. Mutta onko se samalla myöskin kansan toimielin?

Tätä tarkastellessamme emme tyydy siihen vastaukseen, jonka meille antaa HM 2 §:n 1 momentin säännös: »Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.» Kun toimielin on juridisen henkilön pysyväinen edustaja, pitäisi eduskunnan asema kansan toimielimenä tuon säännöksen nojalla ilman muuta olla selvä. Mutta tätä johtopäätöstä ennen meidän tulee vastata kysymykseen, voiko muullakin kuin juridisella henkilöllä olla toimielimiä, sillä kansahan, kuten edellä (s. 35 s.) on esitetty, ei ole juridinen henkilö.⁵⁶

Olemme tosin juridisen henkilön olemusta selvittäessämme maininneet, että toimielin on se, joka on oikeutettu julkituomaan juridi-

välillä, joita kansalaiset harjoittavat kansankokouksessa ja toiselta puolen edustuselimen vaalissa. Kansankokouksessa toimivat äänioikeutetut valtion toimielimen jäseninä, niillä ei ole siihen alamaioikeutta, vaan se on valtion toimielimen jäsenten oikeus lainsäädäntötehtäviin kuten edustajakamarin jäsenen oikeus edustuksellisessa valtiossa. Kansanedustuksen vaalissa taas valitsija ei ole valtion toimielin, vaan alamainen, joka hänelle myönnetyn oikeuden nojalla ottaa osaa valtion toimielimen muodostamiseen. Yli vaalitoimituksen menevää vaikutusta valtiotahdon muodostamiseen ei valitsijalla ole; hänellä on ainoastaan oikeus vaalin kautta vaikuttaa valtion toimielimen muodostamiseen.

Käsityksemme mukaan *Dantscher v. Kollesbergin* tekemää eroa kansankokouksen äänioikeutetun ja valitsijan välillä vastaa se ero, jonka olemme edellä tehneet kansan asemasta kansanäänestyksessä valtion toimielimenä, mikä se taas vaaleissa ei ole.

⁵⁴ *Esmein*, *Eléments de Droit Constitutionnel français et comparé* I s. 308.

⁵⁵ I s. 149.

⁵⁶ *Laband* I s. 296 katsoo, ettei kansalla, kun se ei ole oikeussubjekti, voi olla juridisessa merkityksessä tahtoa. Samoin mm. *Schulze*, m. t. s. 456; *Kulisch*, *Beiträge zum österreichischen Parlamentsrecht* s. 3; *Rieker*, m. t. s. 50 s. *Liermann*, m. t. s. 70, katsoo, että kansalla ei voi olla omaa toimielintä, joka ei olisi samalla valtion toimielin.

sen henkilön tahdon. Mutta toimielimiä voi sen lisäksi olla muillakin kuin juridisilla henkilöillä. Jos joku ei-juridinen henkilö on *er lege* saanut sellaisen aseman valtiojärjestyksessä, että se niissä tapauksissa ja sillä tavalla kuin lainsäädännössä edellytetään, äänteellisesti on oikeussubjektiivisuuden omaava, voi sillä olla myöskin toimielimiä.^{57 58} Tällainen ei-juridinen henkilö, jonka oikeusjärjestys on tunnustanut oman toimielimen luomiskelpoiseksi, on kansa. Se on oikeusjärjestyksen ykseydeksi käsittämä moninaisuus, jolla oikeuselämässä on juridisen henkilön veroisuus,⁵⁹ vaikka se ei voikaan olla oikeuksien enempää kuin velvollisuuksienkaan subjektina. Erittäin mielenkiintoisen vertauskohdan tässä suhteessa tarjoaa englantilaisen oikeuden käsitys kreivikunnasta »unincorporate body»-na.⁶⁰

Kansaneduskunta, joka lausuu julki kansan tahdon, suorittaa kansan edustusta ja on kansan toimielin.⁶¹ Kuitenkin on tarpeen todeta, että kansaneduskunta on nimestään ja hallitusmuodon säännöksestä huolimatta yhtä paljon valtion toimielin kuin kansankin toimielin. Valtion toimielimenä eduskunta on valtiovallan subjektin toimielin, kansan toimielimenä taas valtiovallan »kantajan» toimielin.⁶²

11. Paitsi kansaneduskunnan valitsemista suorittaa kansa valtio-sääntömme mukaan myöskin tasavallan presidentin valitsemisen. HM 23 §:n mukaan valitsee tasavallan presidentin Suomen kansa, vaikkakin tämä tapahtuu välillisesti siten, että kansan valitsemat valitsijamiehet suorittavat itse vaalin. Yhtä vähän kuin kansa

⁵⁷ *Leibholz* s. 127 katsoo, että kansa samaten kuin kansalliset vähemmistöt, vaikka ne eivät olekaan oikeussubjekteja, voivat tulla representeeratuiksi, koska representaation käsite, päinvastoin kuin toimielimen käsite, ei edellytä yhteisöllisesti organisoitua ykseyttä.

⁵⁸ Vrt. Ahvenanmaan maakunnan väestön asema 11/8 1922 annetun takuulain perusteella. Ks: *Erich* II s. 412 ss.

⁵⁹ Vrt. *O. Mayer* II s. 371 aliv. 5.

⁶⁰ *Redlich*, *Englische Lokalverwaltung* s. 423; *Liermann*, m. t. s. 78.

⁶¹ Näin mm. *Jellinek*, *Staatslehre* s. 582 s.; *Tezner*, *Volksvertretung* s. 724; *Mohl*, *Die Geschichte und Litteratur der Staatswissenschaft* I s. 298; *Erich* I s. 139; *Malmgren*, m. t. s. 164.

Hatschek, *DuPrStR* I s. 327 ss., kieltää kansaneduskunnalta kansan toimielinaseman, koska kansa ei välittömästi ilmaise tahtoaan kansanvaalilla. Kansa ei ota vaaleihin osaa ykseytenä, vaan vaalin suorittavat valitsijat kussakin vaalipiirissä. Sitä vastoin *Hatschek*, *DuPrStR* I s. 353, kylläkin tunnustaa kansaneduskunnan edustavan kansaa.

⁶² Ks. s. 35.

varsinaisissa vaaleissa oli valtion toimielin, se voi sitä olla tasavallan presidentin valitsijamiesvaaleissa. Mutta kun valitsijamiestenkin tehtävä rajoittuu ainoastaan vaalin toimittamiseen,⁶³ eivät valitsijamiehet kokonaisuutena enempää kuin yksityiset valitsijamiehetkään ole valtion toimielimiä. Tasavallan presidentti on sitä vastoin valtion välillinen representatiivinen toimielin.⁶⁴

Edelläoleva tarkastelu antaa meille valtion ja kansan representatiivisista toimielimistä seuraavan lopputuloksen, kun otetaan huomioon, että valtiosääntöömme ei sisälly kansanäänestysinstituuttia, joten meillä ei ole lainkaan välitöntä representatiivista toimielintä:

12. Valtion ja kansan välillisiä representatiivisia toimielimiä Suomessa ovat

- 1) kansaneduskunta; ja
- 2) tasavallan presidentti.

Yksityiset kansanedustajat eivät ole valtion eikä kansan toimielimiä.⁶⁵

Ei-representatiivisia toimielimiä ovat julkiset viranomaiset, niihin luettuna niinhyvin valtioneuvoston jäsenet⁶⁶ kuin myöskin tuomarit.⁶⁷

⁶³ Laki tasavallan presidentin vaalista 22/2 1924.

⁶⁴ Vrt. *Erich* I s. 143; *Stählberg*, Yleinen osa s. 49; *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen s. 1.

⁶⁵ Näin mm. *Laband* I s. 364 ss. ja *Hans Gerber*, AdöR N. F. 18 s. 34 aliv. 426. — Toisin *Jellinek*, System s. 167; *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reichs s. 73, Die Reichsverfassung s. 108: edustaja on kansan, s. o. valtakunnan, toimielin.

⁶⁶ Toisin *Köttgen*, Das deutsche Berufsbeamtentum s. 43: hallitus on välitön toimielin.

⁶⁷ Vaikkakin tuomarit ovat virkatoimessaan itsenäisiä, ovat he kuitenkin hallinnollisen kontrollin alaisia, joten he eivät ole riippumattomia, representatiivisia, vaan ei-representatiivisia toimielimiä. Vrt. *Hatschek*, DuPrStR I s. 29, Einleitung s. 46; *Laband* II s. 174; *Hans Gerber*, Veröffentlichungen Heft 7 s. 231. *Köttgen*, m. t. s. 78 ss., katsoo, että tuomarit tulee sen riippumattomuuden vuoksi, mikä heillä on, lukea representatiivisten toimielinten luokkaan. *Glum*, Der deutsche und französische Reichswirtschaftsrat s. 30 aliv. 3: lähettiläs voi määrätyissä tapauksissa olla representatiivinen toimielin.

Omintakeinen käsitys on *Smendillä*, jonka mukaan (Verfassung s. 94 s.) viranomaiset yleensä ovat representatiivisia toimielimiä. *Köttgen*, m. t. s. 268 s., esittää, että byrokratia kokonaisuutena on valtion toimielin.

Vrt. *Tarjanne*, Lakimies 1931 s. 333 ss.

3. JAKSO.

REPRESENTATIIVINEN TOIMIELINEDUSTUS KUNNAN
TAHDONMUODOSTUKSESSA.

1. Hallitusmuotomme 50 §:n mukaan Suomi on yleistä hallintoa varten jaettu lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin. Läänit ja kihlakunnat ovat suoranaisesti valtionhallinnon piirejä, mutta kuntien hallinto perustuu HM 51 §:n mukaisesti kansalaisten itsehallintoon sillä tavalla kuin siitä lailla on säädetty. HM 51 §:n mukaan tulee lailla myöskin säätää siitä, millä tavoin ja kuinka laajalti kansalaisten itsehallintoa on sovittava kuntia suurempiin hallinto-alueisiin. Siinä suhteessa on meillä voimassa ainoastaan Ahvenanmaan maakunnalle myönnetty itsehallinto lailla toukokuun 6 päivästä 1920. Tämä itsehallinto kuitenkin lähenee poliittista autonomiaa.¹

2. Itsehallinto, jonka käsitteellistä määrittelyä ei lainsäädäntöme tunne,² viittaa kielianalyttiseltä sisällöltään johonkin vastakohtaisuuteen. Se edellyttää jonkin primääriseksi käsitetyn hallintotieteen olemassaoloa, jonka muodollisena vastakohtana esiintyy jonkin toisen, sekundäärisen subjektin itsensä harjoittama hallinto, itsehallinto. Lisäksi liittyy siihen mielikuva riippuvaisuussuhteesta, jossa itsehallintotieteen subjektin on ollut tuohon primääriseen hallintotieteen subjektin, ja josta riippuvaisuussuhteesta se ainakin itsehallintonsa osalta on vapautunut. Itsehallinnossa on esillä aivan vastaavanlainen suhde, mikä oli vallalla monarkioissa lainsäädännön alalla niinä aikoina, jolloin kansan osanotto lainsäädäntöön raivasi itselleen tilaa. Primääriseksi käsitetyn monarkin lainsäädäntövallan

¹ Ks. *Erich* II s. 363; *Wrede*, J.F.T. 1931 s. 3; *Willgren* s. 217. Vrt. *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 43 ja 249, Pääpiirteet s. 102 sekä *Hermanson*, Suomen valtiosääntö s. 198.

² Sana tavataan, paitsi HM 50 ja 51 §:ssä, myöskin HM 77 §:ssä (Helsingin yliopiston itsehallinto) ja Helsingin yliopiston järjestysmuodon perusteista 14/7 1923 annetun lain 4 §:ssä («Yliopistolla on itsehallinto-oikeus»), sekä lukuisissa Ahvenanmaan maakuntaa koskeissa laeissa ja asetuksissa, mm. edellämainitussa 9/5 1920 annetussa laissa Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnosta, laissa sen täytäntöönpanosta 9/5 1920, asetuksessa Ahvenanmaan maakunnan itsehallintolain täytäntöönpanosta 13/1 1922 ym. — Vrt. kirkkolain (9/12 1869) 9 §: «on kukin seurakunta semmoisenaan oikeutettu itse hoitamaan asioitansa ja omaisuuttansa».

vastakohtana puhuttiin kansan itselainsäädännöstä.³ Tämä rinnastus, joka senkin vuoksi on täysin paikallaan, että itsehallinnon ajatus olennaisesti liittyy perustuslaillisen valtio-oikeuden oppeihin, antaa havainnollisen kuvan itsehallinnon sanallisen merkityksen sopivaisuudesta sen käsitteellisen merkityksen tarkastelun lähtökohdaksi.^{4 5 6 7}

Itsehallinnossa on kysymyksessä julkista tarkoitusta toteuttava ja julkista valtaa käyttävä hallintotoiminta valtion piirissä ja valtiojärjestyksen alaisena. Itsehallinto valtion harjoittaman hallinnon muodollisena vastakohtana merkitsee silloin jonkin muun oikeus-

³ *Rosin*, *Hirths Annalen* 1883 s. 313 s.; *Laband* I s. 106; *Willgren* s. 174; *Gluth*, *Die Lehre von der Selbstverwaltung* s. 123. Vrt. *Meyer-Anschütz* I s. 329; *Kelsen*, *Allgemeine Staatslehre* s. 31 ja *Peters*, *Zentralisation und Dezentralisation* s. 24.

⁴ Tämä on *Labandin* (I s. 103) lähtökohtana, kun hän asettaa »Selbstverwaltungin» vastakohdaksi »Verwaltet-werdenille» ja nimenomaan korostaa itsehallinnossa sellaisen ylemmän vallan olemassaoloa, jonka hallinnon alainen itsehallintosubjekti voisi olla. Samoin *Rosin*, m. t. s. 309; *Blodig* s. 14; *Schoen*, *Das Recht der Kommunalverbände* s. 6; *Stier-Somlo*, *Handbuch* I s. 17, *Veröffentlichungen* Heft 2 s. 133; *Rosenthal*, *Veröffentlichungen* Heft 2 s. 251; *Gluth*, m. t. s. 63 ss.; *Fleiner* s. 98; *Peters* s. 20; *Herrnritt*, *Verwaltungsrecht* s. 188.

Preuss, mm. *Festgabe für Paul Laband* II s. 204 s., *Handbuch der Politik* I Bd s. 268 ja *Gemeinde, Staat, Reich* s. 224 ss., kiistää kaiken vastakohtaisuuden valtionhallinnon ja itsehallinnon väliltä (vrt. kuitenkin *Preussin* esitystä, *Das städtische Amtsrecht* s. 122, itsehallinnon poliittisesta ideasta: »Selbstbestimmung des mündigen Volkes im Gegensatz zur Bevormundung einer willenlosen Untertanenschaft durch eine absolute Obrigkeit»). *Preuss* näkee parlamentaarisesti hallitun maan kaikessa valtiollisessa toiminnassa kansallista itsehallintoa. Tähän yhtyy mm. *Broms*, *Studier rörande det svenska landstinget* s. 4 s., jonka käsityksen mukaan myös valtiopäivät on itsehallintosubjekti, sekä *Beyer*, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* Bd 65 s. 130 ss.; *Neukamp*, *AföR* IV s. 549 ja *Boisman*, *Om rättskontrollerna* s. 59 ss.: »sjelfstyrelsen — — är statsförvaltningens fria utövande genom nationen sjelf» (s. 62).

Grosch, *Hirths Annalen* 1911 s. 508 ss., puhuu valtiosta i t s e lainsäätäjänä sillä perusteella, että lainsäädäntö on yksin valtion asia ja että muut julkisoikeudelliset juridiset henkilöt johtavat oikeutensa valtiosta. Ei ole kuitenkaan mitään aihetta nimittää valtiota itselainsäätäjäksi. Tämä nimitys kyllä soveltuisi sellaiselle valtion alaiselle juridiselle henkilölle, jolle valtio on myöntänyt jonkin rajoitetun lainsäädäntöoikeuden, mutta käsitteellistä sekaannusta tuottaa, jos puhumme täysivaltaisen valtion itselainsäädännöstä taikka itsehallinnosta. Vrt. *Schoen*, m. t. s. 6.

⁵ Erittäin mielenkiintoisen vertauskohdan, johon tekijä ei ole havainnut aikaisemmin kiinnitetyn huomiota itsehallinnon käsitteellisen selvittelyn yhteydessä, tarjoaa prosessioikeuden itseavun käsite. »Itseapu oikeudellisena instituuttina ei ole merkinnyt väkivaltaa vaan määrättyihin muotoihin sidottua yhteiskunnan valvonnan alla tapahtuvaa oikeussuojamuotoa, jossa oikeutettu yksilö itse oli oikeutensa voimaansaattajana» (*Honkasalo*, *Vahvistuskanne-oikeudesta* s. 14). Vrt. edelleen *Wrede*, *Finlands gällande civilpro-*

cessrätt I s. 1; *Sundström*, Asianosaiskäsitteestä s. 1 ja 4; *Frey*, Skiljemannainstitutet s. 2 s. Silloin kun yksilö itse saattoi ulkopuolella yhteiskunnan »oikeutensa» voimaan, ei se ollut itseapua, koska muuta oikeudentoteuttajaa ei edellytetty olevankaan. Itseavuksi ja samalla oikeusinstituutiksi tuli yksilön suorittama oman oikeuden voimaansaattaminen vasta sitten, kun se sai yhteiskunnan hyväksymisen. Vrt. *Paasikivi*, Lainkäytön kehittymisestä veronkanto- ja finanssikontrolliasioissa s. 7 ja s. 12 sekä *Sainio*, Elinkeino-toiminnan harjoittamisesta s. 8 aliv. 45. Samoin on juridisen henkilön itsehallinto mahdollinen ainoastaan siellä, missä valtio on tunnustanut juridiselle henkilölle oikeuden itsehallintoon.

* Mainitsimme edellä, että itsehallinto tietää jonkin hallintosubjektin muodollista vastakohtaisuutta korkeamman subjektin suhteen. Itsehallintokäsitteen historiallinen kehitys osoittaa, että tämä vastakohtaisuus on kuntien itsenäisessä hallinnossa nähdyn itsehallintoajatuksen läpimurtautumisen aikana merkinnyt suorastaan asiallista vastarintajulistusta. Näin ei asianlaita ollut ehkä vielä Ranskan suuren vallankumouksen aikana, jolloin oppi kuntien itsenäisestä vallasta valtiossa, oppi »pouvoir municipalista»^{14/12} 1789 annetulla kunnallislailalla lyhyeksi ajaksi toteutettiin, sillä se oli ensi sijassa vallankumouksen ideologian mukaisen teoreettisen rakentelun tulos (vrt. *Redslob*, Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789 s. 357 ss.). Tällöin on nimenomaan kiinnitettävä huomiota siihen, että varsinaisen kansan taholta ei ollut esiintynyt ääniä vapaan kunnallishallinnon puolesta (ks. *Loewenstein*, Volk und Parlament s. 171 s.; *Jellinek*, Schriften und Reden II s. 339). Ei liioin vapaaherra v. *Steinin* v. 1808 suorittama Preussin kaupunkihallinnon uudistaminen perustunut vastarintatendensseille, sillä v. *Steinin* tarkoitus oli saada siihen saakka syrjäänjätetty kansalaisten sosiaalinen voima työskentelemään valtion hyödyksi yksityisoikeudellisella pohjalla toimivien kuntien itsehallinnon muodossa. Vasta ns. eteläsaksalaisen liberaalismin suorittama itsehallintokäsitteen tieteellinen selvittely ja itsehallinnon ensimmäisen laaja leveneminen liittyi läheisesti valtion ja itsehallinnon väliseen vastakohtaisuusajatukseseen.

Absoluuttisen poliisivaltion periaatteet olivat Saksassa, vielä 1800-luvun alussa monilla hallinnon aloilla voimassa (ks. mm. *Walter Jellinek*, Verwaltungsrecht s. 83 s.). Valtiovallan kaikkiin ja kaikkialle ulottuvan holhouksen ja määräamisvallan lakkauttamiseksi eteläsaksalainen liberalismi oli ottanut ohjelmaansa kolme tärkeää hallintopoliittista vaatimusta, nimittäin: 1) hallinnon lainalaisuuden, 2) hallinto-oikeudellisen lainkäytön ja 3) kuntien itsehallinnon vaatimukset. Viimeinen näistä perustui poliittiseen pyrkimykseen saada valtiota, kansalaisten poliittista vapautta rajoittavaa ja uhkaavaa kaikkivaltaa vastaan luoduksi kansalaisten vapautta puolustava ja suojaava julkisoikeudellinen yhteisö. Itsehallintovaatimuksen tendenssi kohdistui selvästi valtiota vastaan, itsehallinnossa oli taistelun idea valtion ylivaltaa vastaan (ks. *Laband* I s. 102 aliv. 4; *Gluth*, m. t. s. 5; *Blodig* s. 4 ss.; *Peters* s. 43; *Sarwey*, Allgemeines Verwaltungsrecht s. 102; *Bühler*, Veröffentlichungen Heft 2 s. 248).

Luonnollisesti tämä kehityshistoriallinen kuva ei pyri esittämään itsehallinnon nykyistä luonnetta, niin usein kuin itsehallinnon ajatukseseen määrätyissä poliittisissa oloissa vieläkin voi liittyä vastarintaoppia. Mutta se tukee omalta osaltaan valtionhallinnon ja itsehallinnon välisen muodollisen vastakohtaisuuden sopivaisuutta itsehallintokäsitteen selvittelyn lähtökohdaksi.

¹ Lienee paikallaan huomauttaa, että Englannissa ei kunnallishallinnon ja valtionhallinnon välillä esiinny sellaista edes muodollista vastakohtaa kuin tässä on esitetty. Englannin hallinto-organisaatiossa on kunnilla kylläkin huomattava asema, sillä valtiolla

subjektin kuin valtion harjoittamaa hallintoa.^{8 9} Kun tällä tavoin tehdään ero valtion harjoittaman hallinnon välillä toiselta puolen ja itsehallinnollisen hallinnon välillä toiselta puolen, saadaan esille kaiken itsehallinnollisen toiminnan ratkaiseva tunnusmerkki: itsehallinnon subjektina on valtiosta erillinen oikeushenkilö, julkis-oikeudellinen juridinen henkilö. Itsehallinto yleiskäsitteenä voidaanakin määritellä oikeusjärjestyksen julkisoikeudellisiksi juridisiksi henkilöiksi tunnustamien yhteisöjen hallintotoiminnaksi.¹⁰

ei yleensä ja erityisesti sisäasiainhallinnon alalla ole mitään desentralisoitua valtion alem-paa hallintoaparaattia, joten kunnat hoitavat kaiken paikallisten hallintotehtävien suorittamisen. Valtionhallinto on käsitteeltään keskushallintoa, kunnallishallinto taas paikallishallintoa, mutta mitään muuta vastakohtaisuutta ei tähän jaotukseen sisälly. Keskushallinto ja paikallishallinto muodostavat institutionaalisen yhteyden, joka ei tunne mannermaalla yleistä valtionhallinnon ja itsehallinnon välillä olevaa eroa. Itsehallinto, »Selfgovernment» ei ole ollut koskaan Englannissa terminus technicuksena käytännössä, vaan »Local Government» (vrt. *Redlich*, Englische Lokalverwaltung s. 760 aliv. 1, s. 814 s.; *Schüle*, Staat und Selbstverwaltung in England s. 6 ss.; *Koellreutter*, Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtssprechung in modernen England s. 22).

⁸ *Schoen*, m. t. s. 6; *Peters* s. 36; *Stier-Somlo*, Handbuch I s. 13; *Kormann*, Einführung s. 110.

⁹ On syytä todeta, että Suomen oikeus ei käsittele itsehallintona ns. poliittista itsehallintoa (vrt. *Stählberg*, Yleinen osa s. 248 aliv. 2), joka *Gneistin*, Selfgovernment, Kommunalverfassung und Verwaltungsgerichte in England s. 882, kuuluisan määritelmän mukaan on »piirien ja kuntien sisäinen hallinto maan lakien mukaan henkilöllisten kunniavirkamiesten toimesta kunnallisilla maaveroilla suoritettavin kustannuksin». Weimarin valtiosäännön 127 Art. ei liioin sisältänyt poliittisen itsehallinnon käsitettä. Näin *Giese*, Die Reichsverfassung s. 334. Vrt. *Herrnritt*, m. t. s. 186 aliv. 1; *Fleiner*, m. t. s. 95. Juridisen ja poliittisen itsehallinnon välisestä erosta ks. erityisesti *Rosin*, m. t. s. 305 ss.; *Schoen*, m. t. s. 2 ss. Eron kieltää kokonaan mm. *Preuss*, Festgabe für Paul Laband II s. 205. *Kormann*, Einführung s. 150 s., puhuu kunnallisesta ja valtiollisesta itsehallinnosta.

Kuten *Laband* I s. 102 aliv. 4 toteaa ja kuten edellä (aliv. 4) on osoitettu, on itsehallinto kyllä ollut alun perin poliittinen käsite (samoin mm. *Stier-Somlo*, Handbuch I s. 16). Mutta kun poliittinen vaatimus on toteutettu luomalla itsenäiset oikeussubjektit, jotka hoitavat hallintotehtäviä omien toimielintensä avulla, silloin on luotu juridinen instituutio ja sen mukana itsehallinnosta on tullut juridinen käsite. Poliittinen ja juridinen itsehallintokäsite eivät kuitenkaan sulje pois toisiaan, sillä kunnallisessa itsehallinnossa on tietenkin yhä edelleen esillä poliittisen itsehallinnon periaate. Poliittista itsehallintoa on kaikkialla sen valtionhallinnon alalla, jossa valtion virkamiehet eivät hallintoa suorita, vaan se on uskottu kansalaisille luottamussuhteen nojalla. Poliittisen itsehallinnon toteuttaminen kansalaisten (sana tässä käsitettynä virkamiesten vastakohtana) osanottona valtion hallintoon on havaittavissa meillä varsin monessa yhteydessä, esim. valtion tulo- ja omaisuusverolainsäädännön alalla.

¹⁰ Vrt. *Rosin*, m. t. s. 319; *Herrnritt*, m. t. s. 187; *Blodig* s. 14; *Peters* s. 36; *Glum*, Selbstverwaltung der Wirtschaft s. 27 ss.; *Preuss*, Das städtische Amtsrecht s. 124 s.;

... Tässä esitetty määritelmä käsittää itsehallinnon minimin, mikä siis ilmenee yhteisön tunnustamisessa julkisoikeudelliseksi juridiseksi henkilöksi. Siitä edeten itsehallinnollinen toiminta eri ilmenemis- muodoissaan täyteläistyy ja saa uusia tunnusmerkkejä. Se riippuu ensi sijassa seuraavista seikoista, nimittäin: 1) onko juridisella henkilöllä alueellinen perusaines; 2) onko sillä tahdonmuodostukseen kykenevä inhimillinen perusaines; 3) kuinka laaja on sen tehtäväpiiri; ja 4) kuinka suuressa määrässä valtio on katsonut tarkoituksenmukaiseksi pidättää itselleen vaikutusmahdollisuutta juridisen henkilön tahdonmuodostukseen ja sen tekijöihin.

3. Kunnallinen itsehallinto on eräs itsehallinnollisen hallinto-toiminnan haara.¹¹ Sen subjekteina Suomen oikeuden mukaan, kun jätämme tarkastelun ulkopuolelle Ahvenanmaan maakunnan sen erikoislaatuisten oikeusaseman vuoksi, ovat kunnat.¹²

Itsehallintoa käsittelevässä kirjallisuudessa on varsin runsaasti vaihdettu mielipiteitä siitä, ovatko valtio vaiko kunnat syntyperänsä puolesta vanhempia, onpa ajallisen vanhemmuuden perusteella tehty jako konstituoituun ja akseptoituun itsehallintoon sen mukaan, ovatko kunnat vasta nykyaikaisen valtion luomia vai ovatko ne olleet olemassa jo ennen valtiota, jossa tapauksessa ne ovat sittemmin tulleet valtion puolesta tunnustetuiksi.¹³ Ajallinen vanhemmuus näyttelee myöskin ratkaisevaa osaa kunnan oikeuksien originääristä luonnetta puolustavissa mielipiteissä, kuten kohta huomaamme. Suomen ja Skandinaavian hallinto-olojen historiallisen kehityksen kannalta asiaa tarkasteltaessa näyttää kuntien tai paremminkin niitä vastaavien aikaisempien alueellisten muodostusten ajallinen vanhemmuus ilmeiseltä.¹⁴ Kuntien syntyminen ulkopuolella valtion ja valtion hallinto-organisaatiosta riippumatta osoittaa, kuinka kunnallisen toiminnan painopiste on ollut ja edelleenkin on kunnan

Willgren s. 175; *Helfritz*, Grundriss s. 7, Veröffentlichungen Heft 2 s. 225 aliv. 1; *Dyhoff*, sama teos s. 249; *Gluth*, m. t. s. 71. *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 248 ja Pääpiirteet s. 102, lisää tähän vielä, että toiminnan tulee tapahtua valtion valvonnan alaisena. Ks. siitä s. 85 ss.

¹¹ Toisin *Gluth*, m. t. s. 102 ja 119 ss., jonka mielestä ei ole olemassa mitään muuta itsehallintoa kuin kunnallinen itsehallinto.

¹² Ks. esitystä s. 74 ss.

¹³ *Holstein*, Veröffentlichungen Heft 2 s. 251 s.

¹⁴ *Nordström*, Bidrag till den svenska samhälls-författningens historia I s. 12 ss.; *Betänkanden* 1859 s. III; *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 14; *Willgren* s. 191; *Boisman*, m. t. s. 111; *Hermanson*, Inhemsk förvaltningsrätt I s. 257 s.; *Renvall*, Suomen kulttuuri-historia II s. 149; *Aaltonen*, sama teos s. 227 ss. Vrt. myös *Platou*, Nordisk administrativt tidskrift 1931 s. 206.

asukkaiden naapuruussuhteista johtuvien yhteisten tarpeiden vaarintotossa ja tyydyttämisessä. Paikalliset sosiaaliset yhteisintressit on voitu toteuttaa ainoastaan siten, että toistensa kanssa lähekkäin asuvat ihmiset ovat yhteisten etujen valvomiseksi liittyneet yhteen. Tästä aluksi irrallisesta yhteenliittymästä on ajanoloon muodostunut kiinteästi järjestetty yhdyskunta, jonka tehtävä on ollut siihen kuuluvien perheiden ja yksityisten yhteisten asioiden hoitaminen ja jonka puolesta ja nimessä annettuja määräyksiä yhdyskunnan jäsenten on täytynyt totella. Olojen kehityttyä nämä paikallisyhteisöt joko liittyivät toisiinsa ja siten muodostivat valtion taikka ne joutuivat voimistuneen valtion palvelukseen myöskin valtion hallintotehtävien suorittajaksi, niinkuin asianlaita nimenomaan Suomessa on ollut.¹⁵ Mutta kuntien ensisijaisena tehtävänä kaikissa vaiheissa on säilynyt huolenpito kunnan asukkaiden naapuruussuhteesta johtuvien yhteisten asioiden hoitamisesta. Niitten laatu ja laajuus ovat kulloinkin riippuvaisia kansan kehitystasosta ja historiallisista olosuhteista.¹⁶

Valtion mukaantulo paikallishallintoon vaikuttavana tekijänä on tuonut kunnalliseen itsehallintoon yleisen edun käsitteen. Niiden paikallista laatua olevien yhteisten tehtävien toteuttaminen, jota kunnat olivat ryhtyneet harjoittamaan, osoittautui pian valtionhallinnon kannalta niin tärkeäksi, että valtio ei voinut jättää niiden jatkuvaa suorittamista kuntalaisten vapaan harkinnan varassa tapahtuvaksi. Valtio satoi kunnat valtion hallinto-organisaatioon sillä tavoin, että se antoi niille julkista valtaa, jotta ne olisivat voineet paremmin täyttää tehtävänsä, mutta liitti siihen samalla velvoituksen paikallishallinnon suorittamiseen. Tunnustamalla kunnat paikallisten yhteisetujen valvojiksi ja toteuttajiksi valtio samalla

¹⁵ Vuoden 1872 valtiopäivien kunnallisvaliokunta: »Joka vaikuttaa kunnan hyväksi, vaikuttaa samalla valtion hyväksi. Ne tehtävät, jotka ovat kunnan toimenä, on valtio sille jättänyt.» (Asiakirjat III s. 475.)

¹⁶ Tämä pääpiirteittäinen esitys kunnan synnystä ja tehtävistä ei tietenkään vastaa kehityksen yksityiskohtia. Se pyrkii enemmänkin olemaan kunnan kehityksen aatteellisen pohjan luonnehtimista. Yksityiskohdissa voidaan tavata suuriakin poikkeuksia edellä esitetyistä yleisistä suuntaviivoista niinkuin esim. Ruotsissa on asianlaita. Kunnat eivät tosin olleet Ruotsissa vanhin paikallishallinnollinen yhteisö, mutta kuntien kehityksessä on huomattavaa se, että ne saivat alkunsa naapuruussuhteesta aiheutuvien kirkollisten tehtävien (kirkon rakentaminen; papin palkkaaminen) täyttämisestä ja vasta myöhemmin ne saivat puhtaasti maallisia tehtäviä. Ks. *Gullstrand*, *Bidrag till den svenska sockensjälvstyrelsens historia under 1600-talet* s. 12 s.; *Betänkanden 1859* s. IV; *Reuter-skiöld*, *Föreläsningar* III. 2 s. 8.

otti kunnat omien valtiontarkoitusten toteuttajaksi ja teki niistä julkisoikeudellisia oikeussubjekteja, julkisoikeudellisia juridisia henkilöitä. Nykyään yleiset edut ja paikalliset yhteisedut kietoutuvat kunnallishallinnossa siinä määrin yhteen, että jollei olisi kuntia valtion tulisi omana hallintonaan suorittaa suurin osa niistä tehtävistä, jotka nyt kuuluvat kunnille. Mitään periaatteellista eroa paikallisen itsehallintoyhteisön tarkoituksen ja valtiontarkoituksen välillä ei voida tehdä,¹⁷ koska valtio on kaikkien yhteisötarkoitusten ylin edustaja ja voi sen vuoksi ottaa oman hallintonsa piiriin minkä tahansa niistä, vaikkapa kunta siihen saakka olisikin hoitanut jonkin paikallista laatua olevan yhteistehtävän toteuttamista. Tarkoituksenmukaisuusyyt ovat aikaansaaneet siis sen, että itsehallintoyhteisöille on tehtäviä annettu tai jätetty. Ero valtionhallinnon ja itsehallinnon välillä ei ole tehtävien vaan organisaation järjestelyn erilaisuudessa.

Esitimme edellä itsehallinnon käsitteeseen kuuluvaksi itsenäisen, valtiosta erillisen oikeussubjektin olemassaolon. Kuntien itsenäinen oikeuspersoonallisuus on voimassaolevan oikeutemme mukaan kiistämätön tosiasia.¹⁸ Ainoa väite,¹⁹ joka tässä suhteessa voitaisiin tehdä, on se, että kunta esitettäisiin suorastaan valtion hallintopiiriksi.^{20 21} Tällainen väite ei kuitenkaan Suomen kunnallisoikeuden mukaan pitäisi paikkaansa. Kunta on meillä julkisoikeudellinen itsenäinen oikeussubjekti, jonka eroavaisuuden valtion hallinto-

¹⁷ Näin mm. *Herrnritt*, m. t. s. 188; *Blomberg*, Den nordiska förvaltningsrätten s. 98 s. Vrt. talousvaliokunnan mietintö v. 1863—64 valtiopäivillä: »Detta torde vara så mycket mera behöfvet påkalladt, som de ändamål, för hvilka kommunerna, enligt sin bestämmande, arbete, tillika måste betraktas såsom statsändamål, ehuru inskränkts till en viss del af statsområdet.» — *Rosin*, m. t. s. 291 s., tekee eron valtion ja kunnan tarkoitusten välillä.

¹⁸ *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 254, 261, Maalaiskuntain hallinto s. 53; *Hermanson*, Inhemsk förvaltningsrätt I s. 254, 275; v. 1894 komiteamietintö kunnallishallituksesta maalla s. 35; Betänkanden 1859 s. II; *Melander*, Innebörden s. 5. Vrt. *Kormann*, Einführung s. 110 s.; *Herrnritt*, m. t. s. 93 s. ja *Bühler*, Die subjektiven öffentlichen Rechte s. 254.

¹⁹ Lienee paikallaan mainita, että vaikka *Preuss* käsittääkin kunnan valtion toimielimeksi, hän ei sittenkään kiellä kunnan itsenäistä oikeushenkilöllisyyttä, mikä on mahdollista siksi, että *Preuss* katsoo toimieliimen yleensä itsenäiseksi oikeussubjektiksi yhteisöhenkilön rinnalla. Ks. siitä erityisesti *Schmollers Jahrbuch N. F. Bd 26 s. 557 ss.*

²⁰ *Gneist*in käsitys »Selfgovernmentista» johtaa viime kädessä tähän. Ks. mm. *Gneist*, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg s. 95.

²¹ Ranskan kunnat jäivät v. 1789 kunnallishallinnon uudistamisen jälkeenkin valtion hallintopiireiksi. *Hatschek*, Die Selbstverwaltung s. 57 s.; *Stier-Somlo*, Handbuch I s. 8 s.

piiristä ilmentää yksin HM 50 ja 51 §:ssä olevien säännösten rinnastaminen, edellisessä kun luetellaan hallintopiireinä yleistä hallintoa varten läänit, kihlakunnat ja kunnat, mutta jälkimmäisessä itsehallinto myönnetään näistä ainoastaan kunnille.

Tässä yhteydessä on syytä panna merkille, että Saksan uusi kunnallislaki (Die Deutsche Gemeindeordnung, vom 30. Januar 1935), joka tosiasiassa on lopettanut kunnallisen itsehallinnon ei ainoastaan sen siihenastisessa muodossa, vaan myöskin periaatteellisesti tärkeimmiltä osiltaan, on kuitenkin säilyttänyt kunnat julkisoikeudellisina juridisinä henkilöinä,²² valtiosta erillään olevina oikeussubjekteina, jotka ovat erittäin kiinteässä ja tehokkaasti toteutetussa riippuvaisuussuhteessa valtiosta. Kunnallinen itsehallinto Saksan uuden kunnallisjärjestyksen mukaan rajoittuu ensi sijassa taloudelliseen omavastuuseen, kun taas kunnan tahdonmuodostus riippuu valtiovallasta. Kunnan päättävä ja täytäntöönpaneva elin on kunnan pormestari, jonka kunta nimittää valtakunnanjohtajan sijaisen määräämän kansallissosialistisen puolueen valtuutetun ehdollepanosta ja valtion viranomaisen hyväksymisen jälkeen. Kun lisäksi otetaan huomioon se sidonnaisuus, jossa pormestari on valtion viranomaisista, ja se velvollisuus, jonka mukaan hänen tulee toiminnassaan noudattaa valtionjohdon poliittisia periaatteita, on kunnallishallinto Saksassa pikemminkin jonkinlaista julkisoikeudellista laitoshallintoa kuin kunnallista itsehallintoa sanan varsinaisessa tähänastisessa merkityksessä.²³

4. Mitä johtopäätöksiä voidaan kunnallisen itsehallinnon suhteen tehdä siitä, että sitä harjoittavat yhteisöt ovat julkisen oikeuden juridisia henkilöitä? Siihen vastataksemme tulee meidän palata

²² 1 § 2 mom.: »Die Gemeinden sind öffentliche Gebietskörperschaften. Sie verwalten sich selbst unter eigener Verantwortung. Ihr Wirken muss im Einklang mit den Gesetzen und den Zielen der Staatsführung stehen.»

²³ Kuitenkin esim. Müller, Fischers Zeitschrift Bd 75 s. 188 ja 193, erittäin tarmokkaasti pyrkii selittämään, että kunta ei uuden kunnallisjärjestyksen mukaan ole tullut valtion laitokseksi. Kun laitoksen tunnusmerkkinä on, että sen tahdonmuodostaja luodaan ulkoapäin (vrt. edellä s. 23 s.), on saksalainen kunta sen mukaan julkisoikeudellinen laitos. Vrt. muuten Köttgenin, Jahrbuch des öffentlichen Rechts Bd 22 s. 305, selontekoa Preussin Gemeindeverfassungsgesetzistä (16/12 1933), jonka mukaan »die Bildung des gemeindlichen Willens liegt heute ausschliesslich in der Hand des vom Staat berufenen Gemeindeleiters bzw. in der seiner verfassungsmässigen Vertreter, die jedoch nach seinen Weisungen zu handeln haben». Huber, AdöR N. F. Bd 26 s. 227, joka tosin selittää, että fascismi ei hyväksy itsehallintoa, pyrkii osoittamaan, että autoritäärisissäkin valtioissa voi olla itsehallintoa, koska itsehallinnolla ei ole mitään tekemistä liberalismiin kanssa.

tämän teoksen alkuun, jossa erityisesti *Rosiniin*²⁴ nojaten mainitsimme, että juridinen henkilö tarvitsee ja että se on oikeusjärjestykseltä saanut oman tarkoituksen ja sen toteuttamiseksi oman tahdon. Kunnallinen itsehallinto tämän mukaan edellyttää siis ensiksikin kunnille ja kuntien toiminnalle tunnustettua omaa tarkoitusta²⁵ ja kuntien omaa tahtoa tämän tarkoituksen toteuttamiseksi. Kuntien oma tarkoitus taas ei merkitse mitään muuta kuin sitä, että niillä on omat tehtävät, joiden täyttämiseksi ne toimivat ja siten toteuttavat tarkoituksensa.

Tämä toteamus jo sellaisenaan tietää kannanottoa erääseen kunnallisoikeuden riitaisimpaan periaatekysymykseen, nimittäin siihen, ovatko kunnan tehtävät, s. o. kunnallisasiat, kunnan omia hallintoasioita vai ovatko ne valtion hallintoasioita, jolloin ne kunnan kädessä voitaisiin katsoa vieraiksi asioiksi. Välittömässä yhteydessä tämän kanssa on kysymys kuntien itsehallinto-oikeuden perusteesta, s. o. kysymys siitä, onko kuntien oikeus itsehallintoon kuntien oma, syntyperäinen ja luonnollinen oikeus, vai onko kuntien olemassaolo ja niiden julkinen valta valtiosta johdettua. Kun näillä molemmillakin kysymyksillä on merkitystä kunnallisen itsehallinnon käsitteelle, näyttää olevan paikallaan, edellä jo ilmaistusta kannanotosta huolimatta sen lisäperusteluksi, esittää tämän oppiriidan suppea selostus, mitä voidaan pitää orientoitumisen vuoksi suorastaan välttämättömänä. siitakin syystä, että se yleensä sukeltaa esiin kaikissa itsehallintoa koskevissa kirjoituksissa.

Vaikkakin oppi kunnan luonnollisista oikeuksista voidaan katsoa Ranskan suuren vallankumouksen vapausidean synnyttämäksi ja olevan loogillisessa yhteydessä »ihmisoikeuksien julistuksessa» ihmiselle vakuutettujen luonnollisten, loukkaamattomien perusoikeuksien kanssa,²⁶ on tälle opille ensimmäisen tieteellisen perustelun antanut ns. eteläsaksalainen liberalismi, jonka oppien poliittista perustaa edellä jo muutamalla sanalla hahmottelimme.

²⁴ Das Recht der oeffentlichen Genossenschaften s. 92: »Person aber ist im Rechtssinne ein Wesen, welchem das Recht einen eigenen Lebenszweck und zu dessen Realisirung einen eigenen Willen zuerkennt.»

²⁵ Kuten huomataan, käytämme tässä subjektiivisista oikeuksista hyväksymämme kannan mukaan tarkoituskäsitettä oikeuskäsitteenä eikä sen motiivina.

²⁶ Ks. siitä mm. *Jellinek*, System s. 277 ss., *Schriften und Reden* II s. 343, *Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte* s. 7; *Hatschek*, Die Selbstverwaltung s. 50 ss.; *Steinkopf*, Die Selbstverwaltung der französischen Gemeinden s. 37 s.; *af Trolle*, Den lokala förvaltningen i Frankrike s. 73 s.

Eteläsaksalaisen liberalismiin lähtökohtana oli käsitys sekä kuntien ajallisesta vanhemmuudesta valtioon verrattuna että valtion synnystä kuntien yhteenliittymisellä. Kunnat eivät valtioksi liittyessäänkään olleet silti menettäneet oikeuksiaan itsenäiseen olemassaolonsa, joten niillä valtioon kuuluvinaakin oli itsenäinen oikeuspiiri, jota ei oltu johdettu valtiosta ja jota valtio ei mieltä valtaisesti saanut muuttaa. Kunta oli lakkauttamaton valtiojärjestyksen perusosa, joka oli valtiosta poliittisesti riippumaton ja jonka väkivaltainen lopettaminen tai valtion hallintopiiriksi alentaminen koituisi valtion tuhoksi.²⁷ Kuitenkaan kunta ei ollut vapaa valtiosta. Se oli valtion lakien ja hallinnon alainen kaikessa siinä, mitä järkevästi käsitetty valtioneuvosto vaati ja niin laajalti kuin järkevä yhteistoiminta katsoi tämän alistamisen tarpeelliseksi. Muissa suhteissa kunnilla sitä vastoin oli täysi itsenäisyys. Riidanalaisissa tapauksissa etuoikeus oli vanhemman, alkuperäisen ja luonnollisen oikeuden, s. o. kunnan oikeuden puolella.²⁸

Täten eteläsaksalainen liberalismi oli luonut opin kuntien perusoikeuksista, s. o. kuntien oikeudesta itsenäiseen olemassaoloon ja hallintoon, joka oikeus ei ollut johdettu valtiosta, vaan oli kuntien luonnollinen, originäärinen esi- ja ylivaltiollinen oikeus. Tämä oppi saavutti pian toteutumisensa valtiollisessa elämässä, kun Frankfurtin valtiosääntöön (²⁷/₁₂ 1848), Art. XI § 184, otettiin luettelo kuntien perusoikeuksista. Itävallan provisorinen kunnallislaki vuodelta 1849 samoin rakentui kuntien perusoikeuksien ehdottomalle tunnustamiselle.²⁹

Kunnan oma, valtiosta riippumaton itsehallinto-oikeus on myöhemmin saanut kannattajakseen *Beselerin* perustaman ja *Gierken* kehittämän germaanisen yhteisöteorian. Erityisesti *Gierke* on tälle opille luonut pohjaa laajoilla ja perinpohjaisilla saksalaista yhteisö-oikeutta koskevilla tutkimuksillaan,³⁰ jotka käsittävät yhteiselämän kehitysvaiheet kautta Saksan historian. Tutkimuksissaan *Gierke* tulee siihen tulokseen, että kunta ei ole valtion luoma yhdyskunta, vaan että se on syntynsä puolesta yhdenvertainen valtion kanssa, ja että valtio ja kunta oikeudelliseltakin luonteeltaan ovat yhtenäisiä käsitteitä, joiden välinen ero voidaan havaita vain niiden laajuus-

²⁷ *Zacharia*, Deutsches Staats- und Bundesrecht s. 530 s.

²⁸ v. *Rolleck*, art. Gemeinde, Staats-Lexikon (von *Rolleck* ja *Welcker*) 6 osa s. 396 ss.

²⁹ *Redlich*, Das Wesen der österreichischen Kommunal-Verfassung s. 15 ss.

³⁰ Das deutsche Genossenschaftsrecht I—IV; Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung; Johannes Althusius.

nessa, kvantiteetissa, mutta ei kvaliteetissa. Näin ollen valtion tahto ei voi olla kunnan eksistenssiperuste, sillä kunnalla luonnollisena muodostuksena on alkuperäinen, oma oikeus olemassaoloon ja jatkuvan olemassaolon edellyttämään omien asiointensa itsenäiseen hoitamiseen. Kunta on originäärinen oikeuspersoonallisuus, jota valtio ei ole luonut, ja joka valtion alaisuuteen joutumisensa jälkeenkään ei ole menettänyt itsenäistä oikeuttaan itsehallintoon.

Myöhemmän ajan teoreetikoista on *Preuss*³¹ omaksunut käsityksen kunnan kaksinaisesta luonteesta: toiselta puolen on kunta oma organismi, toiselta puolen se on ylemmän organismin, valtion, jäsen. Valtion orgaanina (toimielimenä) se valtion nimessä täyttää valtion sille antamat tehtävät, omana, valtion tunnustamana (mutta ei luomana) organismina se itsenäisesti, valtiosta riippumatta, oman alkuperäisen oikeutensa nojalla toteuttaa omat tehtävänsä. Tällä tavoin valtio korporatiivisena organismina on tunnustanut itseensä liitetyle alueyhteisölle homogeenisen luonteen,³² joten ero valtion ja kunnan välillä on ainoastaan aste-ero, ei lajiero.

Kun *Preuss* tällä tavoin puolustaa kunnan omaa, alkuperäistä oikeutta itsehallintoon, hän ei kuitenkaan kiellä, etteikö valtiolla olisi oikeus lainsäädännöllä puuttua kunnan itsehallintoon. Mutta sama oikeushan — jatkaa *Preuss* — on valtiolla yksityisen henkilönkin suhteen, eikä hänen kohdallaan tehdä johtopäätöstä, että esim. hänen omaisuus-oikeutensa ei olisi hänen oma oikeutensa.³³

Muodollisesti täysin vastakkainen kanta kuin juuri esitetty tavaataan *Labandilla*.³⁴ Hänen mielestään itsehallinnon objektina on vain valtiollisia tehtäviä, s. o. kunnalla ei ole mitään itsenäistä oikeutta itsehallintoon, vaan se täyttää valtion sille antamat valtionhallinnon tehtävät. Sama käsitys on *Schoenillä*³⁵ ja *Bornhakilla*,³⁶ pari nimeä mainitaksemme. He ottavat yleensä lähtökohdakseen positiivisen oikeuden. Nykyajan valtio on julkisen oikeuden ainoa lähde ja sen toimivaltaan kuuluu muuttaa kunnille annettua itsehallinto-oikeutta, vieläpä se voi kunnallisen itsehallinnon kokonaankin lopettaa. Val-

³¹ Mm. Das städtische Amtsrecht in Preussen s. 124 ss.; Gemeinde, Staat, Reich s. 210 ss.

³² Vrt. myös *Gierke*, Genossenschaftsrecht I s. 832 s.

³³ Das städtische Amtsrecht s. 134.

³⁴ Staatsrecht I s. 66 ss.

³⁵ Enzyklopädie der Rechtswissenschaft IV Bd s. 237, Das Recht der Kommunalverbände s. 7 s.

³⁶ Preussisches Staatsrecht II s. 101 ss., Verwaltungsrecht s. 58.

tion lainsäädäntöoikeutta ei tässä suhteessa ole sitomassa mikään kunnan »luonnollinen» tai »alkuperäinen» oikeus. Kunnan olemassa-olo ja toiminta on näin ollen valtiosta johdettua, mikä ei luonnollisestikaan muuta sitä sääntöä, että niin kauan kuin määrätty, kunnille myönnetty oikeudet ovat voimassa, niin kauan niitä on valtionkin kunnioitettava.

Labandin käsitys valtion ensisijaisesta asemasta kuntaan verrattuna ja kunnan itsehallinto-oikeuden johdannaisesta luonteesta on oikea, sillä valtio on kaiken oikeuden lähde. Valtion oikeus on luonteeltaan alkuperäistä ja rajoittamatonta, se on tunnusmerkki, jonka *Kormann*,³⁷ nimenomaan erottaakseen kunnan oikeuden johdettuna ja rajoitettuna oikeutena, on valtiolle antanut.³⁸ Kun *Jellinek*³⁹ erityisesti *Gierkeä* vastaan huomauttaa, että *Gierken* kuvailema valtio, jossa korporatiiviset yhteisöt valtiosta riippumattoman oikeutensa turvin muodostaisivat valtion valtiossa, ei ole nykyajan, vaan keskiajan valtio, jonka perikadon aiheutti juuri yhteisöjen vallan liiallinen tehostaminen, hän esittää siinä nähdäksemme vastaansanomattoman todistuksen kuntien itsehallinto-oikeuden originäärisen luonteen hylkäämisen puolesta.

Mutta vaikkapa *Labandin* kanta tässä kohdin hyväksytäänkin, niin ero toiselta puolen kunnan itsenäistä olemassaolo-oikeutta ja omia hallintoasioita puoltavan kannan ja toiselta puolen sen kannan välillä, joka tahtoo selittää kunnan oikeuden valtiosta johdetuksi ja kunnan hallintoasiat valtionhallinnon asioiksi, ei ole sittenkään sovittamaton. *Rosin* on perustavaa laatua olevassa tutkimuksessaan »Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung»⁴⁰ osoittanut, että ristiriita näiden molempien mielipidesuuntien välillä on suurelta osalta näennäinen ja johtuu siitä, että asiaa tarkastellaan puolin ja toisin vain yhdeltä näkökannalta. *Rosinin* käsityksen mukaan valtion ja kunnan välinen ero on ensiksikin siinä, että valtio on suvereeni, täysivaltainen, mutta kunta ei-suvereeni julkisoikeudellinen yhteisöhenkilö, joka omine elämäntarkoituksineen on ikäänkuin

³⁷ Hirths Annalen 1911 s. 858, Einführung s. 115 s.

³⁸ Vrt. *Hermanson*, Inhemsk förvaltningsrätt I s. 249: »Men så länge detta underordnade samhälles lagstiftande rätt icke sträcker sig ända därhän, att det skulle hafva rätt att stifta och ändra den lag, i kraft hvaraf det utöfvar sin makt öfver de enskilde, är detta samhälle icke en stat.»

Vrt. edelleen *Burckhardt*, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung s. 16.

³⁹ System s. 287. Ks. myös Schriften und Reden II s. 537.

⁴⁰ Hirths Annalen 1883 s. 265—322.

valtion sivulla. Kunta toteuttaa oman elämäntarkoituksensa itsenäisesti valtiosta riippumatta ja oman oikeutensa nojalla, joka on valtion sille tunnustama. Vaikkapa kunta on näin ollen saanut itsehallinto-oikeutensa derivatiivisesti valtiolta, ei oikeuden synnyllä ole merkitystä sen oikeusluonteelle,⁴¹ joten itsehallinto-oikeuskin on kunnan kädessä kunnan oma oikeus, koska kunta on valtion sille myöntämien oikeuksien subjekti. »Eigenes Recht ist für eine Person jedes Recht, dessen Subjekt sie ist.»⁴² Kunnalle myönnetty itsehallinto-oikeus on siis kunnan oma oikeus, vaikka se onkin syntynyt valtion delegeerauksesta.⁴³

Kuten huomataan, on tässä, jos jätetään kokonaan sivulle sekä *Gierken* ja *Preussin* organismiteoriaan pohjaava perustelu että myöskin eteläsaksalaisen liberalismiin valtio-oppineiden poliittista tarkoituksenmukaisuutta palveleva transcendenttinen oppi kuntien ylivaltiollisista oikeuksista, ja tyydytään tarkastelemaan vain lopputulosta, enää kysymys siitä, miltä näkökannalta kunnan hallintoasioiden luonnetta katsotaan. Jos niitä tarkastellaan kunnan omalta kannalta, ovat hallintoasiat, jotka valtio on jättänyt sen hoidettavaksi, kunnan omia,⁴⁴ jos taas asiaa katsotaan valtion kannalta, on kyseessä valtion kunnalle delegeeraamat asiat.⁴⁵ Tämä johtopäätös on senkin vuoksi oikea, kun valtionhallinnon ja kunnallisen itsehallinnon tehtävät eivät ole luonteeltaan erilaiset. Kuten jo edellä (s. 57) on mainittu, ainoastaan tarkoituksenmukaisuusyyt ovat määränneet ja edelleen määräävät, mitkä asiat valtio ottaa tai pidättää itselleen ja mitkä se antaa kunnille, joten valtio asioiden laadun vuoksi voisi hyvin ottaa kunnilta itselleen kaikki muut tehtävät paitsi ei tietenkään niitä, jotka ovat kunnille välttämättömät, mikäli ne aiotaan pisyttää juridisinä henkilöinä.

Tämä tarkastelu on vienyt meidät samaan johtopäätökseen,

⁴¹ Samoin mm. *Kormann*, *Hirths Annalen* 1911 s. 858 s., Einführung s. 116; *Stier-Somlo*, *Handbuch* I s. 20.

⁴² *Rosin*, m. t. s. 280.

⁴³ Samoin mm. *Peters* s. 31; *Dantscher v. Kollesberg*, *Die politischen Rechte* I s. 109 s.; *Stier-Somlo*, *Handbuch* I s. 16 ss., *Veröffentlichungen* Heft 2 s. 133 s.; *Kormann*, *Hirths Annalen* 1911 s. 859; *Erich II* §. 351; *Hermanson*, *Inhemsk förvaltningsrätt* I s. 246 ss.

⁴⁴ *Rosin*, *Hirths Annalen* 1883 s. 311: »Selbstverwalten kann man begrifflich nur eigene Angelegenheiten.»

⁴⁵ Sen seikan, että tätä tarkastelutapaa ei yleensä omaksuta, sanoo *Helritz*, *Die Vertretung der Städte und Landgemeinden nach aussen* s. 51 ss., johtuvan siitä, että positiivinen oikeus sekoitetaan oikeuspolitiikan kanssa.

jonka jo aikaisemmin olemme tehneet kunnan juridisesta henkilöllisyydestä, nimittäin että kunnan hallintoasiat ovat valtionhallinnon asioista erillisiä kunnan omia itsehallintoasioita.

5. Kunnallisasioiden luonteelle antaa valaistusta se oikeustekniikka, jota valtio on noudattanut ottaessaan kunnat valtion-tarkoituksen edistäjiksi. Kun valtio tunnusti kunnat paikallisten yhteistarkoitusten valvojiksi ja toteuttajiksi ja helpottaakseen kunnille tunnustetun tehtävän suorittamista delegeerasi niille julkista valtaa, se kävi parhaiten päinsä siten, että kunnat saivat yleisen toimivallan kaikkien yhteisten paikallista luonnetta olevien asioiden hoitamiseen, mikäli valtio ei ollut osaa niistä pidättänyt suoranaisesti valtionhallinnon alaiseksi. Tämä merkitsi sitä, että kunnalle annettu toimipiiri tuli periaatteessa yleiseksi, kunnille tunnustettiin alueellisten yhteistehtävien totaliteetti.⁴⁶

Voimassaoleva kunnallinen lainsäädäntömme on tehtävien yleisyyden määritellyt mkl. 1 ja kkl. 1 §:ssä »kunnan yhteisinä talous- ja järjestysasioina»,⁴⁷ jota täydentää mkl. 15 §:n 24 kohdan säännös »muista asioista, jotka saattavat kuulua kunnan yhteiseen toimialaan». Vaikka mkl. 1 ja kkl. 1 §:n säännös onkin syntynyt sen käsityskannan vallitessa, jonka mukaan kunnalliset tehtävät olivat yksinomaan kunnan taloushallintoon kuuluvia,⁴⁸ on se periaatteessa kuitenkin osoittanut kunnallisten tehtävien totaliteettia ja se on voinut hyvin sopeutua siihen kunnallishallinnon toimipiiriin valta-vaan kasvuun, jota Ruotsin vuoden 1859 komitea ei ole voinut

⁴⁶ Samoin mm. *Stier-Somlo*, Handbuch I s. 28 ss., s. 399; *Peters* s. 55 ss. ja 76 ss.; *Schoen*, Enzyklopädie der Rechtswissenschaft IV Bd s. 237. Vrt. *Herrnriell*, m. t. s. 198. *Schüle*, m. t. s. 63 aliy. 3, arvelee, että totaliteetilla enempää kuin muillakaan vastaavilla teknillisillä kriterioilla ei kunnan käsitettä voida tyydyttävästi määritellä. Sille on pyritävä saamaan itsenäinen elämänsisältö.

⁴⁷ Se esiintyy ensimmäisen kerran Ruotsin kunnalliskomitean mietinnössä vuodelta 1859, ks. *Betänkanden 1859* s. XI s. »Alamainen Ehdotus Asetukseen Kunnallis-hoidosta maalla Suomen Suuriruhtinaanmaassa» vuodelta 1860 ei sisältänyt mitään määritelmää kunnallisasiosta. V 1863 säätyvaltiopäiviille jätettyyn keisarilliseen esitykseen sen sijaan oli otettu säännös kuntalaisten »yhteisistä talous- ja järjestysasioista», mikä on luonnollisesti lainattu Ruotsista (Vrt. *Bendixon*, Om kommunernas historia s. 392). Vuoden 1865 kunnallisasetuksen 1 §:ssä tuo määritelmä tuli ensimmäisen kerran lainsäädäntöömme ja se on myös voimassaolevassa oikeudessamme, nyt kuitenkin siinä muodossa, että puhutaan »kunnan yhteisistä talous- ja järjestysasioista» aikaisemman »kuntalaisten yhteisten talous- ja järjestysasioiden» asemesta. Uusi muoto esiintyy ensimmäisen kerran v. 1917 kunnallislajeissa.

⁴⁸ Näin *Melander*, m. t. s. 6.

aavistaakaan puolustaessaan valitsemaansa sanontaa siitä huolimatta, että siihen sisältyy kunnallisen toiminnan »elastisuuden» hyväksyminen.⁴⁹

Se hallinto-oikeudellinen käytäntö, joka on kasvanut tässä selvitetyn yleismäärittelyn pohjalla niinhyvin Suomessa kuin Ruotsissa, vastaa johdonmukaisesti periaatteellista vaatimusta kunnan toimivallan totaliteetista.⁵⁰ Voidaankin katsoa Suomen hallinto-oikeuden periaatteessa voivan yhtyä Preussin Oberverwaltungsgerichtin kantaan kunnan oikeudesta: »Alles in den Bereich ihrer Wirksamkeit ziehen, was die Wohlfahrt des Ganzen, die materiellen Interessen und die geistige Entwicklung der Einzelnen fördert. Sie kann gemeinnützige Anstalten, welche hierzu dienen, einrichten, übernehmen und unterstützen.»⁵¹

Kuitenkin on paikallaan, kun puhumme kunnallisen tehtäväpiirin totaliteetista, erityisesti korostaa, että sitä tietenkin rajoittaa se kunnan omasta luonteesta johtuva sidonnaisuus, jossa kunta on alueeseensa.⁵² Kunnan tehtäväpiiri on paikallishallinnon yhteistarkoitusten valossa totaalinen.⁵³ Lisäksi on mainittava, että totaliteetti ominaisuuttaan ei kunnallinen tehtäväpiiri kadota sen johdosta, että valtio on pidättänyt määrättyt paikallishallintoa koskevat asiat omikseen. Ratkaisevana tunnusmerkkinä voidaan pitää sitä seikkaa, onko kunnalla periaatteellinen oikeus ottaa uudet paikalliset yhteiset asiat suoritettavakseen, mikäli valtio ei ole niitä itselleen

⁴⁹ Betänkanden 1859 s. XII.

⁵⁰ Vrt. *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 255, Maalaiskuntain hallinto s. 52 ss.; *Willgren* s. 200; *Melander*, m. t. s. 18 ss.

⁵¹ O. V. G. XII s. 158. Vrt. edelleen mm. Braunschweigin Städteordnung (15/11 1924), jossa itsehallintoasioiksi määritellään »alle Aufgaben, die sich aus dem Zusammenleben in örtlicher städtischer Gemeinschaft ergeben, soweit das Gesetz sie nicht in einer anderen Stelle übertragen hat».

⁵² Kunnan oikeudesta ryhtyä toimenpiteisiin, jotka kohdistavat vaikutuksensa kunnan alueen ulkopuolelle ks. *Ståhlberg*, Maalaiskuntain hallinto s. 60 ss., Yleinen osa s. 271; *Blomberg*, m. t. s. 99; *Slier-Somlo*, Handbuch I s. 29 aliv. 48.

⁵³ Tämän korostuksen esittäminen on tarpeen, että vältettäisiin sellaiset väärinkäsitykset, johon esim. *Bühler*, AdöR N. F. Bd 11 s. 468, on tehnyt itsensä syypääksi kieltäessään totaliteetin kunnan hallintotehtävien yleisenä tunnusmerkkinä sillä perusteella, että valtio on eksklusiivisesti pidättänyt itselleen laajan tehtäväpiirin hoidettavakseen, esim. ulkoasiainhallinnon, sotilashallinnon ja poliisitoimen. On helppo huomata, että *Bühlerin* mainitsemat hallinnonhaarat, vieläpä poliisihallintokin suurelta osalta, menee ulkopuolelle kunnan paikallista laatua olevien yhteisasioiden ulommaistenkin rajojen.

Englannin kunnallishallinto on rakennettu erikoisuuden periaatteelle, *Schule*, m. t. s. 90 ss.

pidättänyt tai määrännyt niitä jonkin toisen yhdyskunnan hoidettavaksi. Jos kunnalla tällainen oikeus on, silloin voidaan sen tehtäväpiiri katsoa totaaliseksi.⁵⁴

6. Kunnallisasiat, s. o. kunnan omat asiat, voidaan jakaa kahteen ryhmään:

- 1) vapaaehtoiisiin; ja
- 2) pakollisiin.⁵⁵

Kunnan vapaaehtoiset tehtävät vastaavat aatteellisesti kunnan oikeutta itsehallintoon, kun taas kunnan pakolliset tehtävät osoittavat sitä, että valtio, tehdessään kunnan julkisoikeudelliseksi juridiseksi henkilöksi ja antaessaan sille siten oikeuden itsehallintoon, on samalla liittänyt siihen velvoittavan puolen, velvoituksen itsehallinto-oikeuden käyttämiseen ja paikallisten yhteisintressien toteuttamiseen.⁵⁶ Kunnallinen itsehallinto ei ole siis ainoastaan saamista (*d ü r f e n*), vaan myöskin pitämistä (*s o l l e n*). Vapaaehtoisten tehtävien suhteen kunta on täysin itsenäisessä asemassa, se saa ne oman harkintansa mukaan joko toteuttaa tai jättää toteuttamatta.⁵⁷ Kunnan pakollisten tehtävien suorittamiseen on sen sijaan olemassa lainsäädäntöteitse asetettu velvoitus, joka voidaan pakkoteitse saada toteutetuksi vastoin kunnan tahtoakin.^{58 59} Mutta pakollisetkin tehtävät, vaikka ne onkin suoritettava valtion antaman velvoituksen johdosta ja valtion tämän perusteella harjoittaman erikoiskontrollin alaisena, ovat kunnallisasiaita, eivätkä valtion hallintoasioita,⁶⁰ s. o. kunta suorittaa ne valtion antaman julkisen

⁵⁴ Vrt. *Halschek*, Selbstverwaltung s. 102; *Seydel-Piloly* I s. 521.

⁵⁵ Näin mm. *Schoen*, Enzyklopädie der Rechtswissenschaft IV Bd s. 248; *Bang*, Fischers Zeitschrift Bd 45 s. 4 s.

⁵⁶ *Halschek*, Die Selbstverwaltung s. 98 aliv. 1; *Hermanson*, Inhemsk förvaltningsrätt I s. 251 ja 302 ss.

⁵⁷ Vapaaehtoisten tehtävien lukumäärä on aikojen kuluessa huomattavasti supistunut sen vuoksi, että valtio on lainsäädännöllään muuttanut entisiä kunnan vapaaehtoisia tehtäviä pakollisiksi. Toiselta puolen taas on yhteiskunnallinen edistys ja teknillinen kehitys avannut kunnille uusia vapaaehtoisten tehtävien aloja. Vrt. *Stier-Somlo*, Handbuch I s. 27.

⁵⁸ Ensi sijassa tulee tällöin kysymykseen mkl. 15 §:ssä luetellut asiat sekä lukuisissa erikoislajeissa kunnille annetut tehtävät.

⁵⁹ Mielenkiintoinen on köyhäinhoitoasioiden jakaantuminen pakollisiin ja vapaaehtoisin. Varsinaisen köyhäinhoitoavun antaminen on 1/6 1922 annetun köyhäinhoitolain 1 §:n 1 momentin mukaan kunnan pakollinen tehtävä, kun sen sijaan ehkäisevä köyhäinhoito (köyhäinhoitolain 1 §:n 2 mom.) kuuluu kunnan vapaaehtoiisiin tehtäviin. *Stöhlberg*, Sisäasiain hallinto s. 309.

⁶⁰ *Giese*, Deutsches Verwaltungsrecht s. 11.

vallan nojalla itsenäisenä juridisena henkilönä ja harjoittaa julkista valtaa k u t e n valtio.

7. Näiden kunnallisasioiden lisäksi suorittavat kunnat sellaise-
naan taikka kunnalliset viranomaiset suorastaan erään tehtävä-
ryhmän, jonka voimme nimittää toimeksisaantitehtäväksi (A u f-
t r a g s a n g e l e g e n h e i t e n , ü b e r t r a g e n e r W i r k u n g s-
k r e i s).⁶¹ Nämä tehtävät eivät oikeudelliselta luonteeltaan ole
kunnallisasiota, vaan valtion omia, s. o. välittömästi omia, tehtäviä.
Valtion säännölliset viranomaiset eivät niitä kuitenkaan suorita,
vaan valtio on ne antanut kuntien hoidettavaksi ja säännönmukai-
sesti, vähäisiä poikkeuksia lukuunottamatta,⁶² myöskin kuntien
kustannettavaksi.⁶³ Nämä tehtävät ovat yleensä sellaisia, joiden
merkitys ulottuu kunnan paikallishallinnollisen luonteen ulkopuo-
lelle, mutta toiselta puolen sellaisia, että niiden hoitamisessa on
ollut tarpeen ottaa huomioon kunnallisten viranomaisten omaama
paikallisolojen tuntemus. Sen vuoksi ne on annettu joko kuntien
sellaisenaan taikka määrättyjen kunnallisten viranomaisten tehtä-
väksi.^{64 65}

⁶¹ Ero kunnan oman toimipiirin ja ns. annetun toimipiirin välillä tuli esille jo Rans-
kan 14/12 1789 annetussa kunnallislaisissa. Ks. siitä mm. *Jellinek*, System s. 278.

Näytteeksi siitä, millä tavalla ero kunnan omien ja toimeksisaantitehtävien välillä
on lainsäädännössä määritelty, jäljennämme tähän sitä koskevat artikkelit Itävallan kun-
nallisjärjestyksestä vuodelta 1849:

»II. Der Wirkungskreis der freien Gemeinden ist

a) der natürliche
b) ein übertragener.

III. Der natürliche umfasst alles, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt
und innerhalb ihrer Grenzen vollständig durchführbar ist. Er erhält nur mit Rücksicht
auf das Gesamtwohl durch das Gesetz die notwendigen Beschränkungen. Der über-
tragene umfasst die Besorgung bestimmter öffentlicher Geschäfte, welche der Gemeinde
vom Staate im Delegationswege zugewiesen werden.»

⁶² Ks. mm. laki sotilasmajoituksesta (30/6 1919) 54 §.

⁶³ Vrt. *Bang*, Fischers Zeitschrift Bd 45 s. 8 ss.

⁶⁴ Valtiollisia vaaleja koskevassa lainsäädännössä kohtaamme kaikki toimeksi-
saantitehtävien eri muodot. Valtiollisten vaalien vaalilautakuntien menot suorittaa kunta
(laki edustajanvaaleista 79 §). Vaalien toimittamiseksi on tehtäviä annettu joko jo ennes-
tään olemassaoleville kunnallisille viranomaisille, kunnallislautakunnille (3 § 2 mom.,
4 § 1 mom.) tai erityisesti valittaville viranomaisille, vaalilautakunnille (4 § 1 mom.).

⁶⁵ Ks. siitä mm. *Stier-Somlo*, Veröffentlichungen Heft 2 s. 172 s., Handbuch I s. 335
ss., s. 400 aliv. 47; *Hermanson*, m. t. s. 273 ss., 301 s. Toisin *Preuss*, Das städtische Amts-
recht s. 138: »Immer aber ist es die Gemeinde selbst, die dadurch zur staatlichen Organ-
person wird; die kommunalen Organpersonen stehen bei der Ausübung von Funktionen
des übertragenen Wirkungskreises in absolut keinem ändern Rechtsverhältnis zum Staate

Kunnan toimeksisaantitehtävät on oikeudelliselta luonteeltaan jyrkästi erotettava kunnan itsehallintotehtävistä. Edellä jo mainitsimme, että kunta suorittaa kunnallisasiansa itsenäisenä juridisenä henkilönä valtion delegaation nojalla kuten valtio, mutta toimeksisaantitehtävissä kunta harjoittaa julkista valtaa valtion toimielimenä, kunnan toiminnoissa siis tulee esille valtio itse, kuten muissakin valtion toimielinten toiminnoissa. Toimeksisaantitehtävät eivät ole itsehallintoasioita, vaan valtionhallinnon asioita.^{66 67}

als bei den Funktionen des eigenen Wirkungskreises.» Kun *Preuss* käsittää kunnan valtion toimielimeksi, on tällaisen johtopäätöksen teko kiertämätön, vaikka se ei vastaa voimassa olevaa oikeutta.

⁶⁶ Näin mm. *Jellinek*, Staatslehre s. 646, System s. 294; *Giese*, m. t. s. 11; *Herrnritt*, m. t. s. 189; *Kormann*, Hirths Annalen 1911 s. 858, Einführung s. 116; *Kernstock*, Handbuch der Gemeindeverwaltung in Niederösterreich s. 64; *Stier-Somlo*, Handbuch I s. 18 aliv. 27, s. 26 aliv. 38, Veröffentlichungen Heft 2 s. 172; *Brockhausen*, Die österreichische Gemeindeverordnung s. 115 ss., 140; *Brauweiler*, Nipperdey II s. 205; *Rosenthal*, Veröffentlichungen Heft 2 s. 251; *Bühler*, m. t. s. 254; *Blodig* s. 38; *Hermanson*, m. t. s. 301 s.; *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen s. 5. *Rosin*, Hirths Annalen 1883 s. 321: kunta toimeksisaantitehtävissä on valtion hallintopiiri. Samoin *Blodig* s. 100.

Preussin mukaan ne tehtävät, jotka kunta suorittaa omassa toimipiirissään itsenäisenä organisine ovat kunnan subjektiivisia oikeuksia, kun taas kunnan oikeudet toimeksisaantitehtäviin ovat kunnan kompetenssia. Sen sijaan valtion yksityiselle kunnan viranomaiselle antamat tehtävät eivät lainkaan ole kunnallista itsehallintoa. Ks. Das städtische Amtsrecht s. 11, 135 ss.

Eron kunnan omien asioiden ja annettujen (übertragene) asioiden välillä kieltävät ne, jotka eivät tunnusta kunnalle omien asioiden hallintoa, vaan näkevät kunnallisasioissa valtion asioita. Näin mm. *Schoen*, Enzyklopädie der Rechtswissenschaft IV Bd s. 237, Das Recht der Kommunalverbände s. 14; *Loening*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts s. 180 s., erit. s. 181 aliv. 1.; *Bornhak*, Preussisches Staatsrecht I s. 105; *Hatschek*, Verwaltungsrecht s. 70 s.; *Meyer-Anschütz* II s. 406; *Waltz*, Das badische Gemeinderecht s. 20. — Vrt. edelleen *Adamowich*, Grundriss des österreichischen Staatsrechtes s. 226 aliv. 4.

Glum, Selbstverwaltung der Wirtschaft s. 30, katsoo, että kunta ei »übertragene» tehtäviä hoitaessaan lakkaa olemasta itsenäinen oikeushenkilö, ja että myös »übertragene» asiat ovat kunnan hallintoasioita. Samoin *Fleiner* s. 113 s. ja *Helfritz*, Veröffentlichungen Heft 2 s. 225 aliv. 1. Tätä vastaan erit. *Bang*, Fischers Zeitschrift Bd 45 s. 11 s.

⁶⁷ Itsehallinto »poliittisena» käsitteenä, niinkuin sen esim. *Gneist* käsitti, on juuri toimeksisaantitehtävien suorittamista. Näin mm. *Rosin*, m. t. s. 311 ja 321. *Gneist* nimenomaan lausuukin, että »Selfgovernment» on valtion hallintoa (Verwaltung, Justiz, Rechtsweg s. 95), että se ilmenee valtion toimeksiantona kunnille (m. t. s. 95), ja perustuu valtion nimitysoikeuden pohjalle (m. t. s. 96). Se oli valtionhallintoa valtionviranomaisten nimittämien, kunniavirkamiehinä toimivien kansalaisten kautta. Se ei kuulu itsehallinnon alaan. Toisin mm. *Bühler*, AdöR N. F. 11 s. 467.

Sivuutamme tässä ainoastaan maininnalla *Hatschekin* (mm. Die Selbstverwaltung s. 87) ja *Jellinekin* (Staatslehre s. 640 ss., System s. 268 s.) tekemän eron aktiivisten julkisoikeudellisten ja passiivisten julkisoikeudellisten yhteisöjen välillä, koska tuo konstruktio

Tässä ansaitsee tulla vaikkapa suppeastikin tarkastelluksi, mikä on toimeksisaantitehtäviä suorittavan viranomaisen oikeusasema. On tietenkin selvää, että jo olemassaoleva kunnallinen viranomainen, jolle valtio on antanut sen varsinaisen kunnallishallinnollisen tehtävän lisäksi jonkin toimeksisaantitehtävän, säilyttää kunnallisen viranomaisen luonteen, vaikka joutuukin suorittamaan myös valtionhallinnon tehtäviä.⁶⁸ Mutta miten on asianlaita esim. sellaisen lautakunnan suhteen, joka on valittu yksinomaan toimeksisaantitehtävien suorittamista varten. *Tarjanne* ⁶⁹ katsoo, että esim. lautamiehet, majoituslautakunnan jäsenet ja oppikoulujen vanhempainneuvoston jäsenet »erikoisesti kunnanvaltuuston myötävaikutuksella tapahtuvasta asettamisjärjestyksestä huolimatta, ovat eräänlaisia valtion luottamusmiehiä. Selvää on, että virkamiehiä eivät nuo toimihenkilöt ole.» Kysymys ei voi joutua tässä yksityiskohtaisesti tutkituksi, mutta sen nojalla, mitä edellä olemme lausuneet toimeksisaantitehtävien luonteesta valtionhallinnon asioina, näyttää siltä, että yksinomaan toimeksisaantitehtävää varten kunnan asettamaa lautakuntaa on pidettävä valtion viranomaisena. Samalle kannalle on asettunut myös KHO eräässä valtiollisten vaalien vaalilautakuntaa koskevassa ratkaisussaan.⁷⁰

8. Kunta on itsenäinen oikeussubjekti ei ainoastaan julkisen oikeuden, vaan myöskin yksityisen oikeuden alalla.⁷¹ Siitä johtuu,

ei käsityksemme mukaan kykene edistämään itsehallinnon käsitteellistä selvittelyä. Vrt. mm. *Peters* s. 10 s. sekä *Schüle*, m. t. s. 64 aliv. 3.

⁶⁸ Vrt. *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen s. 12.

⁶⁹ M. t. s. 5.

⁷⁰ Kuusankosken Ruotsulankylän äänestysalueen vaalilautakunnalle annetussa ruotsinkielisessä kirjoituksessa oli eräs opettajatar vaatinut valtiollisia vaaleja varten laaditun vaaliluettelon oikaisemista siten, että siihen merkittäisiin hänen nimensä. Maaherra, jolle vaalilautakunta oli lähettänyt mainitun kirjoituksen antamatta lausuntoa tehdystä vaatimuksesta, jota lautakunta ilmoituksensa mukaan ei ollut ymmärtänyt, oli jättänyt vaatimuksen tutkimatta, koska 1/7 1922 annetun kielilain 7 §:n mukaan kunnan viranomaisten puoleen kääntyessä oli käytettävä kunnan viranomaisten kieltä, joka Kuusankosken yksikielisessä suomalaisessa kunnassa oli suomi. KHO, jonne opettajatar oli valittanut, kumosi maaherran päätöksen ja palautti asian maaherralle uudelleen käsiteltäväksi, koska edustajanvaalin toimittamista varten asetettua vaalilautakuntaa oli pidettävä valtion viranomaisena ja mainitulla opettajattarella niin ollen oli kielilain 3 §:n nojalla ollut oikeus kääntyessään vaalilautakunnan puoleen käyttää ruotsinkieltä. (KHO 1924 I 30; Maalaiskunta 1924 s. 137 s.)

Vrt. edelleen *Ahla*, Tasavallan presidentin vaalia koskeva lainsäädäntö s. 50 ja *Setälä*, Kielilaki s. 24.

⁷¹ *Hermanson*, m. t. s. 254.

että kunta voi solmia yksityisoikeudellisia oikeussuhteita toisten oikeussubjektien kanssa. Mutta se merkitsee samalla, että kunnan omaisuus on sen omaa omaisuutta; se ei ole enempää valtion omaisuutta kuin myöskään kunnan jäsenten omaisuutta. Kunnan omaisuuden subjekteja eivät ole valtio eivätkä kunnan jäsenet, vaan kunta itse. Kunnalla oikeussubjektiivuudestaan johtuen on itsenäisen omaisuushallinto.⁷²

Mutta kunnan itsenäinen taloushallinto sitoo itseensä kunnan taloudellisen omavastaisuuden, mikä merkitsee sitä, että kunnat itsehallinnollisina omaisuusyhteisöinä suorittavat tehtäviensä aiheuttamat kustannukset omin keinoin.⁷³ Kun kunta on itsenäinen oikeus- ja omaisuussubjekti, on luonnollista, että valtio enempää kuin kunnan yksityiset jäsenetkään eivät kanna välitöntä vastuuta kunnan taloushallinnosta.^{74 75}

⁷² Näin *Peters* s. 31; *Stier-Somlo*, Handbuch I s. 23; *Rosin*, m. t. s. 293; *Schoen*, Enzyklopädie der Rechtswissenschaft IV Bd s. 238; *Gierke*, Deutsches Privatrecht I s. 604. — Kun kunnan itsenäinen taloushallinto suorastaan johtuu kunnan oikeushenkilöllisyydestä, on keinotekoinen ja harhaanjohtava se kunnan hallintotehtävien jako julkiseen ja yksityiseen hallintoon, jonka *Sundberg*, Svensk kommunalrätt s. 16 s., on tehnyt. Tässä hän ilmeisestikin nojaa *Gneistiin*. *Gneist* (Rechtsstaat s. 139) erottaa toimeksisaadun toimipiirin, jossa kunnat ovat valtion palvelevia osia ja joka siten on »Self-government», ja autonomisen toimipiirin, joka käsittää kunnan taloushallinnon ja paikallispoliisin. *Sundbergin* mukaan ovat julkisia hallintotehtäviä eli itsehallintotehtäviä ne, jotka valtio on velvoittanut kunnan suorittamaan, ja yksityisiä hallintotehtäviä taas koko se taloudellinen hallinto, jonka kunta itse hoitaa kuten mikä tahansa yksityisoikeudellinen subjekti. Tämä taloudellinen hallinto, joka usein johtuu valtion kunnalle antaman julkisen tehtävän aiheuttamasta taloushallinnosta, on *Sundbergin* mukaan kunnan ainoa »egenförvaltning». Kun kuitenkin kunnan oikeus omaisuushallintoon on suoranainen seuraus kunnan tunnustamisesta juridiseksi henkilöksi, ei kunnan taloushallintoa voida oikeusluonteesta perusteella erottaa sen muusta hallinnosta. On pantava näet merkille, että *Sundberg* ei »egenförvaltningillaan» suinkaan tarkoita ainoastaan niitä kunnan talousasioita, joita kunta hoitaa yksityisoikeudellisina oikeuksinaan ja velvollisuuksinaan. Ks. edelleen, mitä *Preuss*, Gemeinde, Staat, Reich s. 131 lausuu kunnan taloudellisen ja oman toimipiirin identifioimista vastaan. Samoin *Stier-Somlo*, Handbuch I s. 23 s.

⁷³ *Herrnritt*, m. t. s. 189.

⁷⁴ Ks. *Stählberg*, Maalaiskuntain hallinto s. 53 s. — Kokonaan toinen asia on, että kunnan jäsenet ovat velvolliset lain mukaan ottamaan osaa kunnan menojen suorittamiseen kunnallisveroja maksamalla ym., eikä se poista kunnalta sille oikeussubjektina kuuluvaa omavastaisuutta. — *Peters* s. 35 on kyllä katsonut kunnan oman vastuunalaisuuden itsehallintoyhdyskunnan tunnusmerkiksi, vaikkakaan hän ei johda sitä mistään toisesta saman käsitteen tunnusmerkistä.

⁷⁵ Erittäin voimakkaasti kunnan taloudellista omavastaisuutta ovat Saksassa tehostaneet käytännölliset kunnallismiehet, joista mm. *Mitzlaff* määrittelee itsehallinnon oikeudeksi omalla vastuullaan toteuttaa tehtävänsä. Tästä ajatusjuoksusta on myös

9. Olemme edellä käsitelleet juridisesta henkilöllisyydestä seuraavien kunnan omien tehtävien luonnetta. Nyt siirrymme toiseen tunnusmerkkiin, joka suorastaan johtuu kunnan tunnustamisesta juridiseksi henkilöksi. Se on oikeusjärjestyksen kunnalle tunnustama oma tahto.

Kunnan samaten kuin muidenkin juridisten henkilöiden tahto luodaan luonnollisen tahdon puuttuessa juridisen henkilön, tässä tapauksessa siis kunnan, pysyväisellä edustuksella, s. o. kunnan toimielinedustuksella. Kunnalla itsehallintoyhdyskuntana tulee olla omat toimielimet, jotka huolehtivat sen tahdonmuodostuksesta. Mutta sitä seikkaa, miten nämä kunnan toimielimet asetetaan, emme voi johtaa kunnan ominaisuudesta juridisena henkilönä, vaan se on jo tyypillisesti kunnallisen itsehallinnon erikoinen tunnusmerkki.

Kaikki se, minkä edellä olemme kunnallisesta itsehallinnosta esittäneet, on — kuten sanottu — seurannut siitä, että kunnat ovat julkisoikeudellisia juridisia henkilöitä. Mutta kunnilla on lisäksi nimenomaan niille kuuluvia tunnusmerkkejä, joiden käsittelyyn, s.o. kunnallisen itsehallinnon erikoisluonteen tutkimiseen, nyt siirrymme.

10. Vaikka viime aikoina onkin monien valtio-oikeuden tutkain taholta pahoin kolhittu käsitystä valtion kolmesta elementistä: maa, kansa ja valtiovalta,⁷⁶ niin osoittautuu se kunnan määrittelyssä kuitenkin hedelmälliseksi. Kunnalla samoin kuin valtiollakin on määrätty maa-alueensa, sillä on oma kansansa, s. o. jäsenensä, ja sillä on vihdoin julkista valtaa käytettävänä.⁷⁷ Viimeksimainittua olemme jo edellä kosketelleet: kunnan julkinen valta valtion julkiseen valtaan verrattuna on rajoitettua ja johdettua. Vastaavainen suhde *mutatis mutandis* on olemassa myöskin valtion alueen ja kunnan alueen välillä: kunnan alue, joka on osa valtion alueesta, on samalla valtion alue. Tämä alue on voinut olla kunnan ennen

lähtöisin lause kunnallisesta itsehallinnosta oikeutena tehdä tyhmyyksiä omalla kustannuksellaan. Näin ent. valtakunnankansleri *Luther Mitzlaff-Steinin* kokoomateoksessa *Die Zukunftsufgaben der deutschen Städte* s. 46.

⁷⁶ Ks. esim. *Smend*, *Verfassung* s. 8 s., s. 87 s.; *Leibholz* s. 124 ss.; *Kelsen*, *Allgemeine Staatslehre* s. 96 ss.

⁷⁷ Näin mm. *O. Mayer* II s. 352; *Jellinek*, *Staatslehre* s. 644; *Helfritz*, *Grundriss* s. 20 s.; *Schoen*, *Das Recht der Kommunalverbände* s. 67; *Kormann*, *Einführung* s. 112 s.; *Stier-Somlo*, *Handbuch* I s. 25. *Peters* s. 50 vastustaa tätä sillä, että Preussissa vielä

^{18/10} 1919 oli viisi asumaton kuntaa.

kuin se tuli minkään valtion alueeksi, mutta sen nykyiselle oikeusasemalle ei historiallisella kehityksellä sinä aikana, jolloin kunta ei ollut valtion osa, ole merkitystä.⁷⁸

Voimassaolevan kunnallisoikeutemme mukaan maa-alue on kunnan välttämätön perusaines. Niinpä luetaan mkl:n 1 §:n 1 momentissa: »Jokaisella maalaiskunnalla on rajoiltaan määrätty alueensa.» Kkl:n 1 §:n vastaava säännös kuuluu: »Kukin kaupunki siihen kuuluvine alueineen on eri kunta.»⁷⁹

⁷⁸ Vrt. muuten *Jellinekin*, *Staatslehre* s. 45 ss., mielenkiintoista esitystä sosiaalisten instituutioiden tarkoitussvaihteluista.

⁷⁹ Kunta-sanana alkuperäinen merkitys näyttää olleen »seura», jonka on voinut muodostaa yksi tai useampi henkilö. Siitä ovat kehittyneet toisaalta »toveri», »ystävä» (mordvan *k o á d' ä*, *k u á d' ä* = ystävä, toveri), toisaalta »joukko», »ihmisryhmä» (lapin kirjakielen *b e r r a - g o d d e* = perhe, oik. perhekkunta, unkarin *h a d* = (murt.) perhe, viimeksimainitusta edelleen toisaalla »sotaväki», »sotajoukko» (vogulin *f ä n t*, *k h ö n t* = sotajoukko, armeija, sota, taistelu, unkarin *h a d* = sotajoukko, sota, taistelu) ja toisaalla »paikkakuntalaiset». Siitä se on kehittynyt merkitsemään »seutua», »paikkakuntaa» (lapin Kuollan murt. *i e m ä - k o n t* = maakunta, seutu). Merkityksenkehitykseen tarjoavat osittaisia rinnakkaistapauksia sanat *s e u r a* (vanhempi muoto *s e p r a*), jonka alkuperäisempi merkitys on »ystävä», »toveri» ja *k a n s a*, joka sekun alkuaan on merkinnyt »toveria», »seuralaista». (Tohtori *Lauri Hakulisen* tekijälle antamien tietojen mukaan.)

Tunberg, *Studier rörande Skandinavien's äldsta politiska indelning* s. 186 ss., selittää suomenkielen kunta-sanana skandinaaviseksi lainaksi, jonka alkuperäinen muoto on »*h u n d a*». Se on merkinnyt kokonaisuutta, joukkoa, erityisesti ihmisten muodostamaa ryhmää. Siitä sen merkitys on muuttunut tarkoittamaan tämän ryhmän asumaa maa- aluetta. *Tunbergin* esittämä sanajohto, joka rakenitää »sanojen-satunmaiseen-samankaltaisuuteen, ei ole kuitenkaan oikea, niinkuin edellä mainituista suomalais-ugrilaisista kielistä otetuista esimerkeistä voidaan havaita.

Mutta ruotsinkielen socken-sanalla on vastaavanlainen sanamerkityksellinen muuttuminen henkilöistä alueeksi kuin suomenkielen kunta-sanalla. »Socken» saa alkunsa söka (besök)-sanasta ja se merkitsi alun perin niiden henkilöiden kokonaisuutta, jotka kävivät samassa kirkossa. Sittemmin se muuttui tarkoittamaan aluetta, josta käytiin samassa kirkossa. Ks. esim. *Gullstrand*, *Bidrag till den svenska sockensjälvstyrelsens historia* s. 13 aliv. 1; *Sundberg*, *Svensk kommunalrätt* s. 4, *Kommunalrätt* s. 4 s.

Suomenkielen pitäjä-sanana merkityksessä tapahtunut muutos vastaa jossakin määrin socken-sanana merkityksenmuutosta. Prof. *Y. H. Toivosen* mukaan mm. seuraavat suomen sanat kuuluvat yhteen: *p i t ä ä* (verbi, lukuisia eril. merkityksiä); *p i d o t* (harv. *p i t o*) »juhla, jossa syödään»; *p i t ä m y s* »tapa» (huom. esim. Lönnrothin sanakirjan mainitsema *p i t ä m y s p u u* »pyhä puu, jota ei kaadeta»); *p i t ä j ä* »socken». Näihin sanoihin on edelleen yhdistettävä saman tutkijan mukaan lapin (kolttamurteen) *p i d a* »vero» ja (Nuortijärven murteen) *p i d* »vero». (Merkitysosittaisesti vrt. suomen *v e r o* ~ *r u o k a v e r o* »ateria» ~ *p i d o t*). — »Pitäjä» on siis nähtävästi alkuaan ollut »samoissa uhripidoissa kävijät» tjs., se on tarkoittanut niiden henkilöiden joukkokuntaa, joilla on yhteinen uhripuu, pitämyspuu. Siitä se muuttui merkitsemään sitä maa- aluetta, josta

Kunta on näin ollen alueyhteisö. Mutta alueyhteisöksi ei kuntaa tee se, että sillä on alueellisena perustana määrätty osa valtion aluetta, jolla asuvat ihmiset ovat sen jäseniä,⁸⁰ vaan se, että kunnalla on oikeus määrättyllä maa-alueella harjoittaa julkista valtaa, jonka alaiseksi joutuu ei vain kunnan jäsen, vaan jokainen henkilö, joka on kunnan alueella.⁸¹ Tässä merkityksessä ovat ainoastaan valtio ja kunnat, mutta eivät sen sijaan esim. mkl. 3 luvussa mainitut kuntien liitot, puhumattakaan sellaisista määrättyllä alueella toimivista yhdistyksistä kuin esim. riistanhoitoyhdistykset tai kalastushoitoyhdistykset, julkisoikeudellisia alueyhdyksuntia.⁸²

Kunnallisen itsehallinnon subjektin erityiseksi tunnusmerkiksi olemme täten saaneet sen, että sillä on määrätty maa-alue, jolla se harjoittaa julkista valtaa, s. o. sillä on alueellinen perusaines.⁸³

käytiin yhteisellä pitämyspuulla, samoissa uhripidoissa. Vrt. myös *Voionmaa*, Suomalaisia keskiajan tutkimuksia s. 49 s.

Vrt. edelleen manttaali-sanan merkityksen muuttuminen, *Nordström*, Bidrag till den svenska samhälls-författningens historia I s. 14 s.

⁸⁰ Vrt. *Gierke*, Genossenschaftsrecht esim. I s. 613 ss. ja II s. 870 ss., joka jakaa itsehallintoyhdyksunnat »rein persönliche» ja »sachlich bedingte» korporatiivisiin yhteisöihin. Jälkimmäisissä on sekä henkilöllinen että aineellinen perusosa. Aineellinen perusosa voi olla joko alue tai omaisuus. Kaikki sellaiset yhteisöt, joissa alue on sitä vastaavaan henkilöyhteisöön olennaisessa suhteessa, ovat *Gierken* mukaan alueyhteisöjä, mm. valtio, kunta, kunnallisliitot sekä esim. sellaiset yhdistykset kuin Suomen oikeuden riistanhoitoyhdistykset (metsästyslaki 6/4 1934 29 §, asetus sen täytäntöönpanosta ja soveltamisesta 5/7 1934 § 1—6) ja kalastushoitoyhdistykset (kalastussääntö 23/7 1902 § 23—24).

⁸¹ Näin mm. *Stier-Somlo*, Handbuch I s. 25; *Kormann*, Einführung s. 113; *Helfritz*, Grundriss s. 8; *Schoen*, Enzyklopädie der Rechtswissenschaft IV Bd s. 237; *Stählberg*, Yleinen osa s. 256; *Hermanson*, m. t. s. 255.

Mkl. 17 §:n ja kkl. 42 §:n 1 kohdan mukaan annetut kunnallissäännöt kohdistuvat jokaiseen kunnan alueella oleskelevaan. Samoin kohdistuu mkl. 68 §:n ja terveydenhoitolain (1/7 1927) 26 §:n mukainen velvollisuus saapua kunnallislautakunnan tai terveydenhoitolautakunnan kuulusteltavaksi »järjestysasioissa tai asioissa, joista hän on velvollinen lautakunnalle tekemään tiliä» (mkl. 68 §) tai »milloin pätevät syyt sitä vaativat» (terveydenhoitolain 26 §:n 1 mom.) jokaiseen kunnassa asuvaan tai oleskelevaan. Mutta vastaavasti kohdistuvat kunnan velvollisuudet usein myöskin tilapäisesti kunnan alueella oleskeleviin (ks. mm. terveydenhoitolain 18 § (KHO 1932 I 14); veneeristen tautien vastustamisesta 28/5 1894 annetun asetuksen 8 § (KHO 1928 I 22); köyhäinhoitolain (1/6 1922) 18 § 1 mom.).

⁸² Vrt. *Rosin*, Das Recht der oeffentlichen Genossenschaft s. 44 ss.; *Kormann*, Hirths Annalen 1911 s. 857 ss.; *Blodig* s. 30 s.

⁸³ Alueen ratkaisevaa merkitystä aikaisimmassa kunnallisessa hallinnossa kuvaa *Blodig* s. 31 selostaessaan, kuinka kunnat alun perin olivat maanomistajain ammattikuntia, jotka hoitivat yhteisiä taloudellisia asioita ja joissa ainoastaan maanomistajat olivat äänivaltaisia. Ks. myös *Schalling*, Statsvetenskaplig Tidskrift 1927 s. 28. Meillä Suomessa tämä käsitys oli vallalla maalaiskunnissa aina 1865 mka:seen saakka, ja siinäkin

11. Olemme nyt edenneet esityksessämme niin pitkälle, että voimme määrätä, mitkä julkisoikeudelliset yhdyskunnat ovat kuntia Suomen oikeuden mukaan. Tämä olisi kenties asianmukaisemmin voinut tapahtua jo jossakin aikaisemmassa vaiheessa, koskapa esityksemme kunnan luonteesta nimenomaan perustuu siihen, että kaupungit, maalaiskunnat ja eri kuntana olevat kauppalat ovat kuntia Suomen oikeuden mukaan. Kuitenkin on ollut tarpeellista siirtää kysymyksen käsitteleminen kuntaa koskevan periaatteellisen selvittelyn jälkeen tapahtuvaksi, sillä ainoastaan siinä saatuihin tuloksiin nojaten voimme määrätä, ovatko eräät muut kuin edellä mainitut itsehallinnolla varustetut alueyhdyskunnat kuntia vaiko ei.

Mitään epätietoisuutta ei voi olla olemassa siitä, että kaupungit, maalaiskunnat ja eri kuntana olevat kauppalat ovat kuntia Suomen oikeuden mukaan.^{84 85} Kyseenalainen sitä vastoin on tässä suhteessa

säilytettiin ainoastaan manttaaliinpantua maata koskevien asiain päättäminen niille, jotka ovat sellaisen maan puolesta äänivaltaisia. Sama periaate kaupunkilaisoihin sovitettuna oli voimassa kaupungeissa aina v. 1873 kka:seen saakka. Viittaamme esitykseen sivulla 162 ss.

⁸⁴ Näin Ståhlberg, Yleinen osa s. 248 ja 254; Erich II s. 349 ss.; Willgren s. 200.

⁸⁵ Se ero, joka kunnallisoikeudessamme tehdään kaupunkikuntien ja maalaiskuntien välillä, on peräisin Ruotsin järjestetyn kaupunkilaitoksen syntymisen ajoilta saakka, jolloin kaupungit saamiensa erioikeuksien nojalla käyttivät omaa kaupunkioikeutta. Olosuhteiden ja historiallisen kehityksen erilaisuus ovat aiheuttaneet, että kaupunkien hallinto on ollut ja edelleenkin on organisoitu toisin kuin maalaiskuntien hallinto. Sitä erilaisuutta elinkeinon harjoittamisen oikeudessa, mikä aikaisemmin muodosti keskeisen kysymyksen kaupunki- ja maalaiskuntien välillä, ei enää yleensä ole olemassa, vaan hallinto-organisaation erilaisuus johtuu erilaisista käytännöllisistä tarpeista. Muutamissa maissa on kaupunkien ja maalaiskuntien hallinto yhtenäistytetty, mikä ensimmäisen kerran tapahtui Ranskassa v. 1789 kunnallisuudistuksen yhteydessä. Siellä sen aiheutti pyrkimys poistaa privilegiot, joksi kaupunkien omintakeinen hallintojärjestys katsottiin.

Kaupunkien kunnallishallinnosta on meillä lukuisin myöhemmin tehdyin muutoksin voimassa ²⁷/₁₁ 1917 annettu kaupunkien kunnallislaki sekä kunnallisverotuksen ym. osalta ⁸/₁₂ 1873 annettu asetus kaupunkien kunnallishallituksesta, jota paitsi eräältä osalta on edelleen voimassa kaupunkien yleiset erioikeudet sekä kullekin kaupungille perustamiskirjassa annetut erioikeudet. Kaupunkien alue on määrätty perustamiskirjassa tai ¹⁹/₈ 1925 kunnallisen jaoituksen muuttamisesta annetun lain mukaan valtioneuvoston päätöksellä. Kaupunkien perustaminen voi tapahtua tasavallan presidentin määräyksellä (laki ³⁰/₃ 1922 asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä 1 §, sellaisena kuin se on muutettuna lailla ⁵/₄ 1930).

Maalaiskuntien hallinnosta on samoin lukuisin myöhemmin tehdyin muutoksin voimassa ²⁷/₁₁ 1917 annettu maalaiskuntain kunnallislaki sekä ¹⁵/₈ 1898 annettu asetus kunnallishallinnosta maalla. Kun maalaiskuntain hallinto v. 1865 asetuksella erotettiin kirkollisesta hallinnosta, säädettiin, että kukin seurakunta on oma kunta. Kunnan alue oli siis seurakunnan alue ja seurakunnan aluemuutos aiheutti automaattisesti muutoksen

taajaväkisten maalaisyhdyskuntien ja sellaisten kauppaloiden asema, joilla ei ole omaa hallintoa. Näiden osalta kaipaa kysymys sen vuoksi yksityiskohtaisempaa tarkastelua.

Kahden vuoden 1894 valtiopäiville jätetyn anomusehdotuksen johdosta säädyt hyväksyivät anomuksen, että keisari valmistuttaisi joko asettamalla komitean taikka muulla sopivalla tavalla lakiehdotuksen etukaupunkien ja muiden niiden kaltaisten yhdyskuntien kunnallisten ja muiden olojen järjestämisestä, ja että ehdotus annettaisiin jo seuraavilla valtiopäivillä säädyille. Tämän johdosta senaatti asetti komitean laatimaan ehdotusta asiasta. Komitea antoi mietintönsä vuonna 1896 ja esitti siinä, että kun kaupunkien läheisyyteen ja kauemmaksikin maaseudulle syntyneiden asutuskeskusten yhteisiä tarpeita ei ole voitu voimassaolevien kunnallislakien mukaan tyydyttää, olisi erikoislainsäädäntö tällaisten taajaan asuttujen seutujen kunnallisten olojen järjestämiseksi tarpeellinen. Komitea tuli siihen tulokseen, että niillä paikkakunnilla, joilla asutus oli vähäinen, voitaisiin olot järjestää siten, että niitä varten ainoastaan vahvistettaisiin eräät järjestys- ja ohjesäännöt. Tällöin jäisi alueen erikoisista yhteisistä tarpeista huolehtiminen ja vahvistettujen järjestyssääntöjen toteuttaminen sen kunnan kunnallisten viranomaisten asiaksi, jonka piirissä sanottu alue sijaitsee. Mutta siellä taas, missä olosuhteet ovat sellaiset, että emäkunnan kunnalliset viranomaiset eivät järjestyssääntöjen ohjaaminakaan voisi huolehtia tällaisen tiheästi asutun alueen erikoisista vaatimuksista, olisi komitean mielestä alueen asukkaiden, »vaikka he yhä edelleen ovat yhtä kuntaa sen maalaisseurakunnan kanssa, mihin he kuuluvat — — — sallittava neuvotella ja määrätyissä rajoissa päättää sel-

kunnalliseenkin aluejaoitukseen, mikä oli voimassa ¹⁹/₆ 1925 kunnallisen jaoituksen muuttamisesta annetun lain voimaantuloon saakka. Vasta tämä laki irroitti maalaiskunnan alueen seurakunnan alueesta.

Ahvenanmaan maakunnassa ovat maakuntalakeina voimassa ²¹/₈ 1930 annettu kunnallislaki maalaiskuntia varten ja ¹⁵/₁₂ 1931 annettu kunnallislaki Maarianhaminan kaupunkia varten.

Kauppaloista ei ole voimassa yhtenäistä lainsäädäntöä. Mkl. 78 §:ssä on säännös, jonka mukaan niissä kauppaloissa, joilla on oma kunnallishallinto, tulee noudattaa kaupunkien hallinnosta annettuja säännöksiä. Kauppalan perustamisesta päättää tasavallan presidentti (laki ³⁰/₃ 1922 asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä 1 §, sellaisena kuin se on muutettuna lailla ⁵/₄ 1930). Kauppalain hallinnon yksityiskohdainen järjestely on määrätty erityisissä valtioneuvoston kauppalan perustamisasetuksessa annetun valtutuksen nojalla vahvistamissa ohjesäännöissä. Ks. *Hälfors*, Suomen Kunnallislehti 1928 s. 161 ss.; *Kytömaa*, Suomen Kunnallislehti 1934 s. 97; *Ståhlberg*, Lisäyksiä s. 97.

laisia yhteisiä asioitaan, jotka saattaisivat johtua järjestyssäännöistä, tehdä kunnasta huolimatta ehdotuksia sääntöjen muuttamiseksi, valvoa valitsemiensa toimitsijain kautta sääntöjen noudattamista, ryhtyä erityisiin täytäntöönpanotoimiin, veroittaa itseään paikkakunnan yksityisten menojen suorittamiseksi, hoitaa varoja y. m.». Jälkimmäinen järjestely merkitsisi sitä, että taajaan asutun alueen hallinto olisi järjestetty osittaisen, rajoitetun itsehallinnon perusteella.

Komitean ehdotus ei tosin sellaisenaan tullut säädyille vuoden 1897 valtiopäivillä jätetyn esityksen pohjaksi, mutta siinä säilytettiin kuitenkin mahdollisuus muodostaa taajaan asutulle alueelle itsehallinnolla varustettu yhdyskunta. Pääasiassa senaatin esityksen mukaisena vahvistettiin sitten kesäkuun 15 päivänä 1898 asetus taajaväkisten maalaisyhdyskuntain järjestämisestä eräissä tapauksissa. Tämän asetuksen mukaan, lainataksemme lainvalmistelukunnan selontekoa, »yhdyskunta voidaan siten asetuksen mukaan muodostaa erikoiskunnaksi, jolla on määrätty itsehallinto, omat hallintoelimet ja eräänlainen rajoitettu verotusoikeus, taikka voidaan päätäntävalta ja hallinto suuremmassa tai pienemmässä määrin jättää emäkunnalle ja sen elimille».⁸⁶

Se itsehallinto, joka vuoden 1898 asetuksen mukaan taajaväkiselle maalaisyhdyskunnalle voitiin antaa, oli kuitenkin monessa suhteessa epätydyttävästi järjestetty. Nimenomaan on jo tässä yhteydessä mainittava, että asetukseen ei sisältynyt mitään yleistä säännöstä yhdyskunnan toimivallan laajuudesta. Kussakin tapauksessa erikseen oli sen kunnan, jonka aluetta yhdyskunta oli, valmistettaviin hallinto-ohjesääntöihin otettava määräyksiä »myöskin siitä, onko ja miten laajalta yhdyskunnalle itselleen myönnettävä valta valitsemainsa valtuutettujen kautta käsiteltäväksi ja päätettäväksi ottaa yksinomaan sitä yhdyskuntaa koskevia asioita».⁸⁷ Mitään yhtenäistä säännöstä itsehallinnolla varustettujen taajaväkisten maalaisyhdyskuntien tehtäväpiirin laajuudesta ei näin ollen ollut olemassa.

Vuoden 1898 asetus ei kyennyt järjestämään taajaan asuttujen alueiden oloja. Jo itsenäisyytemme alussa annettiinkin lainvalmistelukunnalle tehtäväksi mm. taajaväkisiä yhdyskuntia koskevan lainsäädännön uudistamishdotuksen laatiminen, mikä valmistui vuonna 1927. Tämän nojalla valmistetun hallituksen esityksen

⁸⁶ Lainvalmistelukunnan julkaisuja n:o 3 vuodelta 1927 s. 11.

⁸⁷ Vuoden 1898 asetuksen 5 §, sellaisena kuin se on ²⁷/₃ 1919 annetussa laissa.

tultua eduskunnassa hyväksytyksi, vahvistettiin laki taajaväkisistä maalaisyhdyskunnista toukokuun 22 päivänä 1931.

Tämän lain mukaan voi valtioneuvosto määrätä, että taajaan asuttu alue, jonka erityisiä oloja ei voida asianmukaisesti järjestää maalaiskuntain hallinnosta voimassa olevan lainsäädännön nojalla, on muodostettava taajaväkiseksi maalaisyhdyskunnaksi, joka ei kuitenkaan ole itsenäinen kunta, vaan kuuluu edelleen siihen maalaiskuntaan, jonka alueella se on. Yhdyskunta saadaan muodostaa eri kuntiinkin kuuluvista alueista. Taajaväkisellä maalaisyhdyskunnalla, jonka rajat valtioneuvosto määrää, on oikeus kunnasta riippumatta, sillä tavalla kuin laissa siitä on tarkemmin säädetty, jättää valitsemiensa valtuutettujen käsiteltäväksi ja päätettäväksi yhdyskuntaa koskevia talous- ja järjestysasioita, verottaa jäseniään yhdyskunnan menojen suorittamiseksi sekä asettaa lautakuntia ja valita henkilöitä yhdyskunnan päätösten toimeenpanoa ja hallinnon hoitoa varten. Taajaväkisiä maalaisyhdyskuntia ilman itsehallinto-oikeutta ei vuoden 1931 laki tunne.

Periaatteelliselta merkitykseltään tärkeä säännös sisältyy vuoden 1931 lain 7 §:ään, jonka mukaan »yhdyskunnan valtuustolla on oikeus käsiteltäväkseen ja päätettäväkseen ottaa sekä sellaisia asioita, joita yhdyskunnalle annetut säännöt koskevat tai jotka näiden soveltamisesta johtuvat, että myöskin muita yhdyskuntaa koskevia talous- ja järjestysasioita, mikäli ei näiden käsittely lakien tai asetusten mukaan ole kunnan velvollisuutena tai kuulu julkiselle viranomaiselle». Tämä liittyy 1 §:n säännökseen, että valtuutetuilla on oikeus päättää yhdyskuntaa koskevia talous- ja järjestysasioita.

Onko tällainen taajaväkinen maalaisyhdyskunta kunta Suomen oikeuden mukaan? *Ståhlbergin* käsitys on, että taajaväkinen maalaisyhdyskunta ei ole kunta, vaan erikoiskunta, s. o. itsehallinnolla varustettu yhdyskunta jotakin erikoistarkoitusta varten, kuten mm. kansakoulu- ja köyhäinhoitopiiri, kalastushoitoyhdistys ym.⁸⁸ *Willgren* on samoin sitä mieltä, että taajaväkinen maalaisyhdyskunta ei ole kunta.⁸⁹ Huomattavaa kuitenkin on, että heidän käsityksensä on esitetty vuoden 1898 asetuksen mukaisesta taajaväkisestä maalaisyhdyskunnasta.^{89 a}

Kunnan ja erikoiskunnan (»Zweckverband») välinen ero perustuu

⁸⁸ Yleinen osa s. 249.

⁸⁹ *Willgren* s. 200.

^{89 a} *Ståhlberg*, Lisäyksiä s. 91 ja 97, on säilyttänyt saman käsityksen vuoden 1931 lain mukaisista taajaväkisistä maalaisyhdyskunnista.

tehtäväpiirin erilaisuuteen. Kunnan tehtäväpiiri on totaalinen, erikoiskunnalla sitä vastoin on johonkin määrättyyn hallintotehtävään rajoitettu tehtäväpiiri.⁹⁰ *Kormann* ⁹¹ on esittänyt, että yhdyskunnan tehtäväpiiri on katsottava silloin totaaliseksi, kun yhdyskunnan tehtäväpiiriä ei ole määritelty positiivisesti, s. o. luettelemalla yhdyskunnan yksityiset tehtävät, vaan negatiivisesti, s. o. määräämällä yhdyskunnan toiminnan rajat. Kun tähän vielä lisäämme sen, että yhdyskunnan tehtäväpiiri on totaalinen, silloin kun yhdyskunnalla on periaatteellinen oikeus ottaa uudet paikalliset yhteiset asiat suoritettavakseen, mikäli valtio ei ole niitä itselleen pidättänyt tai määrännyt niitä jonkin toisen yhdyskunnan hoidettavaksi,⁹² voidaan näiden tunnusmerkkien nojalla ryhtyä tutkimaan, onko taajaväkisen maalaisyhdyskunnan tehtäväpiiri totaalinen vaiko ei. Tällöin joudumme toteamaan, että vuoden 1898 asetuksen nojalla ei suorastaan voida päätellä, onko taajaväkisen maalaisyhdyskunnan tehtäväpiiri totaalinen, sillä se ei käy selville asetuksen säännöksistä. Kun yhdyskunnan tehtäväpiirin määrittely oli kussakin tapauksessa erikseen riippuvainen yhdyskunnan hallinto-ohjesääntöjen sisällöstä, saattoivat taajaväkkiset maalaisyhdyskunnat olla vuoden 1898 asetuksen mukaan tehtäväpiiriltään totaalisia, mikäli maaherran taikka valtioneuvoston niille vahvistamat hallinto-ohjesäännöt sen osoittivat.

Kun siirrymme tarkastelemaan sitä, miten asianlaita on voimassa-olevan oikeuden mukaan, voimme aluksi todeta, että tämä kysymys ei ole tullut huomion esineeksi vuoden 1931 lakia valmistettaessa. Lainvalmistelukunta tosin mainitsee, että esillä on »yhdyskuntamuoto rajoitetuin itsehallinto-oikeuksin: maalaiskuntaan kuuluva alue, jonka tehtävänä on eräiden määrättyjen yhteisten järjestys- ja talousasiain hoitaminen ja joka sitä varten on saanut kunnasta riippumattoman hallinnon ja talouden» (s. 39). Tästä lausunnosta voitaisiin päätellä, että lainvalmistelukunnan tarkoituksena on ollut taajaväkkisten maalaisyhdyskuntien tehtäväpiirin rajoittaminen »eräiden määrättyjen» asioiden hoitamiseen, mikä olisi merkinnyt yhdyskunnan tehtäväpiirin totaliteetin kieltämistä. Kuitenkaan ei lain sanamuoto vastaa tätä tarkoitusta. Lain 7 §:n mukaan on taajaväkkisellä maalaisyhdyskunnalla oikeus ottaa käsiteltäväkseen ja päätettäväkseen paitsi sellaisia asioita, joita ohjesäännöt koskevat

⁹⁰ Ks. mm. *Peters* s. 258 ja *Kormann*, Einführung s. 117. — Esim. kuntain liitto, josta on säädetty mkl. 3 luvussa, on erikoiskunta.

⁹¹ Einführung s. 117.

⁹² Ks. s. 65.

taikka jotka johtuvat näitten soveltamisesta, myöskin muita yhdyskuntaa koskevia talous- ja järjestysasioita, mikäli näiden käsittely lakien tai asetusten mukaan ei ole kunnan velvollisuutena taikka kuulu julkiselle viranomaiselle. Tämän lainkohdan nojalla yhdyskunnan tehtäväpiiri on totaalinen, ja nimenomaan on syytä viitata siihen säännösten samankaltaisuuteen, joka tavataan mkl. 1 ja kkl. 1 §:ssä («kunnan yhteiset talous- ja järjestysasiat») ja vuoden 1931 lain 7 §:ssä («myöskin muita yhdyskuntaa koskevia talous- ja järjestysasioita»). Tässä suhteessa ei ole merkitystä sillä seikalla, että taajaväkisen maalaisyhdyskunnan tehtäväpiiri on rajoitetumpi kuin maalaiskunnan ja kaupungin, yhdyskunnan tehtäväpiirin ulkopuolella kun ovat julkiselle viranomaiselle kuuluvien tehtävien lisäksi myöskin ne tehtävät, jotka ovat kunnan velvollisuutena. Tämä seuraa siitä, että taajaväkinen yhdyskunta on samalla sen maalaiskunnan osa, jonka alueella se sijaitsee.

Onko nyt taajaväkinen maalaisyhdyskunta, jonka tehtäväpiiri joko hallinto-ohjesäännön perusteella taikka vuoden 1931 lain nojalla on katsottava totaalisesti, kunta Suomen oikeuden mukaan.⁹³ Tällainen yhdyskunta on itsehallinnolla varustettu alueyhdyskunta, sen tehtävänä on yhdyskuntaa koskevien talous- ja järjestysasioiden käsitteleminen ja päättäminen, sen tehtäväpiiri on totaalinen ja muissakin suhteissa se on samassa asemassa kuin maalaiskunta. Tässä suhteessa se on kiistämättä kunta. Mutta kun se samalla on alkeiskunnan, maalaiskunnan, osa, sen alue on samalla maalaiskunnan alue, sen asukkaat samalla maalaiskunnan asukkaita, jotka ovat verovelvollisia ja vaalioikeutettuja myöskin maalaiskunnassa, niin lieenee asianmukaisinta sellaisen taajaväkisen maalaisyhdyskunnan osalta, jonka tehtäväpiiri voidaan katsoa totaalisesti, yhtyä siihen lopputulokseen, jonka *Sundberg* (Kommunalrätt s. 43) on esittänyt Ruotsin municipalsamhällestä, että se on eräs laji maalaiskuntia, johon säännöllisesti on sovellettava maalaiskunnasta annettuja säännöksiä («en delkommun inom landskommunen såsom helkommun»). Totaalisella tehtäväpiirillä varustettu taajaväkinen maalaisyhdyskunta, jollainen vuoden 1931 lain mukaan toimiva

⁹³ Milloin taajaväkisen maalaisyhdyskunnan tehtäväpiiri ei ole totaalinen, mikä saattoi vuoden 1898 asetuksen mukaan olla mahdollinen, oli yhdyskunta pidettävä erikoiskuntana. *Ståhlbergin* edellämainitun kannan mukaan taajaväkkiset maalaisyhdyskunnat olivat poikkeuksetta erikoiskuntia. Saman käsityksen on myöskin esittänyt lainvalmistelukunta mietinnössään n:o 3 vuodelta 1927 s. 11.

taajaväkinen maalaisyhdyskunta on, on siis katsottava kunnaksi *sui generis*, johon yleensä sovelletaan kuntaa koskevia säännöksiä.

Mkl. 79 §:n mukaan voi olla olemassa myöskin kauppala, »joka ei ole eri kunta». Onko tällainen kauppala, joka ei ole itsenäinen kunta, vaan taajaväkisen maalaisyhdyskunnan tavoin kuuluu siihen maalaiskuntaan, jonka aluetta se on, kunta Suomen oikeuden mukaan, riippuu siitä, millä tavoin ja kuinka laajaksi sen toimivalta on kauppalan ohjesäännössä vahvistettu. Jos kauppalan tehtäväpiiri voidaan katsoa määritellyksi siten, että se on periaatteessa totaalinen, on kyseessä kunta *sui generis*. Jos sen tehtäväpiiri sitä vastoin ei ole totaalinen, on kyseessä erikoiskunta samaten kuin taajaväkisistä maalaisyhdyskunnista vuoden 1898 asetuksen mukaisesti edellä esitettiin.

12. Se itsehallinnon käsite, jonka olemme edellä esittäneet, rajoittuu tietenkin ainoastaan hallintotoiminnan alalle. Tällä ei kuitenkaan ole kielletty, etteikö kunnalliseen itsehallintoon voisi yhdistyä myöskin lainsäädäntöä ja lainkäyttöä.⁹⁴ Alun perinhän paikalliset itsehallintopiirit esim. Suomessa ja Ruotsissa harjoittivat niinhyvin lainsäädäntöä ja lainkäyttöä kuin myöskin hallintoa.⁹⁵ Keskusvallan vahvistuttua siirtyi kuitenkin suurin osa lainsäädäntö- ja lainkäyttötehtäviä vähitellen valtiolle ja sen virkamiehille. Mutta kokonaan kuntien aikaisemmasta tehtäväpiiristä riippumatta kuuluu nykyaikaiseen kunnalliseen itsehallintoon myös sekä lainsäädäntöä että lainkäyttöä. Sen juridinen peruste on siinä, että valtio on katsonut eräissä tapauksissa välttämättömäksi suoda kunnille lainsäädäntö- ja lainkäyttöoikeuden keinoksi kunnille annettujen tehtävien suorittamiseksi.⁹⁶

Kunnan lainsäädäntö voi olla oikeuslähde ainoastaan sillä edellytyksellä, että sitä on harjoitettu valtion antamissa rajoissa. Kunnan lainsäädännön samoin kuin kunnan lainkäytönkin tulee tapahtua lain rajoissa ja se on sallittua ainoastaan lain nimenomaan mainitsemisissa tapauksissa ja lailla asetettujen puitteiden piirissä. Niinpä kunnilla ei Suomen lain mukaan ole oikeutta vahvistaa kunnassa noudatettavia sääntöjä muuta varten kuin »siveellisyyden, raittiu-

⁹⁴ *Peters* s. 37 s. ja 113 s.; *Laband* I s. 106; *Blodig* s. 16; *Hatschek*, Die Selbstverwaltung s. 75; *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 254 s.; *Hermanson*, m. t. s. 249; *Sundberg*, Svensk kommunalrätt s. 17 ja 170.

⁹⁵ Ks. mm. *Herlitz*, Svensk självstyrelse s. 15 s.; *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 15 s.

⁹⁶ Näin mm. *Bernalzik*, AfÖR V s. 303; *Glum* AdÖR N. F. 17 s. 31; *Meyer-Anschütz* II s. 383.

den, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tahi terveydenhoidon edistämiseksi kunnassa» (mkl. 17 §, samoin kkl. 42 § 1 kohta, jossa kuitenkin ei ole mainittu raittiuden edistämistä).

13. Mikäli taas kunnallisessa itsehallinnossa on kysymys hallinto-toiminnasta, olisi siinäkin ilman muuta selvää, että sen tulee hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaisesti tapahtua lain rajoissa.⁹⁷ Siitä on kuitenkin kunnallislacissamme nimenomainenkin säännös: »kunnan jäsenten tulee tämän lain mukaan ja lain muuten määräämissä rajoissa hoitaa» jne. (mkl. 1 ja kkl. 1 §). Mutta tämä säännös ei ole kohdistunut ainoastaan kuntiin, joiden hallintoa siis tulee harjoittaa lain rajoissa ja lain mukaisesti, vaan se suuntautuu myöskin valtiota vastaan: valtio on oikeutettu ainoastaan lainsäädäntöteitse ottamaan kunnilta niille kuuluvia hallintotehtäviä ja antamaan niille uusia. HM 51 §:ssä tätä kuntien lainmukaista oikeutta itsehallintoon on erityisesti tehostettu.

Niinhyvin HM 51 §:n kuin mkl. 1 ja kkl. 1 §:n säännökset osoittavat, että kuntien oikeus itsehallintoon on turvattu valtion hallinto-toimenpiteitä vastaan.⁹⁸ Ilman eduskunnan myötävaikutusta ei kunnille siis voida antaa mihinkään aikaisempaan lainsäädäntötoimenpiteeseen perustumattomia uusia tehtäviä eikä ottaa pois niitä oikeuksia, joita kunnilla aikaisemmin on ollut.⁹⁹

Mutta suoko HM 51 §:n säännös kunnille mitään turvaa valtion lainsäädäntöä vastaan?

Saksalaisessa tieteisopissa on runsaasti käsitelty kysymystä Weimarin valtiomuodon Art. 127:ssä olevan säännöksen: »Gemeinden und Gemeindeverbände haben das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze» merkityksestä. Monet kirjailijat ovat lausuneet sen käsityksen, että tuo säännös on materiaa-

⁹⁷ *Hermanson*, m. t. s. 247.

⁹⁸ Mkl. 1 ja kkl. 1 §:ssä olevassa sivulauseessa: »mikäli ne voimassa olevien lakien ja asetusten mukaan eivät ole julkisen viranomaisen käsiteltäviä», täytyy katsoa asetus-sanankin viittaavan lainsäädäntötietä annettuun oikeussäännökseen, tai oikeussäännökseen, joka perustuu lainsäädäntöteitse annettuun valtuutukseen. Sen käyttäminen tässä säännöksessä lieenee katsottava aiheutuneen siitä epäjohdonmukaisuudesta, jolla aikaisemmin »laki»- ja »asetus»-sanoja lainsäädännössämme käytettiin. Asetus-nimityksellähän oli usein varustettu lainsäädäntöteitse syntyneet oikeussäännökset. Ks. *Erich II* s. 174 s. Siitä syystä ei asetus-sanan rinnastamista laki-sanaan mkl. 1 ja kkl. 1 §:ssä voida tulkita siten, että valtio voisi hallintoteitse syntyneellä asetuksella pidättää itselleen kunnille tähän saakka kuuluneita kunnan yhteisiä talous- ja järjestysasioita.

⁹⁹ *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reichs s. 206 s. Vrt. myös *Erich II* s. 355.

lisesti sisällyksetön.¹⁰⁰ Toiset taas ovat esittäneet mainitun perustuslainsäädännön antavan kunnille aineellisen takeen siitä, että, vaikka lailla itsehallinnon rajoja muutettaisinkin, niitä ei kuitenkaan saa tehdä niin ahtaiksi, että itsehallinto-oikeuden käyttö tosiasiaassa tulisi olemattomaksi.¹⁰¹ Sama sisältö on käsityksessä, että valtio ei saa itsehallinnon rajoja supistaessaan mennä niin pitkälle, että pääsääntö: kunnilla on oikeus itsehallintoon, varsinaisessa mielessä katoaisi.¹⁰²

14. Käsitys kuntien perusoikeuksista johtaa alkunsa Ranskan vallankumouksen »pouvoir municipalista», joka kunnan itsenäiseen toimivaltaan kuuluvana valtiosta riippumattomasti syntyneenä oikeutena oli neljäs »valtiovalta» valtiossa yhdenvertaisena lainsäädännön, oikeudenhoidon ja hallinnon rinnalla.¹⁰³ Siitä kehittyi oppi kuntien perusoikeuksista, joka sai ensimmäisen ilmauksensa lainsäädännössä Frankfurtin valtiosäädännössä vuosilta 1848 ja 1849, kuten edellä on esitetty. Sama ajatus kunnallisen itsehallinnon poliittisesta välttämättömyydestä ja sama pelko valtion taholta alati uhkaavasta vaarasta, joka oli pohjana kuntien perusoikeuksien synnylle, on ollut esillä Weimarin valtiosäädännön laatimisessakin. Kunnille on haluttu turvata samaten kuin yksityisille valtion jäsenille määrätty perusoikeudet, jotka ovat ilmauksena tietyn kulttuuriarvon olemassaolosta ja jotka sen vuoksi tulee turvata valtion lainsäädäntöäkin vastaan.

Kiistämätöntä on, että kuntien perustuslain säännöksellä turvattu oikeus itsehallintoon ei muodollisessa katsannossa Weimarin hallitusmuodon mukaan poikkea yksityisille kansalaisille vakuuteista perusoikeuksista, varsinkaan kun tässä suhteessa ei voitane tehdä eroa luonnollisen ja juridisen henkilön oikeusaseman välillä. Mutta kuntien itsehallinto-oikeudelta on saksalaisessa tietoisopissa

¹⁰⁰ Näin mm. *Anschtz*, Die Verfassung des Deutschen Reichs 2 p. s. 206 (sitä vastoin 10 p. s. 511: Art. 127 sitoo ei vain hallintoa lakiin, vaan myös lainsäätäjää, jota kielletään kumoamasta kunnan itsehallinnollista järjestelyä sellaisenaan); *Stier-Somlc*, Handbuch I s. 13 aliv. 21, Veröffentlichungen Heft 2 s. 130 s.; *Giese*, Die Reichsverfassung s. 334; *Laforet-von Jan-Schallenfroh*, Bayerische Gemeindeordnung s. 139; *Tatarin-Tarnheyden*, AdöR N. F. 13 s. 329.

¹⁰¹ *Brauweiler*, Nipperdey II s. 203.

¹⁰² *Glum*, AdöR N. F. 17 s. 395. — Samaan tapaan edelleen *Schmitt*, Verfassungslehre s. 171.

¹⁰³ Ks. pouvoir municipalista mm. *Jellinek*, System s. 277 ss., Schriften und Reden II s. 335 ss.; *Halschek*, Die Selbstverwaltung s. 56 ss., DuPrStR I s. 151 ss.; *Stier-Somlo*, Veröffentlichungen Heft 2 s. 131 ss.

kuitenkin tahdottu kieltää perusoikeuden luonne. Parhaiten tämän käsityksen perustelut ilmenevät *Schmittillä*,¹⁰⁴ joka tekee eron perusoikeuksien ja institutionaalisten vakuuksien välillä. Tämä ero johtuu siitä, että perusoikeudet käsitteellisesti edellyttävät esi- ja ylivaltiollisten oikeuksien tunnustamista, jolloin ne ovat yksityisen vapautta *valtiosta*, kun taas institutionaalinen vakuus turvaa määrätyn järjestelyn *valliossa*. Tästä vastakohtaisuudesta seuraa, että kunnan oikeus itsehallintoon, joka ei ole vapausoikeus,¹⁰⁵ on institutionaalinen vakuus ja sen tarkoituksena on turvata itsehallintoperiaate kunnallisen hallinnon alalla.¹⁰⁶

Suomen oikeuden kannalta katsoen voisi tämän käsityksen tueksi kyllä esittää, että meillä ei lainsäädännöllinen kehitys perustu samanlaisille vastakohtaisuustendensseille kuin Saksassa, eikä meillä sen vuoksi koskaan kysymys kuntien perusoikeuksista ole ollut lainsäädännöllisen käsittelyn alaisena. Kuvaavana osoituksena siitä on se, että perustuslain säännös kuntien itsehallinnosta ei sisälly »Suomen kansalaisten yleiset oikeudet ja oikeusturva»-nimikkeeseen HM II lukuun (Weimarin valtiosäännön vastaavan luvun nimike oli: »Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen»), vaan IV lukuun: »Hallitus ja hallinto», joka järjestelee valtion hallinnon yleiset muodot. Edelleen voidaan viitata siihen, että kunnat meillä, niinkuin HM 50 §:ssä esiintyvistä rinnastuksesta voidaan havaita, ovat ensi sijassa hallinnollinen piiri, jonka hallinto on järjestetty itsehallinnollisten periaatteiden pohjalle. Siitä käy selville, että kunta ei lainsäädännössämme ole mikään arvo sinänsä, ei mikään esi- tai ylivaltiollisen oikeuden lihaksitulo, vaan historialliseen kehitykseen rakentuvan hallinto-organisatorisen järjestelyn vuoksi välttämätön itsenäinen oikeushenkilö. Kunnallinen itsehallinto ei Suomen oikeuden mukaan ole vapausgarantia, joka viime kädessä tietäisi sitä, että se muodollinen¹⁰⁷ vastakohtaisuus, joka kuuluu itse-

¹⁰⁴ Ks. *Verfassungslehre* s. 164 ss.

¹⁰⁵ *Schmittin* käsitys, ettei kunnallinen itsehallinto olisi vapausoikeus, on jyrkässä ristiriidassa Ranskan vallankumouksen »pouvoir municipal»-ajatuksen kanssa, joka lähti kansalaisten syntyperäisistä, ikuisen oikeusidean synnyttämistä luonnollisista oikeuksista, joita valtiokaan ei saanut loukata, ja asetti yksityiset kansalaiset ja kunnat, toisin kuin *Rousseau*, samaan asemaan valtion suhteen. Tämä käsitys on pohjana Weimarin valtiosäännön Art. 127 säännöksille. Ks. *Berolzheimer*, *System* III s. 213, jolle itsehallinto kuuluu tärkeimpiin vapausgarantioihin.

¹⁰⁶ Kunnan itsehallinto-oikeuden subjektiivisen luonteen kieltävät mm. *Glum*, *AdöR* N.F. 17 s. 388 ss.; *Peters* s. 41 (itsehallinto on toimintaa, ei oikeus); *Schüle*, m. t. s. 87 aliv. 3.

¹⁰⁷ Vrt. *Rosin*, *Hirths Annalen* 1883 s. 292.

hallinnon sanamerkitykselliseen sisältöön, korotettaisiin asialliseksi vastakohtaisuudeksi valtion ja kuntien välillä, suoranaiseksi etujen ristiriidaksi, jolloin kunta olisi asetettu periaatteellisesti etuoikeutettuun asemaan valtioon verrattuna.

Tehtävänäme ei ole tutkia, onko mitään juridista eroa tehtävissä perusoikeuksien ja institutionaalisten vakuuksien välillä. Olemme *Schmittin* luomalla jaolla esitystämme selventäen vain tahtoneet osoittaa, että kunnan perustuslaissa turvattu itsehallinto-oikeus ei ole olemassa sen vuoksi, että kunta oikeushenkilönä itsessään olisi arvo sinänsä. Kunta on valtion hallintosubjektiksi tunnustama oikeushenkilö, jonka merkitys lainsäätäjän käsityksen mukaan on niin tärkeä, että sen hallinnosta on ollut tarpeellista ottaa säännös hallitusmuotoon.

Mutta liioin ei oikeutemme mukaan voitane asettaa kyseenalaiseksi, etteikö kuntien oikeus itsehallintoon, joka hallinto-oikeudellisen lainkäytön avulla tarpeen tullen voidaan saattaa voimaan vastoin valtiovallan tahtoa, olisi muodollisilta tunnusmerkeiltään subjektiivinen julkinen oikeus. Sen määritelmän nojalla, jonka tämän kirjan ensimmäisessä luvussa olemme subjektiivisesta julkisesta oikeudesta esittäneet, on kuntien oikeus lainmukaisiin hallinto-tehtäviin, joiden toteuttamiseksi kunnille on myönnetty tahdonvalta hallitsevaa valtiota vastaan, subjektiivinen julkinen oikeus.¹⁰⁸

15. Joudumme nyt kysymään, onko se käsitys oikea, että HM:n säännöksellä kuntien lainmukaisesta itsehallinto-oikeudesta ei ole mitään asiallista merkitystä. Jos tyydymme asiaa tarkastelemaan ankaran muodolliselta kannalta, olemme siihen tavallaan jo aikaisemmin eräässä toisessa yhteydessä antaneet vastauksen. Kun teimme selkoa kunnan itsehallintoasiain luonteesta, mainitsimme, että valtio asioiden laadun vuoksi voisi kunnilta ottaa itselleen kaikki muut tehtävät paitsi ei niitä, jotka ovat kunnille välttämättömät, mikäli ne pysytetään juridisinä henkilöinä. Tämä sama sääntö voitaisiin tietenkin soveltaa myös valtion kuntiin kohdistuvan lainsäädäntövallan laajuutta koskevaan kysymykseen, perustuslain muuttamista koskevaa lainsäädäntöä lukuunottamatta. Valtiolla olisi sen mukaan oikeus tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä ottaa kun-

¹⁰⁸ Kuntien itsehallinto-oikeuden tunnustavat subjektiiviseksi julkiseksi oikeudeksi mm. *Jellinek*, System s. 291 ss.; *Stier-Somlo*, AdöR N. F. 17 s. 15; *Hatschek*, Die Selbstverwaltung s. 101; *Herrnriß*, Verwaltungsrecht s. 187 aliv. 2.; *Willgren* s. 198; *Schoen*, Enzyklopädie der Rechtswissenschaft IV Bd s. 237, Das Recht der Kommunalverbände s. 9.

nilta pois kaikki muut tehtävät paitsi ne, jotka johtuvat kunnan luonteesta juridisena henkilönä, s. o. kunnille tulisi jättää omat toimielimet ja jokin, laajuudeltaan tosin kyseenalainen, minimi omia tehtäviä. Jos kuntien toimipiiri rajoitettaisiin näin pieneksi, merkitsisi se kuitenkin tosiasiasa — kuten on helppoa huomata — kunnallisen itsehallinnon lopettamista. Käytännöllisenä johtopäätöksenä tästä olisi, että HM:n kunnille perustuslain pyhyydellä vakuutettava oikeus itsehallintoon olisi valtion tavallistakin lainsäädäntöä vastaan voimaton.

Mielipiteemme mukään ei tällainen ahtaasti muodollinen käsitys, jonka kannalla ainakin lopputuloksen kohdalta näyttää olevan suurin osa Saksan oikeusoppineita Art. 127 tulkinnessa, kuitenkaan voi olla oikea. Sen kestäämättömyys käy mielestämme selväksi nimenomaan sen käytännöllisen johtopäätöksen valossa, mihin tämä käsitys veisi, nimittäin mahdollisuuteen kunnallisen itsehallinnon lopettamiseksi tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Käsityksemme on, että HM 51 §:ään sisältyvällä pääsäännöllä: kunnalla on oikeus itsehallintoon, tulee aina olla ensisijaisesti määräävä asema lisä- eli täytesäännön: niinkuin erityisissä laeissa siitä säädetään, rinnalla.¹⁰⁹ Mitä tämä käytännössä merkitsee sen lisäksi, että kunnilla tulee olla omat toimielimet, näyttää olevan yleisellä säännöllä mahdoton määritellä.

16. Kuntien itsehallintoon sisältyy paitsi oikeus itsehallintoon myöskin velvollisuus itsehallintotehtävien suorittamiseen, niinkuin edellä on selostettu. Tästä velvollisuudesta ja siitä johdannaisesta luonteesta, joka kunnallisella itsehallinnolla on valtioon nähden, suorastaan aiheutuvana seurauksena on se, että valtiolla tulee olla oikeus valvoa kuntien hallintoa. Valvonnan sisällön määrää toiselta puolen kunnan itsenäinen oikeushenkilöllisyys,¹¹⁰ jonka valtio on tunnustanut, ja toiselta puolen kunnan velvollisuus oman tarkoituksensa toteuttamiseen, mikä velvollisuus kunnan johdannaisesta oikeusluonteesta aiheutuen kohdistuu ensi sijassa valtioon. Tästä voidaan tehdä seuraava yleinen johtopäätös: valvonta ei saa ulottua

¹⁰⁹ Vrt. erit. *Glum*, AdöR N.F. 17 s. 395 ss.

¹¹⁰ Tästä seuraa, että kunta on valtion valvontaoikeuden ulkopuolella sikäli kuin se toimii yksityisoikeuden alalla. Valvontaviranomaiset eivät ole oikeutettuja ottamaan tutkittavakseen ja ratkaistavakseen kuntien yksityisoikeudellisia päätöksiä. Ks. *Slählberg*, Maalaiskuntain hallinto s. 64 ss. sekä siinä mainitut oikeustapaukset ja s. 265. Ks. myös KHO 1923 I 123, 1925 II 159, 1927 II 2300 ja 1929 II 3004.

niin laajalle, että se kokonaan lopettaisi kunnan itsenäisen oikeushenkilöllisyyden tai tekisi sen näennäiseksi.

Valtion valvontaoikeuden tulee tapahtua lain rajoissa. Valtion oikeus puuttua kuntien itsehallintoon ei rajoitu ainoastaan itsehallintotehtävien piirin supistamiseen tai laajentamiseen, vaan se ulottuu myöskin itsehallintotehtävien suorittamisen valvomiseen. Mutta samaten kuin valtion oikeus puuttua kuntien itsehallintotehtävien laajuuteen voidaan toteuttaa ainoastaan lainsäädäntöteitse, samoin voidaan valtionvalvonta itsehallintotehtävien suorittamiseksi perustaa lainsäädäntötietä ja sitä voidaan harjoittaa ainoastaan lain nojalla ja rajoissa.¹¹¹

Kuntiin kohdistuvan valtionvalvonnan tarkoituksena on valtion viranomaisten toimesta valvoa, että kunnat täyttävät tehtävänsä ja pidättäytyvät kaikesta, joka tietäisi niille annetun toimivallan ylittämistä.¹¹² Se on joko lainmukaisuusvalvontaa (*Rechtsaufsicht*) taikka harkintavalvontaa (*Ermessensaufsicht*), joista edellinen rajoittuu toimenpiteen laillisuuden tutkimiseen, kun taas jälkimmäisessä valvontaviranomainen saa tutkia myös toimenpiteen tarkoituksenmukaisuudenkin. Kun itsehallinnolle — kuten edellä olemme selostaneet — on olennaista omavastuu,¹¹³ on valtionvalvonta pääasiallisesti lainmukaisuusvalvontaa. Mitään kiinteää periaatteellista rajaa ei näiden eri valvontamuotojen käyttämisen välille voi vetää, sillä tuo raja vaihtelee sitä mukaa kuin käsitys

¹¹¹ Näin mm. *Schoen*, Enzyklopädie der Rechtswissenschaft IV Bd s. 256; *Herrnritt*, m. t. s. 258.

On kuitenkin huomattava, että valtionvalvonnan asema kunnan tehtäväpiirin suhteen on periaatteellisesti toinen kuin sen asema kunnan tehtävien suorittamisen suhteen. Valtionvalvonnalla ei voida kunnan tehtäväpiiriä rajoittaa, sillä siihen on valtio ainoastaan lainsäädäntöfunktiota harjoittavana oikeutettu, kun taas valtionvalvonta on valtion keino pitää kunnallishallinto voimassa ja lain mukaisena. Näin *Stier-Somlo*, Handbuch I s. 27 aliv. 39.

Vrt. v. 1872 valtiopäivien kunnallisvaliokunnan mietintö s. 489 (Asiakirjat III).

¹¹² Näin mm. *Hatschek*, Verwaltungsrecht s. 354; *Stier-Somlo*, Handbuch I s. 364 ss., Veröffentlichungen Heft 2 s. 174; *Schoen*, Enzyklopädie der Rechtswissenschaft IV Bd s. 255 ja Das Recht der Kommunalverbände s. 9 s.; *Blomberg*, m. t. s. 9. Tässä esiintyy siis sekä positiivinen että negatiivinen valvonta. Jälkimmäinen ei käy ilmi esim. *O. Mayerin* II s. 392 s. käsitelmäärittelystä. Myöskin *Blodig* rajoittaa, s. 47 s., määritelmänsä ainoastaan positiiviseen valtionvalvontaan, mutta s. 254 ss. esiintyy negatiivinenkin valtionvalvonta.

¹¹³ Preussin sisäministeri *v. Loebell* 18/3 1916: »Ruht die Selbstverwaltung auf dem ethischen Boden der Selbstverantwortung, so muss die Aufsicht bei allen ihren Massnahmen von der Achtung vor der Verantwortlichkeit der Gemeindeorgane ausgehen und auf ihre Stärkung abzielen.« Ks. Veröffentlichungen Heft 2 s. 126 s.

kunnallisen itsehallinnon tarkoituksenmukaisesta laajuudesta eri aikoina vaihtelee. Voimassaolevan oikeutemme perusteella¹¹⁴ voidaan kuitenkin yleisenä periaatteena esittää, että harkintavalvonnan alle kuuluvat ainoastaan eräät kaikkein merkityksellisimmät ja tärkeimmät kunnan taloushallinnon asiat,¹¹⁵ sekä se kunnan toiminta, joka koskee sille annettua lainsäädäntövaltaa¹¹⁶ ja lainkäytön perusteita.¹¹⁷

Valtiovalvonta, joka itse on hallintotoimintaa,¹¹⁸ ilmenee joko preventiivisenä taikka repressiivisenä valvontana. Edelliseen ryhmään kuuluvat kunnan päätösten tiedoksianto¹¹⁹ ja kunnan päätösten alistaminen tutkittavaksi ja vahvistettavaksi ennen päätöksen täytäntöönpanoa¹²⁰ sekä jälkimmäiseen ryhmään säännöllinen valitustie kunnan toimielinten päätöksistä.¹²¹

Valtionvalvonnasta on erotettava ylemmän toimielimen oikeus valvoa alemman toimielimen tehtävien hoitamista (*Dienstaufsicht*) ja siitä johtuva alemman toimielimen kuuliaisuusvelvollisuus ylemmän toimielimen antamia määräyksiä kohtaan.¹²² Valtion ja kunnan toimielinten välillä ei ole tällaista alistussuhdetta kunnallisasioissa, ei niissäkään, jotka edellä nimitimme pakollisiksi kunnallistehtäviksi. Sen sijaan toimeksisaantitehtävissä kunnalliset viranomaiset ovat alistussuhteessa asianomaisiin valtion viranomaisiin.^{123 124}

¹¹⁴ Tässä on jätetty kokonaan tarkastelun ulkopuolelle kuntien hallinnon lisättyä valvontaa koskeva ainakin toistaiseksi vain määräjän voimassaoleva lainsäädäntö. Ks. laki 2/6 1933.

¹¹⁵ Ks. esim. mkl. 69 ja 70 § ja kkl. 41 ja 42 §.

¹¹⁶ Ks. mm. mkl. 15 § 22 kohta, 17 ja 70 § sekä kkl. 42 § 1 kohta.

¹¹⁷ Ks. mm. mka 82 § 2 kohta.

¹¹⁸ Näin mm. *Hatschek*, Verwaltungsrecht s. 354; *Schoenborn*, Das Oberaufsichtsrecht s. 5 ss., 26 ss.; *O. Mayer* II s. 393; *Peters* s. 218; *Triepel*, Die Reichsaufsicht s. 135.

¹¹⁹ Mm. mkl. 13 § 5 mom. ja 48 § sekä kkl. 14 § 3 mom.

¹²⁰ Mm. mkl. 69 ja 70 §, kkl. 41 ja 42 §.

¹²¹ Mm. mkl. 71 ja kkl. 43 §.

¹²² Vrt. *Hatschek*, Verwaltungsrecht s. 358; *Erich* II s. 355. — Toinen asia on se, että jos harkintavalvontaa laajennetaan kunnan omavastuisuuden periaatetta loukaten, tullaan käytännöllisesti katsoen yhteen virkavalvonnan kanssa.

¹²³ *O. Mayer* II s. 394; *Peters* s. 221; *Blodig* s. 45; *Stier-Somlo*, Veröffentlichungen Heft 2 esim. s. 161, Handbuch I s. 363 aliv. 1. Myöskin *Hatschek* myöntää tämän, vaikka hän periaatteessa kieltää kunnallisasioiden ja toimeksisaantitehtävien välisen eron. Ks. esim. Verwaltungsrecht s. 71.

¹²⁴ Hyvän vaikka yksityiskohdissaan perin vaikeasti selvitettävän esimerkin tässä suhteessa tarjoavat kansakouluasiat. Saksalainen tietoisoppi erottaa toisistaan ns. ulkonaiset kouluasiat, joihin kuuluu pääasiassa kansakoulujen taloushallinto, ja jotka ovat itse-

17. Olemme edellä esittäneet, kuinka siitä seikasta, että valtio on tunnustanut kunnan juridiseksi henkilöksi, seuraa kunnan oman tahdon ja sen muodostajien, kunnan omien toimielinten välttämättömyys. Sitä vastoin ei valtion kunnalle tunnustamasta julkisoikeudellisesta oikeussubjektiiviuudesta suorastaan voida tehdä johtopäätöstä siitä, kuka nuo kunnan toimielimet asettaa ja miten ne asetetaan, s.o. itsehallinnon käsitteeseen ei kuulu se, että itsehallinnollisen subjektin toimielimet asetetaan vaalilla.¹²⁵

Jaoimme edellä juridiset henkilöt kahteen ryhmään: niihin, joilla on tahdonmuodostukseen kykenevä inhimillinen perusaines ja niihin, joilla tätä perusainesta ei ole. Edellisessä ryhmässä on juridisen henkilön tahto sen inhimillisen perusaineksen tahto sillä tavoin organisoituna kuin oikeusjärjestys on sen kulloinkin suorittanut. Jälkimmäisessä ryhmässä luodaan juridisen henkilön tahto ulkoapäin.

Kunta on juridinen henkilö, jolla Suomen kunnallisoikeuden mukaan on tahdonmuodostukseen kykenevä inhimillinen perusaines. Kunnan tahto luodaan siis viime kädessä kunnan inhimillisen perusaineksen toimesta ja kautta. Sen luovat kunnan kansalaiset.

hallintoasioita, sekä ns. sisäiset kouluasiat, joihin kuuluu varsinaisen opetustoimen ala: oppisuunnitelmat, koulujärjestys yms., jotka taas ovat toimeksisaantiasioita. Ulkonaisissa kouluasioissa ovat kunnalliset viranomaiset normaalin valtionvalvonnan alaisia, sisäiset kouluasiat taas ovat välitöntä valtionhallintoa, jota harjoittaessaan kunnalliset viranomaiset ovat valtion toimieliminä kuuliaisuussuhteessa ylempiin kouluviranomaisiin ja velvolliset noudattamaan heiltä saamia ohjeita ja määräyksiä. Kouluvallonnasta ks. mm. *Anschtz*, Festgabe für Otto Gierke s. 222 ss.; ja *Die Verfassungs-Urkunde für den Preussischen Staat* s. 411 s., 455, 462; *Hatschek*, Verwaltungsrecht s. 514 ja 527; *Giese*, Festschrift für Zitelmann, Dritte Abteilung 3; *Loening*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts Bd III s. 70 ss.; *Walter Jellinek*, Verwaltungsrecht s. 498 ss. — *Preuss*, Das städtische Amtsrecht s. 240 ss., ei hyväksy jakoa ulkonaisiin ja sisäisiin kouluasioihin. — *Peters* s. 213 katsoo, että kunnan kaikki kansakouluasiat ovat toimeksisaantitehtäviä.

Kysymystä, joka kansakoululainsäädäntömme hajanaisuuden vuoksi olisi tutkimusaiheena ilmeisesti suuritöinen, mutta samalla antoisa, ei ole meillä tutkittu.

¹²⁵ Monet kirjailijat näkevät vaalissa itsehallinnolle yleensä olennaisen tunnusmerkin. Näin mm. *Arndt*, Preussische Verfassung s. 119, Staatsrecht s. 210; *Brause*, Der Begriff der Selbstverwaltung s. 33; *Herrnritt*, Verwaltungsrecht s. 188; *Beyer*, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd 65 s. 132; *Bausen*, Staatslexikon Bd 4 p. 1490. Tätä vastaan mm. *Peters* s. 18 s. ja *Preuss*, Das städtische Amtsrecht s. 128 s.

Suomen oikeuden mukaan ei vaali ole itsehallinnon tunnusmerkki. Esim. monien julkisoikeudellisten laitosten ylinten toimielinten ja virkamiesten asettaminen tapahtuu ulkoapäin. Ks. mm. Helsingin yliopiston järjestysmuodon perusteista ¹⁴/₇ 1923 annetun lain 5 ja 16 §:n 1 mom., valtionrautateiden hallinnosta ²¹/₁₂ 1932 annetun asetuksen 54 ja 55 §, sekä posti- ja lennätinlaitoksesta ⁶/₃ 1931 annetun asetuksen 31 §:n 1 ja 3 mom. — Vaalista kunnallisen itsehallinnon tunnusmerkkinä tulee puhe myöhemmin.

Näin on tultu kolmanteen kunnan »elementtiin», sen inhimilliseen perusainekseen, kunnan kansalaisiin.

18. Mkl. 1 ja kkl. 1 §:ssä säädetään, että kunnan jäsenten tulee hoitaa kunnan yhteiset talous- ja järjestysasiat.¹²⁶ Näillä lain-säännöksillä on toteutettu sama periaate kuntaan sovitettuna, mikä tulee esille valtioon sovitettuna HM 2 §:n 1 momentissa: »valtiovalta kuuluu kansalle», s. o. kansantäysivaltaisuusperiaate. Kunnan jäsenet ovat siis kunnalle myönnetyn julkisen vallan ja koko kunnallisen itsehallinnon »kantajat».

Kunnan jäsen mkl. 3 ja kkl. 3 §:n mukaan on jokainen,

- a) jolla kunnan alueella on tahi tulee olla asunto ja kotipaikka;
- b) joka siellä omistaa talon, tontin tahi maata tai viljelee maata tahi hallitsee muuta kiinteätä omaisuutta; sekä
- c) joka siellä harjoittaa elinkeinoa, liikettä tahi ammattia.

Tämä lainsäädännös nojautuu siihen periaatteellisesti tärkeään näkökohtaan, että valtio ei ole jättänyt kunnan muodostamista ja jatkuvaa olemassaoloa kunnan omien jäsenten harkinnasta riippuvaksi,¹²⁷ vaan on määrännyt kuntaan liittymisen ja kuulumisen pakolliseksi. Kunta on siinä mielessä pakkoyhteisö. Kuntain liitosta se eroaa, paitsi siinä, että kuntain liitolla ei ole määrättyä maa-alueetta, jolla se harjoittaa julkista valtaa, myös siinä, että kuntain liiton jäsenyys on vapaaehtoista eikä pakollista.¹²⁸

Kunnan jäsenyys ei mkl. 3 ja kkl. 3 §:n mukaan rajoitu ainoastaan luonnollisiin henkilöihin. Myöskin juridiset henkilöt voivat olla kunnan jäseniä, eivätkä ainoastaan sen perusteella, että omistavat kunnan alueella kiinteistön taikka harjoittavat siellä elinkeinoa, vaan myöskin sen perusteella, että niiden kotipaikka on kunnassa. Kunnan jäseniä ovat siis henkilöt, niinhyvin luonnolliset kuin juridisetkin, joilla on tai tulee olla kunnassa asunto ja kotipaikka, sekä henkilöt, niinhyvin luonnolliset¹²⁹ kuin juridisetkin, jotka kunnassa asumatta taikka siellä kotipaikkaa omaamatta

¹²⁶ Vrt. myös taajaväkisistä maalaisyhdyskunnista $\frac{25}{6}$ 1931 annetun lain 10 §.

¹²⁷ Vrt. v. 1860 komiteamietinnössä s. 36—38 oleva A. Fred. Kellanderin »eri-mielen lausunto», jossa mm. sanotaan: »Kuntaa ei minun mielestäni käy pitäminen kontrahdille perustettuna yhteytenä, jonka asettaminen, hoito ja lakkauttaminen sitä myöten on kontrakti-miesten mielivallassa, kuin heillä itsekullakin on yhtiidön osa. Luonnollisempi esikuva on sillä perheessä ja valtakunnassa.»

¹²⁸ Vrt. Schoen, Das Recht der Kommunalverbände s. 13.

¹²⁹ Ns. forensit.

omistavat tai hallitsevat kunnassa kiinteää omaisuutta tai harjoittavat kunnassa elinkeinoa, liikettä tai ammattia.

Sen yleisen periaatteen mukaan, joka ilmenee mkl. 1 ja kkl. 1 §:ssä kunnan jäsenten vallasta kunnassa ja sen määrittelyn nojalla, joka sisältyy kunnan jäsenyydestä mkl. 3 ja kkl. 3 §:ään, olisi kaikilla kunnan jäsenillä periaatteellisesti oikeus kunnan tahdonmuodostukseen, siis myöskin juridisilla henkilöillä. Näin ei asianlaita kuitenkaan ole, sillä mkl. 9 ja kkl. 10 §:n mukaan ovat ainoastaan luonnolliset henkilöt kunnassa vaalioikeutettuja. Kunnissa on yhdenmukaisesti sen kanssa, mitä olemme edellä esittäneet valtion inhimillisestä perusaineksesta, ainoastaan luonnolliset henkilöt, kunnan kansalaiset, s. o. kuntalaiset, oikeutettuja ottamaan osaa kunnan tahdonmuodostukseen. He ovat kunnan inhimillinen perusaines.

19. Saattaa olla mielenkiintoista lyhyesti verrata sitä erilaista menettelyä, jota lainsäätäjä on noudattanut määritellesään valtion kansalaisuuden, mutta sitä vastoin kunnan jäsenyyden.

Valtion kansalaisuus on HM:ssa määritelty silmälläpitäen henkilöiden kuulumaisuutta valtioon ja siitä johtuvaa periaatteellista oikeutta ottaa osaa valtion tahdonmuodostukseen. Kunnan jäsenyys taas on määritelty käyttäen ensi sijassa ohjenuorana henkilöiden kunnasta saamaa hyötyä ja siihen liittyvää velvollisuutta ottaa osaa kunnallisten rasitusten suorittamiseen. Niinpä vuoden 1872 valtiopäivien kunnallisvaliokunta kaupunkien kunnallishallinnon uudistamista koskevassa mietinnössään lausuu seuraavaa: »Ehdotus noudattaa sitä periaatetta, että jokainen, jolla mimmoisena hyvänsä on suoranainen etu kunnallisesta yhdistyksestä, on pidettävä kunnan jäsenenä. Epäilemättä on oikein ja kohtuullista, että se, jolla on etua kunnasta, myöskin puolestansa ottaa osaa kunnan tarpeiden täyttämiseen.»¹³⁰ Erittäin selvästi verovelvollisuus kunnan jäsenyyden perusteella tulee esille eräissä v. 1872 valtiopäivien pappissäädyn¹³¹ ja porvarissäädyn¹³² puhujien esittämissä mieliteissa. Jos niinhyvin valtioon kuin kuntaan olisi tässä suhteessa sovellettu yhdenmukaista menettelyä, olisi valtion jäseniksi voitu määritellä myöskin ne juridiset henkilöt ja ulkomaalaiset, jotka ovat valtiolle verovelvollisia, taikka sitten kunnan kansalaisiksi vain ne

¹³⁰ Asiakirjat Valtiopäiviltä 1872 III s. 463.

¹³¹ Presteståndets protokoll vid Landtdagen 1872 III s. 1241 ss.

¹³² Borgareståndets Protokoll vid Landtdagen 1872 III s. 1460 ss.

luonnolliset henkilöt, jotka periaatteessa ovat oikeutettuja ottamaan osaa kunnan tahdonmuodostukseen.¹³³

Tämä menettelyn erilaisuus johtuu siitä, että kunnan jäsenyyden määrittely on historiallinen rudimentti niiltä ajoilta, jolloin kunta käsitettiin enemmänkin osakeyhtiöperiaatteen mukaan toimivaksi taloudelliseksi yhdistykseksi kuin julkisoikeudelliseksi, hallinnolliseksi korporaatioksi.¹³⁴ Kuvaava on tässä suhteessa *Nordströmin* v. 1839 julkaisemassaan teoksessa »Skildring av municipal-författningen i Finland» s. 50 antama kunnallisen vaalioikeuden luonnehtiminen: »Alltså förmögenheten, representerad genom sin ägare, väljer.»¹³⁵ Kunnan jäsenyyden määrittely voimassaolevassa lainsäädännössämme rakentuu tässä kuvatulle aatteelliselle pohjalle.

Tämän käsityskannan muitakin ilmenemismuotoja sisältyy voimassaolevaan kunnallisoikeuteemme. Mainitsemme v. 1898 mka 9 ja 10 §:n säännökset yhtiöiden äänioikeudesta ja taksoitetun kiinteistön tai liikkeen uuden omistajan äänioikeudesta. Nämä säännökset ilmaisevat käsityksen kunnallisesta hallinnosta kuntalaisten yhteisten taloudellisten asiain hallintona, josta määrättiin sen omaisuuden perusteella ja siihen omaisuuteen liittyen, joka otti osaa kunnan aiheuttamien taloudellisten kustannusten suorittamiseen.

Äänioikeuden liittäminen omaisuudesta riippuvaksi voidaan tietenkin johtaa kokonaan toisesta periaatteesta kuin edelläesitetty, nimittäin siitä, että määrätyn omaisuuden omistaminen katsotaan

¹³³ C. A. Öhrnberg v. 1872 valtiopäivien kunnallisvaliokunnan mietintöön liittämissään vastalauseissa lausuu, että kunnan jäsenenä olisi pidettävä ainoastaan ne, joilla kunnassa on »oikea kotonsa ja jotka siellä ovat hengille kirjoitetut», esittäen perusteluna käsitykselleen, että silloin lainsäätäjä olisi, »samalla kuin hän olisi tarpeellista lukua pitänyt kunnan jäsenten velvollisuudesta suorittaa niitä rahamaksuja ja ulostekoja, joita yhteiset tarpeet vaativat, voinut tarpeeksi pitää silmällä kunnan jäsenten velvollisuutta panna taitonsa ja kokemuksensa alttiiksi kunnan asioista keskusteltaissa, sekä heidän velvollisuuttansa vastaan-ottaa ja täyttää ne luottamus-toimet, jotka kunta heille ehkä uskoo». Öhrnberg ei kuitenkaan tahtonut kieltää kunnalta oikeutta verottaa semmoisesta kiinteästä omaisuudesta tai liikkeistä saatavia tuloja, joiden omistaja ei asu kaupungissa, mutta se olisi hänen käsityksensä mukaan voitu saada voimaan lakiin otettavalla erikoissäännöksellä. Asiakirjat III s. 528.

¹³⁴ Ks. mm. *Gierke*, Genossenschaftsrecht I s. 732.

¹³⁵ Samoin *Thulin*, Kommunal rösträtt i Sverige, 1914: Ruotsissa ja Suomessa ei kunnallisoikeuden mukaan henkilö valitse, vaan taksoitettu omaisuus. Vrt. edelleen *Brockhausen*, Die österreichische Gemeindeordnung s. 82: »genau besehen sind es gar nicht die als Gemeindemitglieder bezeichneten Steuerträger, welche das Wahlrecht haben; in Wahrheit sind es die Grundstücke, Häuser und Gewerbe selbst, welche durch die Hand ihrer Besitzer wählen». Ks. myös sama teos s. 108 ss.

todistukseksi yhteisten asioiden hoitamisessa välttämättömästä taidosta ja siveellisestä kunnollisuudesta.¹³⁶ Tämän käsityskannan mukaan omaisuus sellaisenaan, riippumatta sen kulloisenkin omistajan henkilökohtaisista ominaisuuksista, ei ole vaalioikeuden peruste, vaan omaisuuden omistaminen tietää erään kvaliteettivaatimuksen täyttämistä, jonka nojalla henkilölle suodaan oikeus määrätä kunnan yhteisistä asioista. *Hermanson*¹³⁷ näkee v. 1865 kunnallisasetuksen äänioikeusjärjestelyn rakentuvan sille pohjalle, että niillä, jotka maksavat enemmän veroa, on yleensä enemmän intressiä ja taitoa kunnan asioiden hoitamiseen kuin vähävaraisilla, joten äänioikeus on siinä suhteessa annettu kunnan jäsenille. On ilmeistä, että v. 1897 valtiopäivien kunnallisvaliokunnan mietintö teoreettisia pohdintoja sisältäviltä osiltaan perustuu valiokunnan jäsenenä toimineen *Hermansonin* mielipiteisiin. Kun valiokunta mietinnössään (s. 13) lausuu: »Kunta ei suinkaan ole yhtiö, jonka osakkaiden oikeudet riippuvat heidän panoksistaan, vaan yhteiskunta, jolla on itsehallinto-oikeus niiden yleisten tehtävien täyttämiseksi, joita voidaan katsoa yhteisiksi yhteiskunnan jäsenille ja joita varten näiden myötävaikutusta voidaan käyttää sekä mieskohtaisen työn että raha-avun muodossa», on se silminnähävästi syntynyt *Gierken* vaikutuksen alla. *Gierken*hän kirjassaan *Genossenschaftsrecht* I s. 731 s. nimenomaan korostaa sitä, että kunta ei ole talouskunta eikä osakeyhtiöperiaatteelle rakentuva yksityisoikeudellinen juridinen henkilö, vaan julkista tarkoitusta toteuttava yhdyskunta.¹³⁸

Voidaan siis todeta, että lainsäätäjä on eritoten vuoden 1898 kunnallisasetusta valmistaessaan hyväksynyt sen periaatteellisen kannan, että kunta on julkisoikeudellinen yhdyskunta, jossa ei noudateta osakeyhtiöperiaatteen äänivaltaprinsiippiä, vaan jossa kunnan jäsenen henkilöllinen laatu määrää äänioikeuden laajuuden. Mutta tällä kannalla ei lainsäätäjä ole kuitenkaan pysynyt äänioikeussäännösten yksityiskohtaisessa järjestelyssä, vaan on jo mainituissa mka 9 §:n 2 momentissa, jossa äänioikeus myönnetään yhtiöille, ja tässä suhteessa erittäin suurimerkityksisessä 10 §:n 4 momentissa, jonka mukaan kunnassa taksoitetun kiinteistön tai

¹³⁶ Vrt. vv. 1863—64 valtiopäivien talousvaliokunnan mietintö kaupunkien kunnallishallinnon uudelleenjärjestämisestä koskevasta esityksestä, Esitykset II s. 739, ja v. 1897 valtiopäivien kunnallisvaliokunnan mietintö kunnallishallintoa maalla koskevan esityksen johdosta, Asiakirjat Valtiopäivillä 1897 I esit. n:o 6 s. 13.

¹³⁷ *Inhemsk förvaltningsrätt* I s. 278.

¹³⁸ Ks. aliviitettä 68 s. 163 s.

liikkeen uusi omistaja saa määrätyillä ehdoilla käyttää entisen omistajan äänioikeutta, tehnyt kunnallisen äänioikeuden omaisuuden pertinenssioikeudeksi, jota määrättäessä ei ole kiinnitetty huomiota äänestäjän henkilöllisiin ominaisuuksiin, vaan äänioikeus on omaisuuden erottamattomasti liittyvä lisäoikeus.¹³⁹ Nimenomaan mka 10 §:n 4 momentissa on esillä tyypillinen poliittinen reaali oikeus, jossa poliittinen oikeus on sillä tavoin sidottu pysyväiseen omaisuuteen, että oikeus kuuluu omaisuuden kulloisellekin omistajalle.¹⁴⁰

Se seikka, että vielä v. 1917 kunnallislajeissa on säilytetty kunnan jäsenyyden määrittely, mikä sellaisenaan aatteellisesti pohjautuu edellä esitettyyn käsitykseen kunnasta taloudellisena yhteenliittymänä, vaikkakin jäsenten oikeus ottaa osaa kunnan tahdonmuodostukseen on annettu ainoastaan luonnollisille henkilöille kuten valtiossakin, on arvattavastikin johtunut siitä, että tämän määräyksen periaatteelliseen merkitykseen ei ole kiinnitetty riittävää huomiota. Osaltaan on siihen saattanut johtaa myöskin se arvo- ja luonne-erotus, joka on valtion ja kunnan toiminnan välillä. Kun näet on kysymys valtiosta, tulevat — nimenomaan yleisessä katsannossa, joka ei ole voinut olla jättämättä vaikutustaan ainakin lainsäädännön ulkonaiseen muotoon — enemmän etualalle valtion kansalaisten poliittiset oikeudet, kun taas kunnassa ensisijaisesti huomataan kunnan jäsenten velvollisuus vastata kunnallisen toiminnan tuottamista menoista.

Edelläesitettyä käsitystä vastaan, että ainoastaan kunnan luonnolliset jäsenet olisivat oikeutettuja ottamaan osaa kunnan tahdonmuodostukseen ja siis muodostaisivat kunnan inhimillisen perusaineksen, voidaan tehdä se väite, että voimassaolevassa kunnallisoikeudessamme katsotaan äänioikeuden olevan myös muilla kuin luonnollisilla henkilöillä, joten esittämämme kanta kunnan inhimillisestä perusaineksesta kunnan tahdonmuodostajana ei sellaisenaan olisi oikea. Silloin tarkoitetaan sitä hallinnon osaa, jota harjoittaa maalla manttaaliin pannun maan omistajain ja haltijain kuntakokous.¹⁴¹

¹³⁹ Varsin mielenkiintoista valaistusta tämän käsitystavan yleisyydestä ja perusteista saa niistä lausunnoista, joita vv. 1863—64 valtiopäivillä erityisesti talonpoikaissäädystä esitettiin maalaiskuntain kunnallisetuksen käsittelyn yhteydessä. Ks. talonpoikaissäädyn pöytäkirjat vv. 1863—64 valtiopäivillä II s. 195 ss.

¹⁴⁰ Vrt. *Dantscher von Kollesberg*, Die politischen Rechte I s. 99.

¹⁴¹ Tässä käytetään manttaaliin pannun maan omistajain ja haltijain kuntakokouksesta lyhyiden vuoksi nimitystä manttaalikokous. Näin *Ståhlberg*, Maalaiskuntien hallinto s. 394 ss.

20. Vuoden 1898 mka 11 §:n 2 momentin mukaan on asia, joka koskee ainoastaan manttaaliin pantua maata,^{142 143} niiden päätettävä, jotka ovat sellaisen maan puolesta äänivaltaisia.¹⁴⁴ Saman asetuksen 4 §:n mukaan, verr. mkl. 88 §:ään, ratkaistaan tällaiset asiat kuntakokouksessa,¹⁴⁵ jossa äänivaltainen mka 9 §:n 1 momentin mukaan on jokainen kunnan jäsen, mies tai nainen, jolla on Suomen kansalaisen oikeudet ja joka saa hallita itseänsä ja omaisuutensa; joka on velvollinen, sen mukaan kuin erikseen määrätään, maksamaan kunnalle veroa; jolla ei ole useamman kuin viimeksi kulu- neen vuoden kunnallisverot maksamatta; joka ei ole toisen lailli- sesti pestattu palkollinen; ja jonka ei laillisen tuomion mukaan ole katsottava olevan hyvää mainetta vailla. Paitsi näitä luonnollisia henkilöitä on 9 §:n 2 momentin mukaan äänivaltainen kuntakokouk- sessa myös kotimainen yhtiö. 10 §:n 2 momentti osoittaa edelleen, että jakamattomalla pesällä on äänivalta. Saman lainkohdan mukaan tulee yhtiön ja jakamattoman pesän osakkaiden valita edustaja käyttämään yhtiön ja pesän puolesta äänivaltaa.

¹⁴² Tällaisia asioita ovat mm. lainajvästöjen ja siemenrahastojen perustaminen ja hoitaminen (laki lainajvästöistä ja siemenrahastoista ¹⁴/₄ 1934, § 2), maataloudellisten yhdistysten avustaminen (KHO 1928 II 1030 ja 1929 II 2197), liittyminen jäseneksi maataloustuottajain keskusjärjestykseen (KHO ²¹/₃ 1934), mutta eivät sitä vastoin suojelus- kuntien avustaminen (KHO 1926 I 19, II 1779 ym.), suojeluskunnan kannatusyhdistyk- seen jäseneksi liittyminen (KHO 1925 II 158), kansanopistojen avustaminen (KHO 1929 II 619) ja yhteiskoulun avustaminen (KHO 1929 II 619).

¹⁴³ *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 263, mainitsee, että ns. manttaalikokouksissa käsiteltäi- siin ainoastaan manttaaliin pantua maata tai laitoja koskevia asioita. Teitten ja siltain tekemisestä ja kunnossapitamisesta maalla ¹⁶/₁ 1883 annetun asetuksen mukaan oli tientevelvollinen maalla paitsi manttaaliin pantu maa myös verollepannut torpat ja ulkopalstat, teollisuuslaitokset ja kruununpuistot. Tierasitus jaettiin tientevelvollisten kesken manttaalin mukaan, jota varten verollepannuille torpille ja ulkopalstoille, teolli- suuslaitoksille ja kruununpuistoille, joilla ei ole manttaalia, oli määrättävä tiemanttaali. Kun tällä tavoin kaikille tientevelvollisille oli saatu määrätyksi manttaali, jaettiin tierasitus niiden kesken manttaalin perusteella. Vrt. *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto 1 p. s. 818 ss. Tällöin olivat ainoastaan manttaaliin ja »tiemanttaaliin» pannun maan ja laitosten omistajat ja haltijat oikeutettuja erikoiskuntakokouksessa, jossa oli esillä tie- asioita, niistä päättämään. Ks. *Ståhlberg*, m. t. s. 832 s. Kun maan ja laitosten omistajat vapautettiin teiden tekemisestä ja kunnossapidosta maalla ¹¹/₁₀ 1918 annetulla lailla teiden kunnossapitamisesta ja hoidosta, ei sen jälkeen laitoshallintoa ole käytännössä, joten maalaiskunnan manttaalikuntakokouksessa voi olla kyseessä ainoastaan manttaaliin pantua maata, mutta ei enää laitoja koskevia asioita.

¹⁴⁴ Vastavaanlainen säännös sisältyi vuoden 1865 mka 11 §:ään: »Jos semmoiset asiat koskevat ainoastansa manttaaliin pantua maata tai muuta sille vastaavata verolukua, alkoot muut, kuin semmoista maata hallitsevat, niistä neuvotello ja päättävä.»

¹⁴⁵ *Ståhlberg*, Maalaiskuntain hallinto s. 395.

Näiden säännösten mukaan, joiden katsotaan kaikilta osiltaan muuttamattomina olevan edelleenkin voimassa, olisi siis osanotto-oikeus kunnan tahdonmuodostukseen määrätyissä asioissa myöskin muilla kuin luonnollisilla henkilöillä, nimittäin kunnassa manttaaliin pantua maata omistavilla kotimaisilla yhtiöillä ainoastaan manttaaliin pantua maata koskevissa asioissa. Tämä käsitys on kunnallisessa käytännössämme yleisesti vallalla. *Ståhlberg*, Maalaiskuntain hallinto s. 99, 396, 398 ja 400, on myöskin asettunut sille kannalle, että kotimaisilla yhtiöillä on äänioikeus manttaalikokouksissa.¹⁴⁶

Kunnallinen itsehallinto perustuu HM 51 §:n mukaan kansalaisten itsehallintoon. Kansalainen-sanalla HM:ssä on määrätty merkityksensä, joka aina tarkoittaa luonnollista henkilöä. Juridinen henkilö ei voi koskaan olla kansalainen. Juridinen henkilö voi olla kunnan jäsen, mutta valtion kansalainen, niinkuin edellä on osoitettu, enempää kuin kunnankaan kansalainen, kuntalainen, ei juridinen henkilö voi koskaan olla. HM:n säännös, jossa kunnallinen itsehallinto määritellään kansalaisten itsehallinnoksi, on siis periaatteessa asettunut sille kannalle, että tämän itsehallinnon harjoittamiseen saavat ottaa osaa ainoastaan luonnolliset henkilöt.¹⁴⁷

Pääsäännön: kansalaisten itsehallinto, rinnalla on HM 51 §:ssä täytesääntö: niinkuin erityisissä laeissa siitä säädetään. Voidaanko nyt kuitenkin katsoa, että vaikka pääsäännön mukaan kunnan itsehallinnon tulisi olla kansalaisten, s. o. luonnollisten henkilöiden itsehallintoa, täytesäännön nojalla itsehallinto voitaisiin järjestää sillä

¹⁴⁶ *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 263, tosin lausuu, että äänioikeutettuja eivät enää nykyisten kunnallislakien mukaan ole yhtiöt eivätkä yleensäkaan muut kuin luonnolliset henkilöt. Näyttää kuitenkin ilmeiseltä, että *Ståhlberg* ei tällä tarkoita äänioikeutta manttaalikokouksessa, vaan ainoastaan vaalioikeutta kunnallisvaaleissa, minkä voi päätellä siitä, että hän lausuu (m. t. s. 264) kiellettyä olevan äänioikeuden käytön toisen puolesta. Kun äänioikeuden käyttäminen asiamiehen välityksellä on manttaalikokouksessa kiistämättömästi kuitenkin luvallista (niin *Ståhlberg*, Maalaiskuntain hallinto s. 396, 402 ss.), ei *Ståhlberg* näin ollen myöskään yhtiöiden äänioikeudettomuudesta puhuessaan, Yleinen osa s. 263, voi tarkoittaa äänioikeutta manttaalikokouksessa.

¹⁴⁷ Tätä ei voitane selittää sattumanvaraisesti lakitekstiin tulleeksi säännökseksi, sillä se ilmaisee täysin kehitettynä periaatteen, jonka mukaan jo v. 1917 kunnallislait, manttaaliin pantua maata koskevia säännöksiä lukuunottamatta, on laadittu, nimittäin, että kunta ei ole enää sen alueella veroasuorittavaa omaisuutta omistavien tai tuloa saavien luonnollisten tai juridisten henkilöiden yhteenliittymä paikallisen taloushallinnon hoitamista varten yksityisoikeudellisen yhtiön tavoin (*Hermanson*, m. t. s. 277), vaan niinkuin valtio on kansalaisten yhteenliittymä valtiontarkoituksen toteuttamiseksi niin kuntakin on kunnan kansalaisten yhteenliittymä valtion sille antaman julkisen hallintotehtävän toteuttamiseksi.

tavoin, että muutkin kuin luonnolliset henkilöt olisivat siitä oikeutetut päättämään? Näin ei HM:n säännöstä voida tulkita. Se, mitä aikaisemmin olemme esittäneet, että HM 51 §:n pääsäännöllä on ensisijainen asema täytesäännön rinnalla, pitää tältäkin osalta paikkansa. Itsehallinnon käsitteestä voidaan olla eri mieltä, joten pääsääntö sen osalta on huomattavan runsaasti tulkinnoille altis, mutta kansalainen-sanan merkitys on niin riidattomasti selvä ja vakiintunut, että pääsääntö on siltä osalta täysin täsmällinen. Kunnallisen hallinnon tulee rakentua kunnan kansalaisten, s. o. kunnan luonnollisten jäsenten, itsehallinnon pohjalle ja kun tämä säännös sisältyy hallitusmuotoon, ei kuntien hallintoa voida ilman perustuslainsäätämisyjärjestystä muuttaa muiden kuin kunnan luonnollisten jäsenten harjoittamaksi itsehallinnoksi. Mutta samaten täytynee katsoa, että ennen HM:oa voimaansaatu lainsäännös, joka suoraanaisesti on vastakkainen myöhemmin voimaantulleeseen HM:oon otetun, selvästi ilmaistun periaatteellisen oikeussäännöksen kanssa, ei voi olla voimassa HM:n sivulla, varsinkaan kun HM:n toteuttaminen nyt puheenaolevassa tapauksessa ei välttämättä kaipaa erikoislainsäädäntöä. Vuoden 1898 mka 9 §:n 2 momentti samaten kuin sitä vastaava osa 10 §:n 2 momentista on, kun noudatetaan periaatetta »lex posterior derogat priori», katsottava tulleen kumotuksi heinäkuun 17 päivänä 1919 vahvistetulla hallitusmuodolla. Vallitseva käytäntö, jonka mukaan manttaaliin pantua maata omistavat yhtiöt ovat käyttäneet äänivaltaa manttaalikokouksissa, ei näin ollen ole hallitusmuodon mukainen.

21. Tämän tarkastelun jälkeen voimme siis uudistaa sen, mitä edellä lausuiimme kunnan inhimillisestä perusaineksesta kunnan julkisen vallan »kantajana»,¹⁴⁸ kunnan tahdonmuodostuksen ylimpänä suorittajana. Tämä inhimillinen perusaines on kunnan kansalaisten kokonaisuus¹⁴⁹ samalla tavoin kuin se valtiossa on valtion kansalaisten kokonaisuus.

Valtion kansalaisuudesta on HM:ssa ja Suomen kansalaisuutta koskevista erikoislaeissa¹⁵⁰ säännökset, joiden perusteella on kulloinkin todettavissa, kuka on valtion kansalainen. Kunnan kansalaisuudesta ei sitä vastoin ole vastaavanlaisia säännöksiä olemassa,

¹⁴⁸ Kunnan julkisen vallan subjekti on kunta itse, kuten valtiovallan subjekti on valtio. Ks. edellä s. 34 ja *Hermanson*, m. t. s. 275.

¹⁴⁹ *Stier-Somlo*, Veröffentlichungen Heft 2 s. 166.

¹⁵⁰ Ks. s. 168 ss.

joiden puutteessa lainsäännöksiin viittaamalla ei voida selvittää, ketkä kunnan kansalaisten kokonaisuuden muodostavat. Kun lain mukaan on kuitenkin selvillä, kuka on kunnan jäsen, voidaan kunnan kansalaisten summaan päästä siten, että tutkitaan, ovatko kaikki ne kunnan jäsenet, jotka ovat luonnollisia henkilöitä, kunnan kansalaisia, siis kunnan inhimillisen perusaineksen muodostajia.

Silloin on ensiksikin todettava, että yhtä vähän kuin valtion kansaksi voitiin katsoa vaalioikeutettujen taikka valitsijain kokonaisuutta, yhtä vähän voidaan kunnan kansalaisiksi lukea ainoastaan kunnassa vaalioikeutettuja¹⁵¹ taikka vaaleihin osaaottaneita. Mutta kunnan kaikkien luonnollistenkaan jäsenten kokonaisuutta ei voida samastaa kunnan inhimillisen perusaineksen kanssa. Eräässä suhteessa on tarpeen rajoittava määräys. Nimittäin ulkomaalaiset, jotka voivat olla kunnan jäseniä myöskin asuinpaikkansa perusteella kunnassa, eivät voi olla kunnan kansalaisia. Tämä on loogillinen seuraus siitä tarkoitusten samanlaisuudesta, joka on kunnalla ja valtiolla.¹⁵² Henkilö, joka ei ole valtion kansalainen, ei voi olla valtioon kuuluvan kunnan kansalainen. Sen sijaan kaikki ne kunnan jäseniä olevat luonnolliset henkilöt, jotka eivät ole ulkomaalaisia, ovat aineellisiin vaalioikeusedellytyksiinsä katsomatta kunnan kansalaisia, joiden kokonaisuus on kunnan inhimillinen perusaines.¹⁵³

Se ero, jonka olemme edellä tehneet kunnan kansalaisen ja kun-

¹⁵¹ Vertauksen vuoksi lieene paikallaan mainita, että Saksan uudessa kunnallisjärjestyksessä (30/1 1935) tehdään ero kunnan asukkaana («Einwohner») ja kunnan kansalaisen («Bürger») välillä. Kunnan kansalaisia ovat ainoastaan ne kunnan asukkaat, jotka täyttävät laissa säädetyt edellytykset. Niihin kuuluu mm. 25 vuoden ikä, yhden vuoden kestänyt asuminen kunnassa ja kansalaisluottamus. Ks. tarkemmin mm. *Köttgen*, *Verwaltungsarchiv* XXXIV s. 133 ss. — Kun kunnan kansalaisetkin ovat vailla osanotto-oikeutta kunnan tahdonmuodostukseen, on erona näiden eri kategoriain välillä ainoastaan erilaiset velvollisuudet kuntaa kohtaan.

¹⁵² Vrt. Betänkanden 1859 s. XV.

¹⁵³ Sitä kantaa seuraten, että kansaan juridisessa mielessä kuuluvat myöskin tulevat sukupolvet, jonka *Hermanson* on esittänyt (*Om Finlands ständer* s. 96 s. ja *Anleckningar* s. 133; ks. edellä s. 37 aliv. 9), hän myöskin on omaksunut sellaisen käsityksen, että kuntaa eivät muodosta ainoastaan ne, jotka määrättyllä hetkellä asuvat sen alueella taikka muuten siihen laillisesti kuuluvat, vaan että kunta on jatkuva, myöskin ne käsittävä yhdistys, jotka tulevaisuudessa siihen tulevat kuulumaan (*Inhemsk förvaltningsrätt* I s. 254 s.) — Jos tämä ajatus supistuisi eettilliseen vaatimukseen, että kunnan (samaten kuin valtionkin) toiminnassa tulee ottaa huomioon tulevat sukupolvet ja välttää »meidän jälkeemme vedenpaisumus»-opin toteuttamista, ei sitä vastaan voisi olla mitään huomauttamista. Mutta kun »tulevat sukupolvet» ulotetaan juridisen käsitteen määrittelyyn piiriin, silloin on siirrytty alueelle, jossa niitä ei voida käyttää. Vrt. *O. Mayer*, *Festgabe für Paul Laband* I s. 51 s.

nan jäsenen välillä, tulee esiin siinä erilaisessa asemassa, jossa kunnan jäsenet ja kunnan kansalaiset ovat kunnassa. Kunnan jäsenyys tuottaa ensi sijassa erinäisiä taloudellisia etuja ja velvollisuuksia, oikeuden käyttää kunnan laitoksia ja toimenpiteitä¹⁵⁴ sekä velvollisuuden maksaa kunnalle veroja. Kunnan kansalaisuus taas näiden lisäksi tuottaa tiettyjä poliittisia¹⁵⁵ oikeuksia, kelpoisuuksia, vieläpä velvollisuuksiakin, oikeuden ottaa osaa kunnan tahdonmuodostukseen, kelpoisuuden tulla valituksi kunnan luottamustehtäviin sekä velvollisuuden ottaa vastaan kunnassa luottamustehtäviä.

Vuoden 1898 mka 4 §:n mukaan maalaiskunta käyttää päättämivaltaansa kuntakokouksessa taikka valitsemainsa kunnanvaltuusmiesten kautta.¹⁵⁶ Tästä lainkohdasta on enää voimassa v. 1917 mkl:n jälkeen manttaaliin pannun maan osalta kuntakokous (mkl. 88 §). Se on äänivaltaisten manttaaliin pannun maan omistajain ja haltijain taikka heidän laillisten asiamiestensä¹⁵⁷ yhteinen kuntakokous, jolla on oikeus päättää niistä kunnan talous- ja järjestysasioista,¹⁵⁸ jotka koskevat ainoastaan manttaaliin pantua

¹⁵⁴ Vrt. mm. *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 260, Maalaiskuntain hallinto s. 78 s.; *Hermanson*, *Inhemska förvaltningsrätt* I s. 267.

Ks. ^{15/4} 1921 annetun oppivelvollisuuslain 10 §, sellaisena kuin se on muutettuna lailla ^{17/12} 1932: »Lapsen huoltaja, olkoopä hän Suomen kansalainen tai ei, saa maksutta käyttää oppivelvollisuusiässä olevaa lasta — — — sen piirin koulussa, jossa huoltaja asuu tai työansiolalla oleskelee.» Oikeus käyttää kunnan laitoksia ulottuu ulkomaalaiseen kunnan jäseneseen, mutta myös sellaiseen henkilöön, joka ei ole kunnan jäsen, vaan oleskelee esim. tilapäisesti työansiolalla kunnassa. Oppivelvollisuuslain 10 §:n 2 momentin mukaan, siihen saakka kunnes sanottu momentti poistettiin ^{18/11} 1929 annetulla lailla, oli vieraassa kunnassa lapselle annettu opetus korvattava sen kunnan, jossa lapsen huoltaja oli asuinpaikkansa perusteella verovelvollinen. Tämän lainkohdan tarkoittama koulunkäyntikustannusten sitominen verovelvollisuuteen ja siten kunnan jäsenyyteen, oli sen periaatteen mukainen, että kunnan jäsenyys, jonka nojalla henkilö on oikeutettu käyttämään kunnan laitoksia, aiheuttaa kunnalle velvollisuuden vastata jäsentensä toisille kunnille tuottamista kustannuksista. Vertauskohdan tässä suhteessa tarjoaa köyhäinhuoltolaki, jonka mukaan kunnan velvollisuus vastata köyhäinhoidon kustannuksista on rajoitettu niihin henkilöihin, joilla on kunnassa kotipaikka-oikeus. ^{17/3} 1879 annetun vaivaishoitoasetuksen 1 §:n mukaan kunnan velvollisuus vaivaishoidon antamiseen oli rajoitettu suorastaan kunnan omiin jäseniin.

¹⁵⁵ Vrt. *Brockhausen*, *Die österreichische Gemeindeordnung* s. 63.

¹⁵⁶ Vastaavanlainen säännös oli vuoden 1865 mka 4 §:ssä.

¹⁵⁷ Vuoden 1898 mka 10 ja 12 §.

¹⁵⁸ *Ståhlberg*, *Maalaiskuntain hallinto* s. 56, lausuu, että manttaalikokouksen asiat eivät olisi »varsinaisia, kunnallislain mukaan käsiteltäviä yhteisiä kunnallisasiaita». Manttaalikokouksen asiat voidaan erottaa varsinaisista kunnallisasiista käsittelevän perusteella, mutta asiasisällön puolesta ne ovat manttaaliin pannun maan yhteisiä talous- ja järjestysasioita.

maata. Kun kuntakokous, jossa on välittömästi saapuvilla äänivaltasäännösten perusteella kvalifioitu kunnan inhimillinen perusaines, manttaaliin pannun maan omistajat ja haltijat, päätöksellään ilmituo kunnan tahdon, on manttaalikokous kunnan toimielin, joka johtaa asemansa suorastaan kunnan perussäännöksistä eikä ole riippuvaisuusasemassa mistään muusta toimielimestä. Siten se on kunnan välitön representatiivinen toimielin asioissa, jotka koskevat ainoastaan manttaaliin pantua maata. Sen sijaan kunnan manttaaliin pannun maan omistajain ja haltijain toimielin ei kuntakokous ole, sillä se, niinkuin kansanäänestykseen kutsutusta kansasta olemme aikaisemmin esittäneet, on nämä omistajat ja haltijat itse, mikä seikka tässä onkin hyvin näkyvissä, kun manttaalikokouksessa holhooja saa äänestää holhouksenalaisen puolesta.¹⁵⁹

22. Ennen kuin kuitenkaan jatkamme esitystämme, on meidän hieman yksityiskohtaisemmin kosketettava kysymystä manttaaliin pannun maan omistajain ja haltijain kuntakokouksen suhteesta maalaiskuntaan. Vaikka asian perusteelliseen pohdintaan ei tässä ole tilaa eikä tilaisuutta, on loppupäätelmän tekemiseksi representatiivisesta toimielinesdustuksesta kunnan tahdonmuodostuksessa kuitenkin tarpeen selvittää edellisessä jo lausuttu käsitys manttaalikuntakokouksen asemasta maalaiskunnassa. Tämä on senkin vuoksi tähdellistä, että oikeuskäytännössä on tästä asiasta ilmennyt epätietoisuutta ja epäjohtonmukaisuutta.

Kun kunnallishallintomme vuoden 1865 mka:lla uudistettiin nykyaikaiselle pohjalle, oli eräs sen aikaansaamista huomattavimmista muutoksista se, että kunnan asioiden päättämisoikeus irrotettiin maanomistuksesta, johon se sitä ennen oli periaatteellisesti kuulunut,¹⁶⁰ ja tehtiin kunnallisesta verovelvollisuudesta riippuvaksi. Kun tätä muutosta maamme oloihin katsoen, jos se johdonmukaisesti koko laajuudessaan olisi viety perille, kenties olisi voitu pitää liian jyrkkänä, haluttiin Ruotsissa helmikuun 26 päivänä 1817 annetun pitäjänkokouksia ja kirkkoneuvostoa koskevan asetuksen sekä vuoden 1862 kunnallishallintoa koskevan asetuksen mukaan säilyttää määrätty yksinomaan maata koskevat ja siis yksinomaan maan omistajia intresseeraavat yhteiset asiat maan omistajien ratkaistavaksi. Se kävi päinsä siten, että ainoastaan manttaaliin pantua maata koskevat asiat erotettiin pois yleisen kuntakokouksen toimi-

¹⁵⁹ Vuoden 1898 mka 10 § 1 mom.

¹⁶⁰ Ks. mm. *Schalling*, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1927 s. 28 erit. aliv. 2.

vallan piiristä ja ne annettiin sellaisen erikoiskuntakokouksen ratkaistavaksi, johon sai ottaa osaa ainoastaan manttaaliin pannun maan omistamisen tai hallitsemisen perusteella, siis ainoastaan manttaaliin pannun maan omistajat ja haltijat. Muut kunnalliset asiat sen sijaan käsitteli ja ratkaisi kuntakokous. Vuoden 1865 mka:lla ei siis perustettu erityisiä manttaalikuntia, jotka erikoiskuntina olisivat olleet itsenäinen oikeussubjekti maalaiskunnan ohella samalla tavoin kuin maalaiskunta tuli itsenäiseksi oikeussubjektiksi seurakunnan ohella. Kysymyksessä oli ainoastaan maalaiskunnan hallinnon järjestäminen sellaiseksi, että maalaiskunnalle luotiin kaksi päättävää elintä, kaksi kuntakokousta, joilla kummallakin oli oma toimipiirinsä.¹⁶¹ Niinpä sanotaankin vuoden 1865 mka 4 §:ssä: »Kunta maalla käyttää päättämisoikeuttansa kuntakokouksessa tai valitsemain kunnan valtuusmiesten kautta.» Tämä sama järjestely on voimassa vuoden 1898 mka:ssa. Vuoden 1917 mkl. 4 §:ssä sitä vastoin ei mainita kuntakokousta maalaiskunnan päättävien toimielinten joukossa, mutta tämä puutteellisuus käy ymmärrettäväksi, kun muistetaan, että niinhyvin vuoden 1908 kunnalliskomitean mietintöön kuin myöskin vuoden 1917 I valtiopäivien kunnallisvaliokunnan mietintöön sisältyi erityinen luku »manttaaliin pantua maata ja laitoksia koskevain asiain käsittelemisestä», minkä vuoksi näissä ehdotuksissa kuntakokous, jota koskevat säännökset sisältyivät omaan lukuunsa, oli jätetty 4 §:stä pois. Kun kuitenkin vuoden 1917 I valtiopäivien suuri valiokunta poisti manttaaliin pantua maata ja laitoksia koskevan luvun ehdotuksestaan, minkä eduskunta sitten hyväksyi,¹⁶² ja jonka johdosta mkl. 88 § sai nykyisen asunsa, ei mkl. 4 §:ään kuitenkaan tehty tämän tärkeän muutoksen aiheuttamaa korjausta, joten se on nyt voimassa-olevassa laissa asialliselta sisällöltään epätäydellinen ja ristiriidassa mkl. 88 §:n kanssa. Joka tapauksessa on todettava, että suuri valiokunta ja eduskunta palauttivat manttaaliin pantua maata kos-

¹⁶¹ Näin *Ahava*, Maalaiskunta 1925 s. 54 ss. ja Maalaiskunta 1926 s. 80 s.

¹⁶² »Manttaaliin pantua maata ja laitoksia koskevain asiain käsittelyn säännösteleminen sille uudelle pohjalle, jolle Eduskunnan hyväksymä maalaiskuntain kunnallislaki rakentuu, olisi vaatinut enemmän aikaa kuin kunnallisen lainsäädännön uudistamisen yhteydessä siihen nyt on ollut käytettävänä. Mainittujen asiain käsittely jää lakiehdotuksen 88 §:n mukaan sen vuoksi pääasiassa tähänastisen lainsäädännön varaan. Tälläkin alalla olisi kuitenkin saatava aikaan nykyolojen vaatima uudistus. Eduskunta pitää sen vuoksi suotavana, että Hallitus valmistuttaisi Eduskunnalle ensi tilassa annettavaksi esityksen myöskin mainittujen asiain käsittelyn uudistamisesta.» (Valtiopäivät 1917 Asiakirjat V. 1, Eduskunnan lakiehdotus, Eduskuntaesitysmiet. N:o 5 s. 9.)

kevain asiain käsittelyn vuoden 1898 mka:n pohjalle, ja vuoden 1898 mka on siltä osalta voimassa. Väärinkäsitysten välttämiseksi lieene sentään syytä huomauttaa, että vuoden 1917 I valtiopäivien kunnallisvaliokunnan miehinnönkään mukaan ei olisi perustettu erityisiä manttaalikuntia, vaan manttaalikuntakokouksen asema maalaiskunnan toimielimenä olisi pysynyt ennallaan. Sen todistaa koko se luku, joka manttaaliin pantua maata ja laitoksia koskevain asiain käsittelemisestä oli hyväksytty, ja nimenomaan lakiehdotuksen 68 §:n 3 momentti osoittaa, että manttaalikuntakokous ei ollut tarkoitettu itsenäisen kunnan, itsenäisen oikeussubjektin toimielimeksi, vaan oli maalaiskunnan toimielin, joka, paitsi asiallisessa suhteessa tehtäväpiirissään rajoitettuna, saattoi olla myöskin alueellisesti rajoitettu. Mainittu 68 §:n 3 momentti kuului nimittäin seuraavasti: »Jos sellainen asia koskee yksinomaan jossakin kunnan osassa olevaa maata ja laitoksia, niin ottakoot sen käsittelyyn osaa ainoastaan ne, jotka siinä piirissä sellaista maata tai laitoksia hallitsevat.»¹⁶³

Mainitsimme edellä, että oikeuskäytännössä on esiintynyt epätietoisuutta ja epäjohtonmukaisuutta manttaalikokouksen asemasta maalaiskunnassa. Tarkoitamme niitä lukuisia riitoja, joita on käyty kunnallisten lainajyvästöjen omistus- ja hallintaoikeudesta. Sekä KKO että KHO ovat käsitelleet maalaiskunnan kunnanvaltuuston ja manttaaliin pannun maan omistajain ja haltijain kuntakokouksen välisiä, lainajyvästäjä koskevia riitaisuuksia, KKO yksityisoikeudellisena riitana lainajyvästön omistus- ja hallintaoikeudesta,¹⁶⁴

¹⁶³ 21/3 1862 annetussa Ruotsin maalaiskuntain kunnallisasetuksessa kuului 10 § seuraavasti:

»I öfverläggningar och beslut, som angå ärenden, gemensamma för hela kommunen, deltaga samtliga röstberättigade; men i öfverläggningar och beslut öfver ärenden, som angå endast i mantal satt jord, må ej andra taga del än de, som sådan jord innehafva.»

Hagman, Sveriges kommunallagar s. 52, kertoo Ruotsin valtiopäivien yleisen valitus- ja talousvaliokunnan vuonna 1859 esittäneen v. 1843 pitäjänkokousasetuksessa olevan vastaavanlaisen säännöksen poistamista, koska »utskottet trodde det råttta vara, att alla kommunens ordnings- och hushållningsangelägenheter utan någon klasssplittring handlades af kommunens samtliga röstberättigade medlemmar och att härigenom bäst befördrades den endräkt och inbördes samverkan till ömsesidigt gagn, som för en sann kommunalanda vore af så hög vikt». Tästäkin lieene helppo huomata, että kysymys ei todellakaan ole ollut kahdesta itsenäisestä rinnakkaisesta kuntamuodostuksesta, vaan järjestelystä, jonka mukaan kunnalliset asiat jaettiin kahteen ryhmään ja kummallekin niistä määrättiin erilainen päättämistapa.

¹⁶⁴ Julkaisemme alla selonteon kahdesta KKO:ssa ratkaistusta asiasta:

Laukaan kunnan manttaaliin pannun maan omistajat ja haltijat olivat Laukaan

KHO taas saman maalaiskunnan eri toimielinten välisenä kompetenssiriitana.¹⁶⁵ Kun tarkastelemme aliv. 164 esitettyjä KKO:n

KO:ssa vaatineet, että koska Laukaan kunta oli ³⁰/₁ 1924 oikeudettomasti ottanut haltuunsa ensinmainittujen perustaman ja omistaman lainajyvästön, kunta velvoitettaisiin manttaaliin pannun maan omistajille luovuttamaan sanottu jyvästö. KO ²²/₁₀ 1927 lausui selvitettyksi, että omistusoikeus sanottuun jyvästöön kuului manttaaliin pannun maan omistajille ja haltijoille sekä sen vuoksi velvoitti kunnan näille luovuttamaan jyvästön. Vaasan HO ⁴/₄ 1928: ei muutosta. KKO ⁸/₂ 1929: koska Laukaan kunnan manttaaliin pannun maan omistajat ja haltijat olivat pitäjänkokouksessa ¹⁴/₇ 1805 tekemänsä päätöksen mukaan Laukaan pitäjään perustaneet k.o. lainajyvästön ja sitä sen jälkeen hoitaneet sille vahvistettujen ohjesääntöjen nojalla, minkä vuoksi ja kun mainittu jyvästö niin ollen kuului Laukaan kunnan manttaaliin pannun maan omistajille ja haltijoille, KKO jätti jutun sen lopputuloksen varaan, jonka HO:n tuomio käsitti (KKO 1928 Tiedonantoja 89).

August Tuominen ym. Perniön kunnan lainajyvästön osakkaina olivat Perniön KO:ssa lausuneet, että sitten kuin Perniön pitäjän tilanomistajat olivat päättäneet perustaa lainajyvästön, ³¹/₇ 1783 annetulla kunink. päätöksellä oli vahvistettu tälle lainajyvästölle ohjesääntö, jonka mukaan kaikkien Perniön pitäjän talojen omistajien tuli ottaa osaa jyvästön perustamiseen sekä manttaaliin pannun maan omistajille oli pidätetty ikuisiksi ajoiksi häiritsemätön oikeus omistaa ja hallita siten perustettavaa lainajyvästöä ja sen varoja. Myöhemmin Perniön kunnanvaltuusto oli laatinut puheenaolevalle lainajyvästölle ohjesäännön, jonka Turun ja Porin läänin maaherra oli ²⁶/₂ 1921 vahvistanut ja jonka mukaan sanottu lainajyvästö oli oleva Perniön emäseurakuntaan kuuluvien kuntalaisten oma, ja valtuusto oli myöhemmin erottanut manttaaliin pannun maan omistajat jyvästön hallinnasta. August Tuominen ym. olivat vaatineet, että Perniön kunta velvoitettaisiin heti luovuttamaan lainajyvästön varat Perniön pitäjän manttaaliin pannun maan omistajille sekä korvaamaan manttaalikunnalle ne varat, jotka kunta hallintaaikanaan oli jyvästön varoista käyttänyt omiin tarkoituksiinsa. Perniön kunnan väitettävä, että asia ei ollut oikeusasia, KO antoi ¹⁷/₃ 1931 väitteestä lausuntonsa; ja koska kanne perustui siihen, etteivät edellämainitut maaherran lainajyvästölle vahvistamat säännöt, joiden mukaan jyvästö kuului Perniön kuntalaisille, olisi laillisella tavalla syntyneet, ja kun asia sen ohessa koski julkisen yhdyskunnan taloutta, niin KO oikeudenkäymiskaaren 10 luvun 26 §:n nojalla jätti kanteen tutkittavaksi ottamatta. Turun HO ¹⁹/₁₀ 1931 lausui katsovansa, että kun riita siitä, kumpaaako edellämainituista ohjesäännöistä oli pidettävä laillisesti pätevänä, oli julkisoikeudellista laatua sekä siis hallintoviranomaisten eikä tuomioistuimen ratkaistava, HO jätti KO:n lopputuloksen voimaan. KKO ⁸/₂ 1932: koska kanne koski omistus- ja hallintaoikeutta kysymyksessä olevaan lainajyvästöön ja siis yksityisoikeudellista oikeussuhdetta, eikä alempien oikeuksien niin ollen olisi pitänyt vetäytyä tutkimasta asiaa, KKO harkitsi oikeaksi, kumoten oikeuksien päätökset, palauttaa jutun KO:teen (KKO 1932 Tiedonantoja 40).

Kun asia tuli uudelleen KO:ssa esille, KO hylkäsi kanteen. Turun HO katsoi, että lainajyvästö kuului Perniön kunnan manttaaliin pannun maan omistajille, jonka vuoksi HO, kumoten KO:n päätöksen, velvoitti Perniön kunnan luovuttamaan jyvästön varoineen Perniön kunnan manttaaliin pannun maan omistajille. KKO ²⁷/₁₁ 1933: ei muutosta (KKO 1933 Tiedonantoja 475).

¹⁶⁶ Ks. mm. KHO 1925 II 4, 1928 II 2479, 1927 I 32 sekä Maalaiskunta 1925 s. 53 ss. mainitut tapaukset.

Samanlainen käräjähuonetta koskeva riita on ratkaistu KHO:ssa, ks. KHO 1926 II 296.

oikeustapauksia sen johtopäätöksen valossa, minkä olemme edellä saaneet manttaaliin pannun maan omistajain ja haltijain kuntakokouksen asemasta, niin huomaamme, että näissä riitajutuissa ovat asianosaisina olleet saman kunnan, saman oikeussubjektin kaksi toimielintä, s. o. kunta on ollut siviilioikeudellisessa oikeudenkäynnissä itsensä kanssa.¹⁶⁶ Mutta siviiliprosessissa tulee asianosaisten olla eri oikeushenkilöitä, sillä siviiliprosessille on olennaista, että siinä on kaksi asianosaista (ns. kahden asianosaisen periaate, »Zweiparteienprinzip»)¹⁶⁷. Selostettavanamme olevissa tapauksissa tätä periaatetta ei ole toteutettu, joten yhden ja saman maalaiskunnan kunnanvaltuuston ja manttaaliin pannun maan omistajain ja haltijain kuntakokouksen välinen riita lainajyvästöstä ei olisi voinut joutua yksityisoikeudellisenä riita-asiana oikeustietä ratkaistavaksi. Riita paremmasta oikeudesta lainajyvästöön on saman juridisen henkilön kahden eri toimielimen välinen kompetenssi-riita. Se ei koske lainajyvästön omistusoikeutta, vaan sen hallintoa, se ei ole yksityisoikeudellinen, vaan julkisoikeudellinen asia. Näistä syistä sellainen asia on ajettava hallinto-oikeudellisen lainkäytön järjestyksessä.¹⁶⁸

23. Maalaiskunnalla niissä asioissa, jotka koskevat ainoastaan manttaaliin pantua maata, ei ole muuta representatiivista edustuselintä kuin manttaalilikokous. Siltä osalta maalaiskunnan representatiivinen edustus siis rakentuu yksinomaan välittömälle representaatiolle. Ei-representatiivisena toimielimenä maalaiskunnalla myös niissä asioissa, jotka koskevat ainoastaan manttaaliin pantua

¹⁶⁶ Vrt. esitystä juridisen henkilön toimielimen oikeusluonteesta tämän kirjan II luvun 1 jaksossa.

¹⁶⁷ Ks. *Wrede*, *Finlands gällande civilprocessrätt* I s. 177; *Granfelt*, *Den materiella processledningen* s. 17; *Tarjanne*, *Asianosaisseuraanto* s. 67.

¹⁶⁸ *Ståhlberg* ei ole täysin selvästi lausunut mielipidettään siitä, mikä on manttaalikuntakokouksen oikeudellinen asema maalaiskuntaan nähden. Se esitys manttaalikuntakokouksesta, joka tavataan Maalaiskuntain hallinnossa s. 394 ss. näyttäisi pikemminkin viittaavan siihen, että *Ståhlbergin* käsityksen mukaan on olemassa maalaiskunnasta erillinen ja itsenäinen erikoiskunta, manttaalikunta. »Manttaaliin pannun maan ja laitosten omistajat ja haltijat muodostavat 1898 vuoden kunnallisasetuksen mukaan kussakin maalaiskunnassa tavallaan erikoiskunnan, joka erikoisessa kokouksessa käsittelee mainitunlaista maata ja laitoksia koskevia asioita . . .» (s. 394). Sitä vastoin esitys Yleisessä osassa s. 264 voitaisiin lukea niin kuin *Ståhlberg* siinä hyväksyisi yhden yhtenäisen kunnan, maalaiskunnan, jonka määrättyt asiat käsitellään manttaaliin pannun maan omistajain ja haltijain kuntakokouksessa.

maata, on maalaiskunnan täytäntöönpanohallintoa varten valittu kunnallislautakunta.

Muita välittömiä representatiivisia toimielimiä kuin manttaalikokous maalaiskunnissa^{168a} ei kunnassa ole, kun maaliskuun 27 päivänä 1919 annetulla lailla kumottiin sekä mkl. 6 että kkl. 6 luku kunnallisesta kansanäänestyksestä, ja pormestarin ehdottamis- sekä neuvosmiesten ja maistraatinsihteerien valitsemisoikeudesta marraskuun 19 päivänä 1927 annetulla lailla lakkautettiin raastuvankokoukset kaupungissa.

24. Mkl. 4 ja kkl. 4 §:n mukaan käyttää kunta päättämisvaltaansa kunnan valtuuston ja kuntain edustajain kokouksen kautta. Kunnallishallinnossamme on tältä osalta, s. o. kaupunkikunnissa kokonaisuudessaan ja maalaiskunnissa kaikissa muissa asioissa paitsi niissä, jotka koskevat ainoastaan manttaaliin pantua maata, voimassa välillisen representatiivisen toimielinedustuksen periaate. Kuitenkin on ainoastaan kunnanvaltuusto representatiivinen toimielin, kun sen sijaan kuntain edustajain kokous on ei-representatiivinen toimielin. Vaikka kuntain edustajain kokouksen päätösvallassa onkin asioita, jotka, jolleivät ne olisi kuntien yhteisiä, olisivat kunnanvaltuuston päätettäviä, ja vaikka voitaisiin katsoa, että kuntain edustajain kokous mkl. 4 ja kkl. 4 §:ssä olevan rinnastuksen perusteella olisi katsottava johtavan asemansa suorastaan kunnan perussäännöstä, on se kuitenkin ei-representatiivinen toimielin sen riippuvaisuusaseman vuoksi, jossa kuntien edustajat siinä ovat, kunta kun mkl. 35 §:n 4 momentin ja kkl. 53 §:n mukaan on oikeutettu peruuttamaan edustajalleen antamansa valtuutuksen.

Kunnan ainoa välillinen representatiivinen toimielin, kunnanvaltuusto, valitaan vaaleilla, jonka suorittaminen on kunnan inhimillisen perusaineksen tehtävänä. Sen nojalla, mitä edellä valtion toimielinedustusta koskevan selonteon yhteydessä esitimme, ei vaaleihin kutsuttua ja osaaottavaa kunnan inhimillistä perusainesta ole katsottava kunnan toimielimeksi, koska se ei ilmituo kunnan tahtoa,¹⁶⁹ vaan suorittaa ainoastaan teknillisen aputoimenpiteen tämän tahdon luoja ja ilmaisijan luomiseksi. Vaaliin kutsutut kunnan kansalaiset ovat kunnan inhimillinen perusaines toimivana ja sen tehtävän toteuttavana, joka sille kunnan perussäännössä on

^{168 a} Kauppalassa ei ole olemassa manttaalikokousta. *Tammiö*, Suomen Kunnallislehti 1929 s. 86 ss.

¹⁶⁹ Toisin *Stier-Somlo*, Veröffentlichungen Heft 2 s. 166 ja *Helbritz*, Grundriss s. 31.

annettu.¹⁷⁰ Vaalilla valittu valtuusto sen sijaan on niinhysin kunnan kuin myöskin kunnan kansalaisten toimitin.¹⁷¹

25. Samalla kuin olemme selvittäneet kunnallisen representatiivisen toimielinedustuksen Suomen lain mukaan, olemme päässeet kunnallisen itsehallinnon tarkastelussa niin pitkälle, että voimme koota esittämämme tunnusmerkit määritelmäksi. Kun käytämme hyväksemme aikaisemmin itsehallinnosta esittämämme määritelmää ja pidämme itsehallintoa sen nojalla tiettyä käsitteenä, saamme kunnasta seuraavan määritelmän:

Kunta on itsehallinnollinen alueyhdyskunta paikallista laatua olevien yhteistehtävien suorittamiseksi,

jonka tehtäväpiiri on periaatteessa totaalinen;

jonka valtiolta saama julkinen valta on rajoitettu kunnan alueeseen;

jonka jäsenyys on pakollinen; ja

jonka representatiivinen toimielinedustus on niin organisoitu, että jollei kunnan välittömänä representatiivisena toimielimenä toimi sen inhimillinen perusaines itse, niin tämä perusaines suorittaa välillisen representatiivisen toimielimen asettamisen vaalilla.^{171 a}

¹⁷⁰ Vaaliin osaaottavien kunnan kansalaisten asema, ei kunnan toimielimenä vaan kunnan inhimillisenä perusaineksena, tulee havainnollisesti esille, kun tutustumme vuoden 1898 mka 32 §:ään ja vuoden 1865 mka 31 §:ään. Niissä pidettiin eräät asiat sellaisissakin kunnissa, joissa kuntakokous oli valinnut kunnanvaltuuston, kuntakokouksen päätettäväksi. Tästä voidaan huomata, kuinka valtuuston vaali ei sinänsä ollut kunnan tahdon ilmaus, vaan sitä oli vasta joko valtuustossa tai kuntakokouksessa tehty päätös.

¹⁷¹ Vrt. s. 49. Lienee paikallaan panna merkille, kuinka suuri, vieläpä lainsäädännöllisen terminologian alalle ulottuva ero yleisessä katsannossa on valtion ja kunnan edustuksen välillä, vaikka ne oikeusluonteeltaan tässä suhteessa ovat täysin samanlaiset. Kansaneduskuntaa, kuten sen nimikin osoittaa, pidetään ensisijaisesti kansan toimielimenä ja valtion toimielimeksi se havaitaan vasta toisessa sijassa. Kunnanvaltuustoa taas, kuten sen nimikin osoittaa, pidetään ensisijaisesti kunnan toimielimenä, ja vasta toissijaisesti tulee esille sen luonne kuntalaisten toimielimenä. Kuitenkin se on kuntalaisten valitsema samalla tavalla kuin kansaneduskunta on kansalaisten valitsema, vieläpä kunnanvaltuusto meillä voimassaolevien vaalisäännösten mukaan (vaalioikeusikäraja on kunnallisvaaleissa 21 vuotta, kun se valtiollisissa vaaleissa on 24 vuotta) on lähempänä kunnan kansalaisten kokonaisuutta kuin kansaneduskunta valtion kansalaisten kokonaisuutta.

^{171 a} Vrt. englantilaisen kunnallishallinnon käsitettä »local auctority», jolla on kaksi tunnusmerkkiä: demokraattisesti valitun määrätyllä alueella pätevän edustus- ja hallintoelimen olemassaolo ja tämän elimen oikeus paikallisten verojen asettamiseen. *Schüle*, m. t. s. 86.

26. Käsilläolevan tutkimuksen aiheena on kunnallinen vaali-oikeus Suomen lain mukaan. Näin ollen jää käsittelyn ulkopuolelle kunnallinen äänioikeus, mikäli sillä tarkoitetaan maalaiskunnan jäsenen osanotto- ja äänestys-oikeutta manttaalikuntakokouksessa.¹⁷²

¹⁷² Vrt. *Reuterskiöldin* (Föreläsningar III. 1 s. 158 s.) jako, jonka mukaan rösträtt («för de därtill behörige makt att, efter skedd pålysning, inför vederbörlig myndighet i viss stadgad form afgiva en till sitt innehåll fritt bestämd viljeförklaring i afseende å det ärende, som genom pålysningen framställts till afgörande genom omröstning») voi ilmetä kahdessa muodossa, nimittäin

a) voteringsrätt'inä, jolla ymmärretään «den form af rösträtt och röstningsrätt, som innebär uttryckande af bifall till eller afslag å ett eller flera under omröstning ställda förslag» (s. 159); ja

b) valrätt'inä, jolla ymmärretään «den form af rösträtt, som innebär viljeförklaring angående persondesignation vid viss under omröstning ställd organtillsättning» (s. 160 s.).

Vastaava jako esiintyy *Duttweilerilla* (*Das Stimmrecht in der Schweiz* s. 1 s.): äänioikeus laajemmassa mielessä: a) äänioikeus (*Stimmrecht*), b) vaali-oikeus (*Wahlrecht*).

Suomalainen hallinto-oikeudellinen kielenkäyttö ei tee eroa äänioikeuden ja vaali-oikeuden välillä. Ks. mm. *Ståhlberg*, *Maalaiskuntain hallinto* s. 843. Tästä myöskin *Kekkonen*, *Lakimies* 1931 s. 85 ss.

III LUKU.

VAALI KUNNAN TAHDONMUODOSTUKSEN KEINONA.

1. Olemme edellä toimitelmistä yleensä ja kunnan toimitelmistä erityisesti puhuessamme kiinnittäneet miltei yksinomaisesti huomiomme toimitelimeen objektivoituna instituuttina. Nyt siirrymme käsittelemään toimitelinedustuksen sitä subjektiivista puolta, joka käsittää kysymyksen objektivisen toimitelimen täyttämisestä fyysillisillä »kantajilla».¹

Kun pysymme voimassaolevan kunnallisoikeutemme puitteissa, voimme todeta, että milloin kunnan inhimillinen perusaines toimii kunnan toimitelimenä (manttaaliin pannun maan omistajain ja haltijain kuntakokous, mka 9 §), silloin on kunnan toimitelin *ex lege* olemassa, se on vain organisoitava toimivaksi. Sitä vastoin niissä tapauksissa, joissa toimitelimen fyysillinen »kantaja» on erikseen luotava, tapahtuu representatiivisen toimitelimen asettaminen vaalilla, s. o. vaali on keino, jolla objektivoitu toimitelin varustetaan fyysillisellä »kantajalla». Kun kunta voi suorittaa tahdonmuodostuksensa ja -ilmaisunsa ainoastaan toimitelintensä kautta, tulee vaalista, jolla representatiivinen toimitelin täytetään, kunnan tahdonmuodostuksen keino ja kunnan tahdonmuodostajan luomiskeino.²

¹ Vrt. *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen s. 3.

² Vaalin valtio-opilliseen enempää kuin sen sosiologis-poliittiseenkaan tarkasteluun ei tässä ole tilaisuutta. Monia arvokkaita näkökohtia siinä suhteessa sisältää *Tecklenburgin* artikkeli »Wahlrecht und Staatswillensbildung als besonderer Wissenschaftszweig» *Zeitschrift für Politik* 1928 VIII s. 577—592. Ks. edelleen mm. *Preuss.*, Gemeinde, Staat, Reich s. 230 s., jossa vaali määritellään »als einfachste und geeignetste Mittel, um aus dem genossenschaftlichen Organismus heraus dessen Organe zu schaffen». Kun olemme edellä (s. 33) esittäneet *Leibholz*in s. 140 ss. mielipiteen, että demokratiassakään ei representatiivisen toimitelimen legitimoinnin, mikä kyllä tapahtuu immanentisti kansakokonaisuuden tahdon mukaan, tarvitsisi tapahtua vaalilla, on välttämätöntä tässä huomauttaa, että Suomen oikeuden mukaan representatiivinen toimitelinedustus niinhyvin valtiossa kuin kunnissakin asetetaan vaalilla. Olemmekin sen vuoksi voineet edellä esittää kunnallisen itsehallinnon tunnusmerkiksi sen, että kunnan representatiivisen toimitelinedustuksen

2. Vaali on menettely, jolla siihen osaaottavat (valitsijat) vaalisäännösten mukaan määräävät yhden tai useamman henkilön asemaan, jonka täyttäminen on tämän menettelyn tarkoituksena.³

Usein esitetään ne henkilöt, jotka ovat vaaliehdokkaina, s. o. joiden joukosta valitsijat toimittavat valitsemisen, täytettävään asemaan kelpoisiksi, vieläpä oikeutetuiksikin henkilöiksi.⁴

Tällaisten määritelmien johdosta on sanottava, että jos henkilö olisi täytettävään asemaan oikeutettu, ei mitään vaalia tarvitsisi suorittaakaan. Täytettävään asemaan oikeutettu ei vaaliehdokas

asettaminen tapahtuu vaalilla. Vaali on Suomen oikeuden mukaan ainoa menettelyn muoto, jolla kunnan inhimillinen perusaines voi ilmaista tahtonsa kunnan toimielimen asettamisessa, ja kun sivulle jätetään vähämerkityksinen manttaalikokous, on vaali, ei ainoastaan primäärinen oikeusmuoto yhteisöllisen toimielinmuodostuksen suorittamiseksi alhaalta käsin, kuten *Preuss*, Das städtische Amtsrecht s. 41, vaalin olemuksen määrittelee, vaan Suomen oikeuden mukaan myös ainoa keino, jolla kunnan inhimillinen perusaines vaikuttaa kunnan tahdonmuodostuksessa. Se tapahtuu sen toimielimen luomisessa, jonka tehtävänä on huolehtia ylinnä kunnan tahdonmuodostuksesta. Kun *Pfister*, Die Rettung der parlamentarischen System s. 4, katsoo, että vaalin päätarkoituksena on ratkaisun aikaansaaminen äänestämällä ja voittamalla, hän ulottaa vaalin vaikutuksen kauemmaksi kuin mikä sillä on. Vaali on tahdonmuodostajan luomiskeino, ei tahdonmuodostus itse.

Varsin mielenkiintoinen tässä yhteydessä huomioituna on *Loewensteinin* kuvaus Ranskan kaupunkien itsehallinto-olojen kehityksestä ja vaalin merkityksestä kunnallisen itsehallinnon säilyttäjänä (*Volk und Parlament* s. 170).

Vaali juridisen henkilön tahdonmuodostuksen keinona ei kuitenkaan rajoitu ainoastaan kuntaan, vaan myös ne muut julkisoikeudelliset juridiset henkilöt, joilla on tahdonmuodostukseen kykenevä inhimillinen perusaines, suorittavat representatiivisen toimielinedustuksen asettamisen vaalilla. Sama on asianlaita myös yksityisoikeuden alalla. Vrt. *Merikoski*, Yhdistymisvapaudesta s. 75 s.

Vrt. *Thoma*, Erinnerungsgabe für Max Weber s. 43: Vapaus on esillä, kun kaikki valta käy kansalta eikä ole olemassa mitään valtiollista voimatekijää, jota ei olisi asetettu välittömästi tai välillisesti kansalaisten vaalin perusteella tai ei olisi identtinen aktiivikansalaisten enemmistön kanssa.

³ Vrt. *Radnitzky*, Die Parteiwillkür s. 30; *Finger*, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs s. 216; *Stier-Somlo*, Verwaltungsarchiv XII s. 440; *Hellmuth*, Die Technik der politischen Wahlen s. 1; *Braunias*, Das parlamentarische Wahlrecht II s. 1; *Poensgen*, Wahlrecht s. 2; *Kulisch*, Beiträge zum österreichischen Parlamentsrecht s. 228: »Die Wahl ist nichts anderes als eine besondere Form der Bestellung eines Organes.« Samoin *Jellinek*, System s. 159. *Reuterskiöld*, Föreläsningar II. 1 s. 188: »Med valförrättning förstås den förvaltningsakt, hvarigenom viss myndighet efter pålysning anordnar och leder röstgifning och röstsammanräkning för designation genom val af en eller flere personer till viss organställning.«

⁴ Ks. mm. *Hallsten*, Valtiotieteiden käsikirja IV s. 295: »Vaali on se menettely, jolla useamman oikeutetun henkilön joukosta yksi tai useampi kutsutaan johonkin erityiseen asemaan tai tehtävään.« Samoin myös *Tietosanakirja* X p. 379 s.

niin muodoin voi olla. Mutta mikäli vaaliehdokkaaksi pyritään määrittelemään ainoastaan sellainen henkilö, joka on vaalikelpoinen täytettävänä olevaan asemaan, on myönnettävä, että ainoastaan vaalikelpoinen voi tulla valituksi. Kun vaaliehdokkaana voi kuitenkin määrättyissä tapauksissa olla myöskin vaalikelpoisuutta vailla oleva henkilö^{5 6} (esim. Suomen vaalioikeussäännökset eivät ennen v. 1930 tunteneet ehdokkaiden vaalikelpoisuuden tutkimista ennen tuloksenmäärittämistä), ei ehdokkaiden vaalikelpoisuusvaatimuksen esilletuonti vaalin määritelmässä liene paikallaan, vaikkakaan vaalin oikeusvaikutukset eivät ulotukaan vaalikelpoisuutta vailla olevaan ehdokkaaseen.⁷

Kunnallisoikeudessa vaali on menettely, jolla kunnan vaalioikeutetut jäsenet tai kunnan jonkin toimielimen jäsenet vaali-

⁵ Kl. 12 § 3 mom.

⁶ Tämä edellytetään nimenomaan mahdolliseksi edustajanvaaleista 31/1 1935 annetun lain 56 §:n 1 momentissa, vaikka saman lain 31 §:n 2 momentin mukaan keskuslautakunnan tulee ennen vaaleja tarkastaa valitsijayhdistysten ehdokkaikseen asettamien henkilöiden vaalikelpoisuus ja hylätä valitsijayhdistyksen anomus, mikäli ehdokkaana on vaalikelpoisuutta vailla oleva henkilö. Keskuslautakunnan velvollisuus ehdokkaiden vaalikelpoisuuden yleiseen tutkimiseen ennen vaaleja näyttää lakiin tulleen perustelemattomasti ja ehkäpä tarkoittamattakin, sillä hallituksen esityksessä oli vaalikelpoisuuden tutkiminen rajoitettu ainoastaan siihen, onko joku ehdokkaista VJ 7 §:n 2 momentin mukaan vaalikelpoisuutta vailla valtiojärjestyksen vastaisen toiminnan perusteella. Jos henkilö, joka VJ 7 §:n 2 momentin mukaan ei ole vaalikelpoinen, olisi otettu ehdokaslistaan, ei tällaista ehdokaslistaa olisi hallituksen esityksen mukaan saanut ottaa vaalilippuun eikä vaalikelpoisuutta vailla olevan poistaminenkaan ehdokaslistalta olisi ollut sallittua. Perustuslakivaliokunnassa tehtiin tähän muutos, »koska on katsottava kohtuulliseksi, ettei ehdokaslistaa lopullisesti hylätä vain sen tähden, että joku ehdokaslistaan otetuista henkilöistä ei ole vaalikelpoinen. Tällaisissa tapauksissa on valitsijayhdistyksen asiamiehelle varattava tilaisuus pyyhkiä ehdokaslistasta sellaisen henkilön nimi, joka ei ole vaalikelpoinen, ja panna ehdokaslistassa ehkä mainittu varaehdokas tilalle». Tämä perustuslakivaliokunnan tekemä muutos aiheutti sitten muutoksen myös 31 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan ehdokkaiden vaalikelpoisuus yleensä on ennen vaaleja tutkittava. On ilmeistä, että keskuslautakunnan laajennettu tutkintavelvollisuus on tullut lakiin sitä tarkoittamatta, sillä kun v. 1906 vaalilain mukaan keskuslautakunnalla ei ollut lainkaan velvollisuutta eikä oikeuttakaan ennen vaaleja tutkia ehdokkaiden vaalikelpoisuutta ja kun v. 1930 lainmuutosten mukaan tutkintaoikeus rajoittui ainoastaan valtiojärjestyksen vastaisen toiminnan perusteella aiheutuvaan vaalikelpoisuuden menetykseen, olisi näin tärkeä periaatteellinen muutos toki edellyttänyt yksityiskohtaiset perustelut perustuslakivaliokunnan mietinnössä. Niitä ei ole, mutta ylläjäljennetty perustelu päinvastoin osoittaa, että muutos on aiheutunut kokonaan toisista syistä, jotka eivät itsessään olisi vaalineet niin pitkälle menevää tutkintavelvollisuutta kuin mihin lain sanamuoto keskuslautakunnan nyt näyttää velvoittavan.

⁷ Ks. laki edustajanvaaleista 56 § ja kvl. 29 § 1 mom.

säännösten perusteella määräävät yhden tai useamman henkilön kunnan toimielimeksi taikka sen jäseneksi taikka tiettyyn asemaan toimielimen jäsenenä.

3. Kunnalliset vaalit voidaan jakaa kahteen pääluokkaan: nimittämme niistä toisen kansanvaaleiksi ja toisen toimielinvaaleiksi. Edellisiä, kansanvaaleja, ovat kaikki ne vaalit, joissa kunnan inhimillinen perusaines vaalisäännösten mukaan läsnäolevana toimittaa toimielimen kokoonpanon määräämisen. Kunnallisoikeutemme mukaan ovat kunnallisvaalit, s.o. kunnanvaltuuston valitseminen yleisillä vaaleilla, ainoa kansanvaali. Toimielinvaaleja taas ovat ne vaalit, jotka suoritetaan kunnan jonkin toimielimen sisällä, toimielimen jäsenten ottaessa vaaleihin osaa. Toimielinvaali on useassa tapauksessa teknillinen aputoimenpide nimityksen aikaansaamiseksi. Vrt. pormestarin nimitystä pormestarin, neuvosmiesten ja maistraatinsihteerin vaalista marraskuun 19 päivänä 1927 annetun lain mukaan. Joulukuun 8 päivänä 1873 annetun lain mukaan oli maistraatinkokouksessa toimitettu kansanvaali aputoimenpide pormestarin nimityksen aikaansaamiseksi.

Seuraavassa vaalia koskevassa esityksessä käsittelemme ainoastaan kunnan representatiivisen toimielimen, kunnanvaltuuston, vaalia.

Sanalliselta merkitykseltään vaali on ratkaisu kahden tai useamman vaihtoehdon välillä. Siten vaalin olemukseen kuuluisi useampi kuin yksi vaaliehdokas. Tämä periaate onkin toteutettu kunnallisvaaleissa, joissa jo asetettujen useampien vaaliehdokkaiden yhdistäminen samaan ehdokaslistaan sillä tavoin, että valitsijalla ei ole kuin yksi vaihtoehto esillä, aikaansaa sen, että täydellistä vaalia ei suoriteta. Kvl. 28 §:n 1 momentin mukaan (verr. 13 §:n 1 mom.) ei äänestystä lainkaan suoriteta, milloin vaalia varten on hyväksytty vain yksi ehdokaslista. Tämän katsotaan saavuttaneen valitsijain yksimielisen kannatuksen, ja keskuslautakunta julistaa valituksi niin monta ehdokaslistan vaalikelpoista ehdokasta, listan alusta lukien, kuin on valtuutettuja valittava.⁸ Valtiollisissa vaaleissamme ei vastaavanlaista tapausta voi esiintyä ja toimielinvaalissa ei valittavia useamman vaaliehdokkaan olemassaolo ole välttämätön. Mutta kummassakin tapauksessa on olemassa mahdollisuus asettaa useampia vaaliehdokkaita kuin valittavaksi tulee.

⁸ Vrt. kirkkolain (6/12 1869) 207 §, jonka mukaan äänestystä ei toimiteta, jos ainoastaan yksi henkilö on pantu papinvaalissa ehdolle. Ks. myös kirkkolain 196 § sekä lisäksi 275 § (lukkarin- tai urkurinviran täyttäminen).

Jellinek esittää, että vaalille on olennaista, ei useampain ehdokaiden, vaan useampain valitsijain mukanaolo.⁹ Vaali on siten kollektiivinen toimi.¹⁰ Jokainen toimielimen asettaminen, jossa on esillä useampi valitsija, on *Jellinekin* käsityksen mukaan vaali, joten kollegisesti järjestetyn viranomaisen toimittama nimitys on *Jellinekin* mukaan vaali.¹¹ *Jellinek* on kiistämättä oikeassa siinä, että kun kolleginen viranomainen määrää useamman ehdokkaan joukosta henkilön täytettävänä olevaan asemaan, on se vaali viranomaisen omalta kannalta katsottuna. Se on toimielinvaali. Jos esim. valtioneuvostolla olisi lain mukaan oikeus määrätä kuntien valtuutetut tai kunnallislautakuntien puheenjohtajat, olisi tämä toimenpide valtioneuvostossa suoritettavan asiainkäsittelyn kannalta vaali, mikäli ehdokkaita olisi useampia kuin valittavia. Mutta kuntain kannalta se olisi nimitys. Vaalia siinä olisivat kaikki toimenpiteet valtioneuvostossa tuloksen toteamiseen saakka, s. o. vaali olisi aputoimenpide nimityksen aikaansaamiseksi. Mutta ulospäin olisi oikeudellisesti vaikuttava toimenpide nimitys.¹²

Kun tarkastelemme *Jellinekin* esittämää vaatimusta, että vaalissa tulee olla useampi kuin yksi valitsija, niin voimme huomata, että tämä ei pidä paikkaansa. Toimielinvaalissa voi yksi ainoa vaalitoimitukseen osaaottava suorittaa vaalin, jos esim. kunnanvaltuuston muut jäsenet pidättäytyvät vaaliin osaaottamasta. Sama on asia periaatteellisesti kansanvaaleissakin. Yksi ainoa valitsija voi ne pätevästi suorittaa. Sen perusteella voidaankin todeta, että vaaliin osaaottavien¹³ lukumäärä ei ole ratkaiseva, vaan sen sijaan

⁹ *Jellinek*, System s. 159: »Wählen im staatsrechtlichen Sinne ist Ernennung eines Staatsorganes, im weitesten Sinne des Organes irgend eines Gemeinwesens durch eine Mehrheit von physischen Einzelwillen, aus welchen durch Rechtsvorschriften ein einheitlicher Wille gebildet wird.»

¹⁰ Näin mm. *Hatschek*, Parlamentsrecht s. 350; *Hellmuth*, m. t. s. 22.

¹¹ Vrt. *Preuss*, Das städtische Amtsrecht s. 128: »Man mag die durch Mehrheitsbeschluss eines Kollegiums erfolgende Organbestellung als Wahl, im Gegensatz zu der durch eine Einzelperson erfolgenden Ernennung bezeichnen; oder man mag von Ernennung dann sprechen, wenn das bestellende Organ dem bestellten in der Amtshierarchie übergeordnet ist, sonst dagegen von Wahl.» — Kuten huomataan, on ero vaalin ja nimityksen välillä *Preussin* mielestä vakiintumaton. Vrt. *Braunias*, m. t. II s. 1.

¹² Vrt. jaoituslain 23 §:n säännös maaherran velvollisuudesta valita uuteen kuntaan järjestelytoimikunta muutoksesta johtuvia valmistelu- ja täytäntöönpanotoimenpiteitä varten. Laissa on käytetty valita-sanaa, vaikka tosiasiaa on kysymyksessä määrittäminen tai nimittäminen. Tämä on vain yksi osoitus ei vain terminologisesta, vaan käsitteellisestäkkin epäjohdonmukaisuudesta.

¹³ Näyttää mahdottomalta saada aikaan terminologinen ero vaalioikeutetun, s. o. henkilön, joka on oikeutettu ottamaan osaa määrättyyn vaaliin, ja valitsijan, s. o. henkilön,

vaalioikeutettujen lukumäärä. Niitä pitää vaalissa olla useampia kuin yksi. Vaalioikeutetut ovat ne henkilöt, jotka on kutsuttu ottamaan osaa vaaliin,¹⁴ siis vaaliin osaaottamaan oikeutettujen kokonaisuus eli vaalisubjekti. Vaalin tunnusmerkkinä voidaan pitää vaalisubjektin useampijäsenisyyttä.

Kun olemme tämän tuloksen saaneet, näemme mahdolliseksi tehdä eron vaalin ja nimityksen välillä. Mutta sitä ei voida tehdä, jollei oteta kahta tarkastelupistettä ja määritellä vaalia ja nimitystä näiden kummankin kannalta erikseen. Toimenpiteen suorittajan kannalta on toimielimen täyttäminen vaali silloin, kun vaalisubjekti on useampijäseninen, mutta se on nimitys silloin, kun sen on oikeutettu suorittamaan yksi henkilö. Sen yhteisön kannalta, joka toimielimen saa, on toimielimen täyttäminen vaali, jos toimenpide suoritetaan yhteisön omassa piirissä, mutta ei yhteisön ylemmän toimielimen toimesta, ja jos vaalisubjekti on useampijäseninen. Nimitys se sitä vastoin on silloin, kun toimielimen määrääminen tapahtuu yhteisön ulkopuolelta taikka saman yhteisön ylemmän toimielimen toimesta,¹⁵ olipa toimenpiteen suorittamiseen oikeutettujen lukumäärä yksi taikka useampia.¹⁶

Vaaliobjekti on se toimielin, joka on vaalilla täytettävä,¹⁷ tai milloin useampijäsenistä toimielintä ei kokonaan täytetä, niiden toimielimen fyysillisten »kantajain» kokonaisuus, jotka vaalilla asetetaan. Vaaliobjekti on joko yksi- tai useampijäseninen. Kun kunnallinen vaalioikeutemme ei tunne kunnallisissa kansanvaaleissa täytevaalia siinä mielessä, että valtuustosta eronneen tilalle valittaisiin täytevaaleilla uusi valtuutettu, on meillä kunnallisissa kansanvaaleissa vaaliobjekti useampijäseninen. Tämä pitää paikkansa myöskin kvl. 45 §:n 2 momentin tarkoittamissa täydennysvaaleissa, jotka valtioneuvosto voi määrätä toimitettavaksi, mikäli valtuutettujen lukumäärä on alentunut alle kolmen neljänneksen laillisesta lukumäärästä.

joka on ottanut osaa määrättyyn vaaliin, välillä. Esim. valitsijayhdistys on vaaliin osaaottamaan oikeutettujen yhdistys eikä vaaliin osaaottaneiden yhdistys. Kirjallisuudessamme on valitsija sekä vaalioikeutettu että vaaliin osaaottanut. Ks. mm. *Erich* I s. 290, 295 ss. Valitsijakunnan vakiintunut merkitys kielenkäytössämme on vaalioikeutettujen kokonaisuus jne.

¹⁴ *Hellmuth*, m. t. s. 22.

¹⁵ Ks. mm. HM 34 §:n 4 mom. — Vrt. *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen s. 70.

¹⁶ Miksi esim. *Preuss* ei voi tehdä täsmällistä eroa vaalin ja nimityksen välillä, johtuu siitä, että hän nähtävästi uskoo voivansa määrätä eron yhtenäisellä tunnusmerkillä, vaikka se ei ole ilman kahta tarkastelupistettä tehtävissä.

¹⁷ *Hellmuth*, m. t. s. 23.

4. Kunnallinen kansanvaali on hallintotoimi, jolla vaalioikeutetut vaalisäännösten mukaan vaaliehdokkaiden joukosta määräävät kunnanvaltuutetut. Tässä vaalissa eli vaalimenettelyssä erotetaan kaksi osaa:

- I. Valmistavat toimenpiteet; ja
- II. Varsinainen vaali.¹⁸

5. I. Valmistavien toimenpiteiden tarkoituksena on niiden alustavien virallisten toimenpiteiden suorittaminen, jotka tekevät varsinaisen vaalin mahdolliseksi. Niihin kuuluu:

1. vaalin ja vaaliviranomaisten määrääminen ja vaalioikeutettujen toteaminen;
2. vaaliehdokkaiden asettaminen eli esivaali; sekä
3. vaalitoimitusta varten tarpeellisten käytännöllisten toimenpiteiden suorittaminen.

1. Kunnallisvaalien toimittamisesta on voimassa mkl. 8 ja kkl. 9 §:ssä oleva säännös, että valtuutetut valitaan joka kolmas vuosi toimitettavissa varsinaisissa vaaleissa, sekä kvl. 1 §:n säännös, jonka mukaan kunnallisvaali on suoritettava vaalivuonna joulukuun 4 päivänä taikka, jos valtuusto on niin päättänyt, sekä joulukuun 4 että 5 päivänä.¹⁹ Paitsi näitä varsinaisia vaaleja, voidaan kunnallisvaali suorittaa muuhunkin aikaan kuudessa eri tapauksessa.

¹⁸ Näin mm. *Seydel*, *Hirths Annalen* 1880 s. 370; *Willgren* s. 28 aliv. 1; *Guba*, *Fischers Zeitschrift* 51 Bd s. 36.

Hatschek, *DuPrStR* I §. 395 ss. ja *Das Preussische Staatsrecht* s. 132 ss., jakaa vaalimenettelyn (*Wahlverfahren*) kahteen pääosaan: A. vaalin määrääminen, ja B. ns. vaalitoimi (*Wahlgeschäfft*), jossa taas erottaa kolme osaa: a) vaalivalmistelut ja b) vaalitoimitus (*Wahlhandlung*), sekä c) vaalin tuloksen ilmoittaminen.

Malmgren, *Sveriges författning* I s. 203, jakaa vaalitoimituksen (*valförfarandet*) kahteen osaan, mutta hänen käsityksensä mukaan valmistavat toimenpiteet eivät kuulu vaalin yhteyteen, vaan vaalitoimituksen osat ovat: varsinainen vaali = äänestäjien vaalilipuilla antama tahdonilmaus, ja äänestämisen tuloksen laskeminen.

Hellmuthin, m. t. s. 22, kaksijako sisältää esivaalin (*Vorwahl*) ja päävaalin (*Hauptwahl*).

Erich I s. 283 näyttää hyväksyvän kolmiosaisen jaon vaalitoimituksen ollessa vaalin keskeinen momentti ja sen edellä olevat valmistavat toimenpiteet ja jälkeeen tapahtuva äänten laskeminen ja vaalin tuloksen määrääminen toiset vaalin osat.

Reuterskiöld, m. t. s. 188, jakaa vaalitoimituksen (*valförrättning*, ks. määritelmä edellä s. 108) kolmeen osaan: vaaliin kutsuminen, äänestys ja tuloksen laskeminen.

¹⁹ Kun alue siirtyy vaalivuoden loputtua toiseen kuntaan ja vaali toimitetaan jaoituslain 17 §:n mukaan uutta jaoitusta noudattaen, on siirtyvällä alueella noudatettava sen kunnan valtuuston vaalipäivistä tekemää päätöstä, johon alue siirtyy.

a) Jos valtuutettujen lukumäärä jostakin syystä on vähentynyt niin, että se toimeen kutsuttujen varajäsentenkään kanssa ei nouse $\frac{3}{4}$:aan heidän määräluvustaan, voi valtioneuvosto kunnanvaltuuston puheenjohtajan maaherran kautta tekemän ilmoituksen johdosta määrätä täydennysvaalin toimitettavaksi. Täydennysvaalissa valitaan niin monta valtuutettua kuin valtuuston määräluvusta puuttuu sekä valituille lain mukaiset varamiehet (kvl. 45 § 2 mom.).²⁰

b) Jaoituslain 22 §:n mukaan on valtuutettujen vaali uudessa kunnassa toimitettava ensimmäisen kerran joulukuussa ennen sitä vuotta, jolloin jaoituksen muutos tulee voimaan, vaikka samana vuonna ei muualla maassa kunnallisvaaleja toimitettaisikaan.²¹

c) Jaoituslain 16 §:n 2 momentin mukaan voi valtioneuvosto määrätä, että kunnassa, jonka aluetta jaoituksen muutoksella laajennetaan tai supistetaan, kaikkien valtuutettujen toimivalta on lakkaava uuden jaoituksen voimaantullessa ja uusi valtuutettujen vaali siitä alkavaksi ajaksi toimitettava.²²

d) Kun valtioneuvosto on tehnyt päätöksen taajaväkisen yhdyskunnan muodostamisesta ja määrännyt yhdyskunnan alkamaan toimintansa sellaisen kalenterivuoden alusta, jonka edellisenä vuonna ei muualla maassa kunnallisvaaleja suoriteta, on taajaväkisistä maalaisyhdyskunnista toukokuun 22 päivänä 1931 annetun lain 3 §:n mukaan, verr. saman lain 12 §:n 5 momenttiin, yhdyskunnan vaalit kuitenkin toimitettava sen vuoden joulukuussa, jonka päätyttyä yhdyskunta alkaa toimintansa.

e) Milloin kunnallisvaalit kumotaan valituksen johdosta ja uudet vaalit määrätään toimitettaviksi, suoritetaan vaalit kesken yleisesti voimassaolevaa kolmivuotiskautta (kvl. 45 § 1 mom.).

f) Jos valtuutettujen vaalia ei jostakin syystä²³ voida toimittaa laissa määrättynä aikana, määrää valtioneuvosto uuden ajan sen toimittamista varten (kvl. 47 §).

Vaalien toimittamisen ajankohdan määrittäminen tapahtuu, kun on kysymys määräaikaisista vaaleista, *ex lege*, minkä ohessa laissa on varattu valtuustolle oikeus pidentää äänestyksen toimittaminen tapahtuvaksi kahtena päivänä. Edelläluetelluissa poikkeustapauksissa määrätään vaalitoimituksen aika samoin laissa b-, c- ja d-kohdissa mainituissa tapauksissa. e-kohdassa mainitussa tapauk-

²⁰ Ks. *Hälfors*, Suomen Kunnallislehti 1928 s. 167.

²¹ Ks. *Hälfors*, m. t. s. 167.

²² Ks. *Hälfors*, m. t. s. 167.

²³ Esim. jos vaalia varten lehdyt vaaliluettelot ovat tuhoutuneet yms.

sessä on vaalitoimituksen ajan määrääminen kunnallisvaalien keskuslautakunnan asia, kun taas f-kohdassa mainitussa tapauksessa sen määrää suorastaan valtioneuvosto. Sama lienee asianlaita vastavasti myöskin a-kohdassa mainitussa tapauksessa.

Vaaliviranomaisten määrääminen tapahtuu joko siten, että laissa on suorastaan määrätty tietyt viranomaiset toimimaan kunnallisina vaaliviranomaisina,²⁴ tai siten, että nämä vaaliviranomaiset erikseen valitaan²⁵ tai määrätään.²⁶

Vaaliviranomaisten valitseminen tai määrääminen edellyttää eräissä tapauksissa sitä ennen suoritettavaa kunnan jakamista äänestysalueisiin.²⁷

Kunnallisia vaaliviranomaisia ovat, paitsi maistraattia kaupungissa, keskuslautakunnat ja vaalilautakunnat.

Keskuslautakunnan tehtävänä on valmistavissa toimenpiteissä huolehtia vaaliehtokkaiden määräämisen yhteydessä olevista vaaliviranomaisille kuuluvista toimista sekä lisäksi huolehtia eräistä muista vaalitoimituksen suorittamiseksi välttämättömistä toimenpiteistä, kuten jäljempänä esitetään. Vaalitoimituksen jälkeen on keskuslautakunnan tehtävänä vaalin tuloksen määrääminen, josta samoin myöhemmin.

Vaalilautakuntien tehtävänä valmistavissa toimenpiteissä on vaalioikeutettujen toteaminen vaaliluetteloiden laatimisella. Poikkeuksen tässä suhteessa muodostaa vaaliluetteloiden laatiminen kaupungeissa, joissa sen tekee kvl. 4 §:n 2 momentin mukaan maistraatti. Varsinainen vaalitoimitus (kvl. 13 §:n 1 mom. ja 28 §:n 1 mom.: »erityinen vaalitoimitus») tapahtuu vaalilautakuntien johdolla, myöskin kaupungeissa. Niissä kunnissa, joita ei ole jaettu äänestysalueisiin, suorittaa keskuslautakunta myös vaalilautakuntien tehtävät.

Valmistavien toimenpiteiden ensimmäinen jakso päättyy juuri vaalioikeutettujen toteamiseen, josta edellä mainittiin.

2. Vaaliehtokkaiden asettaminen eli esivaali muodostaa valmistavien toimenpiteiden toisen jakson. Vaaliehtokkaiden asettamisella määrätään ne henkilöt, jotka tulevat varsinaisessa vaalissa esiintymään ehdokkaina. Tämä menettely on kunnallisvaaleissa vaalin välttämätön osa, *essentiale*. Sillä on ratkaiseva vaikutus

²⁴ Ks. kvl. 4 § 2 mom.

²⁵ Ks. kvl. 3 ja 49 § sekä jaoituslaki 24 §.

²⁶ Ks. laki taajaväkisistä maalaisyhdyskunnista 12 § 4 mom.

²⁷ Ks. kvl. 2 §.

siihen, kuka voi varsinaisessa vaalissa tulla valituksi, kun näet ketään muuta henkilöä kuin vaalilippuun otettua ehdokasta ei vaalissa voida äänestää, eikä edes vaalilippuun otettujen vaaliehdokkaiden järjestyssijaa voida muuttaa.^{28 29}

Vaaliehdokkaiden asettaminen eli esivaali tapahtuu kunnallisvaaleissa kvl. 8 §:n mukaan siten, että vähintään niin monta kunnan vaalioikeutettua jäsentä kuin kunnassa on varsinaisessa vaalissa valtuutettuja valittava sopii allekirjoittamassaan kirjoituksessa siitä, että he tulevat toimitettavissa vaaleissa äänestämään yhtä tai useampaa kirjoituksessa mainittua henkilöä. Näin on tullut muodostetuksi valitsijayhdistys, jolla on oikeus pyytää keskuslautakunnalta, että yhdistyksen asettamien ehdokkaiden muodostama ehdokaslista, jossa saa olla enintään kaksi kertaa niin monta nimeä kuin kunnan varsinaisessa vaalissa on valittava valtuutettuja, ja jossa ehdokkaiden nimi sekä ammatti tahi toimi on selvästi mainittava, julkaistaisiin ja otettaisiin siihen vaalilippuun, jota vaalissa on käytettävä. Valitsijayhdistyksen tulee perustamiskirjassaan valita yhdistykselle jäsentensä joukosta asiamies ja vara-asiemies. Asiamiehen tai hänen estyessään vara-asiemiehen tulee kvl. 9 §:n mukaan henkilökohtaisesti antaa³⁰ kirjallinen pyyntö valitsijayhdistyksen ehdokaslistan julkaisemisesta ja vaalilippuun ottamisesta keskuslautakunnalle viimeistään lokakuun 25 päivänä ennen kello 12 päivällä. Tässä pyynnössä, jonka ohkeen tulee liittää valitsijayhdistyksen perustamiskirja, asiamiehen on vakuutettava, että ne henkilöt, joiden nimet ovat allekirjoituksina perustamiskirjassa, ovat kunnassa vaalioikeutettuja ja ovat omakätisesti perustamiskirjan allekirjoittaneet. Kun valitsijayhdistyksen perustaminen on laillisesti tapahtunut, tulee keskuslautakunnan ottaa valitsijayhdis-

²⁸ Kvl. 20 § 2 mom.

²⁹ Valtiollisissa kansanvaaleissa, s. o. edustajanvaalissa ja tasavallan presidentin valitsijamiesvaalissa, on asia toisin. Vaikkakin vaaliehdokkaiden asettaminen on vaalilaissa edellytetty vaalin olennaiseksi osaksi, on valitsijoilla kuitenkin mahdollisuus äänestää muitakin kuin esivaalissa asetettuja ehdokkaita. Sitä varten vaalilippuun on varattava tyhjä tila, johon valitsija voi merkitä sen henkilön nimen, jolle hän tahtoo äänensä antaa. Ks. laki edustajanvaaleista 36 § 2 mom. ja 46 § 2 mom. Tämän mahdollisuuden äänestää muita kuin esivaalissa määrättyjä ehdokkaita täytynee katsoa merkitsevän sitä, että jos jossakin vaalipiirissä ei olisi asetettu yhtäkään vaaliehdokasta, voitaisiin vaalit siitä huolimatta toimittaa, jolloin vaalilippuna olisi vain tuo edustajanvaaleista annetun lain 36 §:n 2 momentissa vaalilippuun otettavaksi määrätty tila. Vrt. äänestäminen Lapin vaalipiirissä edustajanvaaleista annetun lain 54 §:n mukaan.

³⁰ KHO 1922 I 89 ja 1923 I 118.

tyksen ehdokaslista kvl. 12 §:n mukaan vaalissa käytettävään vaalilippuun.

Kvl. 10 §:n mukaan on valitsijayhdistys oikeutettu yhtymään yhteen valitsijayhdistysten muodostamaan vaaliliittoon, johon kuuluvat valitsijayhdistykset muodostavat vaalilaskennassa yhdistetyn ääniryhmän, niinkuin kvl. 30 §:n 2 momentissa on säädetty.

3. Kolmas jakso valmistavissa toimenpiteissä on vaalista ilmoittaminen ja muiden vaalitoimitusta varten tarpeellisten käytännöllisten toimenpiteiden suorittaminen. Vaikkakaan kvl. ei sisällä säännöstä siitä, onko ja miten äänestysalueiden vaalipaikoista ilmoitettava, johtuu asian luonnosta, että siitä on ilmoitettava. Kun kvl. 16 §:ssä säädetään, että vaalilautakunnan tulee ryhtyä kaikkiin vaalin suorittamista varten tarpeellisiin toimiin, täytyy katsoa, että näihin toimiin kuuluu vaalista ilmoittaminenkin. Käytäntö on kuitenkin vienyt siihen, että niinhyvin vaalihuoneiston hankkiminen kuin vaalipaikoista ilmoittaminen, vieläpä vaalivälineiden hankkiminenkin on yleensä jäänyt keskuslautakunnan huoleksi.³¹ Vaalilautakunnan toimenpiteet tässä suhteessa rajoittuvat käytännössä näin ollen itse vaalitoimitukseen välittömästi liittyvien valmistavien toimenpiteiden suorittamiseen, joista kvl. 16 §:ssä on esitetty eräitä yksityiskohtaisia säännöksiä. Keskuslautakunnalle kuuluu kvl:n nimenomaisten säännösten mukaan vaalilippujen painattaminen (13 § 2 mom.), niiden saattaminen vaalioikeutettujen tietoon (13 § 4 mom.) ja toimittaminen vaalilautakunnalle (14 §).

6. II. Varsinainen vaali, s. o. se vaalimenettelyn osa, joka e kuulu vaalin valmistaviin toimenpiteisiin, voidaan jakaa kahteen jaksoon:

1. vaalitoimitukseen; ja
2. vaalin tuloksen määräämiseen.

1. Vaalitoimitus on kokonaisuus, jonka muodostavat sekä ne vaaliviranomaisten toimenpiteet, jotka tekevät valitsijoille mahdolliseksi suorittaa heidän tehtäväkseen uskotun vaalin lain säätämällä tavalla, että ne toimet, joilla valitsijat suorittavat heille uskotun valintatehtävän.

Kvl. 15 §:n 1 momentin mukaan vaalitoimitus alkaa kussakin äänestysalueessa vaalipäivänä kello 9 aamulla. Kvl. 26 §:n 2 momentin mukaan vaalitoimitus »lopetetaan siten, että pöytäkirja julki luetaan ja vaalilautakunnan puheenjohtaja siihen merkitsee, että

³¹ *Kekkonen* s. 129.

pöytäkirja on oikea, minkä jälkeen tämä pannaan keskuslautakunnalle osoitetulla päällekirjoituksella varustettuun kuoreen». Näiden ajankohtien välillä suoritettavat vaalilautakunnan ja valitsijain toimet ovat vaalitoimitusta. Mutta sen lisäksi täytynee vaalitoimitukseen lukea myöskin kvl. 27 §:ssä mainittu vaalilippujen ja vaalipöytäkirjan saattaminen joko keskuslautakunnalle suoraan taikka postitoimistoon keskuslautakunnalle toimitettavaksi. Mikäli tämä jaoittelu hyväksytään, silloin ei vaalilautakuntien toiminta ulotu myöhemmäksi kuin vaalitoimituksen loppuun.

Vaalitoimitukseen kuuluvissa toimissa voidaan tehdä ero äänestyksen ja vaalilautakunnan sitä edeltävien ja sen jälkeen seuraavien toimien välillä. Kvl. 18 §:ssä säädetään, että vaalitoimituksessa tulee vaalilautakunnan puheenjohtajan, juuri ennen äänestyksen alkua näyttää läsnäolijoille, että vaaliurna on tyhjä. Tämä osoittaa, että äänestys alkaa vasta sitten, kun valitsijat ryhtyvät vaalioikeuttaan käyttämään, s. o. äänestys on valitsijain vaaliviranomaisten johdolla suorittama valitsijatahdon ilmoittaminen. Vaalitoimitus alkaa ennen äänestyksen alkamista niillä järjestelytoimenpiteillä, jotka vaalilautakunta työnsä sisäistä järjestämistä varten suorittaa.³² Ja toiselta puolen vaalitoimitus myös jatkuu äänestyksen loppumisen jälkeen, mikä on selvästi lausuttu julki kvl. 24 §:n 1 momentissa, jossa säädetään, että »niin pian kuin äänestys on päättynyt, otetaan annetut vaaliliput urnasta ja lasketaan aukaisematta».

Tässä tehdyllä erolla äänestyksen ja muiden vaalitoimitukseen kuuluvien toimien välillä ei ole kuitenkaan muuta kuin teoreettinen merkitys. Sitä vastoin voidaan äänestykseen kuuluvissa toimissa tehdä käytännöllisiltä vaikutuksiltaan huomattava ero vaaliviranomaisten toimien ja yksityisen äänestäjän toimien välillä. Yksityinen äänestäjä suorittaa hänelle uskotun ja hänen tehtäväkseen annetun osanoton vaaliin äänestämällä. Äänestäminen on se toimi, jolla yksityinen valitsija ratkaisee, kenen tai keiden vaaliehdokkaiden hyväksi hänen vaalissa antamansa ääni on laskettava. Äänestäminen käsittää ehdokaslistaan piirrettyllä viivalla (kvl. 20 §) suoritettua äänestysmerkin tekemisen vaalilippuun (kvl. 21 §), kokoon-taitetun vaalilipun leimattavaksi antamisen (kvl. 21 §) ja sen panemisen vaaliurnaun (kvl. 21 §). Äänestäminen on salainen,³³ s. o.

³² Ks. *Kekkonen* s. 135.

³³ Kvl. 16 § 2 mom. Monet muut kvl:n säännökset turvaavat äänestämisen eli vaalisalaisuutta, esim. 21 §, 23 § 1 mom., 24 § 1 ja 2 mom. ja 25 §.

valitsijan osuus äänestystoimituksessa on tapahtuva sillä tavoin, että siitä eivät enempää vaaliviranomaiset kuin muutkaan henkilöt valitsijaa itseään lukuunottamatta voi saada tietoa. Muulta osalta ei äänestystoimitus sitä vastoin ole salainen.

Mutta onko äänestystoimitus sitten muulta osalta julkinen? Viranomaisen menettely on julkinen, milloin henkilöillä, joilla ei ole asiassa osaa tai joita ei ole kutsuttu asiassa kuultaviksi, on oikeus olla menettelyn aikana viranomaisen käsittelyssä saapuvilla.³⁴ Vaalitoimituksen julkisuus saksalaisen vaalioikeuskäytännön mukaan ulottuu niin laajalle, että esim. valtiollisissa vaaleissa jokainen vaalioikeutettu saksalainen saa olla vaalitoimituksessa ja vaalin tuloksen määrittämisessä saapuvilla,³⁵ onpa menty niinkin pitkälle, että jokainen ei-vaalioikeutettukin saa vaalisalaisuuden ja vaalivapauden turvaamiseksi olla vaalitoimitusta seuraamassa,³⁶ eivät sentään alaikäiset.³⁷

Suomen vaalioikeudessa, jossa valitsijain persoonallinen osuus äänestystoimituksessa on määrätty salaiseksi, ei esiinny yleistä säännöstä äänestystoimituksen tai vaalitoimituksen muun osan julkisuudesta. Kun otetaan huomioon, että kvl. ainoastaan kahdessa eri yhteydessä säättää määrätty toimet joko yleensä julkisiksi (kvl. 18 §) tai sillä tavoin rajoitetusti julkisiksi, että määrätty henkilöt (valitsijayhdistysten asiamiehet) saavat vaalin suorittamisessa olla saapuvilla (kvl. 41 §), voidaan tästä *e contrario* tehdä sellainen johtopäätös, että meillä ei äänestystoimitus muultakaan kuin yksityisen äänestäjän osalta, jolta se on salainen, ole julkinen esim. siinä merkityksessä kuin oikeudenistuntojen julkisuudesta on voimassa, vaan äänestystoimituksen julkisuus supistuu kvl. 19 §:ssä edellytettyyn henkilön oikeuteen saapua vaalihuoneistoon ilmoittautumaan vaalilautakunnalle äänestämistä varten.³⁸ Niinhyvin äänestäneen kuin myöskin vaalioikeutta vailla olevaksi havaitun on poistuttava vaalihuoneistosta, eikä heillä ole oikeutta jäädä vaalitoimi-

³⁴ Vrt. *Wrede*, *Finlands gällande civilprocessrätt* I s. 85.

³⁵ *Hatschek*, *Parlamentsrecht* s. 360 aliv. 1; samoin *Kaisenberg*, *Nipperdey* II s. 172. — Baijerin kunnallisvaalijärjestyksen (30/3 1928) 51 §:n mukaan voivat vaalioikeutetut olla saapuvilla äänestyksen ja vaalilaskennan ajan, jollei siitä aiheudu äänestystoimitukselle häiriötä.

³⁶ *Hatschek*, m. t. s. 360.

³⁷ *Hatschek*, m. t. s. 361.

³⁸ Vrt. *Matthias*, *Die städtische Selbstverwaltung in Preussen* s. 65: jokaisella henkilöllä on vapaa pääsy vaalihuoneistoon muualla paitsi Hannoverissa, jossa se on rajoitettu vaaliluettelossa merkittyinä oleviin henkilöihin.

tusta seuraamaan.³⁹ Tästä johtuu, että puolueiden luottamusmiehillä ei myöskään ole oikeutta oleskella vaalihuoneistossa vaalitoimitusta seuraamassa.⁴⁰

2. Vaalin tuloksen määrääminen on se toimitus, jossa vaalitoimituksessa annetut yksityiset äänet luetaan ja yhdistetään vaalisäännösten mukaan sekä vaalin tulos lasketaan sillä tavalla kuin vaalisäännökset edellyttävät. Vaalin tuloksen määräämiseen kuuluu myöskin vaalin tuloksen julkaiseminen. Nämä kaikki toimenpiteet suorittaa keskuslautakunta. Kuten edellä on jo viitattu, vaalin tuloksen laskemistoimituksessa ja vaalin tuloksen määräämisessä saavat valitsijayhdistysten asiamiehet olla keskuslautakunnan kokouksissa saapuvilla (kvl. 41 §).

7. Oikeudelliselta luonteeltaan vaalimenettely kokonaisuudessaan on hallintotoimi, tarkemmin sanottuna konstitutiivinen hallintotoimi.⁴¹ Viittaamme tässä s. 216 s. olevaan esitykseen konstitutiivisten hallintotoimien oikeusluonteesta.

Kunnallisvaali Suomen oikeuden mukaan on välitön,⁴² s. o. valitsijat suorastaan määräävät vaalilla ne henkilöt, jotka täytettävänä olevan vaaliobjektin jäseniksi tulevat.⁴³

Kunnallisvaali Suomen oikeuden mukaan on suhteellinen,⁴⁴ s. o. valittavien lukumäärä ja valittavat jaetaan suhteellisesti eri ehdokaiden tai ehdokasryhmien saamien äänien mukaan.^{45 46}

³⁹ Samoin on asia Itävallassa, ks. *Kelsen*, Kommentar zur österreichischen Reichsratswahlordnung s. 105.

⁴⁰ Toisin oli asia Saksassa, ks. *Hatschek*, m. t. s. 362.

⁴¹ Vrt. *Kormann*, System s. 106.

⁴² Mkl. 7 § ja kkl. 8 §.

⁴³ Vrt. *Hatschek*, DuPrStR I s. 369.

⁴⁴ Mkl. 7 § ja kkl. 8 §.

⁴⁵ *Georg Meyer*, Das parlamentarische Wahlrecht s. 631 ss.; *Tecklenburg*, Hirths Annalen 1917 s. 642; *Luschka*, Die Verhältniswahl s. 1 ss.; *Malmgren*, Sveriges författning I s. 204; *Hatschek*, DuPrStR I s. 369 ss. ja Verwaltungsrecht s. 85 ss.; *Braunias*, m. t. II s. 191 ss.

⁴⁶ Valtiollisten vaalien suhteellisuus voidaan määritellä siten, että siinä on ratkaisevana viime kädessä kunkin ehdokkaan saamat yhteenlasketut äänimäärät, mutta kunnallisissa vaaleissa, joissa ei lasketa henkilökohtaisia vertauslukuja, ovat ääniryhmien saamat äänet ratkaisevina. Kunnallisvaaleissa ovat yksinimisetkin ehdokaslistat lain mukaan itsenäisiä ääniryhmiä (kvl. 28 § 4 mom. ja 30 § 1 mom.).

IV LUKU.

VAALIOIKEUS.

1. Vaalioikeus on oikeus ottaa osaa toimielimen vaalilla asetettavan fyysillisen kantajan määräämiseen.¹ Vaikka oikeus ottaa osaa sellaiseen vaaliin, jolla jossakin yksityisoikeudellisessa yhdyskunnassa jäsenten toimesta asetetaan toimielimen fyysillinen kantaja, on sekin vaalioikeutta, käsitetään vaalioikeudella kuitenkin yleensä ainoastaan valtion ja muiden julkisoikeudellisten yhdyskuntien jäsenten oikeutta määrätä vaalilla yhdyskunnan tahdonmuodostaja.² Tällöin vaalioikeus rajoittuu oikeuteen ottaa osaa kansanvaaleihin, sillä osanotto-oikeus toimielinvaaliin ei ole vaalioikeutta, vaan toimivaltaa, kompetenssia.³

2. Ryhtyessämme tarkastelemaan, aluksi valtiollisessa vaalioikeudessa pysyen, vaalioikeuden oikeusluonnetta, joudumme palaamaan kysymykseen subjektiivisista julkisista oikeuksista. Absoluutisessa valtiossa, jossa alamainen oli hallitsijan rajoittamattoman vallan alainen ja jossa alamaisilla ei ollut mitään oikeuksia suhteessaan valtioon, toteutui käytännöllisessä valtioelämässä subjektiivisten julkisten oikeuksien kieltäminen. Mutta nykyajan valtioissa on kansalaisilla monia oikeuksia valtiota vastaan tai oikeuksia valtiossa,⁴ joista eräs merkityksellisimpiä on oikeus ottaa osaa valtion tahdonmuodostusprosessiin myötävaikuttamalla vaalissa valtion määrättyjen toimielinten asettamiseen ja kokoonpanoon. — Kuinka nyt se tieteisopillinen katsantokanta, joka on omaksunut käsityksen niin ehdottomasta valtion herruudesta jäseniinsä nähden, että näillä

¹ Tezner, Die Volksvertretung s. 564.

² Näin myös Tezner, m. t. s. 564.

³ Näin mm. Granfelt, J.F.T. 1929 s. 400. Niille, jotka katsovat, että kansa vaalissakin on valtion toimielin, on osanotto-oikeus valtiollisiin kansanvaaleihinkin toimivallasta johtuvaa. Näin erityisesti Jellinek, System s. 138.

⁴ Vrt. Binder, Philosophie des Rechts s. 299.

ei ole mitään omia oikeuksia valtiossa ja valtiota vastaan, selviytyy vaalioikeuden oikeusluonteen määrittelystä pysymällä kiinni kielteisessä kannassaan subjektiivisten julkisten oikeuksien olemassaolon suhteen?

Tähän kysymykseen saamme vastauksen tutustumalla *Labandin* mielipiteisiin. *Laband*, joka kieltää subjektiivisten julkisten oikeuksien olemassaolon,⁵ ei tunnusta vaalioikeutta subjektiiviseksi, yksilön intressin vuoksi perustetuksi ja sellaisena yksilön määräysvallassa olevaksi oikeudeksi. vaan käsittää sen valtiosäännön objektiivisten säännösten heijastusvaikutuksena yksilölle suoduksi mahdollisuudeksi ottaa osaa vaaliin. Kansalaisten vaalioikeus on perustettu valtion valtiosäännönmukaisen organisaation aikaansaamiseksi ja sen olemassaolon jatkuvaksi turvaamiseksi, joten vaalioikeuden ainoana syntyperusteena on ollut valtion oma intressi. Sen edistämistä silmälläpitäen on kansalaisille myönnetty mahdollisuus määrättyjen edellytysten vallitessa myötävaikuttaa sellaisen valtion toimielimen asettamiseen, jonka välityksellä saadaan ilmi kansan katsomukset ja tarpeet. Ja kun valtio suojaa kansalaisen osanottoa vaaleihin, on senkin ensisijaisena aiheena valtion valtiosäännönmukaisen organisaation turvaaminen, ja vasta siitä johtuvana toissijaisena, epäitsenäisenä seurauksena koituu valtion antama suoja yksityisen osanoton turvaamiseksi. Mutta tuo suoja ei ole kansalaisen subjektiivisen oikeuden suoja, vaan valtion antama suoja valtiosäännöstä heijastuvalle vaikutukselle.⁶

3. Ne, joiden oikeuskäsityksen mukaan ei mitään subjektiivisia julkisia oikeuksia ole olemassa, eivät tietenkään voi kieltää sen tosiasiallisen »oikeuden» olemassaoloa, mikä ilmenee kansalaisten oikeuttamisessa ottamaan osaa vaaliin, mutta he selviytyvät siitä sijoittamalla vaalioikeuden jonkinlaisten heijastusvaikutusten pariin. Mutta toiselta puolen voidaan taas todeta, että subjektiivisten julkisten oikeuksien tunnustaminen ei sekään välttämättömästi edellytä, että juuri vaalioikeus olisi rekisteröitävä niihin kuuluvaksi. Siitä on hyvänä todistuksena *Jellinekin* kanta, tutkijan, joka ensimmäisenä

⁵ *Laband* I s. 151.

⁶ *Laband* I s. 331 ss. Ks. myös mm. *Bornhak*, Preussisches Staatsrecht I s. 409 ja *Schuppe*, Der Begriff des subjektiven Rechts s. 74 ss. Vrt. edelleen jo *Bluntschli*, Allgemeines Staatsrecht s. 55.

Uudessa muodossa on *Labandin* teorian esittänyt fascismin vaalioikeusteoreetikko *Bianchi*. Ks. siitä *Braunias*, m. t. II s. 7 s.

on omistanut perusteellista huomiota opille subjektiivisista julkisista oikeuksista.⁷

Jellinekin lähtökohtana on käsitys, että valtion toimielimen asettaminen, tapahtuipa se joko vaalilla taikka muussa muodossa, on aina valtiollisen funktion harjoittamista, joten myöskin osanotto valtiolliseen kansanvaaliin, jolla asetetaan kansanedustuselin, on valtion toimielintoimintaa, orgaanitoimintaa. Valitseminen on valtionfunktio, jonka subjektina on valtio eikä yksityinen, eikä se tuota valitsijalle subjektiivista oikeutta, yhtä vähän kuin tuomarin suorittama äänestäminen tuomarikollegiossa on subjektiivisen oikeuden harjoittamista. Vaalissa esiintyy siihen osaaottava yksilö valtion nimessä ja valtion toimielimenä eikä yksityisenä valitsemiseen subjektiivisesti oikeutettuna henkilönä. Oikeus valita on *Jellinekin* mukaan valtion subjektiivinen oikeus, kun taas valitsijan subjektiivinen oikeus rajoittuu vaatimukseen, että hänet on tunnustettava valitsijaksi, aktiivisen statuksen »kantajaksi». Kun oikeus valita on näin ollen valtion oikeus, niin seuraa siitä tietenkin, että vaalin tulos on valtion tahtoma. *Jellinek* korostaakin, että valtio suorastaan tahtoo vaalilla valittavan edustuselimen siinä tosiasiallisessa kokoonpanossa, minkä se kulloinkin saa, eikä valtion tahto — kuten *Laband* esittää — rajoitu ainoastaan siihen, että vaalilla periaatteessa luodaan valtion toimielin valtion säännönmukaisen organisaation aikaansaamiseksi.⁸

Huomaamme tässä, että *Jellinek* ei voi tunnustaa vaalioikeutta valitsijan subjektiiviseksi oikeudeksi, koska valitsija on valtion toimielin ja sellaisena hänellä ei ole oikeuksia, vaan valtion hänelle myöntämä toimivalta. *Jellinekin* systemaattinen rakennelma on tältäkin osaltaan varma ja johdonmukainen, mitä ei voi sanoa niistä tutkijoista,⁹ jotka *Jellinekin* tavoin näkevät valitsijassa valtion toimielimen, mutta samalla tunnustavat siitä huolimatta valitsijalle subjektiivisen oikeuden valita, vaikka toimielimellä ei tietenkään voi olla subjektiivista oikeutta, vaan toimivalta sille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi.

4. Niinhyvin *Labandin* kuin myöskin *Jellinekin* edustamissa teorioissa on vaalioikeus valtionfunktio, joka on järjestetty yksinomaan valtion intressissä, niin että yksityisen osanotolla vaaliin ei ole

⁷ System der subjektiven öffentlichen Rechte, 1 painos v. 1892.

⁸ System s. 137 ss. ja 159 ss., Staatslehre s. 421 ss.

⁹ Ks. mm. *Radnitzky*, Die Parteiwillkür s. 32.

mitään itsetarkoitusta edes valtion intressin sivulla. Täysin päinvastainen käsitys tulee esille luontaisoikeudellisiin katsomuksiin perustuvissa vaalioikeusteorioissa. Niiden mukaan vaalioikeuskin oli ikuisen oikeusidean synnyttämä, se oli ollut olemassa ennen valtiota ja se oli valtiossa itsenäisesti voimassa ihmisen syntyperäisenä, luonnollisena oikeutena.¹⁰ Tämän käsityskannan teoreettinen kestävämyys kävi varsin pian ilmeiseksi. Se oli kuitenkin ehtinyt jättää vaikutuksensa ensi sijassa kylläkin käytännölliseen valtioelämään, mutta myöskin vaalioikeuden oikeudellisen luonteen tutkimisessa sillä on ollut merkitystä. Sellainen perustelematon — vaikka sellaisenaankin vaikuttava — ehdottomuus, joka antaa leiman *Pilotyn* lausunnolle: »Jos yleensä subjektiivisia julkisia oikeuksia on olemassa, niin vaalioikeus on sellainen»,¹¹ on ollut mahdollinen ainoastaan sen perusteella, että luontaisoikeus ja sen oppien toteuttaminen valtioelämässä ovat valaisseet sitä merkitystä, mikä vaalioikeudella on nykyaikaisessa kulttuurivaltiossa.¹²

5. Vaalioikeuden oikeusluonteen subjektiivisena julkisena oikeutena on parhaiten selvittänyt *O. Mayer*, joka on vapautunut *Labandin* ja *Jellinekin* käsityksestä, että vaalioikeus olisi syntynyt yksinomaan valtion intressistä, samoin kuin luontaisoikeudellisesta katsomuksesta, että vaalioikeus olisi yksilön luonnollinen oikeus.¹³

O. Mayer määrittelee subjektiiviset julkiset oikeudet alamaiselle annetuksi vallaksi (*M a c h t*) julkisen vallan (*ö f f e n t l i c h e G e w a l t*) käyttämiseen tai siihen vaikuttamiseen. Vaalioikeus on *O. Mayerille* tällainen vaikuttamisoikeus, *M i t w i r k u n g s r e c h t*, jossa yleinen etu yhtyy yksityisen hyvän huomioonottamiseen.¹⁴

¹⁰ *Smend*, *Massstäbe des parlamentarischen Wahlrechts* s. 4; *Braunias*, m. t. II s. 3 ss.

¹¹ *Seydel-Piloty* I s. 251 aliv. 2.

¹² On merkille pantavaa, että esim. niin kriittinen tutkija kuin *Wittmayer* tahtoo nimittää vaalioikeuden relatiiviseksi luontaisoikeudeksi, joka on syntynyt määrätyn kulttuuritason mukana (*Unser Reichsrathswahlrecht* s. 187).

¹³ *O. Mayer*, *Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen* s. 123: Vaalioikeudella ei ole mitään itsenäistä luontaisoikeuden lailla etukäteen ja yleensä määrättyä muotoa. Se on valtakysymys, yhteismielen ja valtioviisauden kysymys.

¹⁴ »Wenn die Geschäfte des Staates durch die dazu Berufenen geführt werden, so geschieht das zu seinem Vorteil, für das öffentliche Wohl. Damit wird sich aber in weitem Masse eine Berücksichtigung der Einzelnen verbinden, deren Wohl verlangt, dass etwas geschehe oder nicht geschehe oder so geschehe. Um ihnen das in Form eines Rechtes zu sichern, kann ihnen rechtsordnungsgemäss eine Mitwirkung an der staatlichen Tätigkeit zugeteilt werden und damit Macht über ein Stück öffentlicher Gewalt.» *Verwaltungsrecht* I s. 108 s.

Vaalin tarkoituksena on täyttää valtion toimitilin. Kun tämä tehtävä on uskottu valtionkansalaisten suoritettavaksi, on siihen ollut syynä yleisen hyvän huomioonottaminen. Mutta silloin kun vaaliin osaaottavalle valtionkansalaiselle on vaalissa annettu tilaisuus oman mielipiteensä mukaan ratkaista, mikä hänen käsityksensä mukaan on valtion paras, on vaalissa myös esillä valitsijan subjektiivinen oikeus. Tällä tavoin vaalioikeudessa yhtyy valitsijan yksityinen etu (*«Sonderverteil»*) julkisen tarkoituksen kanssa, ja vaalioikeus on siten subjektiivinen julkinen oikeus myötävaikuttaa julkisen vallan *«kantajan»* määräämiseen.¹⁵

O. Mayerin käsitys vaalioikeudesta subjektiivisena julkisena oikeutena on saavuttanut laajan kannatuksen. Mainittakoon tässä vain *Tezner*,¹⁶ *Tecklenburg*,¹⁷ *Kaisenberg*,¹⁸ *Hatschek*,¹⁹ *Wittmayer*,²⁰ *Zinser*,²¹ *Staub*²² ja *Bühler*.²³

6. Kun tämän selostavan katsauksen jälkeen käymme edellä esitettyjen mielipiteiden valossa tarkastelemaan vaalioikeuden oikeudellista luonnetta, on syytä ensiksikin *Labandin* käsitystä vastaan huomauttaa, että jokaista subjektiivista oikeutta voidaan viime kädessä pitää oikeusnormin refleksiä, heijastusvaikutuksena. Jos kuitenkin, kuten edellä on tehty, heijastusvaikutukset ja subjektiiv-

¹⁵ *O. Mayer* I s. 106 ss., erit. s. 110 aliv. 12.

¹⁶ Die Volksvertretung s. 564: vaalioikeus on jäsenoikeuteen liittyvä myötävaikutaminen korporaatiotoimitilimen asettamiseen.

¹⁷ Handbuch der Politik I s. 358: vaalioikeus on yhteisön jäsenten myötävaikutaminen toimitilimen määräämiseen heidän edustajakseen. Personenwahl, nicht. Parteiwahl s. 5: vaali ei ole mielivaltainen ilmoitus, vaan tahdontoiminta, jonka tarkoituksena on tuoda parlamenttiin positiivinen tulos.

¹⁸ Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, Stier-Somlo — Elster Bd 6 s. 762.

¹⁹ DuPrStR I s. 390: vaalioikeus on subjektiivinen julkinen oikeus myötävaikuttaa valtiovallan kantajan asettamiseen ja myötämääräämisoikeus toisiin valtion johdolla. *Hatschekin* lisäys, jossa tulee esille, että valitsijan toiminta ei rajoitu ainoastaan siihen, että hän äänestää omaa ehdokastaan, vaan valitsija voi vaikuttaa äänellään myös vieraiden ehdokkaiden valitsemiseen siten, että vähemmän epämiellyttävä ehdokas vierasta puolueesta tulee valituksi, samaten kuin se, että vaali suoritetaan valtion johdolla, eivät tuo määritelmään sellaisia olennaisia seikkoja, joiden vuoksi *O. Mayerin* selvä ja täsmällinen määritelmä olisi hylättävä. Lisäksi on toisen puolueen ehdokkaista määräämisen tuominen määritelmään harhauttava tai ainakin sekaannusta tuottava, joten se on tarpeeton.

²⁰ Unser Reichsrathswahlrecht s. 180 ss.

²¹ Verwaltungsarchiv XXXIV s. 73.

²² Das Stimmregister s. 21.

²³ Die subjektiven öffentlichen Rechte s. 249 s.

viset oikeudet erotetaan toisistaan sille henkilölle, johon vaikutus tai oikeus kohdistuu, varatun itsenäisen kannevallan mahdollisuudella, silloin vaalioikeus on enemmän kuin valtiosääntöoikeuden heijastusvaikutus, se on subjektiivinen oikeus, koska siinä on esillä oikeudellisesti suojattu intressi, jonka toteuttaminen riippuu intressin »kantajasta» ja jonka toteuttamisen turvaamiseksi tälle on annettu mahdollisuus kannevallan käyttämiseen. Kun *Laband* korostaa vaalin tarkoitusta valtion organisaation suojaamiseksi, voimme siihen siltä osalta yhtyä, mutta se ei suinkaan edellytä, että hänen tavoin vaalitoiminnassa välttämätön valtion hallintotoiminta olisi tarpeen ulottaa vaalin myötävaikuttavaksi osaksi.²⁴

Niitä mielipiteitä vastaan, jotka tahtovat vaalioikeudesta eliminoida pois yksityisen intressin, siis ensi sijassa *Labandia*, mutta myös *Jellinekiä* vastaan, on *Bühler*²⁵ aivan oikein huomauttanut, että vaalioikeustaistelut osoittavat selvästi, kuinka ensisijaisesti yksityisten kansalaisten intressi on vaalioikeudelle ollut määräävä. Tähän liittyen voimme sanoa, että sellainen teoria, jonka mukaan vaalioikeudessa ei ole mitään sijaa yksityisen kansalaisen persoonalliselle intressille, voidaan helposti rakentaa, voidaanpa se hyvinkin saada sopimaan johonkin valtio-oikeudelliseen konstruktion, mutta käytännöllisessä valtioelämässä ei yksityistä intressiä vaalioikeudesta poisteta muutoin kuin vaalioikeuden lakkauttamisella taikka tekemällä se näennäiseksi, niinkuin esim. Venäjällä ja Italiassa voidaan katsoa asianlaidan olevan.^{26 27}

Kun sitten siirrymme tarkastelemaan *Jellinekin* vaalioikeusteoriaa, tarjoaa meille kiitollisen, aikaisempaan esitykseemme olenaisesti liittyvän lähtökohdan se rinnastus, jonka *Jellinek*²⁸ tekee kansanäänestyksen ja vaalin välillä. *Jellinek* toteaa siinä aluksi, että osanotto kansanäänestykseen on valtion ylimmän toimielimen

²⁴ Ks. *Halschek*, DuPrStR I s. 387. *Halschek* tekee samassa kohdassa sattuvan rinnastuksen esittäessään, että kun vaalioikeus määritellään parlamentin muodostamisen heijastusvaikutukseksi, merkitsee se samaa kuin jos kihlakumppanien suostumus avioliiton päättämisessä käsitettäisiin joksikin toisarvoiseksi avioliiton syntymisessä tarpeellisen muotomääräyksen heijastusvaikutukseksi.

²⁵ M. t. s. 249.

²⁶ *Bornhak*, Das Italienische Staatsrecht des Faschismus s. 81 ss.; *Ball*, Das materielle Wahlprüfungsrecht s. 106 ss.

²⁷ Jäljempänä vaaliluetteloa koskevassa kappaleessa esitämme vielä erään näkökohdan, joka positiiviseen vaalioikeuteemme nojaten tukee käsitystä yleisen ja yksityisen intressin yhtymisestä vaalioikeudessa.

²⁸ Staatslehre s. 422 aliv. 2.

toimintaa. Jollei tätä hyväksytä — sanoo *Jellinek* — silloin kansanäänestyksellisellä demokratialla ei ole lainkaan ylintä toimielintä. s. o. valtiovallan »kantajaa», vaan sen sijalle astuu »die Summe unverbundener, mit Macht über ein Nichts ausgerüsteter Individuen». Ja kun kerran äänestäjä kansanäänestyksessä on näin ollen valtion toimielin, on valitsija vaalissa samoin valtion toimielin. Tämä *Jellinek*in esittämä vertailu ja hänen sen nojalla tekemänsä johtopäätös vie meidät oikopäätä asian ytimeen. Tunnustamme kyllä kansanäänestykseen kutsutun ja osaaottavan kansan valtion toimielimeksi, sillä jollei niin tehdä, on *Jellinek*in johtopäätös kansanäänestyksellisestä demokratiasta ilman ylintä toimielintä oikea. Mutta kansanäänestykseen osaaottavan kansan tunnustamisella valtion toimielimeksi ei vielä ole, niinkuin *Jellinek* olettaa, tullut ratkaistuksi vaaliin osaaottavan kansan oikeudellinen asema. Joudumme taas palaamaan siihen periaatteelliseen eroavaisuuteen, jonka olemme tehneet kansanäänestyksen ja kansanvaalin välillä. Kansanäänestyksessä — sen olemme osoittaneet — äänestäjät ovat valtion toimielin ja luovat sekä ilmaisevat siten suorastaan valtion tahdon. Heidän suorittamansa äänestäminen on valtion toimielimen toimintaa.²⁹ Kansanvaalissa eivät valitsijat sitä vastoin ilmaise valtion tahtoa, vaan luovat valtiolle toimielimen sen ilmaisemaan. Jos kansanvaalissa olisi kysymys valtion tahdon välittömästä ilmaisemisesta, silloin valitsija ottaisi vaaliin osaa valtion toimielimen jäsenenä sen toimivallan, kompetenssin, nojalla, mikä hänelle tässä ominaisuudessa kuuluu. Hänen oikeutensa valita ei silloin olisi hänen subjektiivinen oikeutensa, vaan vaalioikeus olisi kai parhaiten määriteltävissä valtion subjektiiviseksi oikeudeksi, niinkuin *Jellinek* on tehnyt.

Voimme tästä huomata, kuinka ratkaisevaksi vaalioikeudenkin teoreettisessa tarkastelussa koituu kysymys valtion tahdon ilmaisemisesta ja kuinka välttämätön vaalioikeutta koskevassa tutkimuksessa sen vuoksi on valtion toimielinedustuksen teoreettinen selvittely. Mikäli otaksutaan, että kansa ilmaisee vaalissa välittömästi valtion tahdon, silloin täytyy loogillisella välttämättömyydellä tulla siihen lopputulokseen, jonka *Jellinek* on rojhennut tehdä, kieltäes-

²⁹ Toimielimen jäsenyyden ennakkollinen toteaminen voidaan järjestää samalla tavoin kuin vaalioikeuden toteaminen. Henkilöllä on silloin subjektiivinen oikeus tulla merkityksi ääniluetteloon, jolla toimielimen jäsenyys todetaan ja vahvistetaan. Näiden luetteloiden perusteella suoritettavaan äänestykseen osanotto on oikeudelliselta luonteeltaan kompetenssia samoin kuin kunnanvaltuuston jäsenen osanotto valtuuston kokoukseen.

sään vaalioikeudelta subjektiivisen julkisen oikeuden luonteen. Mutta jos toiselta puolen vaalioikeus hyväksytään valitsijan subjektiiviseksi oikeudeksi, merkitsee se silloin sitä, että valitsijan asema valtion toimielimen jäsenenä kielletään, mikä taas johtaa siihen, että vaaliin osaaottavaa kansaa ei voida tunnustaa valtion tahdon ilmituojaksi. Vain nämä kaksi vaihtoehtoa ovat olemassa, mikäli subjektiiviset julkiset oikeudet yleensä hyväksytään. *Jellinekin* kanta on johdonmukainen ja selkeä, mutta kun sen lähtökohta on käsityksemme mukaan erheellinen, ei lopputuloskaan voi olla oikea. Sitä vastoin suuri osa vaalioikeutta käsitelleitä kirjailijoita, jotka ilman muuta katsovat vaalioikeuden subjektiiviseksi julkiseksi oikeudeksi arvattavasti eräältä osalta samanlaisen aksioomin nojalla, jonka olemme edellä lainanneet *Pilolyt*ta, eivät ole tehneet itselleen selväksi, mistä premisseistä on lähdettävä, jotta tämä lopputulos saataisiin. *Laband* ja ne muut tutkijat, jotka kieltävät vaalioikeudelta subjektiivisen julkisen oikeuden luonteen sillä perusteella, että he eivät yleensä myönnä subjektiivisten julkisten oikeuksien olemassaoloa, luonnollisesti jäävät tässä esitetyn arvostelun ulkopuolelle.

Jellinekin käsitys vaalioikeudesta valtion subjektiivisena oikeutena merkitsee sitä, että vaalissa valtio valitsijain kautta asettaa parlamentin ja että vaalissa, joka sellaisenaan ilmaisee valtion tahdon, on siten esillä valtion tahto. Väitämme kuitenkin, että vaalissa ei tule julki valtion tahto, vaan valitsijain tahto ja että valtio ei aseta parlamenttia, vaan sen tekevät valitsijat, joille valtio on tämän tehtävän antanut.³⁰ Jos valtio asettaisi toimielintensä kautta parlamentin, tietäisi se sitä, että valtio tahtoo parlamentin juuri siinä kokoonpanossa, minkä se saa. Mutta niinhän ei asianlaita ole, vaan valtio tahtoo parlamentin — siinä käsitämme *Labandin* olevan oikeassa — periaatteessa, objektiivisena toimielimenä. Tämän tuloksen saavuttamiseksi valtio antaa kansalaisille tehtäväksi täyttää toimielimen edustajilla sekä luo ne yleiset säännökset, joiden mukaan valitsijain antamat äänet tulevat vaikuttamaan valittujen määräämiseen. Valitsijat taas tahtovat parlamentin siinä kokoonpanossa, jonka se saa, he tahtovat siis toimielimen subjektivoituna. Jos vaaleissa vastoin tässä esitettyä mielipidettä käsitettäisiin olevan esillä valtion tahto, silloin voisi vaalin toimittaa yhtä hyvin mikä tahansa valtion viranomainen, ja vaalissa olisi silloinkin esillä valtion tahto, tosin ilman valitsijoita.³¹

³⁰ Vrt. *Hatschek*, DuPrStR I s. 327 s. ja *Triepel*, Wahlrecht und Wahlpflicht s. 10.

³¹ Näin *Hatschek*, DuPrStR I s. 388.

7. Kuten tämän luvun alussa mainittiin, vaalioikeus on oikeus ottaa osaa toimielimen vaalilla asetettavan fyysillisen kantajan määräämiseen eli toisin sanoen, oikeus ottaa osaa vaaliin. Ne henkilöt, jotka täyttävät vaalioikeuden saamiselle asetetut ehdot, ovat vaaliin osaaottamaan oikeutettuja, vaalioikeutettuja. Kun vaaleja suoritetaan vain suhteellisen harvoin, ei vaalioikeutta, vaikka se onkin jatkuva oikeus, voida käyttää kuin määrättyinä aikoina. Siinä suhteessa sillä on runsaasti vertauskohtia yksityisoikeuden alalla.³² Lisäksi on vaalioikeuden käyttäminen vaaleissa tehty useimmissa maissa riippuvaksi ennen vaaleja suoritettavasta virallisesta vaalioikeuden toteamisesta, vaalioikeuden olemassaolon ennakkollisesta vahvistamisesta. Tällöin on tarpeen erottaa toiselta puolen abstraktinen vaalioikeus tietynlaisiin vaaleihin yleensä elikkä vaalioikeus aineellisessa mielessä (*Wahlfähigkeit*) ja tosiasiallinen osanotto-oikeus tiettyyn vaaliin elikkä vaalioikeus muodollisessa mielessä (*Wahlberechtigung*).³³ Niistä tulee jäljempänä tarkemmin puhe kunnallisen vaalioikeuden yhteydessä. Tyydymme sen vuoksi tässä ainoastaan viittaamaan sinne.

³² Ks. niistä *Bühler*, m. t. s. 250.

³³ *Bühler*, m. t. s. 251 aliv. 369, katsoo, että kun vaalioikeus käsitetään jatkuvaksi, mutta vain ajoittain käytettävissä olevaksi oikeudeksi, ei ole tarpeen tehdä eroa *Wahlfähigkeit* ja *Wahlberechtigung*in välillä. Tämä väite ei kuitenkaan ole paikallaan, sillä vaalioikeus aineellisessa mielessä ja vaalioikeus muodollisessa mielessä ovat oikeussisältöltään erilaiset, kuten jäljempänä osoitetaan.

V LUKU.

KUNNALLINEN VAALIOIKEUS (AINEELLINEN
VAALIOIKEUS).

I. JAKSO.

YLEISIÄ NÄKÖKOHTIA.

1. Se, minkä olemme edellä esittäneet valtiollisen vaalioikeuden oikeudellisesta luonteesta, pitää vastaavasti paikkansa myöskin kunnallisen vaalioikeuden suhteen.¹ Kunta on valtion tarkoituksen edistämiseksi olemassaolevaksi ja toimivaksi tunnustettu alueyhdyskunta, joka itsenäisenä julkisoikeudellisena oikeussubjektina hoitaa valtion sille jättämän toimivallan rajoissa paikallisten yhteistehtävien toteuttamisen omina asioinaan. Kunnan inhimillisellä perusaineksella on, niinkuin edellä olemme osoittaneet, oikeus määrätä kunnan välillisestä representatiivisesta toimielinedustuksesta, mikä tapahtuu siten, että kunnan inhimillinen perusaines suorittaa sen määräämisen vaalilla. Kunnallinen vaalioikeus on siten kunnan inhimillisen perusaineksen jäsenen osanotto-oikeus kunnallisiin kansanvaaleihin, joilla asetetaan kunnan välillinen representatiivinen toimielinedustus. Kunnallinen vaalioikeus ei enempää kuin valtiollisenkaan vaalioikeus ole sen yhteisön subjektiivinen oikeus, johon se liittyy, se ei siis ole kunnan subjektiivinen oikeus, eivätkä kunnallista vaalioikeutta käyttävät liioin ole kunnan toimielimen jäseniä. Kunnallinen vaalioikeus on valtion määrätyle kunnan inhimillisen perusaineksen jäsenille tunnustama subjektiivinen oikeus kunnallisissa vaaleissa myötävaikuttaa kunnan representatiivisen toimielimen täyttämiseen, kunnan edustuksen asettamiseen.

¹ Vrt. *Jellinek*, System s. 163.

Kaisenbergin (Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, Stier-Somlo-Elster Bd 6 s. 762) tekemä erotus toiselta puolen poliittisen eli parlamentaarisen vaalioikeuden ja toiselta puolen hallinnollisen vaalioikeuden välillä, johon jälkimmäiseen kuuluu myöskin kunnallinen vaalioikeus, ei kuitenkaan rakennu näiden vaalioikeusryhmien oikeusluonteen eroavaisuuden perustalle.

Tämä päätelmä vastaa sitä lopputulosta, jonka edellä saimme vaalioikeuden oikeudellisen luonteen tarkastelussa. Se ei kaipaa sen vuoksi enempiä perusteluja, joten voimme siirtyä kunnallisen vaalioikeuden sisällön tutkimiseen.

2. Ainoa kunnallisen vaalioikeuden sisältöä koskeva ohjelmallinen määräys, jonka lainsäädäntömme tuntee, on mkl. 7 ja kkl. 8 §:n säännös kunnallisen vaalioikeuden yhtäläisyydestä,² minkä voidaan katsoa merkitsevän sitä, että jokaisen äänen painon, s. o. vaikutuksen lopputulokseen, tulee periaatteessa olla sama.³ Sitä vastoin vaalioikeuden yleisyyden vaatimusta ei kunnallisen enempää kuin valtiollisenkaan vaalioikeuden suhteen ole lainsäädännössämme erikseen esitetty. Valtiollisen vaalioikeuden osalta tämä johtuu siitä, että HM:oon ei ole otettu vaalioikeuden yleisiä periaatteita, eikä VJ:ssä taas ole ollut tarvis esittää vaalioikeuden yleisyyden periaatetta, koska VJ sisältää vaalioikeuden yksityiskohtaisen määrittelyn, s. o. yksityiskohtaiset säännökset siitä, kuka on vaalioikeutettu.⁴ Vastaavasti on asia kunnallisen vaalioikeuden suhteen: mkl. ja kkl. sisältävät kunnallisen vaalioikeuden edellytysten ja menetsperusteiden yksityiskohtaisen luettelemisen, joten periaatteelliset yleismääräykset eivät samassa yhteydessä ole olleet tarpeen.^{5 6}

Vaalioikeuden yleisyys ja yhtäläisyys ovat kuitenkin sikäli keskinäisessä sidonnaisuussuhteessa olevia käsitteitä, että ne käytännössä vain yhdessä kykenevät toteuttamaan sen poliittisen peri-

² Kysymyksessä on valtionkansalaisten luvullinen yhtäläisyys eikä arvonmukainen yhtäläisyys, joiden välillä *Aristoteles* teki tunnetun eron.

³ Vrt. esim. *Hatschek*, DuPrStR I s. 367 s. sekä *Heller*, Die Gleichheit in der Verhältnisswahl s. 17 s.

⁴ VJ 4 §:n 3 mom. sen sijaan sisältää valtiollisen vaalioikeuden yhtäläisyysperiaatteen.

⁵ Toista lainsäädäntötekniikkaa on noudatettu esim. Preussin valtiosäännössä (30/11 1920), johon on otettu niinhavin valtiollisen kuin kunnallisenkin vaalioikeuden yleismäärittely (Art. 4 ja 5 sekä 74). Samoin mm. Mecklenburg-Strelitzin valtiosääntö (24/5 1924, Art. 6 ja 41). Samaten kuin Suomessa puuttuu esim. Saksin valtiosäännöstä (1/11 1920) säännös vaalioikeuden yleisyydestä, koska siinä on yksityiskohtainen vaalioikeusedellytysten luettelo (Art. 3). Sama on asianlaita mm. Baijerissa (valtiosääntö 14/8 1919) ja Württembergissä (valtiosääntö 26/8 1919).

⁶ Vrt. *Erich*, Lakimies 1908 s. 123 aliv. 1, jossa mainitaan, että Suomen senaatin valmistama uusi hallitusmuotoesitys sisälsi osastossa »Kansalaisten yleiset oikeudet» valtiollisen vaalioikeuden yleisyyttä koskevan säännöksen.

aatteen, joka sisältyy kansantäysivaltaisuuteen.^{7 8} Ei näet ole käytännöllisesti katsoen olemassa suurtakaan eroa, jos joltakin määrättyltä yhteiskuntaluokalta kielletään vaalioikeus kokonaan, mikä tietää yleisyysperiaatteen loukkaamista, tai jos saman yhteiskuntaluokan vaalissa antamien äänten merkitys vaalin lopulliseen tulokseen tehdään toisiin valitsijoihin verrattuna olennaisessa määrässä vähemmän arvoiseksi,⁹ mikä taas tietää vaalioikeuden yhtäläisyysperiaatteen kieltämistä.¹⁰

Voimassaoleva kunnallisvaalioikeutemme on toteuttanut sekä vaalioikeuden yhtäläisyyttä että sen yleisyyttä koskevat vaalipoliittiset postulaatit.¹¹ Kun kullakin vaalioikeutetulla on yksi ääni (kvl. 30 § 1 mom.), on vaalioikeus yhtäläinen, ja ne menetysperusteet, jotka mkl. 9 ja kkl. 10 §:ssä on asetettu vaalioikeudelle, eivät poista vaalioikeudelta yleisyyden luonnetta.¹²

⁷ Vrt. *Thoma*, Anschütz-Thoma Handbuch I s. 187. Toisin *Georg Meyer*, Das parlamentarische Wahlrecht s. 419.

⁸ Ks. *Epstein*, Die Wahlordnung in die Landes- und Bezirksvertretungen s. 14 ss., jossa valtionedustuksen ja kunnanedustuksen periaatteelliseen eroavaisuuteen nojaten puolustetaan kansanvaltaiselta näkökannalta Tšekkoslovakian paikallishallintolain säännöstä, jonka mukaan hallitus nimittää $\frac{1}{3}$ kuntien ja piirien edustajistojen jäsenistä ja vain $\frac{2}{3}$ valitaan yleisillä vaaleilla.

⁹ *Leibholz*, Veröffentlichungen Heft 7 s. 164.

¹⁰ *Georg Meyer*, m. t. s. 413.

¹¹ Lisäksi on meillä voimassa vaalioikeuden yleisyyteen välittömästi liittyvä vaalivapaus. Vrt. *Laband* I s. 335 s.

¹² Vaalioikeuden yleisyys on muutoin perin relatiivinen käsite, jonka sisältö vaihtelee mitä suurimmassa määrässä eri aikoina ja eri maissa. *Herrnritt* (Grünhuts Zeitschrift 35 s. 595) mainitsee, että Tanskassa oli yleiseksi käsitelty vaalioikeus ainoastaan 8,8 %:lla koko kansasta, kun sen sijaan Englannissa samaan aikaan omaisuussensuksen ja siis ei-yleinen vaalioikeus oli 16 %:lla koko kansasta.

Vaalioikeuden yleisyysperiaatteen sisältöä ei voida määritellä muutoin kuin negatiivisten tunnusmerkkien avulla. Vaalioikeus on yleinen silloin, kun ne yleiset edellytykset ja menetysperusteet, jotka vaalioikeutta varten on asetettu, eivät johda jonkin yhteiskunta-, omistus- taikka sivistysluokan sulkemiseen osallisuudesta vaalioikeuteen, lyhyesti sanottuna, yleinen vaalioikeus on omaisuus- ja sivistyssensuksen negatio. (Vrt. mm. *Herrnritt*, Verwaltungsrecht s. 592 s., 603; *Georg Meyer*, m. t. s. 412 ss., Über die Entstehung und Ausbildung des allgemeinen Stimmrechts s. 2; *Halschek*, DuPrStR I s. 367; *Wallengren*, Valrättsproblem s. 89 ss.; *Poensgen*, Das Wahlrecht s. 22 ss.; *Braunias* m. t. II s. 103 ss.)

Yleinen vaalioikeus ei ole tarkkarajaisesti määriteltävissä oleva juridinen käsite, vaan ensi sijassa poliittis-poleeminen käsite, poliittinen iskusana, jonka asiallinen sisältö on kulloinkin arvosteltava siihen vaalioikeusjärjestelmään verrattuna, mihin tuon poliittisen ohjelman turvin koetetaan saada tai on saatu muutos. Mielenkiintoisen vertauskohdan tässä suhteessa tarjoavat vapausoikeudet. Ks. mm. *Giese*, Die Grundrechte s. 7 ja *Merikoski*, Lakimies 1932 s. 91 ja 100.

3. Kunnallista vaalioikeutta koskevat yksityiskohtaiset säännökset voidaan sisällöllisesti jakaa kahteen ryhmään, nimittäin 1) yleisiin edellytyksiin ja 2) menetysperusteisiin, elikkä, niinkuin *Erich* on sen sanonut, kvalifikaatio- ja diskvalifikaatioperusteisiin.^{13 14} Vaalioikeuden yleiset edellytykset ovat sisällöltään positiivisia: henkilön on täytettävä ne, vieläpä ne kaikki, voidakseen olla vaalioikeutettu, kun taas menetysperusteet ovat sisällöltään negatiivisia: niiden toteutuminen riistää henkilöltä vaalioikeuden, ja huomattavaa on, että yhden ainoankin menetysperusteen toteutuminen aiheuttaa sen. Jos katsotaan, että yleiset edellytykset ovat perusteena kelpoisuudelle tulla vaalioikeutetuksi, voidaan ne nimittää konstitutiivisiksi edellytyksiksi; mikäli katsotaan, että menetysperusteilla rajoitetaan vaalioikeuden saamista, voidaan ne nimittää limitatiivisiksi perusteiksi.¹⁵

Käytämme tässä esityksessä diskvalifikaatioperusteiden suomenkielisenä nimityksenä: menetysperusteet, tavallisesti käytetyn esteperusteet-nimityksen asemesta. Menetysperuste on mielestämme selvempi, kun se ei voi antaa aihetta sentapaiseen käsitykseen, että henkilöllä, joka täyttää jonkin esteperusteen, olisi kylläkin vaalioikeus, mutta hän olisi muka vain estetty sitä käyttämästä.¹⁶ Näinhän ei asianlaita ole, sillä jos henkilö, joka vaalioikeuden yleisten edellytysten mukaan olisi vaalioikeutettu, täyttäisi jonkin diskvalifikaatioperusteen, ei se merkitse sitä, että hänen vaalioikeutensa »lepäisi» tai että hän olisi vaalioikeuttaan vain estetty vaalissa käyttämästä, vaan hän todella on vaalioikeutta vailla, niinkuin mkl. 9 ja kkl. 10 §:ssä nimenomaan sanotaankin: »Vaalioikeutta vailla on kuitenkin jne.» Kysymyksessä on siis peruste, jonka nojalla vaalioikeus sellaisenaan menetetään, eikä peruste, jonka nojalla henkilö on estetty vaalioikeuttaan käyttämästä.¹⁷ Se on

¹³ Lakimies 1908 s. 127 aliv. 1.

¹⁴ Tämän kahtiajaon luonnehtii *Seydel*, *Hirths Annalen* 1880 s. 360, siten, että edellisen ryhmä merkitsee tiettyjen asioiden olemassaoloa, jälkimmäinen taas tiettyjen asioiden ei-olemassaoloa.

¹⁵ Näitä nimityksiä käyttävät *Reuterskiöld*, *Föreläsningar* III. 1 s. 163 ja *Sundberg*, *Svensk kommunalrätt* s. 31 s., *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1924 s. 98, *Kommunalrätt* s. 55.

¹⁶ Tätä käsitystä vastaan on *Malmgren*, *Sveriges författning* I s. 182, polemisoanut.

¹⁷ Toisin *Sundberg*, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1924 s. 98, joka Ruotsin oikeuden mukaan katsoo, että »brist i fråga om dessa limitativa rösträttsvillkor angriper ej personens »rättighet att deltaga i» primärrepresentationens »överläggningar och beslut;» den hindrar blott, att »sådan rättighet» av honom »utövas».

näin ollen menetysperuste eikä esteperuste. Vrt. muutoin *Labandin* ¹⁸ tekemä diskvalifikaatioperusteiden jako, joka on esitetty jäljempänä s. 170 aliv. 29.

Malmgren ¹⁹ on esittänyt mielipiteenään, ettei voida tehdä mitään oikeudellista eroa vaalioikeuden yleisten edellytysten ja menetysperusteiden välillä, vaan että tämän eron tuominen lainsäädäntöön on aiheutunut oikeuskäsitykselle vieraista tekijöistä, esim. Ruotsissa siitä, että tuon erotuksen tekemisellä tahdottiin korostaa vaalioikeuden periaatteellista yleisyyttä.

Kun tätä kysymystä tarkastellaan, on kiinnitettävä huomiota siihen lainsäädäntötekniilliseen välttämättömyyteen, että vaalioikeutta ei voida määritellä kokonaan ilman positiivissisältöisiä tunnusmerkkejä, siis ei ilman yleisiä edellytyksiä, vaikka niitä sitten olisikin ainoastaan yksi ainoa. Lainsäädännössä ei juuri voitane menetellä siten, että jokin asia määritellään yksinomaan negatiivisten tunnusmerkkien avulla, kuten olisi asianlaita, jos laissa säädettäisiin: vaalioikeutta ei ole sillä, a) joka ei ole kunnan jäsen, b) joka ei ole mies taikka nainen, c) joka ei ole Suomen kansalainen jne. Yksi positiivinen tunnusmerkki tarvitaan, joka on kiintopisteenä rajoittavien perusteiden määrittämistä varten, tunnusmerkki, jota lähtökohtana käyttäen voidaan esittää kielteiset perusteet. Kun on kysymys kunnallisesta vaalioikeudesta, olisi tämä välttämätön positiivinen edellytys, mikäli yhteen sellaiseen tyydyttäisiin, luonnollisestikin kunnan jäsenyys.²⁰ Tästä lähtien voitaisiin sitten kaikki muut vaalioikeuden yleisetkin edellytykset esittää rajoituksina esim.

¹⁸ Staatsrecht I s. 310 ss.

¹⁹ M. t. I s. 182.

²⁰ Vrt. *Erich* I s. 275 ja Lakimies 1908 s. 126: koska valtiollisen vaalioikeuden olemukseen kuuluu, että se on ainoastaan valtion omilla kansalaisilla, on määräikää pidettävä valtiollisen vaalioikeuden ainoana positiivisena vaatimuksena. — Kun valtiollinen vaalioikeus voi kuitenkin olla muillakin kuin valtion omilla kansalaisilla (Ks. *Georg Meyer*, Das parlamentarische Wahlrecht s. 435 s.), ei valtion kansalaisuutta enempää kuin kunnan jäsenyyttäkään, jotka on nimenomaan mainittu VJ:ssä, mkl:ssa ja kkl:ssa vaalioikeuden edellytyksinä, voi jättää vaalioikeuden positiivisten vaatimusten ulkopuolelle. Ks. *Sundberg*, Statsvetenskaplig Tidskrift 1924 s. 113.

Ahlu, Tasavallan presidentin vaalia koskeva lainsäädäntö s. 21, lausuu, että »kun VJ 5 §:n 1 mom:ssa julistetaan se periaate, että oikeutettu valitsemaan edustajaa on jokainen Suomen kansalainen sekä mies että nainen, joka ennen vaalivuotta on täyttänyt neljäkolmatta vuotta, havaitaan, että ainoa positiivinen ominaisuus tai edellytys (kvalifikationsiperuste), jonka laki asettaa vaalioikeuden nauttimiselle, on määrätty ikä». Mutta tähän voidaan sanoa, että myös Suomen kansalaisuus on diskvalifikaatioperusteisiin verrattuna positiivisesti määrätty edellytys.

näin: vaalioikeutta ei kuitenkaan ole sillä, a) joka ei ole mies taikka nainen,²¹ b) joka on ulkomaalainen, c) joka on 21 vuotta nuorempi jne. Tämä luettelo käsittäisi samalla myöskin kaikki vaalioikeuden voimassaolevassa oikeudessa jo negatiivisesti määrätty menetysperusteet. Tällaista lainsäädäntötekniikkaa voitaisiin lisäksi puoltaa sillä näkökohdalla, että kunnallisen vaalioikeuden yleiset edellytykset kunnan jäsenyyttä ja ehkä myöskin jäljempänä yleispäteviksi nimittämiämme edellytyksiä lukuunottamatta ovat yleisimmässä mielessä tarkastettuina jonkinlaisia menetysperusteisiin rinnastettavia rajoituksia sellaisten kunnan jäsenten estämiseksi vaalioikeuden käyttämisestä, jotka lainsäätäjän käsityksen mukaan eivät ole soveliaita kunnan päättävän toimielimen luomiseen.

Voimassaoleva lainsäädäntömme ei ole kuitenkaan omaksunut tätä määrittelytapaa, joka rajoittaisi vaalioikeuden yleiset edellytykset lainsäädäntötekniillisten seikkojen edellyttämään minimiin. Päinvastoin vaalilainsäädäntömme on asettunut sille kannalle, että ero vaalioikeuden yleisten edellytysten ja menetysperusteiden välillä voidaan sisällöllisestikin perustella.²² Edelliset ovat niiden positiivisten ominaisuuksien summa eli kokonaisuus, joka vaaditaan vaalioikeuden saamisen edellytyksenä. Se tietää määrätyn statuksen asettamista, joka henkilön on saavutettava voidakseen saada vaalioikeuden. Jälkimmäiset, s. o. menetysperusteet, ovat taas joukko toisistaan erillisiä määräyksiä, joista yhdenkin toteutuminen poistaa yleisten edellytysten täyttämisen vaikutuksen. Niiden osalla vaaditaan siis ei-olemassaoloa (N i c h t v o r h a n d e n s e i n).^{23 24}

²¹ Vrt. 1869 VJ 12 §:n 3 mom. 1. menetysperuste.

²² Vrt. *Sundberg*, m. t. s. 98: ero ei ole konstruktivista, mutta kylläkin periaatteellista luonnetta.

Kun Ahvenanmaan itsehallinnosta $\frac{6}{8}$ 1920 annetun lain 9 §:n 2 momentin 7 kohdan mukaan kunnallisen äänioikeuden perusteita koskevat asiat kuuluvat tasavallan lainsäädäntövallan piiriin, on *Erich* (II s. 380) sitä mieltä, että näihin perusteisiin eivät kuulu vaalioikeuden menetysperusteet. Samoin Ålands delegationens framställningar och betänkanden IV serien s. 140.

²³ *Erich* I s. 275 esittää, että koska valtiollisen vaalioikeuden olemukseen kuuluu, että ainoastaan valtion omat kansalaiset ovat siitä osalliset, on 24 vuoden ikä valtiollisen vaalioikeuden ainoa positiivinen vaatimus. Lakimieheissä 1908 s. 118 hän esittää 24 vuoden iän vaalioikeuden rajoitukseksi. Se periaatteellinen ero, jonka *Erich* viimeksimainitussa kirjoituksessa tekee rajoittavan ehdon (24 vuoden ikä) ja menetysperusteiden välillä, tulee selvemmäksi, jos ikä pidetään positiivisena vaatimuksena. Mutta mitä erityisesti kunnalliseen vaalioikeuteen tulee, määräikä ei aina ole ollut siinä vaalioikeuden edellytyksenä, kuten jäljempänä esitetään.

²⁴ Ks. myöskin esitystä s. 186 ss.

Käytännöllisessä vaalitoiminnassa tämä ero esiintyy mm. siinä, että vaaliluetteloon tulee kvl. 4 §:n 1 momentin mukaan, verr. $\frac{10}{4}$ 1894 henkikirjoituksesta annetun asetuksen 2 §:ään, ottaa kaikkien vaalioikeuden yleiset edellytykset täyttävien henkilöiden nimet. Vaalilautakunnan tulee kuitenkin vaaliluetteloa valmistaessaan merkitä siihen vaalioikeutta vailla oleviksi kaikki ne, jotka jonkin menetysperusteen nojalla ovat menettäneet vaalioikeutensa.²⁵

Saksalaisessa lainsäädännössä²⁶ ja oikeustieteessä²⁷ tehdään ero yleisten edellytysten ja menetysperusteiden välillä.

²⁵ Sundberg, Statsvetenskaplig Tidskrift 1924 s. 98, katsoo siitä seikasta, että vaaliluetteloon on otettava kaikki, jotka täyttävät vaalioikeuden yleiset edellytykset, käyvän ilmi sen periaatteellisen eron, mikä on konstitutiivisten ja limitatiivisten vaalioikeusedellytysten välillä.

²⁶ Ks. mm. Preussin Landeswahlgesetz ($\frac{3}{12}$ 1920) 1 ja 2 § sekä Gemeindewahlgesetz ($\frac{9}{4}$ 1923) 2 §.

²⁷ Laband I s. 310 ss. jakaa vaalioikeussäännökset 1) yleisiin edellytyksiin, 2) esteperusteisiin, a) joissa oikeutus valitsemiseen on *quo ad jus* olemassa, mutta sen käyttäminen lepää (esim. sotilaat) ja b) joissa oikeutus valitsemiseen on poissa ei ainoastaan *quo ad exercitum*, vaan myöskin *quo ad jus* (holhouksenalainen, konkurssitilassa oleva, köyhäinhoitoapua saava jne.).

Hatschek, Parlamentsrecht s. 274 ss., erottaa vaalioikeuden edellytykset ja vaalioikeuden menetysperusteet. Vaalioikeuden edellytykset *Hatschekin* mukaan Saksan silloisen valtiollisen vaalioikeuslainsäädännön mukaan olivat: Saksan kansalaisuus, miesukupuoli, vaalipäivänä täytetty 25 vuoden ikä ja asuinpaikka vaalipiirissä. Vaalioikeuden »lepäämistä» (joka vielä Preussin $\frac{9}{4}$ 1923 annetussa kunnallisvaalilaissa on voimassa sotilaihin nähden) *Hatschek* sitä vastoin ei hyväksy, koska sen ja vaalioikeuden varsinainen menetysperusteiden välillä ei ole mitään juridisesti merkityksellistä eroa. Erityisesti *Labandia* vastaan *Hatschek* (m. t. s. 279 aliv. 1) huomauttaa, että vaalioikeuden »lepäämisellä» on merkitystä vain niissä maissa, joissa vaaliluettelo on permanentti: sotilaat otetaan »lepäävinä» vaaliluetteloon ja saavat äänestää vapauduttuaan vakinaisesta palveluksesta. Sen sijaan niissä maissa, joissa vaaliluettelo ei ole permanentti, ei »lepäämis»-säännöksellä ole mitään asiallista merkitystä. Saksan oikeuteen tuli tämä säännös sillä tavoin, että hallituksen vaalilakiesityksessä oli alunperin tarkoitus järjestää permanentit vaaliluettelot, ja vaikka ne valtiopäivillä muutettiin $\frac{31}{5}$ 1869 annettuun vaalilakiin ei-permanenteiksi, jäi sotilaiden vaalioikeus kuitenkin alkuperäisen esityksen mukaan »lepäämään». *Hatschekin* käsityksen mukaan vakinaisessa sotapalveluksessa olon pitäisi olla tavallinen menetysperuste.

Hatschekin käsitys on kieltämättä hyvin perusteltu. Meillä ei VJ tunne vaalioikeuden »lepäämistä»: vakinainen sotilaspalvelus on VJ 6 §:n mukaan tavallinen menetysperuste. Kunnallisessa vaalioikeudessa ei liioin esiinny vaalioikeuden »lepäämistä», mutta henkilön vaalikelpoisuus, s. o. kelpoisuus tulla valituksi, »lepää» mkl. 10 a §:n 2 mom. ja kkl. 11 a §:n 2 mom. (laki $\frac{25}{5}$ 1934) säätämässä tapauksissa.

2. JAKSO.

VAALIOIKEUDEN YLEISET EDELLYTYKSET.

1. Kunnallisen vaalioikeuden yleiset edellytykset mkl. 9 ja kkl. 10 §:n mukaan ovat, yleisemmästä erikoisempaan, seuraavat:

- 1) kunnan jäsenyys;
- 2) mies tai nainen;
- 3) Suomen kansalaisuus;
- 4) ennen vaalivuoden alkua täytetty 21 vuoden ikä; sekä
- 5) kunnassa viimeksi toimitetussa hengillekirjoituksessa hengillekirjoitetuksi tuleminen.

Ahvenanmaan maakunnassa voimassaolevien maakunnallisten kunnallislakien mukaan (maalaiskuntain kunnallislaki Ahvenanmaan maakunnassa ²⁸/₁ 1930 ja maakuntalaki kunnallishallinnosta Maarianhaminassa ¹⁵/₁₂ 1931) on mkl:n ja kkl:n mukaisten yleisten edellytysten lisäksi Ahvenanmaalla voimassa vaatimus,

6) että henkilöllä on täytynyt vähintään viiden vuoden ajan olla laillinen asunto ja kotipaikka jossakin Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvassa kunnassa.

Nämä kaikki edellytykset muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden. Henkilön tulee täyttää kaikki tässä mainitut edellytykset, jotta hän voisi olla kunnassa vaalioikeutettu, s. o. jotta hänellä voisi olla kunnallinen vaalioikeus.

Se seikka, että kunnallisen vaalioikeuden yleiset edellytykset muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden, ei kuitenkaan estä niiden sisällä tehtävää ryhmitystä, joista toiseen kuuluvat niin sanoaksemme vaalioikeuden luonnolliset edellytykset, toiseen taas ne edellytykset, jotka vaihtelevat kunnallisesta itsehallinnosta kulloinkin vallalla olevan käsityksen mukaan. Kunnan jäsenyys, oman maan kansalaisuus ja määräikä, nämä kaikki ovat sellaisia luonnollisia ja yleensä kaikkialla voimassaolevia vaalioikeuden edellytyksiä, että niitä voidaan suorastaan nimittää yleispäteviksi, tietenkin sillä varauksella, mikä tämän sanan käyttämiseen on yleensä aina pakko liittää. Sitä vastoin luonnollinen henkilö ja hengillekirjoitettuna oleminen, vaikka ne niinhyvin sisällöllisesti kuin lainsäädännöllisen yhteytensäkin vuoksi ovat rinnastettavissa edellä mainittujen »yleispätevien» edellytysten kanssa, muodostavat oman »liikkuvan» vaalioikeus-

edellytysten ryhmän,¹ joka eräässä mielessä lähenee menetyksperusteita.² Tähän ryhmään kuuluvien edellytysten olemassaololla jonkin maan kunnallislainsäädännössä on aatteellinen merkitys: kunta käsitetään kuntalaisten itsehallintoon rakentuvaksi julkisoikeudelliseksi yhdyskunnaksi, jonka asioiden päättäminen on uskottu kunnan yhteisistä asioista välittömästi intresseeratuille kuntalaisille. Näiden edellytysten olemassaolossa etsii toteutumistaan luontaisoikeudelliselle pohjalle rakentuva kansanvaltainen valtiokäsitys.

Kunnan jäsenyys.

1. Kaupunkilaitoksen alkuaikoina Ruotsi-Suomessa jaettiin kaupunkien asukkaat kahteen ryhmään: porvareihin ja vieraisiin. Näistä olivat ainoastaan edelliset kaupunkikunnan jäseniä; he olivat saaneet »burskapin» kaupungissa ja heidän nimensä oli kirjoitettu kaupungin kirjaan. »Burskapin» saavuttamisen edellytyksenä vaadittiin joko kiinteistön omistaminen kaupungissa taikka tietyn minimiomaisuuden turvaama porvarillisen ammatin harjoittaminen siellä. Ainoastaan kaupungin porvareilla oli oikeus kaupungin yhteisten asioiden päättämiseen.

Ne säännökset, joiden mukaan kaupunkien hallinto ennen vuoden 1843 kunnallisasetusta Ruotsissa ja vuoden 1873 kaupunkien kunnallisasetusta Suomessa oli järjestetty, nimittäin kaupunkien perustamiskirjat ja muut privilegit, asetukset ja määräykset, päätökset kaupunkien valituksiin, ²⁶/₁₂ 1619 annettu, mutta promulgoimaton kaupunkien hallintosääntö ja ²³/₂ 1789 annettu vakuutuskirja valtakunnan porvaristolle ja kaupungeille, olivat aikaansaaneet kaupunkien asukkaiden kesken kolmijaon, jonka Suomessa vasta vuoden 1873 kunnallisasetus lakkautti. Kaupunkikunnan täysivaltaisia jäseniä olivat varsinaisen porvariston jäsenet, s. o. kauppiaat, käsityöläiset ja teollisuuden harjoittajat, jotka olivat saaneet »burskapin» kaupungissa. Heillä yksinomaan oli oikeus ottaa osaa kaupunginkokouksiin ja edustuselimien vaaliin. Mutta heidän kannettavanaan oli myöskin pääasiallisesti kaupungin yhteiset menot. Toisen jäsenluokan kaupun-

¹ Tällä jaolla ei ole mitään positiivisoikeudellista merkitystä, mikä tietenkin on ilman muuta selvä, mutta mikä mahdollisten väärinkäsitysten välttämiseksi lienee tarpeellista nimenomaankin sanoa.

² Vrt. v. 1908 kunnalliskomitean mietintö s. 5 ja s. 119 ss. — Ahvenanmaan maakunnassa voimassaoleva lisäedellytys, laillinen asunto ja kotipaikka Ahvenanmaan maakunnassa 5 vuoden aikana, ei ole vaalioikeudellisten näkökohtien sanelema.

gissa muodostivat talonomistajat, joilla oli varsinaisen porvariston lisäksi velvollisuus ottaa osaa eräitten yhteisten rasitusten suorittamiseen kuten esim. teitten ja siltojen rakentamiseen ja ylläpitoon, katujen hoitoon, majoitukseen, katuvalaistuksen ja palolaitoksen ylläpitoon yms. Mitään osuutta yhteisten asioiden käsittelyyn ei tällä jäsenluokalla ollut. Siten kiinteän omaisuuden omistaminen, jolla aikaisemmin oli ollut suorastaan ratkaiseva vaikutus kaupunkikunnan jäsenyyteen, oli kaupunkien kaupallisen merkityksen kehittyttyä jäänyt kokonaan sivulle. Kolmannen ryhmän kaupungin asukkaiden joukossa muodostivat ne muut henkilöt, joilla oli kaupungissa laillinen koti- ja asuinpaikka. He eivät olleet kaupunkikunnan jäseniä, joten varsinaisten kunnallisten menojenkaan suorittamiseen heidän ei tarvinnut ottaa osaa. Kaupunkiseurakunnan jäsenenä he sitä vastoin joutuivat olemaan mukana erityisesti köyhäinhoidon ja terveydenhoidon ylläpitämisessä. Heillä oli myöskin äänioikeus ainoastaan kirkonkokouksissa.^{3 4}

Mitä tulee oikeudenhoito- ja hallinto-oloihin nimenomaan Suomessa ennen Ruotsin valtaa, ei niistä ole olemassa yksityiskohtaisia tietoja. Kuitenkin voidaan varmuudella päätellä, että lainkäyttöä samaten kuin hallintoakin hoidettiin käräjillä, heimon, kihlakunnan, pitäjän tai kyläkunnan itsenäisten miesten yhteisissä kokouksissa.⁵ Käräjälaitoksen pohjana näyttää olleen veriheimollis-uskonnollisten siteiden muodostama yhteisö.⁶

Kun ruotsalainen valloittaja saapui Suomeen, se tapasi täällä kansan oman, verraten kehittyneelle asteelle ehtineen hallinnon, jonka se jätti aluksi ennalleen, niin että keskiajan lopulla ruotsalainen linnanhallinto rajoittui ainoastaan sotilashallinnon ja veronkannon

³ Tämä pääkohdittainen esitys kaupunkien jäsenyyden kehityksestä perustuu ensi sijassa *Odhnerin* (*Bidrag till Svenska Stadsförfattningens Historia*) ja *Hermansonin* (*Inhemsk förvaltningsrätt* I s. 315 ss.) esitykseen sekä ruotsalaiseen kunnalliskomitean mietintöön vuodelta 1859 (*Betänkanden* 1859 s. XXXII ss.). Ks. myös suomalainen komitean mietintö n:o 15 vuodelta 1923 s. 5 ss.

⁴ Vrt. vanhemman saksalaisen oikeuden tekemä erotus »Bürgergemeinden» ja »Einwohnergemeinden» välillä, joista edellinen käsitti kaupungin »Vollbürgerit», s. o. ne, joilla oli kunnassa vaalioikeus ja vaalikepoisuus, sekä jälkimmäinen ne kaupungin asukkaat, joilla ei ollut vaalioikeutta ja vaalikepoisuutta, mutta jotka »Vollbürgereiden» kanssa suorittivat kaupungin menot. Ks. mm. *Stier-Somlo*, *Handbuch* I s. 243; *Schoen*, *Das Recht der Kommunalverbände* s. 80 ja *Pfeiffer*, *Das kommunale Wahlrecht* s. 18 ss.

⁵ *Forsman*, J., Suomen lainsäädännön historia s. 25 s.; *Virtanen*, Suomen kulttuurihistoria I s. 355 s.

⁶ *Virtanen*, m. t. s. 355.

alalle, muun hallinnon ollessa vanhain paikallisten yhdyskuntain itsehallintoa.⁷ Vähitellen paikallisen itsehallinnon tehtäväpiiriä rajoitettiin; siltä otettiin pois lainkäyttö, sen luottamusmiehet tehtiin kuninkaan virkamieheksi jne. Mutta käräjäkuntien itsehallinto säilytti kuitenkin varsin myöhään runsaasti tehtäviä,⁸ vieläpä 1734 vuoden laissakin sellaisia mainitaan.⁹

Kunnallinen itsehallintomme maaseudulla ei kuitenkaan perustu tähän käräjäkunnan itsehallintotoimintaan¹⁰ enempää kuin valtion viranomaisten pitäjänmiesten kanssa pitämiin neuvottelukokouksiin, joista v. 1800 annettiin erityinen ohjekin, vaan kirkolliseen itsehallintoon, jonka alueena on kirkollinen pitäjä. Tämä hallintomuoto on alkanut jo Kustaa Vaasan aikana, mutta vasta 1600-luvulla se Suomessa on tullut yleiseksi. V. 1650 annetut papiston privilegit sisälsivät ohjeita pitäjänkokouksista, joissa seurakunnan kirkkoherran tuli toimia puheenjohtajana ja joissa yhä enemmän alettiin käsitellä myöskin puhtaasti maallisia asioita. Kun vuoden 1723 papiston privilegioissa pitäjänkokouksista annettiin joitakin varsin yleisiä säännöksiä,¹¹ se sai aikaan huomattavaa elpymistä pitäjänkokousten toiminnassa, vieläpä jonkinlaiset vakiintuvat muodotkin kokousten pidossa. Tämän säännöksen ja erinäisten myöhemmin annettujen päätösten varassa olikin maaseudun kunnallinen itsehallinto Suomessa aina vuoden 1865 kunnallisasetukseen saakka.

Osanotto-oikeudesta ja äänivallasta pitäjänkokouksissa ei alkuaan ollut olemassa nimenomaisia säännöksiä eikä yksityiskohtaisia tietoja siitä ole säilynyt. Sen yhtenäisyyden vuoksi, joka oli kirkollisen seurakunnan ja maallisen kunnan välillä, voidaan katsoa, että pitäjänkokouksissa oli äänioikeus kaikilla niillä henkilöillä, joilla oli äänioikeus papinvaaleissa.¹² Papin vaalista taas oli maalla voimassa kesäkuun 5 päivänä 1739 annettu papinvaalia kaupungeissa ja maalla

⁷ Voionmaa, Suomen kulttuurihistoria I s. 428.

⁸ Ks. siitä erit. *Boisman*, Om rättskontrollerna s. 181 ss.; *Reuterskiöld*, Föreläsningar III. 2 s. 7.

⁹ Ks. esim. RK 24: 4, 24: 6, 26: 4 ja 28: 2.

¹⁰ *Hermanson*, Inhemsk förvaltningsrätt I s. 260; *Komiteanmietintö* 1908 s. 98.

¹¹ Mm. kokousten toimivaltia määriteltiin 23 §:ssä seuraavasti: »handlas om Kyrkiones och Prestgårdens byggnad och flera enskylta oconomiska mål och angelägenheter, som Kyrkoherden eller Församlingen hafva at föredraga, Församlingens tarfvar och beställningar angående».

¹² *Betänkanden* 1859 s. V; *Komiteanmietintö* 1860 s. 29; *Yrjö-Koskinen*, Kansallisia ja yhteiskunnallisia kirjoituksia I s. 210 s.

koskeva asetus, jonka yhdeksäs kohta kuuluu seuraavasti: »9) På landet förhålles härmed således, at, efter en öfwer Hemmanen i Socknen upgifwen, och i Lands-*Contoiret*, eller af Härederkrifwaren, *verificerad* längd, som, genom Landshöfdingens försårg, *Consistorio* bör tilställas, Församlingens Ledamöter särskilt upropas, at hwar för sig *volera*, efter Hemmanens oförmedlade storlek, hwarigenom de, som icke äro bofaste, eller hafwa egit bruk och Gårdar, såsom oskadlagde Tårpare, Kålare, Bruksfålk, Smeder, Ryttare, Soldater, Båtsmän och andre, som ei bruka något skattlagd Hemman, så wäl som Herrskapers enskylte betiänte, hwilka af dem hafwa sitt bröd och underhåll, och ingen Fast egendom i Församlingen, uti walet ingen delactighet hafwa: Börandes Frälseman, och den, som af något Frälse-Hemman ägare är, sielf hafwa stämma och röst för des Frälse-Hemma, när han hafwer något Säteri i Församlingen, eller där bor, men eljest Bonden sielf hafwa frihet, at gifwa sin röst, med de andre Skatte- och Crono-Bönderne. Finnas Bruk, eller Mass-Ugn i Församlingen, då må ägaren däraf äfwen i Prästewalet hafwa sin Röst, och skall hwar Hård och Mass-Ugn häri lika anses med ett helt Hemman, samt twenne Kniphamrar räknas emot en Stång-järns hård. De, som innehafwa Cronones Ladugårdar, eller andre dylike Hemman, och äga allenast nyttiantet däraf, niuta ei större förmån wid *voteringen*, än efter som Hemmantalet är stort til. Där någor, som rättighet äger at *volera*, ei sielf kunde wid walet wara närwarande, den må, om han sielf kan skrifwa, skrifteligen ingifwa sitt *votum*, eller eljest befullmäktiga någon annan trowärdig i sitt ställe. De närwarande Församlingens Ledamöter måge ock särskilt skrifteligen författa och framgifwa deras Röster.»

Tammikuun 22 päivänä 1746 annetussa selityksessä edellä olevan asetuksen johdosta määrätään tarkemmin vuokraajan äänioikeus. Merkillepantava kohta siinä on se, että verotalon omistaja, joka ei asunut kunnassa, ei ollut oikeutettu äänestämään, mutta jos hänellä oli kunnassa useampia taloja ja asui kunnassa, hän sai äänestää kaikkien talojensa puolesta »då bör han ock för dem alla wid Prästewal lämna sin röst».

Mitään itsenäistä maalaiskuntaa kirkollisen seurakunnan sivulla ei Suomessa ennen vuoden 1865 mka ollut olemassa.¹³ Sen ihmiseen sidotun tarkoituksen vuoksi, joka seurakunnalla on, oli seurakunnan jäsenyys henkilökohtainen, mikä on luonut pohjan maal-

¹³ Vrt. *Hermanson*, m. t. I s. 261; *Talas*, Kotipaikka-oikeus s. 79.

lisen kunnankin alunperin henkilöiden jäsenyyteen perustuvalla luonteella.¹⁴

Olemme aikaisemmin jo selostaneet mkl. 3 ja kkl. 3 §:ssä kunnan jäsenyydestä annetun säännöksen aatteellista merkitystä.¹⁵ Tehtäväksemme jää enää tässä yhteydessä esittää näiden lainkohtien materiaalin sisältö sekä muutamia sitä valaisevia kehityshistoriallisia piirteitä.

2. Kunnan jäsen on ensiksikin jokainen, »jolla kunnassa on taikka tulee olla asunto ja kotipaikka» (mkl. 3 §:n 1 kohta ja kkl. 3 §:n 1 kohta).¹⁶

Tämä säännös on rakenteeltaan sikäli erikoislaatuinen, että se käsittää, paitsi säännönmukaista olemiseen, tässä siis asumiseen, liittyvää määräystä, myöskin oikeudellista pitämistä (»t u l e e olla asunto ja kotipaikka») sisältävän säännöksen. Vertauksena voidaan mainita, että esim. OK. 10 luvun 1 §:ssä olevassa säännöksessä laillisesta oikeuspaikasta on kysymys oikeudesta, »jonka piirissä haastettavan koti- ja asuinpaikka on». Saksalaisessa vaalilainsäädännössä on samoin ainoastaan olemisen sisältävä määräys käytännössä.¹⁷

Selostettavanamme olevan säännöksen sisällöllinen merkitys supistuu kuitenkin ensisijassa olemismääräykseen: »jolla kunnassa on

¹⁴ Vrt. *Sundberg*, Svensk kommunalrätt s. 28: »Då församlingen är en kyrklig, d. v. s. en principiellt religiös gemenskap, skulle uppenbarligen det rimligaste vara att för medlemskap av kyrkoförsamlingen kräva medlemskap av svenska kyrkan, varför sålunda å ena sidan endast fysiska personer — — — borde kunna anses såsom församlingsmedlemmar.»

¹⁵ Ks. s. 89 ss.

¹⁶ Kun jäljempänä yksityiskohtaisesti tarkastellaan, mikä on tämän säännöksen sisältö, ei »asunto ja kotipaikka» tässä tarvinne tarkempaa yleistä määrittelyä. Viittaamme vain *Wreden* määritelmään (Finlands gällande civilprocessrätt I s. 133): »den ort, där svaranden enligt rådande naturlig uppfattning bör anses verkligen vara bosatt och vilken i allmänhet tillika utgör medelpunkten såväl för hans verksamhet som för hans ekonomi och familjeliv». Vrt. tähän esim. *Kulisch*, Beiträge zum österreichischen Parlamentsrecht s. 112: »jener Ort, welcher für den Wahlfähigen den Mittelpunkt seines bürgerlichen Lebens bildet». *Montgomeryn* mukaan (Handbok i Finlands allmänna privaträtt I s. 338) on asunto ja kotipaikka-käsitteessä erotettava kaksi eri momenttia: tosiasiallinen ja oikeudellinen. Edellisen määrää henkilön ulkonainen suhde paikkakuntaan, jälkimmäisen hänen tahtonsa tai velvollisuutensa siellä harjoittaa niitä oikeuksiaan tai täyttää ne velvollisuutensa, jotka ovat riippuvaisia oikeudellisista tai hallinnollisista piireistä. Samoin *Talas*, m. t. s. 101. Vrt. edelleen *Ekström* s. 382 ss. ja *Castrén*, Festskrift för Granfelt s. 224 ss. sekä siinä sivulla 224 mainittu kirjallisuus.

¹⁷ Mm. Preussin kunnallisvaalilaki (9/4 1923) 2 § 1 mom.: »die seit ununterbrochen 6 Monaten ihren Wohnsitz im Gemeindegebiete haben.» Vrt. myös *Hatschek*, Parlamentsrecht s. 275 ss.; v. *Leyden* s. 31 s.

asunto ja kotipaikka». Se on yleissäännös, jonka mukaan kunnan jäsenyys on periaatteessa määrättävä, kun taas pitämistä sisältävä osa tässä lainkohdassa on ainoastaan mainittuun yleissäännökseen liittyvä ja sellaisena siis epäitsenäinen ohje taikka selitys, mikä viittaa määrättyyn erikoislainsäädäntöön, jossa olevia henkilön asuntoa ja kotipaikkaa koskevia säännöksiä on noudatettava olemismääräystä sovellettaessa. Tähän päätelmään johtaa erityisesti se asu, missä kunnan jäsenyyttä koskeva lainkohta oli Ruotsin kunnallisuudistusta käsittelevän komitean mietinnössä (Betänkanden 1859), joka mietintö määräävältä osalta on vaikuttanut v. 1865 kunnallisasetuksimme. Mietintöön liittyvän lakiehdotuksen 4 § kuului näet tältä osalta seuraavasti: »Medlem af ett kommunalsamhälle på landet är en hvar, som — — — till följd af gällande Förrordningar, sitt laga bo och hemvist der hafver eller hafva bör.» Ja perusteluissa (s. 13) esitetään tästä seuraavaa: »Bestämmandet af sistnämnda förhållande är sålunda icke den kommunala, utan den allmänna lagstiftningsmagten förbehållet. Hvad denna i detta afseende beslutar måste lända kommunen till efterrättelse.» Niinkuin tästä huomataan, oli komitean käsitys se, että kunnan jäsenyyttä asuinpaikan perusteella ei olisi määrättävä kunnallislakien mukaan, vaan että siinä suhteessa olisi voimassa erikoislainsäädäntö. Saman käsityksen ilmauksena täytyy pitää mkl. 3 §:n 1 kohdan ja kkl. 3 §:n 1 kohdan säännöstä, jossa olemis- ja pitämismääräykset siis eivät ole rinnakkaisia ja tasarvoisia, vaan jälkimmäinen niistä on ohjeena siihen, miten edellinen, saman lainkohdan olemismääräys, on tulkittava.¹⁸

3. Ne muualla tavattavat säännökset, joihin pitämismääräys tässä viittaa, sisältyvät henkikirjoituksesta voimassaolevaan lain-säädäntöön. Henkikirjoituksesta on voimassa hengeltä maksettavista veroista helmikuun 20 päivänä 1865 annetun asetuksen 12 §, sellaisena kuin se on muutettuna syyskuun 13 päivänä 1892 annetulla asetuksella sekä siihen perustuva henkikirjoituksesta huhtikuun 10 päivänä 1894 annettu asetus. Vuoden 1892 asetuksen mukaan kuuluu henkikirjoitusta koskeva pääsäännös seuraavasti: »Jokainen Suomen

¹⁸ Vrt. Kurtenin lausunto v. 1872 valtiopäivillä porvarissäädystä. Kun esityksessä kaupungin kunnallishallinnon uudelleenjärjestämisestä oli käytetty muotoa »kunnan jäsen on — — — jolla on laillisesti asuntonsa ja kotopaikkansa kaupungissa», lausui Kurten, että siinä voitaisiin suoraan sanoa, että kunnan jäsen on jokainen, joka on hengillekirjoitettu kaupungissa. Borgarestånds Protokoll vid Landtdagen 1872 III s. 1485. Samoin mm. Pippingsköld aatelissäädystä. Finlands Riddarskap och Adel's Protokoll vid Landtdagen 1872 II s. 215.

kansalainen on vaimonsa,¹⁹ lastensa ja muitten hänen huonekuntaansa oikeastaan kuuluvain henkilöjen kanssa hengille kirjoitettava siinä paikkakunnassa, jossa hänellä on asuntonsa ja kotonsa.» Sama säännös sisältyy myöskin vuoden 1894 henkikirjoitusasetukseen. Henkikirjoitus, jonka tarkoituksena on mm. »erästen kansalaisvelvollisuuksien ja oikeuksien perusteena oleminen» (v. 1894 asetuksen 1 §), toimitetaan vuosittain vuoden alussa vallinneen asiointilan mukaisesti (v. 1894 asetuksen 20 §).

Edellä jäljennetty pääsäännös on vastaavasti sisällöllisesti yhtäpitävä mkl. 3 §:n 1 kohdan ja kkl. 3 §:n 1 kohdan olemismääräyksen kanssa. Se on myöskin vastaavasti yhtäpitävä OK 10 luvun 1 §:n kanssa, sellaisena kuin sanottu lainkohta on muutettuna helmikuun 11 päivänä 1921 annetulla lailla, silloin kun vaimo ja lapset kuuluvat luona asuvina perheen päämiehen huonekuntaan.²⁰ Jollei siis henkikirjoituksesta olisi voimassa mitään muita kuin tässä selostetut yleissäännökset, olisi edellä mainittu mkl. 3 §:n 1 kohdan ja kkl. 3 §:n 1 kohdan pitämismääräys tarpeeton, koska jokaisella tulisi olla henkikirjoituksenkin mukainen asuinpaikka siellä, missä se tosiasiallisesti on. Mutta henkikirjoitusasetus sisältää eräitä ohjeita tulkinnanalaisia tapauksia varten sekä lisäksi vielä eräitä poikkeussäännöksiä, joiden antamiseen viitattiin jo valtiosäätyjen hyväksymässä vuoden 1892 asetuksenmuutoksen 12 §:n 2 momentissa, jossa keisarille ja suuriruhtinaalle pidätettiin oikeus »lähemmin määrätä sellaisten henkilöjen henkikirjoituspaikka, joiden oikeasta kodosta epäilystä voipi syntyä, sekä niiden, joilla ei ole varsinaista kotoa maassa taikka joilla ei ole täällä asuntoa, kuin myös säätää poikkeuksia ylläolevasta säännöstä, milloin ne ovat asianhaaran vaatimia». Juuri näihin henkikirjoituksesta voimassaoleviin tulkintaja poikkeussäännöksiin viittaa mkl. 3 §:n 1 kohdan ja kkl. 3 §:n 1 kohdan pitämismääräys »joilla kunnassa tulee olla asunto ja kotipaikka». Se sitoo kunnan jäsenyyden henkikirjoituslainsäädäntöön siten, että kunnan jäsenyyttä määrittäessä on varsinaista pääsääntöä

¹⁹ Naimiskaaren 14 luvun 2 §:n nojalla sai aviomies vaimonsa edusmiehenä määrätä aviopuolisojen asuinpaikasta (Ks. *Chydenius*, *Lärobok i finsk äktenskapsrätt* s. 101). Tätä vastasi henkikirjoituksessa noudatettava vaimon hengillekirjoittaminen miehen asuinpaikassa. Vaikka 13/6 1929 annetun avioliittolain 31 §:n ja sanotun lain voimaantuloa samana päivänä annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan miehen edusmiehyys on lakannut, on henkikirjoitusasetuksen määräys vaimon hengillekirjoittamisesta samassa paikassa kuin miehensä edelleenkin voimassa. Näin *Castrén*, *Festskrift för Granfelt* s. 209 aliv. 3. Vrt. myös Oikeuskanslerin kertomus 1933 s. 49 s.

²⁰ Vrt. *Wrede*, *Finlands gällande civilprocessrätt* I s. 134.

tulkittaessa otettava varteen henkikirjoitusasetuksen säännökset sekä tämän pääsäännön ohella huomioon otettava myöskin niihin kuuluvat tulkinta- ja poikkeussäännökset. Mkl. 3 §:n 1 kohdan ja kkl. 3 §:n 1 kohdan sisältö on silloin se, että asuinpaikkansa perusteella on jokainen sen kunnan jäsen, mikä on hänen laillinen henkikirjoituspaikkansa. Henkilön laillinen henkikirjoituspaikka on se kunta, missä hän on vuoden alussa asunut, paitsi niissä tapauksissa, joissa hänet on säädetty hengillekirjoitettavaksi muualla.²¹

Vuoden 1894 henkikirjoitusasetus sisältää seuraavat vielä voimassaolevat tulkintasäännökset:

1) Jos henkilö asuu yhdellä paikkakunnalla, mutta toisella paikkakunnalla harjoittaa elinkeinoa, pitää virkaa, jota ei hoida,²² omistaa kiinteistön,²³ tahi nauttii eläke- tai muita sellaisia etuja, katsotaan hänen asuinpaikkansa oikeaksi henkikirjoituspaikaksi; sekä

²¹ Näin *Ståhlberg*, Maalaiskuntain hallinto s. 79. — Ruotsin lain mukaan tosiasiallinen hengillekirjoituspaikka on kunnan jäsenyydelle määräävä. Ks. *Sundberg*, Svensk kommunalrätt s. 27, *Kommunalrätt* s. 50; *Hammarstiöld*, Kommunallagarna s. 20; *Hagman* Sveriges kommunallagar s. 66.

Tässä yhteydessä on tarpeellista huomauttaa, että henkilön henkikirjoituspaikkaan enempää kuin hänen jäsenyyteensäkkään jossakin kunnassa ei kirkonkirjoilla eikä siviilirekisterillä ole merkitystä. Muuttokirjoista sekä kirkonkirjoista ja muusta vastaavasta rekisteristä annettavasta todistuksesta ja eräiden ilmoitusten merkitsemisestä sellaiseen rekisteriin marraskuun 28 päivänä 1930 annetun asetuksen mukaan tulee jokaisen olla sen seurakunnan kirjoissa tai siviilirekisteriin merkitty siinä kunnassa, jonka alueella hän pysyväisesti asuu. Kun ne tulkinta- ja poikkeussäännökset, jotka sisältyvät sanotun asetuksen 7 §:ään, eivät ole samat kuin henkikirjoitusasetuksen vastaavat säännökset, voi henkilön laillinen henkikirjoituspaikka ja hänen kirkonkirjoihin tai siviilirekisteriin merkitsemispaikkansa lisäksi olla toisistaan eroavat. Ennen yllämainittua vuoden 1930 asetusta olivat henkikirjoitus- ja kirkonkirjoituspaikka yleensä samat. Ks. *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto s. 33 s. ja Maalaiskuntain hallinto s. 464 s.

Kvl. 4 §:n 3 momentin mukaan tulee henkikirjoittajan läheltä vaalilautakunnalle vaaliluettelon pohjaksi luettelo kaikista kuluvan vuoden henkikirjan mukaan äänestysalueella asuvista henkilöistä, jotka ovat täyttäneet 21 vuotta. Saman pykälän 1 momentin mukaan taas vaalilautakunnan on vaaliluetteloon otettava sen vuoden henkikirjan mukaan kaikki äänestysalueella asuvat kunnan jäsenet, jotka ovat täyttäneet 21 vuotta. Tämä rinnastuskin osoittaa, että tosiasiallinen henkikirjoitus ei vielä tiedä, että henkilöt ovat kunnan jäseniä, vaan vaalilautakunnan tulee se seikka erikseen tutkia.

²² Sama on asianlaita, vaikka hän hoitaakin virkaa toisella paikkakunnalla kuin missä hän asuu. Ks. *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto s. 49; *Lakimies* 1908 s. 40 ss. — Toisin *Ekström* s. 384 aliv. 2.

²³ Se seikka, että henkilö, joka omistaa kiinteistön tai harjoittaa elinkeinoa toisessa kunnassa kuin missä hän asuu, tulee henkikirjoitetuksi asuinkunnassaan ja siten asuinpaikkansa perusteella sen kunnan jäseneksi, ei merkitse sitä, etteikö hän olisi myös niiden kuntien jäsen, joissa hän omistaa kiinteistön tai harjoittaa elinkeinoa. Ks. mkl. 3 §:n 2 ja 3 kohta sekä kkl. 3 §:n 2 ja 3 kohta.

10 — Kunnallinen vaalioikeus.

2) Jos henkilö satunnaisesti tai semmoisen ohimenevää laatua olevan toimen johdosta, jonka täyttäminen vaatii lyhyempää aikaa, on poissa kotipaikastansa, ei henkikirjoituspaikkaa ole muutettava.²⁴

Sama asetus sisältää seuraavat poikkeussäännökset:

1) Suomen kansalainen, joka Suomen valtio- tai julkisen viran hoitamista varten oleskelee ulkopuolella maan rajojen, on, jollei hän omista kiinteistöä muualla maassa ja siellä ole hengille pantuna, kirjoitettava hengille Helsingin kaupungissa;

2) Köyhäinhoitolainen sekä se, joka vaimoa ja alaikäistä lasta varten nauttii pysyväistä köyhäinhoitoapua, on kirjoitettava hengille siinä kunnassa, jolta apu nautitaan; sekä

3) Ulkomaalla tilapäisesti oleskeleva kirjoitetaan hengille sillä paikkakunnalla, jolla hän oli hengillekirjoitettu ennen ulkomaille matkustamista (21 §).

Nämä tulkinta- ja poikkeussäännökset eivät kaipaakaan yksityiskohtaista selvittelyä muulta kuin köyhäinhoitoapua saavan henkikirjoituspaikan osalta.

4. Köyhäinhoito on kunnallinen asia, jota kunta toimittaa sillä tavoin kuin kuntain järjestys- ja talousasioista yleensä tai kesäkuun 1 päivänä 1922 annetussa köyhäinhoitolaissa erikseen on säädetty (köyhäinhoitolaki 6 §). Kunta on köyhäinhoidolla velvollinen hankkimaan elatusta ja hoitoa varattomalle, toisen huolenpitoa vailla olevalle alaikäiselle, sekä jokaiselle muullekin, joka ei omista varoitetaan tai työllään taikka toisen huolenpidon kautta tai muulla tavalla voi saada tarpeenmukaista elatusta ja hoitoa (köyhäinhoitolaki 1 §). Jotta kunnille aiheutuva köyhäinhoitorasitus saataisiin oikeudenmukaisesti jaetuksi kuntien kesken,²⁵ on köyhäinhoitolakiin sisällytetty erityinen kotipaikkaoikeussäännöstö, joka järjestää henkilön kuuluvaisuuden köyhäinhoitoon nähden johonkin tiettyyn kuntaan ja siten antaa perusteet, joiden mukaan kussakin tapauksessa voidaan ratkaista, mikä kunta on velvollinen varattomalle henkilölle

²⁴ Vrt. muuttokirjoista sekä kirkonkirjasta ja muusta vastaavasta rekisteristä annettavasta todistuksesta ja eräiden ilmoitusten merkitsemisestä sellaiseen rekisteriin ²⁸/₁₁ 1930 annetun asetuksen 7 §, jonka mukaan tilapäisen ansiotyön, opintojen harjoittamisen tai muun pätevän syyn vuoksi satunnaisesti toisella paikkakunnalla oleskelu, sairaalassa, rangaistus-, työ- tai kasvatuslaitoksessa kotipaikkansa ulkopuolella oleskelu sekä asevelvollisuuden suorittaminen eivät perusta velvollisuutta muuttokirjan ottamiseen. Tässä on lueteltu joukko sellaisia yksityiskohtaisia tapauksia, jotka sisältyvät henkikirjoitusasetuksen yllä olevaan yleisluontoisempaan tulkintasäännökseen.

²⁵ Hallituksen esitys köyhäinhoitolaiksi vuoden 1921 valtiopäiville s. 7.

annetusta varsinaisesta köyhäinhoitoavusta lopullisesti vastaamaan.²⁶ Tämän velvollisuuden toteuttamisessa on *Ståhlbergin* mukaan²⁷ kaksi puolta: »1. se, että kunta, jossa henkilöllä on kotipaikkaoikeus, on velvollinen ottamaan hänet huostaansa ja pitämään huolta hänen toimeentulostaan; sekä 2. että tuon kunnan tulee lopullisesti suorittaa kustannukset sellaiselle henkilölle annetusta varsinaisesta köyhäinhoidosta.»²⁸

Kotipaikkaoikeutta koskeva pääsäännös sisältyy köyhäinhoitolain 40 §:ään, sellaisena kuin se on muutettuna lailla huhtikuun 7 päivästä 1933. Sanottu pykälä kuuluu seuraavasti:

»Suomen kansalaisella on, jäljempänä mainituin poikkeuksin, köyhäinhoitoon nähden kotipaikkaoikeus siinä kunnassa, jossa hän viimeksi yhden vuoden aikana on ollut hengille kirjoitettuna hänen, hänen vaimonsa tai alaikäisten lastensa sinä vuonna saamatta 1 §:n 1 momentissa tarkoitettua köyhäinhoitoa.»²⁹

Tästä pääsäännöksestä on — niinkuin siinä on viitattu — erinäisiä poikkeuksia. Ensiksikin köyhäinhoitolain 41 §:n mukaan henkilö säilyttää loppuiäkseen sen kotipaikkaoikeuden, joka hänellä oli täytettyään 55 vuotta, mihin liittyen saman pykälän 2 momentti sisältää poikkeussäännöksen 55 vuotta täyttäneenä Suomen kansalaiseksi otetun kotipaikkaoikeudesta.³⁰ Kun niinhävin 40 kuin 41 §:ssäkin mainituissa tapauksissa henkilön kotipaikkaoikeuden määrää henkilön oma suhde kuntaan, on esillä itsenäinen kotipaikkaoikeus.

Kotipaikkaoikeussäännöstöön kuuluu lisäksi köyhäinhoitolain 42 §:ssä oleva säännös, että vaimolla on ikään katsomatta sama kotipaikkaoikeus kuin hänen miehellään ja että hänellä pysyy, kun avio-
liitto miehen kuoleman kautta tai muuten purkautuu, se kotipaikka-

²⁶ *Talas*, m. t. s. 4 ja 10; *Saarialho* s. 148. — Kotipaikkaoikeus ei siis ole mikään yksityisen henkilön subjektiivinen oikeus, sillä se ei anna henkilölle mitään oikeusvaadetta sitä kuntaa vastaan, jossa hänen köyhäinhoidollinen kotipaikkansa on.

²⁷ Sisäasiain hallinto s. 310.

²⁸ Samoin *Paasikivi*, *Lakimies* 1905 s. 131. Toisin *Talas*, m. t. s. 4 ss. ja 10.

Sillä seikalla, että valtio köyhäinhoitolain 49 §:n mukaan siinä mainituissa tapauksissa korvaa kunnalle sen antaman tai maksaman köyhäinhoidon, ei ole merkitystä kunnan velvollisuudelle suorittaa sellaisetkin kustannukset, joista se erikoissäännöksen perusteella voi saada myöhemmin korvauksen valtiolta.

²⁹ Alaikäisellä lapsella tarkoitetaan köyhäinhoitolaissa sen 1 §:n 3 momentin mukaan sitä, joka ei ole täyttänyt kuuttatoista vuotta.

³⁰ Tässä on myöskin otettava huomioon köyhäinhoitolain 73 §:n säännös, jonka mukaan jokainen säilyttää sen kotipaikkaoikeuden, joka hänellä oli köyhäinhoitolain voimaantullessa 1/1 1923, kunnes hän köyhäinhoitolain säännösten mukaan saavuttaa uuden.

oikeus, joka hänellä avioliiton aikana viimeksi oli, kunnes hän sen saa toisaalla, sekä 43 §:ssä oleva säännös alaikäisten lasten heidän isänsä taikka äitinsä kotipaikkaoikeuden perusteella määrättävästä kotipaikkaoikeudesta. Kun sekä 42 että 43 §:ssä henkilön kotipaikkaoikeus on riippuvainen toisen henkilön kotipaikkaoikeudesta, on näissä tapauksissa esillä epäitsenäinen kotipaikkaoikeus.

Henkilön köyhäinhoidollinen kotipaikkaoikeus edellä selostettujen säännösten mukaan on joko henkilön omasta taikka määrätyn toisen henkilön hengillekirjoituksesta riippuvainen. Päävastoin kuin mkl. 3 §:n 1 kohdan ja kkl. 3 §:n 1 kohdan säännöksessä esiintyy köyhäinhoitolain 40 §:ssä, joka on tässä suhteessa määräävä myöskin 41, 42 ja 43 §:ssä mainittuja tapauksia varten, yksinomaan olemissisältöinen määräys (»on ollut hengille kirjoitettuna»), joka osoittaa, että tosiasiallinen henkikirjoitus on ratkaiseva köyhäinhoidollisen kotipaikkaoikeuden suhteen.³¹

Henkilön köyhäinhoidollista kotipaikkaoikeutta koskevain säännösten selostaminen on tässä ollut tarpeellista siksi, että kun vuoden 1894 henkikirjoitusasetuksessa säädetään sellainen poikkeus yleisestä henkikirjoituspaikasta, jonka mukaan köyhäinhoitolainen sekä se, joka vaimoa tai alaikäistä lasta varten on saanut pysyvästä köyhäinhoitoapua, on hengillekirjoitettava siinä kunnassa, jolta apua nautitaan, näyttää sillä ilmeisesti tarkoitetun sitä kuntaa, joka viime kädessä on velvollinen kustantamaan annetun köyhäinhoidon, s. o. sitä kuntaa, missä henkilöllä on köyhäinhoidollinen kotipaikkaoikeus.³²

³¹ Näin mm. *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto s. 312; *Saarialho* s. 157. Vrt. köyhäinhoitokomitean ehdotus vuodelta 1908, jossa kotipaikkaoikeus esitettiin sillä tavoin järjestettäväksi, että jokaisella olisi köyhäinhoidollinen kotipaikka siinä kunnassa, jossa henkilö viimeksi kolmen vuoden aikana on ollut taikka jossa hänen olisi pitänyt olla hengillekirjoitettuna köyhäinhoidon tarpeeseen joutumatta. Ehdotus rakentui näin ollen samoille perusteille, joiden mukaan mkl. 3 §:n 1 kohta ja kkl. 3 §:n 1 kohta on rakennettu. — *Talas*, m. t. s. 105 ss., katsoo, että vuoden 1879 vaivaishoitoasetuksessa kotipaikkaoikeus oli riippuvainen laillisesta henkikirjoituspaikasta, s. o. henkilöllä oli kotipaikkaoikeus siinä kunnassa, missä hänen olisi pitänyt tulla hengillekirjoitetuksi. Tämä käsitys ei ole saanut kannatusta. Ks. mm. *Ståhlberg*, m. t. s. 312 s.; *Saarialho* s. 154 ja KHO mm. 1918 II 330 sekä 1921 II 326.

³² Näin *Ståhlberg*, m. t. s. 51 ja 316. — Kun *Ekström* s. 384 aliv. 6 sanoo: »Dessa anses bosatta i den kommun, där de åtnjuta understöd», näyttää hänkin tarkoittavan sitä kuntaa, jossa apuasaavan katsotaan asuvan, eikä sitä kuntaa, jossa hän tosiasiallisesti asuu. Vaikka siis apu annettaisiin hänelle sen kunnan toimesta, jossa hän asuu, mutta se joutuisi toisen kunnan suoritettavaksi, katsotaan henkilön laillisen asuinpaikan olevan tässä jälkimmäisessä kunnassa.

Henkikirjoitusasetuksen sanamuoto siitä kunnasta, »jolta apu nautitaan», ei kylläkään tekisi mahdottomaksi sellaista tulkintaa, että näillä sanoilla olisi tarkoitettu sitä kuntaa, joka köyhäinhoitoavun antaa ja jolta köyhäinhoitoavun tarpeeseen joutunut henkilö on oikeutettu apua saamaan. Tämä kunta oli vuoden 1879 vaivais-hoitoasetuksen 2 ja 14 §:n mukaan sekä edelleenkin on köyhäinhoito-lain 18 §:n mukaan se kunta, jossa apuatarvitseva oleskelee. Jos siis henkikirjoitusasetuksessa vaivaishoitolaisen hengillekirjoituskun-naksi oli tarkoitettu määrätä se kunta, jolta henkilö on oikeutettu apua saamaan, olisi se siis ollut hänen oleskelukuntansa. Tämän tul-kinnan puolesta puhuisi, paitsi monia käytännöllisiä asianhaaroja, joista eräisiin jäljempänä kiinnitämme huomiota, erityisesti se seikka, että köyhäinhoidollisen kotipaikkaoikeuden tuominen henkikirjoi-tusmenettelyyn ulottuu ulkopuolelle sen tarkoituksen, mikä koti-paikkaoikeudella on köyhäinhoitorasituksen jakamisen perusteena. Mutta kun tulkinнан lähtökohdaksi tulee ottaa se, että säännöstä vaivaishoitolaisen henkikirjoituspaikasta on tarkasteltava poikkeus-säännöksenä,³³ niin osoittautuu se mahdollisuus, että köyhäinhoidon saajan oleskelukuntaa olisi aina pidettävä hänen henkikirjoituskunta-naan, tähän soveltumattomaksi.³⁴ Jos näet vaivaishoitolaisen hen-

³³ Sen todistamiseksi esitämme seuraavaa:

Kuten edellä jo on mainittu, pidätettiin keisarille ja suuriruhtinaalle hengeltä mak-settavista veroista helmikuun 20 päivänä 1865 annetun asetuksen muuttamisesta syys-kuun 13 päivänä 1892 annetun asetuksen 12 §:n 2 momentissa oikeus antaa henki-kirjoituspaikkaa koskevia tulkinta- ja poikkeussäännöksiä, joita sitten otettiinkin vuoden 1894 henkikirjoitusasetukseen. Köyhäinhoitolaisen henkikirjoituspaikkaa koskeva säännös on asetuksessa sellaisessa yhteydessä, että se välittömästi liittyy ulkomailla oleskelevan Suomen kansalaisen henkikirjoituspaikkaa koskevaan poikkeussäännökseen ja on erillään aikaisemmin esitetyistä tulkintasäännöksistä. Lisäksi on pantava merkille, että valtio-säädty nimenomaisestikin ovat lausuneet, että vaivaishoitolaisen hengillekirjoituspaikkaa koskeva asialliselta sisällöltään vuoden 1894 asetuksen mukainen säännös henkikirjoi-tuksesta 9/12 1878 annetun asetuksen 3 §:ssä on poikkeussäännös, niinkuin luemme säätyjen vastauksessa keisarilliseen esitykseen vuoden 1865 hengeltä maksettavista veroista annetun asetuksen 12 §:n muuttamisesta (Asiakirjat valtiopäiviltä 1891 I V.M. Esit. N:o 2 s. 9 ja Säädet. Vast. Esitys N:o 2 s. 4) »Mitä taas poikkeustapauksiin tulee, on jo nyt olemassa säännöksiä, jotka sisältävät poikkeuksia voimassa olevasta hengille-kirjoituspaikkaa koskevasta periaatteesta ja jotka muutamia tapauksia varten mää-räävät missä jonkun henkilön asunto ja oikea koto on katsottava olevaksi, esimerkiksi mitä tulee vakinaisessa sotapalveluksessa oleviin henkilöihin, vaivaisapua nauttiviin sekä semmoisiin Suomen kansalaisiin, jotka passin nojalla oleskelevat ulkomailla» (Säädet. Vast. Esitys N:o 2 s. 4).

³⁴ Tässä yhteydessä ansaitsee kiinnittää huomiota siihen, että Ruotsissa oli 20/7 1861 annetussa. henkikirjoitusasetuksessa köyhäinhoidon saajan hengillekirjoittamisesta

gillekirjoittamisesta henkikirjoitusasetuksessa annettu säännös tul-kittaisiin siten, että sen mukaan köyhäinhoidon saaja olisi hengillekirjoitettava oleskelukunnassaan, olisi tämä säännös asialliselta sisäl-löltään täysin yhtäpitävä henkikirjoitusta koskevan pääsäännöksen kanssa, joten se menettäisi kokonaan poikkeussäännöksen luonteen, eikä voisi edes olla tulkintasäännöskään.³⁵

Mutta vaikkapa hyväksytäänkin se, että henkikirjoitusasetuk-sessa ei tarkoiteta kunnalla, »jolta apu nautitaan», ja jossa määrätyn-laista köyhäinhoitoapua saava sen nojalla on hengillekirjoitettava, sitä kuntaa, joka köyhäinhoitolain 18 §:n nojalla on velvollinen avun antamaan, ei vielä silti olisi suorastaan pakko päätyä *Stählbergin*

seuraava säännös: »Fattighjon mantalskrifves eller upptages i mantalslängden inom den församling, däraf detsamma åtnjuter understöd» (3 § 6 mom.). Tämän mukaan siis kaikki, jotka itselleen saivat köyhäinhoitoa, oli hengillekirjoitettava siinä seurakunnassa, jolta apua nautitaan. ⁹/₈ 1894 Ruotsissa annetun henkikirjoitusasetuksen 3 §:n 5. momentin vastaava säännös kuului taas seuraavasti: »Den, som för sig, hustru eller minderårigt barn enligt § 1 i kungl. förordningen d. 9 juni 1871 af fattigvårdssamhälle åtnjuter full försörjning, som ej är tillfällig, mantalskrifves inom fattigvårdssamhället motsvarande eller tillhörande distrikt.» Muutoksen syynä oli, kuten *Forssell*, Nya mantalskrifnings-förordningen s. 34, lausuu: »Detta moment har nu erhållit ofvanstående förändrade lydelse för att därigenom närmare beteckna de kategorier af fattiga, för hvilka stadgandet i fråga syntts böra äga tillämplighet». On huomattava, että tämä muutos laajensi köyhäin-hoidon saajan henkikirjoituspaikkaa koskevan säännöksen soveltuvaisuuden myöskin sellaisiin henkilöihin, jotka vaimoa ja alaikäistä lasta varten saavat köyhäinhoitoa, mutta rajoitti taas kysymykseen tulevan köyhäinhoidon täydeksi huolenpidoksi, joka ei ollut pysyväistä.

Suomessa esiintyy köyhäinhoidon saajan henkikirjoituspaikkaa koskeva säännös ensimmäisen kerran henkikirjoituksesta Suomenmaassa ⁹/₁₂ 1878 annetussa asetuksessa, jonka 3 §:n 3 momentissa on seuraava säännös: »Vaivainen sekä se, joka vaimoa tahi alaikäistä lasta varten nauttii alituista apua, pannaan sen kunnan henkikirjoihin, jolta apua nautitaan.» Tämä säännös, joka olennaisessa suhteessa poikkeaa Ruotsin silloin voimassaolleesta henkikirjoitusasetuksen vastaavasta säännöksestä, ei sisältynyt sen komitean ehdotukseen, jonka senaatti porvarissäädyn v. 1872 valtiopäivillä tekemän ano-muksen johdosta oli ²/₂ 1875 asettanut laatimaan ehdotusta henkikirjoituksesta, vaan on tullut asetukseen sitä senaatin talousosastossa täydennettäessä. Tällöin voidaan panna merkille, että vaivashoidosta ¹⁷/₃ 1879 annetussa asetuksessa tavataan säännös, jonka mukaan vaivashoitohallituksella oli oleva »isännän-oikeus niinhyvin jokaisen ylitse, joka itsellensä saa apua vaivashoidolta, kuin senkin, jonka vaimo tahi alaikäinen lapsi nauttii täyttä ja alituista huolenpitoa» (31 §). Vuoden 1878 henkikirjoitusasetuksen 3 §:n 3 momentin ja vuoden 1879 vaivashoitasetuksen 31 §:n säännöksillä näyttää osittaisesta erilaisuudesta huolimatta olevan keskinäistä yhteyttä.

³⁵ *Castrén*, Festskrift för Granfelt s. 210, myös mainitsee, että köyhäinhoitolainen, sekä se, jonka vaimo tai 16 vuotta nuorempi lapsi saa pysyväistä köyhäinhoitoa, voi asua muussa kuin siinä kunnassa, joka apua antaa ja jossa hänet on laillisesti hengillekirjoi-tettava, »sillä muutenhan koko säännös olisi tarpeeton».

esittämään lopputulokseen, että tämä kunta on se, jossa henkilöllä on köyhäinhoidollinen kotipaikka. Kuntahan voi näet välittömästi antaa köyhäinhoidon tarpeeseen joutuneelle henkilölle apua myöskin sellaisessa tapauksessa, että tämä henkilö asuu toisessa kunnassa. Voitaisiin silloin ajatella, että henkikirjoitusasetuksen poikkeussäännös köyhäinhoidon saajan henkikirjoituspaikasta kohdistuisi ainoastaan sellaisiin henkilöihin, jotka asuvat toisessa kuin siinä kunnassa, jonka toimesta heille apua annetaan. Nämä henkilöt siis olisi kirjoitettava hengille ei siinä kunnassa, jossa he asuvat, vaan siinä kunnassa, jonka toimesta heille apua annetaan. Tällaista toiseen kuntaan annettua apua ei henkikirjoitusasetuksessa kuitenkaan voida tarkoittaa, sillä tuo apu ei ole köyhäinhoitoa köyhäinhoitolain tarkoittamassa mielessä, siitä kun kunta ei voi saada korvausta enempää yksityiseltä elatusvelvolliselta³⁶ kuin henkilön kotipaikkakunnalta³⁷ tai valtiolta.³⁸ Samoin oli asianlaita myös vuoden 1879 vaivaishoitoasetuksen aikana.³⁹

Kun olemme tarkastelleet, mitä henkikirjoitusasetuksen säännös siitä kunnasta, »jolta apu nautitaan», on tarkoittanut, olemme joutuneet siis eliminoimaan sekä köyhäinhoidon saajan oleskelukunnan että sen kunnan, joka vastoin köyhäinhoitolain 18 §:n säännöstä antaa apua toisessa kunnassa olevalle henkilölle. Jäljelle jää enää se kunta, joka viime kädessä suorittaa henkilölle annetun köyhäinhoidon, s. o. henkilön köyhäinhoidollinen kotipaikkakunta, kunta, jossa henkilöllä on köyhäinhoidollinen kotipaikkaoikeus. Tämä kunta on henkikirjoitusasetukseen sisältyvässä poikkeussäännöksessä edellytettyjen köyhäinhoidon saajien laillinen henkikirjoituskunta, niinkuin *Ståhlberg* on päätellyt. Useimmassa tapauksessahan köyhäinhoidon saajalla on köyhäinhoidollinen kotipaikkaoikeus siinä kunnassa, missä hän asuu, mutta silloin, kun köyhäinhoidon saaja ei asu siinä kunnassa, joka on hänen köyhäinhoidollinen kotipaikkakuntansa, on hänen laillinen henkikirjoituspaikkansa hänen köyhäinhoidollinen kotipaikkakuntansa eikä hänen asuinkuntansa.

Tulemme kyllä jäljempänä havaitsemaan, että köyhäinhoidon saajan hengillekirjoittamiseen siinä kunnassa, joka on hänen köyhäinhoidollinen kotipaikkansa, liittyy, milloin henkilö ei asu tässä kunnassa, nyttemmin varsin suuria käytännöllisiä vaikeuksia ja hanka-

³⁶ *Saarialho* s. 108; KHO 1926 II 2451, 1927 II 942.

³⁷ *Saarialho* s. 108; KHO 1923 I 121.

³⁸ *Saarialho* s. 108; KHO 1932 II 44.

³⁹ KHO 1918 I 43.

luuksia. Se ei kuitenkaan oikeuta tulkitsemaan sellaiseen menettelyyn velvoittavaa säännöstä toisin kuin sen alkuperäinen tarkoitus ilmeisesti on ollut, varsinkin kun otetaan huomioon, että henkikirjoitusasetuksen antamisen aikana ei tällaisia hankaluuksia yleensä esiintynyt. Vuoden 1879 vaivaishoitoasetuksen 14 §:n mukaan kunta oli velvollinen alueellaan oleskelevalle vaivaisavun tarpeeseen joutuneelle henkilölle antamaan apua myöskin siinä tapauksessa, että hänellä oli kotipaikkaoikeus toisessa vaivaishoitoyhdyskunnassa »siksi kunnes viimeksimainittu yhdyskunta hänet haltuunsa ottaa». Tähän liittyi vaivaishoitoasetuksen 26 §:n säännös, jonka mukaan »jos joku on saanut vaivaishoitoa toisessa vaivaishoitoyhdyskunnassa kuin missä hänellä on kotipaikka-oikeus, niin jälkimäisen yhdyskunnan vaivaishoito-hallitus pyytäköön hänen kotiin lähettämistensä tahi pitäköön siitä itse tointa. Jos tämä laiminlyödään, vaikka vaivaishoito-hallitus on asian laidasta saanut tarpeenmukaisen tiedon ja nauttinut kylliksi neuvon aikaa voidakseen itse ryhtyä toimenpitoon vaivaisesta, niin vaivaishoito-hallituksella siinä yhdyskunnassa, jossa vaivainen oleskelee, olkoon oikeus joko lähetyttää hänet kotiin taikka antaa hänet kaupungissa Maistraatin tahi Poliisikamarin sekä maalla paikkakunnan kruununnismiehen haltuun, niiden toimesta kotipaikkaan saatettavaksi. — — — kuitenkin älköön kotiinlähettäminen tapahtuko, jos vaivainen siitä terveyden puolesta kärsisi tahi vaivaishoito vaan on satunnainen.» Tämän säännöksen nojalla vaivaishoitoapua saava henkilö siis yleensä joutui ennenpitkää siihen kuntaan, jossa hänellä oli köyhäinhoidollinen kotipaikkaoikeus, ja vaivaishoitolaisen henkikirjoituspaikkaa koskeva poikkeussäännös tuli niin ollen kysymykseen yleensä ainoastaan sellaisissa tapauksissa, joissa varsinaista vaivaisapua saavaa henkilöä ei vielä oltu siirretty hänen kotipaikkakuntaansa. Hänen oikea henkikirjoituspaikkansa oli tällöin hänen köyhäinhoidollinen kotipaikkakuntansa. Lisäksi tulee kiinnittää huomiota siihen, että vaivaishoitohallituksella oli — kuten edellä jo on mainittu — vuoden 1879 vaivaishoitoasetuksen 31 §:n mukaan »isännän-oikeus» tietyssä asemassa oleviin köyhäinhoidon saajiin nähden. Henkikirjoitusasetuksen köyhäinhoidon saajaa koskeva poikkeussäännös liittyy tähän vaivaishoitoasetuksen säännökseen, mikä seikka osaltaan vahvistaa *Ståhlbergin* esittämän käsityksen oikeaksi.

Tulkittuaan henkikirjoitusasetuksen säännöksen vaivaishoitolaisen hengillekirjoittamisesta siinä kunnassa, jolta apu nautitaan, tarkoittavan hengillekirjoittamista hänen köyhäinhoidollisessa koti-

paikkakunnassaan, *Ståhlberg*⁴⁰ on sitten tehnyt sen johtopäätöksen, että varsinaista köyhäinhuoltoapua saavan henkilön henkikirjoituspaikka on aina sama kuin hänen köyhäinhoidollinen kotipaikkansa, »koska se, joka saa köyhäinapua itselleen taikka pysyväistä köyhäinhuoltoa vaimollensa tai lapsillensa, on kirjoitettava hengille siinä kunnassa, joka apua antaa». Asianlaita on näin, mikäli ei kiinnitetä huomiota siihen eroon, joka henkikirjoitusasetuksen 2 §:n 4 momentissa tehdään toiselta puolen sen köyhäinhuoltoavun välillä, jota henkilö saa itselleen, ja toiselta puolen sen avun välillä, jota hän saa vaimoa ja alaikäistä lasta varten. Sanotun lainkohdan mukaan henkikirjoituspaikkaan vaikuttavan köyhäinhoidon, mikäli henkilö saa sitä itselleen, tulee olla varsinaista köyhäinhuoltoa, siis sitä, josta nyt säädetään köyhäinhuoltolain 1 §:n 1 momentissa, kun taas vaimolle tai lapsille saadun köyhäinhuoltoavun tulee olla paitsi varsinaista, myöskin pysyväistä. Kun köyhäinhuoltolaki tuntee pysyväisesti annetun köyhäinhuoltoavun 48 §:n 1 momentissa⁴¹ ja 60 §:n 1 momentissa, niin ei näytä mahdolliselta sivuuttaa sitä-eroa, mikä näiden eri avustusmuotojen välillä on henkikirjoitusasetuksen 2 §:n 4 momentissa tehty.⁴² Sen vuoksi katsomme, että köyhäinhuoltoapua saavan henkilön henkikirjoituspaikka henkikirjoitusasetuksen mukaan ja köyhäinhoidollinen kotipaikka köyhäinhuoltolain mukaan eivät toisistaan poikkeavien säännösten vuoksi ole aina samat, vaan että sellaisen henkilön henkikirjoituspaikka, joka saa vaimoa tai lapsia varten varsinaista, mutta ei pysyväistä köyhäinhuoltoapua, on hänen tosiasiallinen koti- ja asuinpaikkansa, vaikka tämä kunta ei olisikaan hänen köyhäinhoidollinen kotipaikkansa tuon vaimoa tai lapsia varten saadun varsinaisen, ei-pysyvän köyhäinhuoltoavun perusteella.^{43 44}

⁴⁰ M. t. s. 51 ja 316.

⁴¹ Ks. *Saarialho* s. 225.

⁴² Sama ero oli tehty myöskin vuoden 1879 vaivaishuoltoasetuksen 31 §:ssä. Ainoastaan se, joka sai itselleen varsinaista köyhäinhuoltoa tai vaimoaan ja lastaan varten täyttä ja alituista huolenpitoa, oli vaivaishuoltohallituksen isännänvallan alainen.

⁴³ On huomattava, että *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto s. 51, tekee eron henkilölle itselleen ja toiselta puolen vaimolle ja alaikäiselle lapselle annetun köyhäinhoidon välillä niiden vaikutuksen suhteen henkikirjoituspaikkaan. »Sen henkikirjoituspaikka, joka itseään varten saa köyhäinapua, vaikkapa vain satunnaistakin, on siis sidottu, niin kauan kuin köyhäinhuoltoa kestää. Mutta vaimolle tai alaikäiselle lapselle annettu köyhäinapu tuottaa saman seuraamuksen ainoastaan jos se on pysyväistä. Tämä on yhteydessä sen kanssa, että 1879 vuoden vaivaishuoltoasetuksen 31 §:n mukaan johtui köyhäinhoidosta mainituissa tapauksissa vaivaishuoltohallituksen isäntävalta, ja että sen alainen ei ilman

Kun henkikirjoituspaikka ja köyhäinhoidollinen kotipaikka voivat näin ollen olla eri kunnissa, niin joudutaan kysymään, kumpi peruste on kunnan jäsenyyteen nähden ratkaiseva. Mkl. 3 §:n 1 kohdan ja kkl. 3 §:n 1 kohdan mukaan laillinen hengillekirjoituspaikka on määräävä kunnan jäsenyydelle. Siitä johtuen kunnan jäsenyys on ratkaistava henkilön laillisen henkikirjoituspaikan perusteella sii-

isännän suostumusta voi saada muuttokirjaakaan toiseen paikkakuntaan. Nykyisessä 1 p:nä kesäk. 1922 annetussa köyhäinhoitolaissa säädetään sen sijaan, että hoidokas, joka on otettu kunnan täyteen huolenpitoon, jonka voidaan otaksua kestävän hänen koko loppuikänsä, ja niinkään alaikäinen, joka köyhäinhoidon kustannuksella saa täyttä ja pysyvää hoitoa ja kasvatusta poissa vanhempainsa tahi holhoojansa kotoa, on köyhäinhoidotautakunnan holhouksen alaisena, alaikäinen kunnes täyttää kaksikymmentäyksi vuotta taikka menee naimisiin (59, 60 §). Mutta henkikirjoituspaikkaa koskeva säännös on jätetty entiselleen.» Tästä huolimatta *Ståhlberg* jatkaa: »Kun henkikirjoituspaikaksi tällöin mainitaan se kunta, jolta apu nautitaan, niin tarkoitetaan sitä kuntaa, jossa avunsaajalla on kotipaikkaoikeus ja jonka sentähden tulee vastata hänen köyhäinhoidostaan.» Käsityksemme on, että tämä johtopäätös ei kuitenkaan ole oikea, vaan että henkikirjoitusasetuksen 2 §:n 4 momentin säännös todellakin perustaa eron köyhäinhoidollisen kotipaikkaoikeuden ja henkikirjoituspaikan välille.

» Tämän erotuksen käytännöllistä merkitystä valaisemme seuraavalla esimerkillä:

A on vuosina 1932 ja 1933 tullut hengillekirjoitetuksi X:n kunnassa. Hän muuttaa vuoden 1933 kuluessa Y:n kuntaan, mutta hänen vaimonsa jää X:n kuntaan, jossa hän vuoden 1933 loppupuolelta lähtien alkaa saada pysyväisesti varsinaista köyhäinhoitoapua. A on vuonna 1934 hengillekirjoitettava vaimoineen X:n kuntaan, jossa on hänen köyhäinhoidollinen kotipaikkansa. Mutta jos hänen vaimonsa saisi X:n kunnassa vuoden 1934 aikana varsinaista, mutta ei pysyvää köyhäinhoitoapua, olisi A hengillekirjoitettava vuonna 1934 Y:n kuntaan, vaikkakin A:lla olisi köyhäinhoidollinen kotipaikkaoikeus X:n kunnassa.

Sen köyhäinhoidon, joka vaikuttaa miehen köyhäinhoidolliseen kotipaikkaoikeuteen, ei aina tarvitse olla hänen omalle vaimolleen tai omalle lapselleen annettua. Avioliiton ulkopuolella syntyneistä lapsista heinäkuun 27 päivänä 1922 annetun lain 36 §:n mukaan, verrattuna saman lain 35 ja 9 §:ään, on näet sitä elatusapua, minkä kunta on antanut avioliiton ulkopuolella olevalle raskaalle naiselle enintään neljän kuukauden aikana ennen synnytystä ja enintään yhdeksän kuukauden aikana synnytyksen jälkeen tahi avioliiton ulkopuolella syntyneelle lapselle yhdeksän ensimmäisen kuukauden aikana, pidettävä naisen makaajalle annettuna köyhäinhoitona, milloin hänet on saatu selville. Tällainen elatusapu, joka ei ole tullut miehen omalle vaimolle tai lapselle, on näin ollen vaikutuksiltaan sama kuin miehelle itselleen annettu köyhäinhoito ja se estää miehen sen tai niiden kalenterivuosien aikana, jolloin sitä on annettu, saamasta uutta köyhäinhoidollista kotipaikkaoikeutta (ks. *Saarialho* s. 167 s.). Mutta kun tuo elatusapu ei ole luonteeltaan pysyvää, vaan se rajoittuu niiden vaikutusten osalta, jotka ulottuvat elatusavun luonteeseen makaajalle itselleen annettuna köyhäinhoitoapuna; edeltä käsin määrättyyn enimmäisaikaan, täytynee katsoa, että tuollainen avioliiton ulkopuolella olevalle raskaalle naiselle tai avioliiton ulkopuolella syntyneelle lapselle annettu elatusapu ei vaikuta makaajan henkikirjoituspaikkaan, vaikka se aikaansaa sen, ettei makaaja voi elatusavun vuoksi saada uutta köyhäinhoidollista kotipaikkaoikeutta.

näkin tapauksessa, että se eroaisi hänen köyhäinhoidollisesta kotipaikastaan.⁴⁵

Olemme tällä tavoin saaneet selville, missä tapauksissa henkilön köyhäinhoidollinen kotipaikkaoikeus määrää hänen laillisen henkikirjoituspaikkansa. Huomiota on vielä kiinnitettävä siihen, mitä henkikirjoituspaikkaan vaikuttaa se, että henkilön köyhäinhoidollinen kotipaikkaoikeus on riittävä.

Köyhäinhoitolain 44 §:n mukaan on kunta, joka on antanut saman lain 1 §:n 1 momentin mukaan köyhäinhoitoa henkilölle, jolla on kotipaikkaoikeus toisessa kunnassa, oikeutettu viimeksimainitulta kunnalta saamaan korvauksen köyhäinhoidon kustannuksista. Köyhäinhoitolain 46 §:n mukaan tulee köyhäinhoitolautakunnan, joka haluaa saada toisen kunnan maksamaan korvausta köyhäinhoidosta, tehdä siitä kirjallinen hakemus sen läänin maaherralle, johon se kunta kuuluu, jolta korvausta haetaan. Hakemuksen on lautakunta oikeutettu tekemään joko sen jälkeen kuin sen köyhäinhoitolain 45 §:n mukaan toimittama kirjallinen maksukehoitus ei ole johtanut tulokseen tai suorastaan ilman maksukehoituksen antamista. Maaherran tällaisen hakemuksen johdosta antamaan päätökseen voidaan sitten hakea muutosta köyhäinhoitolain 70 §:n mukaan Korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tällä tavoin saattaa henkilön köyhäinhoidollinen kotipaikkaoikeus joutua pitkäaikaisen hallinto-oikeudellisen lainkäytönmenettelyn alaiseksi. Missä henkilö tulee riidan aikana hengillekirjoittaa? — Henkikirjoitusasetuksen 2 §:n 5 momentissa oleva säännös siitä, että henkilö, jonka oikea henkikirjoituspaikka on riidan alaisena, on pantava henkikirjoihin siinä paikkakunnassa, jossa hänet oli viimeksi hengillekirjoitettu, ei sovellu tässä esitettyyn tapaukseen, koska se tarkoittaa ainoastaan niitä tapauksia, jolloin henkikirjoituksesta henkikirjoitusasetuksen 24 §:n perusteella tehdyn valituksen johdosta hengillekirjoituspaikka on riittävä. Silloin taas, kun henkilön laillinen henkikirjoituspaikka riippuu riidanalaisena olevasta köyhäinhoidollisesta kotipaikkaoikeudesta, tulee köyhäinhoidon saajan hengillekirjoittamisessa noudattaa henkikirjoitusasetuksen mukaista köyhäinhoidon saajaa koskevaa poikkeussäännöstä, jonka mukaan hänet on hengillekirjoitettava siinä kunnassa, »jolta apu nautitaan». Siihen saakka, kunnes riita henkilön oikeasta köyhäinhoidollisesta kotipaikasta on ratkaistu, on siksi kunnaksi, »jolta apu nautitaan», katsottava se kunta, jonka toimesta

⁴⁵ Vrt. *Saarialho*, Maalaiskunta 1928 s. 345 aliv. 1.

köyhäinhoitolain 18 §:n mukaan apu annetaan. Siinä on köyhäinhoidon saaja hengillekirjoitettava. Kun henkilön köyhäinhoidollinen kotipaikkaoikeus on sitten lainvoimaisesti ratkaistu, määräytyy henkilön laillinen henkikirjoituspaikka tämän ratkaisun mukaan.⁴⁶

Ne henkikirjoitusasetuksen säännökset, joita edellä on selostettu, määräävät henkilön laillisen asuinpaikan, s. o. sen kunnan, jossa henkilö on hengillekirjoitettava. Näiden säännösten mukaan määräytyy myöskin henkilön asuinpaikkaan perustuva jäsenyys kunnassa. Asunnon ja kotipaikan perusteella henkilö on sen kunnan jäsen, jossa hänet hengillekirjoituksesta voimassaolevien säännösten mukaan on ollut hengillekirjoitettava. On huomattava, että tosiasiallinen henkikirjoituspaikka, mikäli se eroaa laillisesta henkikirjoituspaikasta, ei kunnan jäsenyyden suhteen ole määräävä, ja niinpä henkilö, joka virheellisesti on kirjoitettu hengille jossakin kunnassa, ei ole sen kunnan jäsen, vaan hän on tosiasiallisesta henkikirjoituksesta huolimatta sen kunnan jäsen, jossa hänen laillinen kotipaikkansa henkikirjoitus-säännösten mukaan on, ja jossa hänet siis olisi ollut hengillekirjoitettava.⁴⁷

Laillisella henkikirjoituspaikalla on näin ollen määräävä asema kunnan jäsenyyteen nähden tosiasiallisen henkikirjoituspaikan edellä, mikäli ne eivät ole samat. Mutta kun henkilön laillisen henkikirjoituspaikan eräissä tapauksissa määrää hänen köyhäinhoidollinen kotipaikkansa ja kun henkilön köyhäinhoidollinen kotipaikkaoikeus taas määrätään tosiasiallisen henkikirjoituksen perusteella, seuraa siitä, että jos henkilö, joka nyttemmin saa varsinaista köyhäinhoitoa, on ollut viimeksi vuoden hengillekirjoitettuna sellaista köyhäinhoitoa saamatta sanokaamme X:n kunnassa, on hänellä köyhäinhoidollinen kotipaikkaoikeus X:n kunnassa siinäkin tapauksessa, että tuo hengillekirjoitus on ollut virheellinen eikä olisi virheellisenä perustanut sanotulle henkilölle kunnan jäsenyyttä. Kun kunnan jäsenyys tällaisessa tapauksessa on sidottu henkilön köyhäinhoidolliseen koti-

⁴⁶ Paikallaan on mainita, että kotipaikkaoikeudesta käydyn riidan aikana tapahtunut tosiasiallinen hengillekirjoitus ei aina merkitse sitä, että tämä hengillekirjoitus olisi suoritettu henkilön laillisessa hengillekirjoituspaikassa. Jos köyhäinhoidon saaja jo edellisenä vuonna oikeasta köyhäinhoidollisesta kotipaikasta nostetun riidan kuluessa on hengillekirjoitettu oleskelukunnassaan, ja sen jälkeen annetaan lainvoimainen päätös, jonka mukaan hänen köyhäinhoidollinen kotipaikkansa onkin jossakin toisessa kunnassa, on katsottava, että tämä viimeksimainittu kunta on ollut hänen laillinen hengillekirjoituspaikkansa, sillä kotipaikkaoikeutta koskevan päätöksen oikeudellinen vaikutus ulottuu oikeussuhteen tosiasialliseen syntymishetkeen saakka. Vrt. esitystä s. 216.

⁴⁷ Vrt. *Ståhlberg*, Maalaiskuntain hallinto s. 464.

paikkaoikeuteen, niin X:n kunta on kyseessäolevan henkilön laillisena henkikirjoituspaikkana se kunta, jonka jäsen hän on. Täten on päädytty siihen, että tosiasiallinen henkikirjoitus vastoin muuten yleisesti voimassaolevaa sääntöä saattaa määrätyissä tapauksissa olla perusteena kunnan jäsenyydelle siitä huolimatta, että hengillekirjoitus on ollut virheellinen, jollaisena se — kuten edellä on osoitettu — ei olisi voinut perustaa henkilölle jäsenyyttä kunnassa. Mutta sen edellytyksenä on, että tosiasiallinen hengillekirjoitus määrää köyhäinhoidollisen kotipaikkaoikeuden, jonka mukaan taas tietyissä tapauksissa laillinen henkikirjoituspaikka määrätään.⁴⁸

5. Kun kunnan jäsenyys asunnon ja kotipaikan perusteella on riippuvainen vuoden alussa vallinneitten olosuhteitten mukaisesta laillisesta henkikirjoituspaikasta, voi kunnan jäsenyys säännön mukaisesti muuttua ainoastaan kalenterivuoden vaihteessa. Tämän mukaan henkilö, joka kesken vuotta muuttaa kuntaan pysyväisesti asumaan, säilyttää entisen kunnan jäsenyyden asunnon ja kotipaikan perusteella muuttovuoden loppuun saakka⁴⁹ ja saavuttaa uuden kunnan jäsenyyden vasta seuraavan kalenterivuoden alusta lukien. Hänen laillinen henkikirjoituspaikkansa on näet koko vuoden ajan se kunta, jossa hän vuoden alussa asui ja jossa hänet sen nojalla oli sinä vuonna hengillekirjoitettava, asuipa hän sitten tämän ajan kohdan jälkeen vuoden kuluessa missä muussa kunnassa tahansa. Kun henkilön laillinen henkikirjoituspaikka ei vuoden mittaan vaihdu niiden olosuhteiden mukaan, joiden nojalla laillinen henkikirjoituspaikka määräytyy, niin ei kunnan jäsenyyскään vaihdu henkikirjoitukseen vaikuttavien olosuhteiden vaihtuessa vuoden kuluessa. Jos siis X:n kunnassa vuoden alussa vakinaisesti asunut nainen menee vuoden kuluessa naimisiin X:n kunnassa asuvan, mutta Y:n kunnassa

⁴⁸ Tässä yhteydessä mainittakoon, että eräs ryhmä kunnan jäseniä ei ole lainkaan riippuvainen henkikirjoituksesta, nimittäin ulkomaalaiset. Henkikirjoitusasetuksen 2 §:n mukaan ei ulkomaalaisia merkitä henkikirjoihin. Ulkomaalaisen jäsenyys kunnassa määräytyykin yksinomaan tosiasiallisen asuinpaikan perusteella, jolloin kuitenkin tulee soveltuvilta kohdilta ottaa huomioon ne tulkintasäännökset, jotka henkikirjoituksesta ovat voimassa. Vaikka ulkomaalainen olisikin tullut hengillekirjoitetuksi, ei se perusta hänelle kunnan jäsenyyttä vastoin laillista asuinpaikkaa. Vrt. *Saarialho* s. 149.

⁴⁹ *Ståhlberg*, Maalaiskuntain hallinto-s. 463 s. *Sundberg*, Kommunafärrätt s. 50: »Den, som mantalskrives i en kommun, blir följaktligen medlem av densamma från och med den 1 januari året efter mantalskrivningen till och med den 31 december detta senare år; under året skeende förändringar i bosättningen eller kyrkoskrivningen inverka alltså ej på medlemskapet.»

köyhäinhoidollisen kotipaikkaoikeuden omaavan köyhäinhoitoa saavan miehen kanssa, muuttuu naisen köyhäinhoidollinen kotipaikkaoikeus tosin oitis Y:n kuntaan.⁵⁰ Mutta siitä huolimatta nainen on vuoden alussa voimassaolleiden olosuhteiden mukaan määrättävän laillisen henkikirjoituspaikkansa mukaan vuoden loppuun saakka X:n kunnan jäsen. Jos 55 vuotta täyttänyt henkilö, joka köyhäinlaitolain 41 §:n perusteella on saanut pysyvaisen köyhäinhoidollisen kotipaikkaoikeuden jossakin kunnassa, asuu toisessa kunnassa ja siinä alkaa saada varsinaista köyhäinhuoltoapua, siirtyy hän köyhäinhoidollisen kotipaikkakuntansa jäseneksi vasta seuraavan kalenterivuoden alussa. Sama periaate on vallalla myöskin muun köyhäinhoidon saajan kunnan jäsenyyden suhteen.

Kesken vuotta ei kunnan jäsenyys asunnon ja kotipaikan perusteella voi siis vaihtua, koska kunnan jäsenyys määrätään vuoden aikana ainoastaan yhden ajankohdan mukaan, vuoden alussa vallinneiden olosuhteiden mukaan.⁵¹ Mutta tietyissä tapauksissa voi kunnan jäsenyyden saavuttaa kesken vuotta. Tämä on mahdollista silloin, kun vuoden kuluessa kunnassa asuinpaikan saavuttanutta henkilöä ei vuoden alussa joko ole ollut olemassa taikka hän ei ole silloin ollut asuntonsa ja kotipaikkansa perusteella missään Suomen kunnassa sellaisessa asemassa, että hän sen nojalla olisi voinut tulla kunnan jäseneksi. Niinpä lapsi saa syntyessään kunnan jäsenyyden isänsä, tai milloin lapsi on avioton, äitinsä mukaan. Ulkomaalainen, joka ei ole vuoden alussa ollut minkään kunnan jäsen Suomessa asuntonsa ja kotipaikkansa perusteella, saavuttaa kesken vuotta kuntaan muutettuaan sen jäsenyyden. Samassa asemassa on vakinaisesti ulkomaalla asunut Suomen kansalainen, jolla ei ole Suomessa ollut laillista henkikirjoituspaikkaa (vrt. henkikirjoitusasetuksen 21 §) ja joka muuttaa kesken vuotta Suomeen.

6. Kun kunnan jäsenyyttä henkilön asunnon ja kotipaikan perusteella tarkastellaan *de lege ferenda* erityisesti vaalioikeutta silmälläpitäen, ei voimassaolevia säännöksiä voida pitää tarkoitustaan vastaavina. Kunnallista vaalioikeuttahan ei saa asiamiehen kautta

⁵⁰ Saarialho s. 151; KHO 1926 II 1611, 1927 II 316, 1929 II 227 ja 1931 II 1189.

⁵¹ Riittäisena olleen köyhäinhoidollisen kotipaikkaoikeuden tultua vuoden kuluessa lainvoimaisesti ratkaistuksi, voi se aiheuttaa, että henkilö, jota tosiasiallisen hengillekirjoituksen nojalla on pidetty kunnan jäsenenä, todelaankin olleen vuoden alusta jonkin toisen kunnan jäsen, sen, jossa hänellä on köyhäinhoidollinen kotipaikkaoikeus. Tällöinkään ei kunnan jäsenyys vaihdu kesken vuotta, vaan laillinen jäsenkunta tulee kesken vuotta määrättyksi.

käyttää (mkl. 7 § 3 mom. ja kkl. 8 § 3 mom.), jonka vuoksi vaalioikeuden käyttämisen kannalta olisi tärkeää, että henkilöllä, mikäli mahdollista, olisi kunnallinen vaalioikeus siinä kunnassa, missä hän tosiasiallisesti asuu. Mutta nyt voimassaolevien säännösten mukaan voi sattua, että henkilö, joka on köyhäinhoidollisen kotipaikka-oikeuden perusteella kunnan jäsen ja siellä sen nojalla hengillekirjoitettu, asuu silti vakinaisesti toisessa kunnassa, josta häntä ei liioin voida köyhäinhoitolain 48 §:n nojalla toimittaa kotikuntaansa esim. siksi, että hänen terveytensä siitä kärsisi taikka siksi, että hänellä on vakinainen asunto suoraan ylenevässä tai alenevassa polvessa olevan sukulaisensa taikka veljensä tai sisarensa luona. Samaten voi henkilö, joka vuosikausia on asunut kunnassa, olla edelleen toisen kunnan jäsen ja sen nojalla siellä hengillekirjoitettava sen vuoksi, että hänen vaimonsa on alkanut saada pysyväistä köyhäinhoitoapua tuossa toisessa kunnassa ennen kuin mies saavutti köyhäinhoidollisen kotipaikka-oikeuden nykyisessä asuinpaikkakunnassaan. Hänen tulisi siis matkustaa kunnallista vaalioikeuttaan käyttämään, mikäli hänellä se muutoin olisi, siihen kenties maan toisessa ääressä olevaan kuntaan, jonka jäsen hän köyhäinhoidollisen kotipaikka-oikeuden nojalla tapahtuneen hengillekirjoituksen perusteella on. Kun asiantilaita olisi näin siinäkin tapauksessa, että hän säännöllisesti korvaisi kunnalle hänen vaimolleen annetun köyhäinhoidon,⁵² täytyy katsoa, että kunnan jäsenyyden määräytyminen laillisen asunnon ja kotipaikan perusteella erityisesti kunnallisen vaalioikeuden kannalta katsoen on epätyytyttävästi järjestetty. Pääasiallisin syy siihen on se, että henkikirjoitusasetusta ei köyhäinhoitolaisen henkikirjoituspaikkaa koskevalta osalta muutettu samalla kertaa kuin uusi köyhäinhoitolaki annettiin. — Kokonaan toinen asia on, missä määrin henkikirjoituksen suorittamisessa kirjaimellisesti noudatetaan tai voidaan noudattaa voimassaolevia säännöksiä.

7. Kunnalla ei ole enempää oikeutta estää henkilöä saamasta jäsenyyttä kunnassa kuin oikeutta kieltää hänen vapautumistaan kunnan jäsenyydestä. Toiselta puolen henkilö ei voi kieltäytyä ottamasta vastaan kunnan jäsenyyttä. Valtio ei ole, kuten jo aikaisemmin toisessa yhteydessä on esitetty, jättänyt yksityisten henkilöiden vapaan harkinnan varaan kunnan toiminnalle välttämättömän inhimillisen perusaineksen muodostumista ja jatkuvaa olemassaoloa,

⁵² Ks. *Saarialho* s. 166; KHO 1928 II 962.

vaan on säätänyt kunnan jäsenyyden pakolliseksi kaikille niille, jotka täyttävät määrätty edellytykset. Mutta tällainen järjestely taas puolestaan edellyttää kunnan velvollisuutta tunnustaa nämä henkilöt jäsenikseen. Kunnalla ei ole enää oikeutta estää henkilön muuttamista kunnan alueelle, mihin kuninkaallinen julistus tammi-kuun 12 päivältä 1788 oli antanut kunnille vallan,⁵³ ja mikä oli tarkemmin järjestetty keisarillisilla julistuksilla syyskuun 9 päivältä 1817⁵⁴ sekä huhtikuun 1 päivältä 1822. Nämä kumottiin vasta vuoden 1879 vaivaishoitoasetuksen 24 §:n säännöksellä. Kansalaisten oikeus vapaasti valita maassa asuinpaikkansa on nyttemmin lisäksi turvattu HM:oon otetulla periaatteellisella säännöksellä (7 §).⁵⁵

Kotipaikan perusteella voi myöskin muu kuin luonnollinen henkilö tulla kunnan jäseneksi,⁵⁶ siis esimerkiksi säätiö, jonka kotipaikka on kunnassa (säätiölaki $\frac{5}{4}$ 1930 4 § 2 kohta), yhdistys (laki yhdistyksistä $\frac{4}{1}$ 1919 7 § 2 kohta), osakeyhtiö (osakeyhtiölaki $\frac{2}{5}$ 1895 2 § 2 kohta) ja osuuskunta (osuustoimintalaki $\frac{10}{7}$ 1901 3 § 2 kohta).

8. Paitsi asuminen kunnassa tuottaa kunnan jäsenyyden myöskin kiinteän omaisuuden omistaminen tai hallitseminen kunnan alueella. Kunnan jäsen on jokainen, »joka siellä omistaa tai viljelee maata tahi hallitsee muuta kiinteätä omaisuutta» (mkl. 3 § 2 kohta), tai »joka siellä (kaupungissa) omistaa talon, tontin tahi maata» (kkl. 3 §:n 3 kohta). Näiden lainkohtien mukaan kaikki luonnolliset ja juridiset henkilöt, jotka kunnan alueella omistavat tai hallitsevat kiinteää omaisuutta,⁵⁷ tulevat kunnan jäseniksi. Myöskin valtio, toinen kunta⁵⁸ ja seurakunta voivat tällä perusteella tulla kunnan jäseniksi.⁵⁹

⁵³ *Talas*, m. t. s. 52 ss.

⁵⁴ *Talas*, m. t. s. 70 ss.

⁵⁵ *Ståhlberg*, Maalaiskuntain hallinto s. 465.

⁵⁶ Ks. mm. *Ståhlberg*, Maalaiskuntain hallinto s. 79.

⁵⁷ Kiinteäksi omaisuudeksi katsotaan meillä voimassaolevan oikeuskäytännön nojalla, silloin kun on kysymys kiinteistön tuottamien tulojen verottamisesta ja siis kunnan jäsenyydestä kiinteistön omistamisen tai hallitsemisen perusteella, paitsi sitä, mitä siviilioikeuden mukaan pidetään kiinteistönä, myöskin sellaista toisen maalla olevaa laitosta, joka voidaan kiinnityksestä kiinteään omaisuuteen marraskuun 9 päivänä 1868 annetun asetuksen 2 §:n mukaan kiinnittää, vieläpä sellaisiakin toisen maalla olevia rakennuksia, joita ei voi mainitun lainkohdan mukaan kiinnittää. Ks. siitä tarkemmin *Saarialho*, Maalaiskunta 1935 s. 131 ss. sekä siinä mainitut KHO:n päätökset.

⁵⁸ Sitä vastoin ei kunta, joka omalla alueellaan omistaa maata, voi tietenkään tulla omaksi jäsenikseen. Tällä kysymyksellä on merkitystä kirkollisverotuksessa. Vrt. Maalaiskunta 1926 s. 89.

⁵⁹ Vrt. *Sundberg*, Svensk kommunalrätt s. 28.

Asuinpaikalla ei tässä suhteessa ole mitään merkitystä, sillä kunnassa sijaitsevan kiinteistön omistaja on kunnan jäsen, asuipa hän kunnassa taikka ei.

Asuinpaikan perusteella voi kunnan jäsenyyden saavuttaa aikaisemmin selostetuin poikkeuksin ainoastaan vuoden vaihteesta lukien. Kiinteistön omistamisen perusteella kunnan jäsenyys tulee henkilölle siitä ajankohdasta lukien, jolloin hän tuli kunnan alueella sijaitsevan kiinteän omaisuuden omistajaksi.⁶⁰ Saman kiinteän omaisuuden nojalla voi kunnan jäsenyys tulla useammallekin henkilölle esim. sellaisessa tapauksessa, että tilan omistaa toinen henkilö ja toinen sitä vuokraajana hallitsee.⁶¹

9. Paitsi asunnon ja kotipaikan sekä kiinteistön omistamisen tai hallitsemisen perusteella voi kunnan jäsenyyden vielä saavuttaa itsenäisen, laillisen elinkeinon tai ammatin harjoittamisen perusteella. Kunnan jäsen on jokainen, »joka siellä harjoittaa elinkeinoa, liikettä tai ammattia» (mkl. 3 §:n 3 kohta ja kkl. 3 §:n 2 kohta).

Samaten kuin kiinteistön omistamisen tai hallitsemisen perusteella saavutettu kunnan jäsenyys on elinkeinon, liikkeen tai ammatin harjoittamisen perusteella saavutettu kunnan jäsenyys riippumaton asuinpaikasta eikä se ole liioin sidottu vuoden vaihteesta alkavaksi.⁶²

Kun niinhyvin kiinteän omaisuuden omistaminen sekä hallitseminen ja elinkeinon, liikkeen ja ammatin harjoittaminen, vaikka ne määräävätkin kunnan jäsenyyden, eivät kuitenkaan perusta kunnallista vaalioikeutta.⁶³ muussa kuin jäljempänä s. 183 s. mainitussa poikkeustapauksessa, jätämme näiden perusteiden tarkastelun edellä esitettyjen yleisten mainintojen varaan.

⁶⁰ Vrt. *Ståhlberg*, Maalaiskuntain hallinto s. 426; *Castrén*, Festskrift för Granfelt s. 207; KHO 1919 II 2281 ja 2438; Lakimies 1921 s. 100 s.

⁶¹ Lienee paikallaan huomauttaa, että kunnalla on eräissä tapauksissa suoranainen oikeus estää kunnan jäsenyyden saavuttaminen kiinteän omaisuuden omistamisen perusteella, milloin kunta käyttää sitä etuosto-oikeutta, joka sillä asutustiloista $\frac{20}{5}$ 1922 annetun lain 11 §:n sekä puutavarayhtiöiden lainvastaisesti hankkimista kiinteistöistä $\frac{5}{5}$ 1925 annetun lain 3 §:n mukaan on. Vrt. myöskin $\frac{11}{8}$ 1922 annettu laki, sisältävä eräitä Ahvenanmaan maakunnan väestöä koskevia säännöksiä, 5 §.

⁶² Tässäkin yhteydessä on syytä mainita, että kunnallisilla viranomaisilla on mahdollisuus antamallaan lausunnoilla vaikuttaa siihen, saadaanko määrättyä elinkeinoliikettä kunnan alueella ryhtyä harjoittamaan. Ks. mm. asetus ravintolan-, yömajan-, kahvilan-, biljardin- ja keilaradanpidosta ($\frac{28}{1}$ 1922) 14 § 4 mom.; laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta ($\frac{27}{9}$ 1919) 20 § 2 mom.

⁶³ Ks. mkl. 9 §:n 1 kohta ja kkl. 10 §:n 1 kohta.

10. Kunnallinen lainsäädäntömme sisältää yhden poikkeuksen tässä selostettavana olleesta periaatteesta, että kunnallinen vaalioikeus voi olla ainoastaan kunnan jäsenellä. Kunnallisen jaoituksen muuttamisesta toukokuun 19 päivänä 1925 annetun lain (jaoituslaki) 22 §:n 1 momentin mukaan on valtuutetut uudessa kunnassa valittava ensi kerran joulukuussa ennen sitä vuotta, jolloin jaoituksen muutos tulee voimaan. Saman lain 16 §:n 2 momentin mukaan voi valtioneuvosto, milloin olosuhteet siihen aihetta antavat, määrätä, että kunnassa, jonka aluetta jaoituksen muutoksella on laajennettu tai supistettu, kaikkien valtuutettujen toimiaika on lakkaava uuden jaoituksen voimaantullessa, ja uusi valtuutettujen vaali on siitä alkavaksi ajaksi toimitettava. Jaoituslain 17 §:ssä taas säädetään, että kunnallisen jaoituksen muuttuessa muutoksen voimaantulon edellisenä vuonna tapahtuva vaali on toimitettava uutta jaoitusta noudattaen. Näissä vaaleissa eivät vaalioikeutetut, milloin on kyseessä kokonaan uusi kunta, ole vielä vaalin tapahtuessa sen kunnan jäseniä, jolle he valitsevat valtuuston. Milloin taas on kyseessä laajennettu kunta, tulee osa vaalioikeutetuista sen kunnan jäseniksi, jolle he valtuuston valitsevat, vasta seuraavan vuoden alusta. Mutta henkilön vaalioikeus on tällaisessa tapauksessa tutkittava sen mukaan, onko hän sen kunnan jäsen, jonka alue seuraavan vuoden alusta siirtyy joko uuteen taikka laajennettuun kuntaan.⁶⁴ Tässä esitetty periaate on vastaavasti voimassa, kun vaalit toimitetaan taajaväkisessä yhdyskunnassa ensimmäistä kertaa, ennen yhdyskunnan toiminnan alkamista ($\frac{22}{5}$ 1931 annettu laki taajaväkisistä maalaisyhdyskunnista 3 §). Henkilöt, jotka ottavat osaa yhdyskunnan valtuutettujen vaaliin, tulevat yhdyskunnan jäseniksi vasta seuraavan vuoden alusta lukien.

Vaalioikeutta koskevat poikkeussäännökset kunnallisen jaoituksen muuttuessa vastaavat niitä säännöksiä, jotka jaoituslain 12 §:n 1 momentissa on köyhäinhoidollisesta kotipaikkaoikeudesta ja 18 §:n 2 momentissa kunnallisesta verovelvollisuudesta voimassa.

Luonnollinen henkilö.

1. Kunnallinen vaalioikeus on ainoastaan luonnollisella henkilöllä, »sekä miehellä että naisella» (mkl. 9 ja kkl. 10 §).

Kunnallisen vaalioikeuden myöntämisellä joko ainoastaan luonnollisille henkilöille taikka myöskin juridisille henkilöille on tärkeä

⁶⁴ Vrt. *Saarialho*, Maalaiskunta 1928 s. 346.

periaatteellinen merkitys kunnan oikeusluonteelle. Jos kunta käsitetään maanomistajien yhteenliittymäksi maan viljelemistä koskevien yhteisten asioiden suorittamista varten,⁶⁵ on luonnollista, että ainoastaan niillä, joilla on kunnan alueella maaomaisuutta, on oikeus ottaa osaa päätösten tekoon yhteisissä asioissa. Jos kunta taas käsitetään naapurien kesken solmituksi yhteenliittymäksi, jonka päämääränä on taloudellisten tarkoitusten yhteistoiminnalla tapahtuva toteuttaminen, mikä käsitys kunnan luonteesta levisi Euroopan mannermaalle 19. vuosisadan keskivaiheilla erityisesti vapaakauppaopin vaikutuksesta,⁶⁶ silloin myöskin on oikeuden ja kohtuuden mukaista, että kaikki ne, jotka ovat taloudellisesti intresseeratut yhteisestä yrityksestä, saavat ottaa osaa sen asioihin, siis myös muut kuin luonnolliset henkilöt.

Kokonaan toisenlaisen kuvan kohtaamme, jos käsitämme kunnan julkisoikeudelliseksi hallintoyhdyskunnaksi valtion tapaan. Sen valtiokäsityksen mukaan, jonka luontaisoikeus toi ja jolle nykyinen valtiokäsityksemme tahtoen tai tahtomattaan suurelta osalta rakentuu, on valtio kansalaistensa yhteenliittymä, jossa valtionkansalaisuus perustuu yksilölliseen siveelliseen henkilöllisyyteen ja vaatii yksilöllistä vastuunalaisuutta,⁶⁷ mihin juridinen henkilö olemuksensa vuoksi ei ole kykenevä. Kun tämä valtiokäsitys siirretään kunnallishallinnon alalle, tullaan siihen johtopäätökseen, että ainoastaan luonnollisilla henkilöillä on sellaiset ominaisuudet, joiden varaan osanotto-oikeus kunnallisten asioiden päättämiseen voidaan perustaa ja joiden nojalla kunnan kansalaisuus voidaan kunnan jäsenelle myöntää.⁶⁸

⁶⁵ Ks. *Blodig* s. 31 ja *Bluntschli*, *Allgemeines Staatsrecht* s. 591. — Tässä yhteydessä voidaan mainita, että muinaissuomalaisessa käräjälaitoksessa maanomistus on näytellyt huomattavaa osaa. Ks. *Virtanen*, *Suomen kulttuurihistoria* I s. 356.

⁶⁶ *Otto Hans Gierke*, *Festschrift für Otto Gierke* s. 1046.

⁶⁷ *Otto Hans Gierke*, *m. t.* s. 1043.

⁶⁸ Vrt. *Gierken* esitykseen *Genossenschaftsrecht* I s. 731 s. Siteeraamme siitä seuraavaa:

»Denn das persönliche Bürgerrecht und der Umfang der durch die politische Verbindung für den Einzelnen hervorgebrachten Vermögenslasten sind inkommensurable Größen. Die politische Pflicht jedes Staats- wie jedes Gemeindeangehörigen, dem Staat oder der Gemeinde mit der Person und dem Vermögen zu dienen, ist nach der heutigen rein öffentlichen Natur des Staates und der Gemeinde an sich gleich. Ihr Inhalt besteht freilich in einer Beitragspflicht nach Vermögen, mithin in einer verhältnismässigen Aufopferung von Kräften und Gütern, und gestaltet sich daher bei der wirklichen proportionalen Vertheilung sehr ungleich; allein dadurch wird die politische Pflicht an sich nicht grösser noch kleiner und kann daher kein verschiedenes politisches Recht

Tälle periaatteelle rakentui Ranskan vallankumouksen kunnallishallinnon uudistaminen samoin kuin vapaaherra *von Steinin* sitä esikuvanaan käyttäen⁶⁹ suorittama Preussin kaupunkijärjestyksen luominen vuonna 1808. Juridisille henkilöille ei kummassakaan näissä ollut suotu mitään oikeutta ottaa osaa kunnan tahdonmuodostukseen. Tästä seikasta tehtiin myöhemmin se johtopäätös, että juridiset henkilöt, joilla ei ollut kaupungeissa äänioikeutta, olivat sen perusteella vapautetut suorittamasta kunnallisia veroja,⁷⁰ mikä johtopäätös taas rakentuu käsitykselle kunnasta talousyhtymänä.

2. Ruotsissa enempää kuin Suomessakaan ei juridisilla henkilöillä ennen 1860-luvun kunnallishallinnon uudistuksia ole ollut kunnallista äänioikeutta. Kaupungeissa äänioikeus oli rajoitettu porvareihin, maalla se samoin oli puhtaasti henkilökohtainen oikeus, vaikka se perustuikin omaisuuteen.⁷¹

erzeugen. — Im Zusammenhang mit der — — — Tendenz, die Gemeinde im öffentlichen Recht durch den Staat zu absorbieren und sie nur im Privatrecht als selbstständigen Körper anzuerkennen, sucht man sie zu einem blossen Wirthschaftskörper, zu einer ökonomischen Anstalt für Landwirthschaft oder für gemeinsame Kapital- und Gewerbewirthschaft herabzudrücken. In ganz natürlicher Konsequenz soll dann Jeder möglichst in demselben Masse, in welchem er die Gemeindewirthschaft durch Grundbesitz oder Kapital bilden hilft, auch an der Verfassung und Verwaltung der ganzen Wirthschaftsanstalt Theil nehmen. Das und nichts anderes ist der immer klarer hervortretende Grundgedanke der letztgedachten Klasse von Gesetzen! Es wird, wenn man es scharf ausdrücken will, das Prinzip der Aktiengesellschaft in die Gemeinde verpflanzt — — — Die heutige Gemeinde — — — ist ein rein politischer Verband und zu keinem, auch nicht zum kleinsten Theil mehr eine Wirthschaftsgemeinde. Zwar giebt es eine Gemeindewirthschaft; aber diese existirt lediglich um der an sich rein öffentlichen Zwecke der Gemeinde willen und in dem durch diese Zwecke erforderten Umfang. — — — Ist aber die Ortsgemeinde so jeder Spur ihrer alten wirthschaftlichen Bedeutung entkleidet, so kann auch die Mitgliedschaft in ihr nur mit Rücksicht auf die Persönlichkeit bestimmt werden.»

⁶⁹ Ks. mm. *E. v. Meier*, Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preussens im XIX Jahrhundert II s. 315 s.; *Jellinek*, System s. 279.

⁷⁰ *Otto Hans Gierke*, m. t. s. 1044.

⁷¹ Ruotsin kunnalliskomitean mietinnössä vuodelta 1859 perustellaan juristen henkilöiden äänioikeutta seuraavasti: »I en tid, då, såsom förhållandet nu är, företagsamhet och spekulation alltmer söka att uti föreningar arbeta för sina ändamål, och bolag af olika slag förty numera oftare är förr äfven inom kommunerna på landsbygden upprätta sina verkstäder, har detta ansetts nödigt att för sådana förhållanden uppställa en regel för bolagens rösträtt i kommunalstämma. Lösningen af frågan har i nyare tider blifvit på olika sätt sökt, dels så, att hvarje medlem af bolaget skulle ega sin röst skild och uppskattad efter hans andel i bolaget, dels och så, att den medlem, som sig inställde, skulle ega för hela bolaget afgifva röst, så vida ej flere kommo, i hvilket fall bolagets hela röstvärde på dem skulle fördelas o.s.v. Comitterade hafva ej kunnat biträda så beskaffade åsigter,

Vuoden 1860 komiteanmietinnössä Suomessa ei esiinny säännöstä juristien henkilöiden äänioikeudesta. Ruotsin edellisenä vuonna valmistunut komiteanmietintö ei näytä ehtineen vaikuttamaan tämän komitean töihin. Sen sijaan vuoden 1863 valtiopäiville jätetyssä keisarillisessa esityksessä, joka koski kunnallishallintoa maalla, on 9 §:n 2 momenttiin otettu säännös yhtiön äänioikeudesta, jota täydensi 10 §:n 4, 5 ja 6 momentin säännökset äänioikeuden käyttämisestä yhteisen omaisuuden puolesta. Säädetyt hyväksyivät tämän uuden periaatteen eikä edes talousvaliokunnan muutoin varsin yksityiskohtaisessa mietinnössä tästä huomattavasta muutoksesta sanallakaan mainita. Sen mukaan sisältyy v. 1865 kunnallisasetukseen yhtiöiden äänioikeus.

Vuoden 1872 valtiopäiville jätetyssä keisarillisessa esityksessä kunnallishallituksesta kaupungissa, oli 10 §:n 2 momentilla näin kuuluva muoto: »Samanlainen oikeus (s. o. äänioikeus) kuuluu myöskin yhtiölle, jonka hallitus on kunnan sisällä.» Kunnallisvaliokunnan mietinnössä (Asiakirjat III s. 470) lausutaan tämän johdosta seuraavaa: »10 §:n 2 kohta sallii yhtiöille oikeuden käyttää puheen ja äänen

utan deremot, i betraktande deraf, att det egentligen är näringen, som utgör grunden för bolagets rösträttighet, och att således det intresse, denna näring kan ega uti kommunens beslut, måste vara detsamma för alla dess delar, ansett det böra såsom enhet representeras och därför föreslagit, att ej flere än en person må för samfärd egendom, vare sig bolags eller annan oskiftad egendom, i kommunalstämma föra talan. Ett ombud för de flere bör därför utses.» (Betänkanden 1859 s. XVI.)

Tässä yhteydessä ei ole tilaisuutta, eikä ehkä olisi paikallaankaan, ryhtyä yksityiskohtaisemmin tutkimaan niitä yhteiskunnallis-taloudellisia muutoksia, joiden ilmauksena komitean ehdotus on. Ilmeiseltä näyttää, että komitea on saanut ainakin esityksensä tässä osassa vaikutteita saksalaisesta kunnallislainsäädännöstä, joka juuri vuosisadan keskivaiheilla osoitti erityistä vilkkautta. Mainitsemme vain vuonna 1853 annetun kaupunkijärjestyksen Preussin seitsemää itäistä provinssia varten, westfaalilaisen Landgemeindeordnungin vuodelta 1856 ja hannoverilaisen Landgemeindeordnungin vuodelta 1859. Niissä kaikissa oli juridisille henkilöille myönnetty kunnallinen äänioikeus, mikä oli seurauksena saksalaisen industrialismin samanaikaisesta noususta.

Lienee vielä paikallaan asian valaisemiseksi mainita, että kun Preussissa vuoden 1853 kaupunkijärjestyksessä oli esitetty forenseille ja juridisille henkilöille vaalioikeus, lausuttiin asian käsittelyssä, että se sisältää poikkeuksen siitä yleisestä edellytyksestä, joka katsoo yksilön persoonallista suhdetta korporaatioon kunnallisten poliittisten oikeuksien saamisen ehdoksi. Kun kamarit kuitenkin esityksen mukaan hyväksyivät määrättyillä ehdoilla juristien henkilöiden ja forensien äänioikeuden, perusteltiin sitä sillä, että kohtuus vaatii poliittisten oikeuksien myöntämistä sellaisille oikeussubjekteille, jotka huomattavalla tavalla ottavat osaa kunnallisten maksujen suorittamiseen. Näin olivat poliittiset oikeudet tulleet sidotuiksi verovelvollisuuteen. Ks. *Otto Hans Gierke*, m. t. s. 1046.

valtaa siinä kunnassa, jossa niiden hallitukset ovat olemassa. Valiokunnalta ei ole jäänyt huomaamatta, että yhtiöitten oikeus tämän määräyksen kautta tulee vähemmäksi kuin yksityisten, sillä yhtiö, joka harjoittaa liikettensä toisessa kunnassa kuin siinä, johon sen hallitus on sijoitettu, ei kuitenkaan edellisessä voi käyttää äänenvaltaa. Mutta valiokunnan mielestä on kunnallinen toimi pääasiallisesti persoonallinen, jonka tähden pikemmin sopii epäillä, josko yhtiöille yleensä pitäisi sallia mitään vaikutusta kunnan asioihin, kuin että laajennus sen suhteen, mitä tässä on ehdotettu, olisi suotava. Valiokunta ehdottelee sentähden tätä kohtaa muuttamatta hyväksyttäväksi.» Kun sekä ritaristo ja aatelisto että porvarissääty olivat asettuneet vaatimaan kunnallista äänioikeutta myös sellaisille kaupungissa taksoitetuille yhtiöille, joiden hallitus ei ollut kaupungissa, lausuu kunnallisvaliokunta myöhemmin seuraavaa:

»Niinkuin valiokunta mietinnösssänsä on koettanut osoittaa, ei kunta ole mikään satunnainen yksityinen yhdistys, joka olisi verrattava yhtiöihin ja muihin erityisiä tarkoituksia varten perustettuihin yhdyskuntiin. Kunnallinen toimi on luonnoltansa valtiollinen. Meidän perustuslaissa ei yhtiöille, sellaisina, sallita mitään valtiollisia oikeuksia. Että yhtiöille kuitenkin armollisessa esityksessä, samoin kuin valiokunnan mietinnössä, annetaan ääntövalta kunnallisissa asioissa siinä kaupungissa, johon niiden hallitus on asetettu, on jo suuri poikkeus, jota ainoastaan on selittäminen sen läheisen yhteyden nojalla, joka on olemassa kunnan ja yksityisen elämän olojen välillä. Mutta siitä ei seuraa, että yhtiön ääntövalta on ulotettava kaikkiin kuntiin, missä se vaan harjoittaa jotain liikettä taikka joissa sillä on asiamies. Päinvastoin olisi sellainen oikeus vaarallinen kunnille, koska paikkakunnallinen asiamies tulisi saamaan käskyjä sellaiselta yhtiön hallitukselta, joka olisi kunnalle aivan vieras ja sen asioita kenties sangen vähän harrastaisi.» (Asiakirjat Valtiopäiviltä 1872 III s. 534 s.)

Säädyt yhtyivät kunnallisvaliokunnan kantaan, jonka mukaisesti kaupunkien kunnallishallituksesta joulukuun 8 päivänä 1873 annetun asetuksen 10 §:n 2 momentti sisältää yhtiöiden äänioikeuden siinä kunnassa, jossa on yhtiön hallituksen kotipaikka.

Vuoden 1865 kunnallisasetuksessa, joka kielsi ulkomaalaisilta äänioikeuden, ei ulkomaalaisen yhtiön äänioikeutta kuitenkaan ollut nimenomaisella säännöksellä kielletty. Sen vuoksi käsitettiin, että ulkomaalaisella yhtiöllä oli kunnallinen äänioikeus. Vuoden 1894 komiteamietinnössä kiinnitetään tähän huomiota ja lausutaan seu-

raavaa: »yhtävähän kuin voidaan sallia ulkomaan alamaisten päättää kunnallisissa asioissa, yhtävähän tulee ulkomaalaisille yhtiöillekään myöntää mitään vaikutuksen tilaa sellaisiin asioihin». ⁷² Vuoden 1898 asetuksessa kunnallinen äänioikeus rajoitettiin ainoastaan kotimaiset yhtiöt käsittäväksi. ⁷³

Niissä kunnallishallinnon uudistamista tarkoittavissa eduskuntaaloitteissa, jotka kohta yksikamarisen eduskunnan alkuaikoina tehtiin, oli yhtiöiden äänioikeus poistettu. Vuoden 1907 valtiopäiville jätetyistä sitä tarkoittavista esityksistä mainittakoon, että ed. *Wiljomaan* ym. esityksessä se oli poistettu ilman perusteluja, kun taas ed. *af Ursinin* esityksessä siitä nimenomaan oli huomautettu. Vuoden 1908 komiteanmietinnössä oli yhtiöiden äänioikeus säilytetty ainoastaan manttaalikokouksissa. Vuoden 1908 ensimmäisten valtiopäivien kunnallisvaliokunta, käsitellessään edustajien *Wiljomaan* ym., *Erkon* ym. ja *Pohjanpalon* esitysehdotuksia kunnallishallinnon uudistamisesta, lausuu mietinnössään: »Samoin valiokunnassa ei ole ilmaantunut erimielisyyttä siihenkään ehdotukseen nähden, että kunnassa, joka on henkilöllinen yhteys, ei ole annettava äänioikeutta muille kuin henkilöille ja että siis se äänioikeus kunnan asioissa, mikä tähän asti on ollut yhtiöillä, ei ole ennallaan pysytettävä, vaan poistettava.» ⁷⁴ Vuoden 1908 toisten valtiopäivien kunnallisvaliokunnan mietinnössä perustellaan yhtiöiden äänioikeuden poistamista sillä, että yhtiötä edustavilla henkilöillä tulisi muuten olemaan kaksinkertainen äänioikeus. Kuitenkin säilytti kunnallisvaliokunta yhtiöiden äänioikeuden manttaalikokouksissa. Tämän mukaisesti tältä osalta eduskunta hyväksyi maalaiskuntain kunnallisasetuksen. Sitä enempää kuin eduskunnan samalla hyväksymää kaupunkien kunnallisasetusta ja kunnallista vaaliasetusta ei kuitenkaan vahvistettu.

Vuoden 1917 valtiopäivillä vahvistetuissa kunnallislajeissa, jotka erinäisin muutoksin ovat edelleenkin voimassa, ei yhtiöillä ole vaalioikeutta. Vuoden 1917 valtiopäivien kunnallisvaliokunnan mietinnön mukaan yhtiöillä ei olisi ollut äänioikeutta manttaalikokouksissakaan, mutta kun eduskunta suuren valiokunnan mietintöön yhtyen kokonaan poisti maalaiskuntain kunnallislajeista ehdotetun manttaaliin

⁷² S. 46.

⁷³ Vrt. *Dantscher von Kollesberg*, Die politischen Rechte III s. 229 aliv. 11, jossa osoitetaan, että juridisilla henkilöillä voi suotuisimmassakin tapauksessa olla vain yhtä paljon oikeuksia kuin luonnollisilla henkilöillä, ja että mikäli ulkomaan kansalaisilla ei ole kunnallista äänioikeutta, ei sitä voi olla ulkomaalaisilla yhtiöillääkään.

⁷⁴ Vuoden 1908 valtiopäivät, eduskuntaesitysmiet. N:o 6 s. 6.

pantua maata ja laitoksia koskevan luvun, jäi yhtiöiden äänioikeus manttaalikokouksissa vuoden 1898 kunnallisasetuksen varaan. Vasta HM:n voimaantulo v. 1919 poisti yhtiöiden äänioikeuden manttaalikokouksissa, kuten aikaisemmin olemme osoittaneet.

Vaalioikeuden henkilöperäisen perusluonteen valaisemiseksi Suomen kunnallisoikeuden kannalta on edellä huomattavan laajastikin selostettu valtiopäivä- ja komiteamietintöjä sekä eduskunta-aloitteita. Olemme tahtoneet näillä osoittaa, että meillä on jo uudistetun kunnallishallinnon alkuaajoista lähtien ollut selvillä kunnan julkisoikeudellinen, yksinomaan taloushallinnollisten näkökohtien yläpuolella oleva luonne, minkä perustelut ilmenevät vuoden 1872 kunnallisvaliokunnan mietinnössä erinomaisen vakuuttavasti ja hyvin esitettyinä.⁷⁵

Suomen kansalaisuus.

1. Kunnan jäsen voi asuinpaikan, maanomistuksen tai elinkeinon harjoittamisen perusteella olla myöskin ulkomaalainen. Kun kuitenkin olisi kunnallisen itsehallinnon luonteen vastaista, että ulkomaan kansalainen saisi olla mukana päättämässä valtion kunnalle antamien julkisten tehtävien suorittamisesta, ei ulkomaalaisilla kunnan jäsenillä ole vaalioikeutta.⁷⁶

⁷⁵ Tässä yhteydessä on paikallaan mainita Historiallisessa Aikakauskirjassa 1931 ss. 1—33 julkaistu *Olli Tuomisen* tutkielma »Äänioikeustaistelu Suomessa 1880-luvulla». Vaikka siinä pääasiallisesti tarkastellaankin valtiollista äänioikeutta ja sen ympärillä kielilinjoihin merkeissä suoritettua taistelua, valaistaan siinä myöskin sitä yhteiskunnallistaloudellista kehitystä, mikä loi vaatimuksen yleisestä yhtäläisestä vaalioikeudesta aktuelliksi.

⁷⁶ Betänkanden 1859 s. XIV s.: »Utom den obefogenhet till rösträtt, som är en följd af borgerlig omyndighet, torde ock en sådan böra fastställas i afseende å den, som saknar egenskapen af svensk medborgare. Att en sådan person kan vara eller blifva berättigad att ega och besitta eller bruka jord inom riket, eller i eget eller andras namn drifva något annat yrke, är ett känt förhållande. Han är alltså af den kommun, der han intager denna ställning, en medlem, och såsom sådan förpligtad till kommunal-utskylder; men så länge han icke derjemte inom landet eger en medborgares rättigheter, kan han med skäl ej göra anspråk uppå att inom kommunen få deltaga i afgörandet af dess angelägenheter, som, ehuru till sitt yttre omfång lokala, dock till sin grund och inre betydelse sammanhånga med statsförvaltningen.» — Ansaitsee taas panna merkille, että suomalaisessa komiteamietinnössä vuodelta 1860 ei esiinny säännöstä ulkomaalaisen vaalioikeuden kieltämisestä. Sitävastoin vv. 1863—64 valtiopäiville jätettyyn keisarilliseen esitykseen se jo sisältyy. Vrt. talousvaliokunnan mietintö, Propositionen 1863—64 II s. 650.

2. Kun esillä olevan tutkimuksen piiriin ei voi kuulua sen kysymyksen yksityiskohtainen selvittely, miten Suomen kansalaisuus määrätään, tyydymme seuraavassa — ensi sijassa *Kairan* tutkimukseen »Suomen kansalaisuuden saamisesta ja menettämisestä» nojaten — lyhyesti esittämään ne yleiset perusteet, joiden mukaan Suomen kansalaisuus yksityistapauksessa määräytyy.

HM 4 §:n 1 momentissa säädetään: »Suomen kansalaisoikeus on jokaisella, joka on suomalaisista vanhemmista syntynyt.» Tämä HM:n säännös ilmaisee j u s s a n g u i n i s-periaatteen sikäli kiristettynä, että sen mukaan Suomen kansalaisuus syntyperän nojalla edellyttää molempien vanhempien olevan Suomen kansalaisia, kun taas j u s s a n g u i n i s-periaatteen sisältö yleensä käsitetään sellaiseksi, että avioliiton lapsen kansalaisuus määräytyy isän ja aviottoman lapsen kansalaisuus äidin kansalaisuuden mukaan.⁷⁷ Kun HM 4 §:n 1 momentin sananmukainen soveltaminen kuitenkin veisi ilmeiseen mahdottomuuteen,⁷⁸ on Suomen kansalaiseksi katsottava myöskin avioliiton lapsi, jonka isä on Suomen kansalainen ja aviottoman lapsi, jonka äiti on Suomen kansalainen. Löytölapsi, jonka vanhemmista ei ole tietoa, on samaten pidettävä Suomen kansalaisena, mikäli hänet on Suomen alueelta löydetty, jollei perästäpäin tule selville, että se vanhemmista, jonka mukaan lapsen kansalaisuus määräytyy, ei ole Suomen kansalainen taikka jolleivät muut syyt aiheuta olettamusta, että lapsi ei ole suomalaisten vanhempien.⁷⁹

Paitsi syntyperän perusteella, josta on ollut edellä puhe, voi Suomen kansalaisuuden saavuttaa myöskin avioliiton perusteella. HM 4 §:n 1 momentissa säädetään, että »Suomen kansalaisoikeus on — — — vieraan maan naisella, joka on mennyt naimisiin Suomen miehen kanssa».⁸⁰

Edelleen voi Suomen kansalaisuuden saavuttaa kansalaistuttamisen perusteella. HM 31 §:n mukaan on tasavallan presidentillä oikeus antaa vieraan maan kansalaiselle Suomen kansalaisoikeus. Kun ulkomaalaiselle annetaan hakemuksesta Suomen kansalaisuus, tulevat hänen vaimonsa ja hänen alaikäiset lapsensa, jotka hänen kanssaan ovat muuttaneet valtakuntaan tai ovat täällä syntyneet, ilman muuta

⁷⁷ Ks. mm. *Leibholz* kirjassa *Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie* (Herausgegeben von Karl Strupp) 2 Bd s. 589 ja *Zitelmann*, *Verwaltungsarchiv* XX s. 2 ss. sekä *Internationales Privatrecht* II s. 828.

⁷⁸ *Kaira*, m. t. s. 40.

⁷⁹ Vrt. *Hatschek*, *DuPrStR* I s. 198 s.

⁸⁰ Ks. *Ståhlberg*, *Sisäasiain hallinto* s. 70.

osallisiksi hänelle myönnetystä Suomen kansalaisuudesta,⁸¹ mikäli lapset jatkuvasti asuvat valtakunnassa isän kansalaistuttamisen aikana.⁸² Kansalaisuuden saaminen on kuitenkin riippuvainen siitä, että kansalaistuttamispäätöksen saanut henkilö tekee asianomaisen maaherran edessä asetetun määräajan kuluessa uskollisuudenvalan, josta lähtien hänet katsotaan Suomen kansalaiseksi.⁸³

Lapsi saavuttaa Suomen kansalaisuuden myöskin legitimaation perusteella, kun Suomen mies solmii avioliiton ulkomaalaisen naisen kanssa, jonka kanssa hän on aikaisemmin siittänyt kyseellisen lapsen avioliiton ulkopuolella.⁸⁴ Ottolapseksi ottaminen ei tee ulkomaalaista Suomen kansalaiseksi.⁸⁵

Vihdoin on Suomen kansalainen Suomen kansalaisuuden menettämisestä kesäkuun 17 päivänä 1927 annetun lain 7 §:n 3 momentin mukaan jokainen, joka ennen tammikuun 1 päivää 1928 oli menettänyt Suomen kansalaisuuden tulematta toisen maan kansalaiseksi.

Näillä henkilöillä on Suomen kansalaisuus sillä edellytyksellä, että eivät ole sitä menettäneet. Ks. laki Suomen kansalaisuuden menettämisestä (17/6 1927).

Ennen vaalivuoden alkua täytetty 21 vuoden ikä.

1. Ennen kunnallishallinnon uudistamista Ruotsissa ja Suomessa oli kunnallinen äänioikeus luonteeltaan persoonallista. Kaupungeissa erikoislaatuinen luokkajako kaupungin asukkaiden kesken johti siihen. Maaseudulla taas, jossa kunnallisetkin asiat hoidettiin pitäjänkokouksessa, seurakunnan jäsenyys edellytti persoonallista suhdetta kirkon ja sen jäsenen välillä, kuten aikaisemmin jo on mainittu. Äänioikeuden persoonallisesta luonteesta seurasi, että ainoastaan täysi-ikäisillä kunnan jäsenillä oli äänioikeus. Kun 1800-luvun puolivälissä tapahtuneessa kunnallishallinnon uudistuksessa niinhyvin Ruotsissa kuin Suomessakin otettiin keski-eurooppalaisten esikuvien mukaan vaikutteita vapaakauppaopin mukana levinneestä käsityksestä, että kunta olisi taloudellisia pyrkimyksiä palveleva naapurillinen yhteenliittymä, ja äänioikeus liitettiin läheisesti siihen panokseen, jonka kunnan osakkaat yhteiseen yritykseen olivat vel-

⁸¹ Laki ulkomaalaisen ottamisesta Suomen kansalaiseksi (20/2 1920) 2 §.

⁸² Näin *Kaira*, m. t. s. 33.

⁸³ Laki ulkomaalaisen ottamisesta Suomen kansalaiseksi (20/2 1920) 2, 3 ja 6 §.

⁸⁴ *Kaira*, m. t. s. 50 s.; *Erich* I s. 207; Lainvalmistelukunnan julkaisuja N:o 1 1925 s. 10.

⁸⁵ *Ståhlberg*, m. t. s. 69 s.

volliset uhraamaan, silloin joutui äänioikeuden persoonallinen luonne hylätyksi. Äänioikeuden käyttäminen tosin kiellettiin täysi-ikäisyyttä nuoremmilta, mutta mikäli he veronalaisen omaisuutensa tai liikkeensä perusteella olisivat muutoin olleet äänioikeutettuja, olivat he oikeutettuja edustajan välityksellä äänioikeutta käyttämään. Tälle pohjalle rakentui vuoden 1859 ruotsalainen komiteanmietintö, vuoden 1860 suomalainen komiteanmietintö ja niinhysin vuosien 1865 kuin 1873 sekä 1898 kunnallisasetukset Suomessa. Niissä kaikissa säädettiin, että äänioikeus oli henkilöillä, jotka mm. saavat itse hallita itseänsä ja omaisuuttansa, mutta että holhouksenalaisen puolesta sai äänioikeutta käyttää holhooja.

Vuoden 1908 komiteanmietinnössä äänioikeus käsitettiin kunta-laisten henkilökohtaiseksi oikeudeksi, jonka käyttämisessä ei saanut turvautua asiamieheen. Äänioikeuden ikärajaksi oli siinä ehdotettu ennen vaalivuotta täytetty 21 vuoden ikä. Vuoden 1917 kunnallislakien mukaan vaalioikeuden ikäraja kuitenkin määrättiin 20 vuodeksi, mutta lailla maaliskuun 27 päivästä 1919 se muutettiin 24 vuodeksi, kunnes elokuun 15 päivänä 1919 taas alennettiin 21 vuodeksi.

2. Toisin kuin useissa ulkolaisissa laeissa ei meillä siksi ajankohdaksi, jonka mukaan vaalioikeusiän saavuttaminen tarkastetaan, ole määrätty vaalipäivää,⁸⁶ vaan vaalivuoden alku. Kunnallinen vaalioikeus edellyttää ennen vaalivuoden alkua täytettyä 21 vuoden ikää.

Henkilön ikä todetaan niiden kirkollisten luetteloiden perusteella, joita evankelisluterilaiset seurakunnat kirkkolain 146 §:n mukaan, kreikkalaiskatoliset seurakunnat Suomen kreikkalaiskatolisesta kirkkokunnasta marraskuun 26 päivänä 1918 annetun asetuksen 166 §:n mukaan sekä muut laillistetut uskonnolliset yhdyskunnat marraskuun 10 päivänä 1922 annetun uskonnonvapauslain 23 §:n mukaan jäsenistänsä pitävät sekä siviilirekisterin perusteella siviilirekisterin pitämisestä niistä henkilöistä, jotka eivät kuulu mihinkään laillistettuun uskontokuntaan, joulukuun 22 päivänä 1917 annetun asetuksen 6 §:n mukaan.

Saavutetun iän asettaminen vaalioikeuden edellytykseksi tietenkin pyrkii hankkimaan vakuuden siitä, että vaalioikeutetuilla on

⁸⁶ Näin mm. Preussin Gemeindewahlgesetz (9/4 1923) 2 § 1 mom.; Tšekko-Slovakian laki pysyväisistä vaaliluetteloista (19/12 1919) § 2; Baijerin Gemeindeordnung (17/10 1927) Art. 63.

Ks. *Staub*, Das Stimmregister im schweizerischen Recht s. 68.

yhteisten julkisten tehtävien päättämisessä tarpeellinen kehittyneisyys ja itsenäisyys. Kun nämä ominaisuudet eivät kuitenkaan ole iän perusteella ehdottomasti määrättävissä, on ikärajan asettaminen aina jossakin määrin harkintakysymys. Mutta kun verrataan eri maiden äänioikeusikäsäännöksiä toisiinsa, ei ole jätettävä huomioonottamatta sitä eroa, minkä saattaa aiheuttaa ajankohta, josta lukien äänioikeusikä lasketaan. Kun meillä kunnallisvaalit suoritetaan joka kolmas vuosi ja vasta vaalivuoden joulukuussa, on vain harva vaalioikeutetuista vaalipäivänä alle 22 vuoden ja suuri osa vaaleihin ensimmäistä kertaa pääseviä on jo 23- tai 24-vuotiaita.

Hengillekirjoitettuna oleminen.

1. Kunnassa viimeksi toimitetussa henkikirjoituksessa hengillekirjoitetuksi tuleminen on seuraava Suomen kunnallisen vaalioikeuden yleinen edellytys.⁸⁷ Tämä edellytys yhdessä sen vaatimuksen kanssa, että vaalioikeus voi olla ainoastaan sellaisella kunnan jäsenellä, joka on luonnollinen henkilö, muodostaa vaalioikeusedellytysten »liikkuvan» ryhmän, kuten aikaisemmin olemme selostaneet. Luonnollisen henkilön vaatimus poisti vaalioikeuden kaikilta niiltä kunnan jäseniltä, joilla ei voinut olla persoonallista suhdetta kuntaan, hengillekirjoitettuna kunnassa olemisen vaatimus periaatteessa sisältää sen, että vaalioikeus kielletään kaikilta sellaisilta kunnan jäseniltä, joilla ei ole sitä asemaa kunnan suhteen, jota naapurillinen yhdessäasuminen edellyttää. Sen tarkoituksena on kieltää kunnallinen vaalioikeus ns. forenseilta.⁸⁸

2. Niinhyvin maaseudun kuin kaupunkienkin itsehallinnossa ennen kunnallishallinnon uudistusta voidaan Ruotsi-Suomessa havaita piirteitä, jotka tehostavat kunnassa asumisen ratkaisevaa merkitystä kunnalliselle äänioikeudelle. Tässä suhteessa voimme viitata kesäkuun 5 päivänä 1739 papinvaaleista kaupungeissa ja maalla annettuun kuninkaalliseen asetukseen sekä siihen tammikuun 22 päivänä 1746 annettuun selitykseen. Näissä molemmissa tulee ilmi se periaate, että seurakunnasta poissa-asuvalla maanomistajalla ei ollut äänivaltaa papinvaalissa, eikä siis myöskään pitäjänkokouksissa, joissa käsi-

⁸⁷ Willgren s. 210 mainitsee kunnallisen vaalioikeuden yleisten edellytysten joukossa vaatimuksen, että henkilön on pitänyt tulla viimeksi toimitetussa henkikirjoituksessa otetuksi kunnan vaaliluetteloon. Hän tarkoittanee hengillekirjoitetuksi tulemistä.

⁸⁸ Ks. s. 89.

teltiin maallisia asioita.⁸⁹ Kaupungeissa taas menetti »burskapin», jos muutti asumaan pois kaupungista.⁹⁰

Samaten kuin 1860-luvun kunnallishallinnon uudistus sekä Ruot-sissa että Suomessa saattoi voimaan yhtiöiden äänioikeuden, samaten se myönsi kunnan ulkopuolella asuville kunnan jäsenille, forenseille, laajassa mitassa äänioikeuden. Tosin v. 1865 kunnallisasetuksen 10 §:n 1 momentti sisälsi tässä suhteessa sellaisen rajoittavan säännöksen, että lampuoti, vuokraaja ja kahtia-viljelijä sai äänestää hoitamansa tilan puolesta, jos hän siitä maksoi kunnallisverot, eikä omistaja asunut kunnassa, mutta muussa tapauksessa äänesti tilan omistaja. Tämä rajoitus poistettiin v. 1898 kunnallisasetuksessa. Vuoden 1897 valtiopäivien kunnallisvaliokunta perustelee tällaista muutosta sillä, että kun niinhyvin maan omistaja kuin hänen vuokramiehen-säkin ovat kunnalle verovelvollisia, edellinen maan vuokrasta ja jälkimmäinen muista siitä saaduista tuloista, ja sen perusteella myös äänivaltaisia kunnan yleisissä asioissa, niin on väärin ottaa »sellaista määräystä; että kiinteistön haltija yksinään käyttää kiinteistön puolesta äänivaltaa, sillä sen kautta kielletään maanomistajalta se äänestys-oikeus kunnan yleisissä asioissa, joka hänellä — — — vuokrasta tulee olla».⁹¹ Tällä tavoin olivat kunnan ulkopuolella asuvat maanomistuksen perusteella kunnan jäsenyyden omaavat henkilöt sekä yhtiöt saaneet äänioikeuden kunnassa.⁹²

Äänioikeus kunnassa oli myöskin niillä kunnan jäsenillä, joiden jäsenyys perustui kunnassa harjoitettuun elinkeino- taikka liike-toimintaan. Samaten kuin maanomistus kunnassa tuotti äänioikeuden, asuipa maanomistaja kunnassa taikka ei, samaten myöskin elinkeinon, liikkeen taikka ammatin harjoittaminen, jonka perusteella suoritettiin veroa kunnalle, tuotti äänioikeuden siitä riippumatta; oliko asianomaisen henkilön asuinpaikka kunnassa tai ei.

⁸⁹ Ks. edellä s. 140 s.

⁹⁰ *Nordström*, Skildring af municipal-författning i Finland s. 19: »icke heller var det tillåtet att äga fastighet uti staden, utan att derstädes också bo och bygga. Denna omsändighet torde hänföra till den grundsats, att ägande af fastighet var förenadt med Borgarerätt i den äldre Municipal-författningen, och borde nämnde Lag iakttagas så väl då, när någon, som i grund af arf eller annat laga fång ägde fastighet i stad, ville flytta ur landet, som då, när någon uti staden infödd man, hvilken idkade handel och näring utomlands, uti staden ärfde fastighet och ej ville flytta dit, för att der bygga och bo —»

⁹¹ Asiakirjat Valtiopäivillä 1897 I Esit. N:o 6 s. 13 s.

⁹² Poikkeuksen muodosti äänioikeus manttaalikokouksessa, jossa mka 11 §:n 2 mom. mukaan äänivalta oli maan haltijalla, »jollei omistaja asu kunnassa ja ole itselleen pidät-tänyt äänivaltaa sekä ilmoittanut sitä ääniluetteloon merkittäväksi».

Juridisten henkilöiden suhteen oli olemassa kuitenkin sellainen poikkeus, että kaupunkien kunnallisasetuksen mukaan vuodelta 1873 yhtiöllä ei ollut äänioikeutta, jollei niiden hallitus ollut kaupungin alueella, kun taas maalaiskuntain kunnallisasetukseen enempää vuodelta 1865 kuin 1898 ei tätä rajoitusta yhtiöiden äänioikeuteen sisältynyt.

Vuoden 1908 kunnalliskomitea, jonka mietintö, kuten edellä olemme havainneet, monessa muussakin suhteessa rakentui entistä kansanvaltaisemmille periaatteille, asettui sille kannalle, että, mikäli kunnallinen äänioikeus ei olisi kunnallisen tuloveron maksamiseen sidottu, vaalioikeus oli oleva ainoastaan sellaisella kunnan jäsenellä, jolla oli asunto ja kotipaikka kunnassa. Vaalioikeus useammassa kunnassa oli kunnallisvaliokunnan mielestä vastoin yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden periaatetta. Vuoden 1908 toisilla valtiopäivillä hyväksytyt, mutta vahvistamatta jääneet kunnallisasetukset sisälsivät ensimmäisen kerran säännöksen, että vaalioikeuden edellytyksenä on hengillekirjoitetuksi tuleminen kunnassa.

Merkillepantavaa on, että niinhyvin vuoden 1908 kunnalliskomitean mietinnössä kuin vuoden 1908 toisten valtiopäivien kunnallisvaliokunnan mietinnössäkin kunnassa asuminen vaalioikeuden vaatimuksena on toteutettu siten, että kunnan ulkopuolella asuminen on tehty vaalioikeuden menetysperusteeksi. (»Vaalioikeutta vailla on kuitenkin 1) se, jonka asunto ja kotipaikka ei ole kunnassa.») Kun sanottujen valtiopäivien suuri valiokunta sosialistien vastalauseen mukaisesti muutti tämän negatiivisen menetysperusteen positiiviseksi edellytysperusteeksi, perusteli se muutosta seuraavasti: »Valiokunta on katsonut, että 9 §:n 2 momentin 1 kohdassa oleva säännös ei riittävästi rajoita aivan äsken kuntaan muuttaneiden ja siis sen asioihin vallan perehtymättömien henkilöiden vaikutusvaltaa kunnallisiin vaaleihin, ja on valiokunta tähän nähden asettanut vaalioikeuden edellytykseksi sen, että henkilö on kunnassa hengille kirjoitettuna. Kun kunnalliset vaalit toimitetaan vuoden lopulla, ja kunnassa ovat hengille kirjoitettuina ainoastaan ne henkilöt, jotka viimeistään edellisen vuoden kuluessa ovat sinne muuttaneet, on katsottu tällaisen muutoksen estävän tässä pelättyjä epäkohtia syntymästä.»⁹³ Tämän mukaisesti eduskunta hyväksyi hengillekirjoitetuksi tulemisen vaalioikeuden edellytykseksi ja sama säännös sisältyi vuoden 1917 kunnallislakeihin.

⁹³ Toiset Valtiopäivät 1908 Asiakirjat V 1. Eduskuntaesitysmiet. N:o 2. S.V.M. s. 3.

Henkikirjoituksesta huhtikuun 10 päivänä 1894 annetun asetuksen mukaan, sellaisena kuin se on muutettu 3 §:n osalta asetuksella huhtikuun 20 päivästä 1934, suoritetaan henkikirjoitus erikseen kussakin kunnassa joka vuosi helmikuun 15 ja kesäkuun 1 päivän välillä maaherran tarkemmin määrättävinä päivinä niiden pysyväisiksi katsottavien olosuhteiden mukaan, jotka olivat vallalla sanotun vuoden alussa. Henkikirjoituksen suorittaa henkikirjoittaja paitsi niissä suurissa kaupungeissa, joissa on erityinen maaherran määräämä henkikirjoituksen toimittaja. Kaupungeissa saadaan henkikirjoitus maaherran määräyksestä aloittaa aikaisemmin kuin helmikuun 15 päivänä.

Kun edellä käsitelimme kysymystä hengillekirjoitetuksi tulemisesta kunnan jäsenyyden ehtona, päädyimme siihen lopputulokseen, että kunnan jäsenyys ei ole riippuvainen tosiasiallisesta hengillekirjoituksesta, vaan siitä, olisiko henkilö laillisesti pitänyt kunnassa hengillekirjoittaa. Kunnan jäsenyys asuinpaikan perusteella on riippuvainen laillisesta hengillekirjoituspaikasta.

Nyt joutuu tarkastettavaksemme kysymys, onko kunnallisen vaalioikeuden edellytyksenä tosiasiallinen, tapahtunut hengillekirjoitus vaiko asetuksenmukainen eli laillinen hengillekirjoitus, ts. onko kunnallinen vaalioikeus riippuvainen tosiasiallisesta hengillekirjoituksesta vai voiko vaalioikeuden saada myöskin sellainen henkilö, jota ei ole kunnassa hengillekirjoitettu, vaikka hänet henkikirjoituksesta voimassaolevien säännösten mukaan olisi pitänyt kunnassa hengillekirjoittaa.

Ennen kuin käymme tähän kysymykseen vastaamaan, on paikallaan tarkastella, miten sama seikka on ratkaistu valtiollisessa vaalioikeudessa.

3. Senaatin päätökset $\frac{31}{1}$ 1907 ja $\frac{5}{4}$ 1909, vuonna 1909 eduskunnalle annettu prokuraattorin kertomus sekä perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 4 vuoden 1909 toisille valtiopäiville osoittavat oikeuskäytäntömme asettuneen aluksi sille kannalle, että valtiollinen vaalioikeus oli ainoastaan niillä, jotka olivat tulleet äänestysalueessa hengillekirjoitetuksi, s. o. määrätyn äänestysalueen vaaliluettelossa ei »saata olla muita kuin hengille pantuja henkilöitä ja vaalilautakunta saattaa niinmuodoin siihen merkitä ainoastaan sellaisia sanotusta luettelosta poisjätettyjä vaalioikeutettuja henkilöitä, jotka löytyvät henkikirjasta».⁹⁴ Tämä kanta ei kuitenkaan ollut kauan

⁹⁴ Prokuraattorin kertomus s. 8 s.

vallitsevana, sillä jo 14/1 1910 annetussa senaatin päätöksessä hyväksyttiin vastakkainen mielipide, ja määrättiin Helsingin kaupungissa laadittuihin vaaliluetteluihin otettavaksi henkilö, joka ei ollut tullut, mutta jonka olisi asetuksenmukaisesti pitänyt tulla Helsingin kaupungissa hengillekirjoitetuksi.⁹⁵ Myöhemmin on KHO johdonmukaisesti asettunut sille kannalle, että tosiasiallinen hengillekirjoitus ei ole valtiolliselle vaalioikeudelle ratkaiseva, vaan laillinen hengillekirjoitus.⁹⁶ Kun tämä valtiollista vaalioikeutta koskeva mielipide joutuu jäljempänä erityisen tarkastelun alaiseksi, on paikallaan lyhyesti viitata sen puolesta esitettyihin perusteluihin:

1) henkikirjoittajan vaalilautakunnalle vaalilain perusteella annettava luettelo on lain mukaan ainoastaan vaaliluettelon pohjana, jonka johdolla vaalilautakunnan on itsenäisesti tehtävä vaaliluettelo olevien olojen mukaan;

2) vuoden 1906 vaalilain 8 §:n 1 momentin mukaan⁹⁷ on vaalilautakunnan tehtävänä »huolellisesti tarkastaa» henkikirjoittajan antama luettelo sekä »merkitä siihen ne vaalioikeutetut, jotka ehkä on poisjätetty». Vaalilautakunnan oikeutta merkitä vaaliluetteloon henkilöitä, jotka henkikirjoittaja on jättänyt luettelostaan pois, ei ole rajoitettu ainoastaan sellaisiin, jotka ovat jääneet luettelosta pois sen vuoksi, että tämä luettelo ei ole yhtäpitävä henkikirjan kanssa, vaan se ulottuu kaikkiin henkilöihin, jotka eivät VJ 5 (nyt VJ 6) §:n mukaan ole vaalioikeutta vailla;

3) kun vaalilaissa ei ole nimenomaista säännöstä, ketkä henkilöt vaalilautakunnan tulee vaaliluetteloon ottaa, ei ole oikein, että vaalilautakunnan oikeus rajoitetaan tosiasiallisen henkikirjoituksen mukaiseksi; sekä

4) kun VJ:ssä ei ole enempää vaalioikeuden yleisillä edellytyksillä kuin menetysperusteillakaan määrätty henkikirjoitetuksi tulemistä, Suomen kansalaisoikeudet saaneita ulkomaalaisia varten tarkoitettua kolmena viimekuluneena vuonna tapahtuneen hengillekirjoituksen vaatimusta lukuunottamatta, vaalioikeuden saamisen ehdoksi, niin on lain vastaista, jos henkilö katsotaan menettäneen vaalioikeutensa sen vuoksi, ettei hän ole tullut hengillekirjoitetuksi.⁹⁸

⁹⁵ *Ahava*, Valtiopäiväjärjestys s. 18 s.; *Lakimies* 1910 s. 46 s.

⁹⁶ Mm. KHO 1919 I 53, II 192, 1920 II 1255, 1924 I 20, 1927 II 970 ja 1306. Samoin myöskin *Erich* I s. 277 ja *Ståhlberg*, Sisäasiain hallinto s. 58 sekä *Saarialho*, Maa-laiskunta 1928 s. 347.

⁹⁷ Samaten on asianlaita vuonna 1935 edustajanvaaleista annetussa laissa.

⁹⁸ Ks. *Lakimies* 1907 s. 20 ss.; Prokuraattorin kertomus vuoden 1909 toisille valtiopäiville s. 7 s.; Lakivaliokunnan mietintö n:o 1 vuoden 1909 toisilla valtiopäivillä s. 6 s.

Kun tarkastellaan esitettyjä perusteita, täytyy myöntää, että nykyinen oikeuskäytäntömme valtiollisen vaalioikeuden suhteen on hyvin perusteltu ja oikea.

4. Sen periaatteellisen yhdenmukaisuuden nojalla, joka yleensä vallitsee valtiollisen ja kunnallisen vaalioikeuden välillä,⁹⁹ saattaisi tässäkin kohdassa helposti tehdä johtopäätöksen, että myöskin kunnallinen vaalioikeus riippuu laillisesta hengillekirjoituksesta. Tämä johtopäätös ei kuitenkaan olisi vallitsevan käsityksen mukainen, sillä niinhyvin oikeuskäytäntö¹⁰⁰ samaten kuin oikeustiede¹⁰¹ ovat asettuneet sille kannalle, että tosiasiallinen hengillekirjoitus on määräävä kunnalliselle vaalioikeudelle. Näin ollen valtiollinen vaalioikeus ja kunnallinen vaalioikeus poikkeavat vallitsevan oikeuskäytännön mukaan toisistaan tässä erittäin merkityksellisessä kohdassa.

Mistä tämä eroavaisuus aiheutuu?

Kun tähän kysymykseen haluamme vastausta, on tällöin ensiksikin syytä vain lyhyesti todeta, että eroavaisuus ei johdu mistään periaatteellisesta erosta valtiollisen ja kunnallisen vaalioikeuden välillä, joten ero on löydettävissä lakitekstejä vertaamalla. Silloin huomaamme ensiksikin, että vuoden 1906 VJ 5 §:n 1 momentissa samoin kuin vuoden 1928 VJ 6 §:n 1 momentissa ei valtiollisen vaalioikeuden yleisten edellytysten joukossa ole vaatimusta hengillekirjoitetuksi tulemisesta niinkuin asianlaita on mkl. 9 §:n 1 momentissa ja kkl. 10 §:n 1 momentissa. Kun VJ:ssä ei myöskään menetysperusteiden joukossa tavata säännöstä, jonka mukaan hengillekirjoittamaton henkilö on vaalioikeutta vailla, on valtiollisen ja kunnallisen vaalioikeuden välillä olemassa lainsäädännöllinen eroavaisuus, jonka perusteella erilaiset vaalioikeusvaatimukset ovat syntyneet.

Emme voi olla tässä yhteydessä kiinnittämättä huomiota siihen seikkaan, että hengillekirjoitusvaatimuksella mkl. 9 ja kkl. 10 §:ssä alun perin pyrittiin saavuttamaan kokonaan toinen päämäärä kuin vaalioikeuden tekeminen riippuvaksi tosiasiallisesta hengillekirjoituksesta.

Kuten olemme aikaisemmin toisessa yhteydessä esittäneet, perustuu kunnallinen vaalioikeus kunnan jäsenyyteen. Ne muut

⁹⁹ Ks. siitä mm. s. 130.

¹⁰⁰ KHO esim. 1921 II 1730 ja 1927 I 44.

¹⁰¹ *Ståhlberg*, Maalaiskuntain hallinto s. 100; *Saarialho*, m. t. s. 347. — Toisin *Lindberg*, Suomen Kunnallislehti 1921 s. 80.

yleisetkin edellytykset, jotka vaalioikeuden saamiselle on asetettu, ovat yleispäteviksi nimittämiämme edellytyksiä kenties lukuunottamatta yleisimmässä mielessä tarkastettuina jonkinlaisia menetysperusteisiin rinnastettavia rajoituksia sellaisten kunnan jäsenten estämiseksi vaalioikeuden käyttämisestä, jotka eivät ole siihen lainsäätäjän käsityksen mukaan soveliaita. Jokaiselle yleiselle edellytykselle yhtähyvin kuin menetysperusteellekin voidaan esittää se konkreettinen syy, minkä vuoksi tietyille kunnan jäsenille ei tahdota vaalioikeutta antaa. Edellä on selostettu vuoden 1908 toisten valtiopäivien suuren valiokunnan sanoilla, mikä on ollut aiheena hengillekirjoitetuksi tulemista koskevan vaatimuksen ottamiselle vaalioikeusedellytykseksi. Siitä käy selvästi ilmi, että hengillekirjoitetuksi tulemisen asettaminen vaalioikeuden yleiseksi edellytykseksi ei ole tarkoittanut niiden kunnan jäsenten vaalioikeuden estämistä, jotka eivät ole tulleet hengillekirjoitetuksi, vaan niiden, jotka eivät lainkaan voi tulla kunnassa hengillekirjoitetuksi, siis toisessa kunnassa asuvien. Lainsäätäjän tarkoituksena ei siis ole ollut poistaa kunnallista vaalioikeutta esim. epähuomiossa tai virheellisesti henkikirjasta poisjääneiltä henkilöiltä. Jos mkl. 9 ja kkl. 10 § olisivat saaneet sen asun, mikä niillä oli vuoden 1908 toisten valtiopäivien kunnallisvaliokunnan mietinnössä: »Vaalioikeutta vailla on kuitenkin: 1) se, jonka asunto ja kotipaikka ei ole kunnassa (kaupungissa)», voitaisiin kaikella todennäköisyydellä pitää selvänä, että kunnallinenkin vaalioikeus, mikäli muut lainkohdat eivät toista osoittaisi, olisi riippuvainen laillisesta eikä tosiasiallisesta hengillekirjoituksesta. Suuren valiokunnan esittämä muutoshan, että hengillekirjoitus oli asetettava kunnallisen vaalioikeuden yleisten edellytysten joukkoon ja että kunnallisvaliokunnan esittämä ensimmäinen vaalioikeuden menetysperuste oli poistettava, johtui siitä, että kunnassa asuminen, joka kunnallisvaliokunnan mietinnön mukaan olisi joutunut tutkittavaksi vaaliluetteloiden laatimisen aikana, tahdottiin pidentää vaalivuoden alkuun ulottuvaksi. Näin ollen on täysin kiistämätöntä, että mkl. 9 ja kkl. 10 §:n säännöstä hengillekirjoituksesta ei ole tarkoitettu luettavaksi siten, että tosiasiallinen hengillekirjoitus olisi määräävä. Pikemminkin voidaan käsittää, että henkikirjoitusta koskeva säännös mkl. 9 ja kkl. 10 §:ssä on tarkoitettu synonymiksi kunnan jäsenyydelle laillisen asumisen perusteella kunnassa vaalivuoden alussa.

Jos siis kiinnitetään huomio yksinomaan siihen tarkoitukseen, joka lainsäätäjällä on ollut, kun henkikirjoitusta koskeva kohta otettiin kunnallisen vaalioikeuden yleisten edellytysten joukkoon,

on täysin riidatonta, että kunnallinen vaalioikeus olisi sen mukaan riippuvainen laillisesta eikä tosiasiallisesta hengillekirjoituksesta. Tämä tulos olisikin saavutettavissa, mikäli yksinomaan olemismääräyksen sisältävä säännös mkl. 9 ja kkl. 10 §:ssä »on hengillekirjoitettu» tulkittaisiin siten, että se käsittää myöskin pitämistä sisältävän määräyksen »tai tulee olla hengillekirjoitettu». Hallinto-oikeudelliselle lainkäytöllemme ei tämälantapainen tulkinta olisi vieras, sillä mka 78 ja kka 53 §:n säännöksen verovelvollisuudesta sille kunnalle, missä henkilöllä »on asunto ja kotipaikka», on aivan yleisesti tulkittu tarkoittavan verovelvollisuutta sille kunnalle, jossa henkilöllä on tai tulee olla asunto ja kotipaikka.¹⁰² Vastakkaisen mielipiteen on esittänyt ainoastaan *Castrén*, *Festskrift för Granfelt* s. 204 ss., joka on asettunut sille kannalle, että mka 78 ja kka 53 §:n säännös verotuspaikasta olisi tulkittava tosiasiallisen asuinpaikan mukaisesti.

Kun kunnan jäsenyys voimassaolevassa kunnallisessa lainsäädännössämme on riippuvainen laillisesta hengillekirjoituksesta, voitaneen pitää periaatteellisesti oikeana sellaista käsitystä, että kunnallinen verovelvollisuuskin pitäisi määrätä vastaavan periaatteen mukaan. Kun vallitseva käytäntö vastoin mka 78 ja kka 53 §:n sanontaa, erityisesti nojaten näiden asetusten valtiopäiväkäsittelyssä lausuttuun mielipiteeseen (Ks. vuoden 1897 valtiopäivien kunnallisvaliokunnan mietintö n:o 1, Asiakirjat I V.M. Esit. N:o 6 s. 41), on tulkinnut verovelvollisuuden riippuvaksi laillisesta asuinpaikasta (Ks. nimenomaan *Ståhlberg*, *Maalaiskuntain hallinto* s. 464), on tulkinnassa tällöin noudatettu käsityksemme mukaan enemmänkin *de lege ferenda*- kuin *de lege lata*-periaatetta. Mutta kun tässä on näin tehty, olisi johdonmukaisuus vaatinut, että kunnallista vaalioikeutta koskevassa kysymyksessä olisi menetelty vastaavasti ja siis omaksuttu sellainen käsitys, että mkl. 9 ja kkl. 10 §:ssä oleva säännös hengillekirjoitettuna olemisesta on tulkittava sekin laillisen hengillekirjoituspaikan mukaisesti. Nimenomaan siinä *de lege ferenda*-näkökohdat ovat varsin painavat; huomautamme ainoastaan siitä seikasta, että vaalioikeuden käyttämisen tekeminen riippuvaksi sekä henkikirjoihin ottamisesta että vaaliluetteloon ottamisesta, ei ole vaalioikeuden toteamisesta yleensä voimassaolevien periaatteiden mukainen sekä että käytännössä vaalioikeuden saaminen, kun se on sidottu

¹⁰² Vrt. Ålandsdelegationens framställningar och betänkanden IV serien s. 144 s. Ks. maalaiskuntain kunnallislaki Ahvenanmaan maakunnassa 21/8 1930 § 67.

tapahtuneeseen hengillekirjoitukseen, riippuu oikeudellisesta menettelystä, jossa kansalainen tuon menettelyn suoritustavan vuoksi ei voi valvoa etuaan sillä tavalla kuin vaalioikeuden merkitys edellyttäisi. Silloin kun vaalioikeus on riippuvainen tosiasiallisesta hengillekirjoituksesta, tulisi kansalaisten näet voida valvoa hengillekirjoituksen toimittamista ja saada siitä selkoa, mutta vuoden 1894 henkikirjoitusasetuksen mukaan joko sitä on vaikea tehdä tai siitä ei välitetä. Todistuksena voidaan mainita, että itsenäisiä henkikirjoitusvalituksia on KHO:ssa ratkaistu kaiken kaikkiaan vain muutama harva tapaus, kun taas vaaliluetteloja vastaan esitettyjä valituksia, jotka ovat joutuneet KHO:ssa käsiteltäviksi, on jonakin vuonna ollut tuhatmäärä. Sama välinpitämättömyys henkikirjoituksen suorittamisen suhteen on ilmeisesti vallalla vielä nytkin, vaikka huhtikuun 20 päivänä 1934 annetulla asetuksella henkikirjoitusasetuksen 24 §:ää sikäli selvennettiin, että siinä mm. vahvistettiin määräaika valitusten tekemiselle henkikirjoitusta vastaan.

Olemme ylempänä tekstissä hyväksyneet vallitsevan käsityksen, että tosiasiallinen hengillekirjoitus on oleva kunnallisen vaalioikeuden edellytys. Se on tiennyt sitä, että kaikki tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat on ollut pakko sivuuttaa ja antaa ratkaiseva merkitys lain sanamuodolle. Kuitenkin on nähdäksemme ollut samalla tarpeellista esittää rinnakkaistapaus kunnallisen verovelvollisuuden määräämisestä, jotta vallitsevan mielipiteen siinä omaksumaa tulkin-taa ei voitaisi esittää todisteena kannanottoamme vastaan. Yksityiskohtaisesti tutkimatta verovelvollisuutta koskevaa kysymystä on tietenkin vaikeata mennä sanomaan, onko vallitsevalla mielipiteellä ollut riittäviä voimassaolevaan lakiin nojaavia perusteita, kun se on tehnyt verovelvollisuuden laillisesta asuinpaikasta riippuvaksi, mutta sen verran voimme sentään sanoa, että niin ei näytä asianlaita olevan. *Castrénin* edellä mainittu kanta tuntuu näin ollen *de lege lata* perustellulta.

Lisäksi on olemassa eräs toinenkin lainsäädännöllinen eroavaisuus, joka on johtanut valtiollisen ja kunnallisen vaalioikeuden erilleen suhteessaan hengillekirjoitukseen. Se tavataan vaaliluetteloiden laatimista koskevissa säännöksissä. Kuten edellä on selostettu, puolustettiin sitä käsitystä, että valtiollinen vaalioikeus ei ole sidottu tosiasialliseen hengillekirjoitukseen mm. sillä, että laissa ei ole nimenomaan määrätty, ketkä henkilöt vaalilautakunnan tulee vaaliluetteloon ottaa. Näin onkin asianlaita valtiollisen vaalioikeuden suhteen. Kunnallisen vaaliluettelon laatimisesta sitävästoin on

annettu selvä ohje kvl. 4 §:n 1 momentissa: »Vaaliluetteloon on otettava sen vuoden henkikirjan mukaan kaikki ne jne.» Vaalilautakunnan on nimenomaisen säännöksen mukaan tehtävä vaaliluettelo henkikirjan puitteissa ja kun tämän säännöksen lisäksi otetaan huomioon mkl. 9 §:n 1 momentissa ja kkl. 10 §:n 1 momentissa oleva hengillekirjoitusta koskeva kunnallisen vaalioikeuden yleinen edellytys, ei lopputulokseksi voi tulla muu kuin että kunnallisen vaalioikeuden yleisenä edellytyksenä on myöskin se, että henkilö on tosiasiallisesti tullut hengillekirjoitetuksi kunnassa.

Tästä on olemassa yksi poikkeus: kunnallisen jaoituksen muutuksessa tarkastetaan uuden taikka laajennetun kunnan jäsenen vaalioikeus sen mukaan, onko hän tullut hengillekirjoitetuksi sillä alueella, joka seuraavan vuoden alusta siirtyy joko uuteen taikka laajennettuun kuntaan. Asianlaita on tässä vastaavasti sama kuin kunnan jäsenyyden ollessa kyseessä. Ks. siitä edellä s. 162.

5. Kun tällä tavoin olemme saaneet selville, että sen hengillekirjoituksen, joka on kunnallisen vaalioikeuden edellytyksenä, tulee olla tosiasiallinen, tapahtunut, siirrymme tarkastelemaan sitä, milloin toimitetusta hengillekirjoituksesta silloin on kysymys.

Henkikirjoitus toimitetaan, kuten edellä on mainittu, joka vuosi helmikuun 15 ja kesäkuun 1 päivien välillä. Henkikirjoituspiirinä itse toimitusta varten on kunta tai ne piirit, joihin maaherra on kunnan henkikirjoitusta varten jakanut.¹⁰³ Maaherra määrää myös toimituksen paikan sekä ajan kussakin piirissä. Henkikirjoitustoimitukseen ovat henkikirjoitusasetuksen 19 §:ssä mainitut valtion viranomaiset ja kunnalliset luottamusmiehet velvolliset saapumaan. Toimituksen päätyttyä allekirjoitetaan henkikirja.¹⁰⁴ Sen suorittavat henkikirjoitusasetuksen 26 §:n mukaan, paitsi toimitusmiestä, ne, jotka 19 §:n mukaan ovat olleet toimituksessa läsnä. Näin tapahtuneen henkikirjoituksen mukaan kunnallinen vaalioikeus määrätään.

Kunnallinen vaalioikeus joutuu kuitenkin säännönmukaisesti tarkastettavaksi kaikkien kansalaisten osalta ainoastaan joka kolmas vuosi toimitettavia kunnallisia vaaleja varten valmistettavien vaaliluetteloiden laatimisen yhteydessä. Vaaliluettelot tehdään vaalivuonna elokuun kuluessa. Kun mkl. 9 ja kkl. 10 §:n mukaan yhtenä vaalioikeuden yleisenä edellytyksenä on »viimeksi toimitetussa henkikirjoituksessa» hengillekirjoitetuksi tuleminen, on kunnallinen vaali-

¹⁰³ Henkikirjoitusasetuksen 3 § 2 mom.

¹⁰⁴ Vrt. Ståhlberg, Sisäasiain hallinto s. 52.

oikeus, silloin kun se joudutaan tarkastamaan vaaliluetteloja laadittaessa, riippuvainen vaalivuonna toimitetusta henkikirjoituksesta.

Milloin kunnallinen vaalioikeus taas joutuu esim. vaalikelpoisuuden toteamiseksi tarkastettavaksi jonakin muuna ajankohtana kuin edellä on esitetty, on hengillekirjoituksen suhteen määräävä se kunnassa toimitettu henkikirjoitus, joka on tapahtunut viimeksi ennen kyseellistä ajankohtaa. Jos tämä ajankohta jonakin vuonna on ennen kunnassa toimitettavaa henkikirjoitusta, on kunnallinen vaalioikeus riippuva edellisenä vuonna toimitetusta hengillekirjoituksesta. Milloin tämä ajankohta, jolloin henkilön kunnallinen vaalioikeus siis tulee tarkastelun alaiseksi, on taas sinä vuonna tapahtuneen henkikirjoitustoimituksen jälkeen, ratkaistaan kunnallinen vaalioikeus saman vuoden henkikirjoituksen mukaan. Jos tapahtunut henkikirjoitus on henkikirjoitusasetuksen 24 §:n (20/4 1934) nojalla tehdyn valituksen johdosta lainvoimaisella päätöksellä määrätty muutettavaksi, on päätöksen perusteella tehty muutos tietenkin otettava myös huomioon.

Kunnallista vaalioikeutta tutkittaessa tulee ainoastaan »viimeksi toimitettu» henkikirjoitus kysymykseen.¹⁰⁵ Vertauksen vuoksi mainittakoon, että vuoden 1928 VJ 6 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan valtiollista vaalioikeutta vailla on se, joka kolmena viime kuluneena vuonna ei ole ollut tässä maassa hengillepantuna.¹⁰⁶

6. Olemme edellä pyrkineet osoittamaan, että lainsäätäjän tarkoituksena, kun se asetti hengillekirjoitetuksi tulemistä koskevan vaatimuksen kunnallisen vaalioikeuden edellytykseksi, on ollut toisessa kunnassa asuvien kunnan jäsenten vaalioikeuden kieltäminen. Nyt saattaa kuitenkin sattua, että kunnassa tehtyyn henkikirjaan on otettu henkilöitä, jotka eivät laillisen asuntonsa ja kotipaikkansa mukaan ole sen kunnan jäseniä. Tämä on sitäkin enemmän mahdollista, kun kunnan jäsenyydestä asunnon ja kotipaikan perusteella voimassaolevat säännökset, mikäli niitä noudatetaan, johtavat käytännöllisesti katsoen varsin suurta hankaluutta tuottaviin lopputuloksiin. Ratkaistavaksi tulee tällöin kysymys, onko henkilö, joka on kunnassa virheellisesti hengillekirjoitettu, vaalioikeutettu kunnassa, vaikka hän ei olekaan kunnan jäsen.

¹⁰⁵ Ks. *Saarialho*, Maalaiskunta 1928 s. 347.

¹⁰⁶ KHO päätös 18/6 1929 n:o 368 osoittaa, että jos henkilö kolmesta viime kuluneesta vuodesta on yhdenkin ollut hengillekirjoittamatta maassa, hän on valtiollista vaalioikeutta vailla.

Kunnan jäsenyys on, kuten aikaisemmin olemme esittäneet, ensisijainen kunnallisen vaalioikeuden yleinen edellytys. Siitä täytynee katsoa johtuvan, että kukaan ei voi olla kunnassa vaalioikeutettu, jollei hän ole kunnan jäsen. Henkilöllä, joka on hengillekirjoitettu kunnassa olematta kunnan jäsen mlk. 3 ja kkl. 3 §:n säännösten mukaan, ei näin ollen voi olla vaalioikeutta kunnassa.

7. Mutta kunnan jäsenyyden voi saavuttaa paitsi asunnon ja kotipaikan perusteella myöskin kiinteistön omistamisen tai hallitsemisen sekä elinkeinon, liikkeen tahi ammatin harjoittamisen perusteella. Jos kunnassa virheellisesti hengillekirjoitettu henkilö, joka laillisen asuinpaikkansa perusteella olisi ollut jossakin toisessa kunnassa hengillekirjoitettava ja joka sen vuoksi on tuon toisen kunnan jäsen, olisi myös sen kunnan jäsen, jossa hänet on virheellisesti hengillekirjoitettu, esim. kiinteistön omistamisen tai elinkeinon harjoittamisen perusteella, ei voitane tulla muuhun lopputulokseen, kuin että hän voi olla tosiasiallisessa hengillekirjoituskunnassaan vaalioikeutettu, mikäli hän täyttää muut vaalioikeusehdot. Tämä yllättävä lopputulos on seuraus vallitsevasta ja tässäkin hyväksytystä tulkinasta, että kunnallisen vaalioikeuden edellytyksenä oleva hengillekirjoitusvaatimus on lain sanallista merkitystä noudattaen tulkitettava tosiasiallisen henkikirjoituksen mukaan. Jos hengillekirjoitusvaatimus tarkoittaisi tässä, kuten valtiollisessakin vaalioikeudessa, laillista hengillekirjoitusta (missä henkilö on tullut tai missä hänen olisi pitänyt tulla hengillekirjoitetuksi), silloin hengillekirjoitusvaatimus peittäisi kunnan jäsenyydestä asunnon ja kotipaikan perusteella voimassaolevan säännöksen, eikä tällaisia tarkoituksen vastaisia ¹⁰⁷ poikkeustapauksia voisi olla olemassa. Nyt voimassaolevan lain mukaan sellainen henkilö, jonka hengillekirjoitus kunnassa on virheellinen, koska se ei ole perustunut hänen lailliseen asuntoonsa ja kotipaikkaansa kunnassa, ja joka siis sen nojalla ei ole sen kunnan jäsen, jossa hänet on hengillekirjoitettu, on kunnallista vaalioikeutta vailla tässä kunnassa, mutta ainoastaan siinä tapauksessa, että hän ei myöskään muulla perusteella kuin laillisen asunnon ja kotipaikan nojalla ole sen kunnan jäsen.

¹⁰⁷ Vrt. mm. vuoden 1908 kunnallisvaliokunnan mietintö s. 120.

Laillinen asunto ja kotipaikka kunnassa viiden vuoden ajan.

1. Kunnallishallintoa koskeva lainsäädäntö kuuluu Ahvenanmaan itsehallinnosta toukokuun 6 päivänä 1920 annetun lain mukaan Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntöelimien toimivaltaan muulta paitsi kunnallisen äänioikeuden perusteiden osalta,¹⁰⁸ joita koskevat asiat sanotun lain 9 §:n 2 momentin 7 kohdan mukaan on pidätetty tasavallan lainsäädäntöelimille. Tämän nojalla tulisi ainakin kunnallisen vaalioikeuden yleisten edellytysten, jotka riidattomasti voidaan katsoa kuuluvan vaalioikeuden perusteisiin,¹⁰⁹ olla myöskin Ahvenanmaan maakunnassa¹¹⁰ samat kuin muualla valtakunnassa. Poikkeuksen tässä aiheuttaa kuitenkin se, että elokuun 11 päivänä 1922 annetun lain, sisältävä eräitä Ahvenanmaan maakunnan väestöä koskevia säännöksiä (takuulain), 3 §:n mukaan saa Suomen kansalainen, joka muuttaa Ahvenanmaan maakuntaan, siellä kunnallisen ja maakunnallisen äänioikeuden vasta sen jälkeen, kuin hänellä on viiden vuoden ajan ollut siellä laillinen asunto ja kotipaikka, jollei hänellä aikaisemmin ole niin pitkän ajan ollut siellä laillinen asunto ja kotipaikka. Tämän nojalla on Ahvenanmaan kunnallishallintoa koskevissa maakuntalaeissa ²¹/₈ 1930 (maalaiskuntia varten) ja ¹⁵/₁₂ 1931 (Maarianhaminan kaupunkia varten) kunnallisen vaalioikeuden yleiseksi edellytykseksi niiden lisäksi, jotka ovat muuallakin valtakunnassa voimassa, asetettu myöskin se, että henkilöllä on täytynyt vähintään viiden vuoden ajan olla laillinen asunto ja kotipaikka (laga bo och hemvist) jossakin Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvassa kunnassa.

2. Olemme jo aikaisemmin osoittaneet, että henkilöllä on laillinen asuinpaikka siinä kunnassa, jossa hänet henkikirjoitusta koskevien säännösten nojalla on hengillekirjoitettava. Tämä on voimassa myöskin Ahvenanmaan maakunnassa.¹¹¹ Kun itsehallintolain 9 §:n 2 momentin 9 kohdan nojalla henkikirjoja ja muita yleisiä väestö-

¹⁰⁸ Ks. Ålandsdelegationens framställningar och betänkanden IV serien s. 136 ja s. 152 s.

¹⁰⁹ Vrt. *Erich II* s. 380; Ålandsdelegationens framställningar och betänkanden IV serien s. 140.

¹¹⁰ Tämä maakunta käsittää itsehallintolain 1 §:n mukaan Ahvenanmaan läänin sellaisena kuin se perustettiin ¹³/₆ 1918 annetulla asetuksella.

¹¹¹ Ks. mm. *Tollet-Uggla*, Den nya lagstiftningen angående självstyrelse för Åland (Helsingfors 1922) s. 49: »Med laga bo och hemvist förstås den ort, där en person blivit eller lagligen bort bliva mantalsskriven.»

luetteloja koskevat asiat kuuluvat tasavallan lainsäädännön piiriin,¹¹² jonka vuoksi Ahvenanmaalla tulee noudattaa henkikirjoituksesta muualla valtakunnassa voimassaolevaa lainsäädäntöä, voidaan se, mitä edellä kunnan jäsenyyden yhteydessä olemme esittäneet laillisesta henkikirjoituspaikasta, soveltaa Ahvenanmaan maakunnan väestöön kuuluvan henkilön laillisen asunnon ja kotipaikan määräämiseen.¹¹³

Siitä seikasta, että kunnallisen vaalioikeuden perusteita koskeva lainsäädäntö on pidätetty valtakunnan lainsäädäntöelimille sekä että kunnallisen vaalioikeuden yleiset edellytykset, joiden joukkoon kuuluu myöskin vaatimus laillisesta asunnosta ja kotipaikasta kunnassa viiden vuoden aikana, ovat vaalioikeuden yleisiä edellytyksiä, johtuu, että Ahvenanmaan kunnallislakeissa eivät vaalioikeuden yleiset edellytykset voi poiketa muualla valtakunnassa voimassaolevista vaalioikeuden yleisistä edellytyksistä taikka niistä edellytyksistä, jotka valtakunnan lainsäädännössä on Ahvenanmaan maakuntaa varten tässä suhteessa erikoisesti vahvistettu. Kun takuulain 3 § sisältää kunnallisen vaalioikeuden perusteita koskevan erikoissäännöksen Ahvenanmaata varten, on Ahvenanmaan kunnallislakeihin voitu ottaa niiden kunnallisen vaalioikeuden yleisten edellytysten lisäksi, jotka ovat voimassa muualla valtakunnassa, takuulain 3 §:n mukainen lisäedellytys. Sellaisena on käsitettävä Ahvenanmaan kunnallislakien säännös laillisesta asunnosta ja kotipaikasta Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvassa kunnassa viiden vuoden aikana. Vaikka tämä säännös muodollisesti poikkeaaakin takuulain 3 §:n säännöksestä, täytyy katsoa, että niiden kummankin asiallinen sisältö on sama.¹¹⁴ Tämä toteaminen on tarpeellinen erityisesti

¹¹² Ks. *Erich* II s. 369 s.

¹¹³ *Hermanson*, J.F.T. 1922 s. 152 ss., on perustellen pyrkinyt osoittamaan, että henkilön laillinen asunto ja kotipaikka ei määräydy tosiasiallisen hengillekirjoituksen perusteella, vaan että ehdottomana edellytyksenä tulee olla henkilön tosiasiallinen asuminen kunnassa. Samoin *Tollet-Uggla*, *Lagstiftningen angående självstyrelse för Åland* s. 141. Kuten aikaisemmasta esityksestämmä käy ilmi, voi henkilöllä kuitenkin olla laillinen henkikirjoituspaikka ja sen mukana laillinen asunto ja kotipaikka tietyissä poikkeustapauksissa muualla kuin missä hän tosiasiallisesti asuu ja missä hänet on tosiasiallisesti hengillekirjoitettu.

¹¹⁴ Korkein oikeus lausunnossaan Ahvenanmaan sittemmin vahvistamatta jätetyn kunnallislain johdosta huhtikuun 12 päivältä 1929 katsoo, että vaikka maakuntalaki poikkeaa takuulain 3 §:n säännöksestä ottaessaan ahvenanmaalaisen kotiseutuoikeuden (*hembygdsrätt*), mikä olisi jokaisella Suomen kansalaisella, jolla on vähintään viiden vuoden ajan ollut laillinen asunto ja kotipaikka maakunnassa, kunnallisen vaalioikeuden edellytykseksi ei tämä menettely sisällä asiallista muutosta takuulain sanotusta säännök-

siksi, että voitaisiin sen nojalla ratkaista, onko se viiden vuoden aika, jonka kuluessa henkilöllä on täytynyt olla laillinen asunto ja kotipaikka Ahvenanmaan maakunnassa, käsitettävä lähinnä edelliseksi viideksi vuodeksi, vai voiko aikaisempikin viiden vuoden ajan kestänyt laillisen asunnon ja kotipaikan omaaminen maakunnassa tuottaa kunnallisen vaalioikeuden. *Hermanson* on näet vakuuttavasti osoittanut,¹¹⁵ että takuulain 3 §:n säännöksessä mainittu viiden vuoden määräaika ei tarkoita viittä lähinnä edellistä vuotta, vaan että »På Åland bosatta personer äga rösträtt såframt de förr eller senare därförinnan oavbrutet under 5 års tid verkligen haft laga bo och hemvist på Åland».¹¹⁶ Ainoa huomautus, joka tätä vastaan näyttää voitavan tehdä, on se, tokko on välttämätöntä, että henkilöllä on ollut maakunnassa laillinen asunto ja kotipaikka keskeytymättä viiden vuoden ajan. Takuulain 3 § ei nimenomaan näytä säättävän, että asumisen on oltava yhtäjaksoinen. Sitä eivät Ahvenanmaan kunnallislait liioin nimenomaan säädä.¹¹⁷

3. JAKSO.

VAALIOIKEUDEN MENETYSPERUSTEET.

1. Olemme edellä jo maininneet, kuinka ero kunnallisen vaalioikeuden yleisten edellytysten ja kunnallisen vaalioikeuden menetysperusteiden välillä ei ole tarkkarajainen eikä ehdoton muussa kuin siinä suhteessa, että kunnan jäsenyyden tulee olla positiivinen vaali-

sestä. Ks. Ålandsdelegationens framställningar och betänkanden IV serien s. 153 s. Samoin Ahvenanmaan valtuuskunta: »Ordet hembygdsrätt i detta sammanhang avser sålunda endast att giva uttryck åt vad enligt garantilagen gäller i fråga om villkoren för utövning av kommunal rösträtt på Åland.» (Ålandsdelegationens framställningar och betänkanden IV serien s. 139.) Korkein oikeus on lausunnossaan nyt voimassaolevasta Ahvenanmaan maalaiskuntien kunnallista lausunut seuraavaa: »I förevarande landstingsbeslut, vilket väsentligen har samma innehåll som nämnda förfallna beslut, hava Högsta domstolens mot det tidigare beslutet framställda anmärkningar blivit beaktade sålunda, att begreppet »åländsk hembygdsrätt» utesluts ur 9 § och ersatts med ett uttryck, som noggrant återgiver vederbörande grundstadgande i 3 § garantilagen — — —» (5/6 1930).

¹¹⁵ J.F.T. 1922 s. 152 ss.

¹¹⁶ Saman käsityksen on esittänyt myöskin *Tollet-Uggla*, Lagstiftningen angående självstyrelse för Åland s. 141.

¹¹⁷ Vrt. kuitenkin Ahvenanmaan maapäiväjärjestyksen (7/6 1923) 4 §:n säännös, jonka mukaan maakunnallisen vaalioikeuden yhtenä edellytyksenä on, että henkilöllä on keskeytymättä ollut viiden vuoden ajan laillinen asunto ja kotipaikka maakunnassa.

oikeusedellytys jo yksin lakitekniliseltä kannalta katsottuna. Samaten myöskin »yleispäteviksi» nimittämämme vaalioikeusedellytykset eroavat luonteensa puolesta selvästi menetysperusteista. Sitä vastoin esim. kunnassa asuminen voi olla yleinen edellytys, kun taas vastavasti kunnan ulkopuolella asuminen voidaan määrätä menetysperusteeksi.¹ Kuitenkin on nimenomaan se ryhmittely, joka voimassa olevassa kunnallisoikeudessa on yleisten edellytysten ja menetysperusteiden suhteen omaksuttu, puolustettavissa, paitsi niiden seikkojen nojalla, jotka olemme aikaisemmin esittäneet,² vielä erityisesti siksi, että siinä luetellut yleiset edellytykset käsittävät yleensä objektiivisesti niin sanoaksemme värittömiä ominaisuuksia: kunnan jäsenyys, sekä mies että nainen, Suomen kansalaisuus, määrääjän kestänyt laillinen asuminen kunnassa, hengillekirjoitettuna oleminen, 21-vuotias. Näiden ominaisuuksien saavuttaminen ei ensi sijassa riipu henkilön omasta tahdosta, vaan ne seuraavat joko ihmisen synnystä ja inhimillisestä luonnosta taikka määrättyyn luvalliseen toimeen ryhtymisestä. Menetysperusteet sensijaan käsittävät joukon oikeudellisia tunnusmerkkejä, joiden toteuttaminen riippuu ensi sijassa henkilön omasta toiminnasta ja joiden täytyminen, silloinkin kun se ei aiheudu henkilön itsensä tahdosta, kohdistaa asianomaiseen henkilöön moraalista arvostelua.³ Tämän arvostelun sisältönä voi olla se, ettei sen alaiseksi joutuneella henkilöllä ole joko hänen ikäänsä vastaavaa riittävää älyllistä kypsyneisyyttä yhteisten asioiden hoitamiseen taikka siihen välttämätöntä siveellistä kelvokkuutta taikka vihdoinkin siihen kuuluvaa itsenäisyyttä. Kaikilla mkl. 9 ja kkl. 10 §:ssä

¹ Näin mm. vuoden 1908 komiteanmietinnössä s. 5.

² Ks. s. 133 ss.

³ Tässä on tarpeen huomauttaa, että valtiollisen vaalioikeuden menetysperusteisiin ei voida soveltaa samoja yhteisiä tunnusmerkkejä kuin kunnallisen vaalioikeuden menetysperusteisiin. Se johtuu siitä, että valtiollisen vaalioikeuden laajuutta määrättäessä on ollut otettava huomioon myöskin erinäisiä valtiopoliittisia vaatimuksia, kuten VJ 6 §:n 2 momentin 1 kohdassa mainittu vakinaisessa sotapalveluksessa olevien vaalioikeudellomuus ja saman momentin 3 kohdassa oleva niiden henkilöiden vaalioikeudettomuus, jotka eivät kolmena viimeksi kuluneena vuonna ole olleet tässä maassa hengille pantuina.

Saksalaisessa vaalioikeuslainsäädännössä estyy sotapalveluksessa olevien ja esim. kansalaisluottamusta vailla olevien rinnastaminen samaan menetysperusteet käsittävään ryhmään se, että vakinaisessa sotapalveluksessa olevien vaalioikeus »lepää», kun taas esim. kansalaisluottamusta vailla olevat ovat suorastaan menettäneet vaalioikeutensa. *Seydel*, *Hirths Annalen* 1880 s. 359 aliv. 5, selittääkin koko vaalioikeuden »lepäämis»-säännösten aiheutuvan siitä, että sotilaita ei ole tahdottu asettaa samalle »penkille» varsinaisten menetysperusteiden alaisten kanssa. Vrt. siitä *Halschekin* mielipide edellä s. 136.

mainituilla menetysperusteilla on yhteisenä tunnusmerkkinä se, että ne henkilöt, jotka joutuvat niiden alaiseksi, ovat joko siveellisesti vailla vaalioikeuden tarkoituksen edellyttämiä ominaisuuksia taikka sellaisessa asemassa, että heidän osanottoansa vaalioikeuden käyttämiseen ei ole katsottu sopivaksi tai suotavaksi. Todisteena siitä, että mitään »yleispäteviä» vaalioikeuden menetysperusteita ei voida esittää, on mainittava, että vuoden 1917 valtiopäivien kunnallisvaliokunnan mietinnön mukaan mkl:iin ja kkl:iin ei sisältynyt yhtäkään vaalioikeuden menetysperustetta. Jotta heikkomieliset ja rikolliset olisi sentään voitu estää tulemasta valituiksi kunnallisiin luottamustoimiin, oli vaalikelpoisuuden menetysperusteiksi asetettu holhouksenalaisuus ja kansalaisluottamusta vailla oleminen (kunnallisvaliokunnan esityksen mkl. 10 §:n 2 mom. ja kkl. 11 § 2 mom.).

2. Kunnallisen vaalioikeuden yleiset edellytykset ovat sisällöltään positiivisia, menetysperusteet taas negatiivisia säännöksiä. Yleisissä edellytyksissä esitetään tunnusmerkit, joiden täyttäminen vaaditaan vaalioikeuden saamiselle, menetysperusteissa taas esitetään tunnusmerkkejä, joista yhdenkin täyttäminen poistaa vaalioikeuden. Mkl. 9 ja kkl. 10 §:n mukaan ovat kunnallisen vaalioikeuden menetysperusteet seuraavat:

Vaalioikeutta vailla on

»1) se, joka on holhouksen alaisena;

2) se, joka muun syyn kuin kunnallishallituksen todistuksella näytetyn varattomuuden tähden on kahden lähinnä edellisen vuoden aikana jättänyt suorittamatta hänen maksettavikseen pannut kunnalliset maksut;

3) se, joka kunnalliskodissa, muussa kunnallisessa köyhäinhoitolaitoksessa tai vuosihoitokkina on täyden köyhäinhoidon varassa;

4) se, joka oikeuden lainvoimaisen päätöksen nojalla on kansalaisluottamusta vailla taikka on kelvoton maan palvelukseen tai toisen asiaa ajamaan; sekä

5) se, joka on todistettu syypääksi siihen, että hän kunnallisissa vaaleissa on ostanut tai myynyt ääniä tahi äänestänyt useammassa kuin yhdessä vaalipaikassa taikka väkivallalla tai uhkauksella häirinyt vaalivapautta tai sitä yrittänyt, aina kolmannen kalenterivuoden loppuun, siitä lukien kuin päätös on saanut lainvoiman.»

Yleisenä menetysperusteita koskevana tulkintasääntönä voidaan esittää, että koska menetysperusteet ovat luonteeltaan poikkeussäännöksiä, on niitä tulkittava ahtaasti.

Holhouksenalaisuus.

1. Johdonmukaisena seurauksena siitä, että henkilö on laillisesti julistettu kykenemättömäksi omien yksityisten asioittensa hoitamiseen, s. o., että hänelle ei myönnetä yksityisoikeudellista toimikelpoisuutta, on pidettävä sitä, että häneltä pidätetään yleensä myöskin julkisoikeudellinen toimikelpoisuus. Holhouksenalaisella ei voimassa-olevan oikeutemme mukaan ole enempää kunnallista kuin valtiolistakaan vaalioikeutta.⁴

Elokuun 19 päivänä 1898 annetun holhouslain 16 §:n mukaan on 21 vuotta nuorempi henkilö holhouksenalainen, jollei hän ole ennen tätä ikävuotta mennyt naimisiin, missä tapauksessa hänen holhouksenalaisuutensa holhouslain 18 §:n mukaan on lakannut. Kun alle 21 vuotta nuoremmat eivät kuitenkaan ole vaalioikeutettuja, kohdistuu holhouksenalaisuus kunnallisen vaalioikeuden menetysperusteena ainoastaan täysi-ikäisiin, milloin he lain mukaan ovat joutuneet holhouksen alaisiksi.⁵

Täysi-ikäinen voi olla holhouksen alainen seuraavissa tapauksissa:

a) Jos henkilön ei katsota alaikäisyyden aikana voivan saavuttaa sitä kypsyyttä ja vakavuutta, joka on tarpeen täysivaltaisuuden nauttimiseen, on oikeus, mikäli henkilön isä, äiti, muu holhooja tai joku lähimmistä sukulaisista on henkilön täytettyä 20 vuotta tehnyt siitä oikeudelle ilmoituksen, holhouksen alaiseksi vaadittua henkilöä kuulusteltuaan, oikeutettu pidentämään holhousaikaa, ei kuitenkaan yli 25 vuoden iän (holhouslaki 17 §);

⁴ Vuoden 1865 mka:ssa oli vaalioikeutta vailla paitsi se, joka ei saanut itseänsä ja omaisuuttansa hallita, myöskin se, joka oli toisen isännyyden alaisena. Mutta toisen isännyyden alaisena oleva, s. o. palkollinen, oli vastaavasti myöskin vapautettu yleisen kunnallisveron suorittamisesta saman asetuksen 54 §:n nojalla. Sitä vastoin vuoden 1873 kka kielsi vaalioikeuden toisen isäntävallan alaiselta, vaikka hän olisi suorittanutkin veron kaupungille. Vuoden 1898 mka:n mukaan toisen laillisesti pestatulla palkollisella, vaikka hän olisikin ollut velvollinen suorittamaan kunnalle veroa, ei ollut kunnallista vaalioikeutta. Ansainnee panna merkille, että talonpoikaissäätö vuosien 1863—64 valtiopäivillä puolsi rajoitetun äänioikeuden myöntämistä palkollisille, mutta että vuoden 1897 valtiopäivillä talonpoikaissäädystä esitetty ehdotus palkollisten äänioikeuskiellon poistamisesta hylättiin pitkän ja paikoitellen varsin kirpeän keskustelun jälkeen 36 äänellä 22 vastaan.

Ks. *Hermanson*, *Inhemska förvaltningsrätt* I s. 281.

⁵ Vrt. *Erich* I s. 277; *Saarialho*, *Maalaiskunta* 1928 s. 347. On huomattava, että vuoden 1865 mka 10 §:n 4 momentin mukaan holhooja oli oikeutettu käyttämään ainoastaan alaikäisen puolesta puhevaltaa, ja samaten oli asianlaita myöskin vuoden 1873 kka:n mukaan. Vuoden 1898 mka 10 §:n 1 momentissa sitä vastoin myöskin täysi-ikäisen holhouksen alla olevan henkilön holhooja on oikeutettu käyttämään holhottavansa puhevaltaa. Se on voimassa vieläkin manttaalikokouksessa.

b) Mielipuoli sekä se, joka tuhlaavaisuuden taikka juoppouden tähden on kykenemätön hallitsemaan omaisuuttansa, julistettakoon holhottavaksi (holhouslaki 19 § 1 mom.). Ilmoituksen tästä voi oikeudelle tehdä puoliso, sukulainen taikka kunnallishoitolautakunta sekä mielipuolesta myös virallinen syyttäjä ja muista sekin henkilö, joka tahtoo tulla holhouksen alaiseksi;

c) Joka vanhuudenheikkouden tahti muun heikontuneen mielen tilan, ruumiinvian taikka pitkällisen sairauden tähden on kykenemätön hoitamaan asioitansa, asetettakoon myös holhouksen alaiseksi, jos hän sitä pyytää, taikka jos on pelättävä, että hänen omaisuutensa muuten hävitetään (holhouslaki 19 § 2 mom.). Ilmoituksen tästä voi oikeudelle tehdä paitsi holhouksenalaisuuteen pyrkivä henkilö itse joko hänen puolisonsa, sukulaisensa taikka kunnallishoitolautakunta;

d) Holhouksenalainen on sellainen köyhäinhoitolainen, joka on otettu kunnan täyteen huolenpitoon, jonka voidaan otaksua kestävän hänen koko loppuikänsä (köyhäinhoitolaki 59 §). Holhoojana on tällöin kunnan köyhäinhoitolautakunta; sekä

e) Milloin edellä b ja c kohdassa mainitunlaista holhouksenalaisuutta koskevaa asiaa ei oikeudessa voida heti ratkaista, on oikeudella valta, milloin erinomaisia syitä on, panna se, jota on pyydetty asetettavaksi holhouksenalaisuuteen, toistaiseksi holhouksen alle. Tämä väliaikainen holhous kestää ainoastaan siksi, kunnes oikeus on asian ratkaissut (holhouslaki 20 § 2 mom.).

Näissä kaikissa tapauksissa on henkilö vaalioikeutta vailla. Kun vaalioikeuden menetys perustuu oikeuden päätökseen⁶ muissa paitsi d kohdassa mainitussa tapauksessa, jolloin köyhäinhoitolainen katsotaan köyhäinhoitolautakunnan holhouksen alaiseksi, ei tässä ole syytä ryhtyä näiden lainsäännösten materiaalista sisältöä tutkimaan, mutta köyhäinhoitolaisen holhouksenalaisuus sitä vastoin ansaitsee muutaman selostavan sanan.

2. Köyhäinhoitolain 58 §:n nojalla on köyhäinhoitoa nauttiva velvollinen alistumaan köyhäinhoitolautakunnan valvonnan alaiseksi. Tällöin tulee ensi sijassa kysymykseen se valvonta, mihin köyhäinhoitolautakunta avustuksen oikein käyttämisen ja lasten kasvatuksen valvomiseksi on velvoitettu köyhäinhoitolain 26 §:ssä.

⁶ Vrt. KHO päätös 10/6 1929 n:o 479: henkilö, jonka nimen kohdalle vaaliluettelossa oli merkitty »tylsä», määrätty otettavaksi vaalioikeutettuna vaaliluetteloon, koska häntä ei ollut asetettu holhouksen alaiseksi.

Siinä tapauksessa taas, että joku on joutunut täyden köyhäinhoidon varaan, jonka tarpeen voidaan otaksua kestävän koko hänen loppuikänsä, ottakoon köyhäinhoitolautakunta köyhäinhoitolain 53 §:n nojalla haltuunsa hoidettavalla silloin olevan tai hänelle sittemmin tulevan omaisuuden ja käyttäköön sitä hänen hoitokustannustensa korvaamiseen. Tällainen hoidokas onkin sitten köyhäinhoitolain 59 §:n nojalla köyhäinhoitolautakunnan holhouksen alainen.

Holhouksenalaisuus alkaa siitä, kun köyhäinhoitolautakunta on tehnyt päätöksen, jolla se on todennut, että hoidokas on otettu kunnan täyteen huolenpitoon, jonka voidaan otaksua kestävän koko hänen loppuikänsä, ja että köyhäinhoitolautakunta on sen nojalla tullut hoidokkaan holhoojaksi. Kun köyhäinhoitolautakunta köyhäinhoitolain 60 §:n 3 momentin mukaan on velvollinen niistä, jotka ovat joutuneet sen holhouksen alaisiksi, tekemään ilmoituksen asianomaiselle oikeudelle, voitaisiin ajatella, että holhouksenalaisuus tuottaa vaalioikeuden menetyksen vasta sitten, kun siitä on tehty oikeudelle säädetty ilmoitus.⁷ Kun ilmoituksen tarkoituksena, niinkuin vuoden 1917 köyhäinhoitokomitea lausuu, »on helpottaa ali-oikeuksien tehtäväksi annettua holhousasiain valvontaa», ei vaalioikeuden menetyksen edellytyksenä voitane kuitenkaan vaatia, että holhouksenalaisuudesta on tehty oikeudelle ilmoitus, koska holhous on voimassa köyhäinhoitolautakunnan päätöksen perusteella eikä ilmoituksen tekemisellä taikka tekemättä jättämisellä ole tässä suhteessa merkitystä. Kun köyhäinhoitolautakunnan 69 §:n 3 momentin mukaan valitus ei estä köyhäinhoitolautakunnan päätöksen täytäntöönpanoa, jollei maaherra toisin määrää, on köyhäinhoitolautakunnan päätös, jolla se on ottanut jonkun henkilön holhouksen alaiseksi, täytäntöönpanokelpoinen siinäkin suhteessa, että henkilö on sen nojalla menettänyt vaalioikeutensa. Jos maaherra sitten tehdyn valituksen johdosta kieltää päätöksen täytäntöönpanon, lakkaa vaalioikeuden menetys ja astuu myöhemmin voimaan vain sikäli kuin köyhäinhoitolautakunnan päätös lainvoimaisesti vahvistetaan.

3. Holhouslain 75 §:n mukaan tulee päätöstä, jolla joku on julistettu holhouksenalaiseksi, noudattaa, vaikka siitä olisi valitettukin, kunnes tämä päätös on kumottu, ja kumoamispäätös on saanut lainvoiman. Tähän liittyy holhouslain 21 §:n säännös oikeuden velvollisuudesta heti edellä kohdissa a, b ja c mainituissa tapauksissa tekemänsä päätöksen jälkeen kuuluttaa se virallisessa lehdessä, minkä ohessa

⁷ Näin Kekkonen s. 10 ja Ilkonen, Kunnallislait s. 20.

silloin, kun tällainen alioikeuden päätös on lainvoiman saaneella päätöksellä kumottu, tästä on samalla tavoin kuulutettava. Vaalioikeuden menetys ei kuitenkaan ala kuulutuksesta, vaan oikeuden päätöksen antamisesta lukien, olipa päätöksestä valitettu tai ei. Vaalioikeuden menetys kestää, lukuunottamatta ylempänä esitettyä tapausta, kun maaherra kieltää köyhäinhoitolautakunnan päätöksen täytäntöönpanon, siksi, kunnes alioikeuden päätös taikka köyhäinhoitolautakunnan päätös on lainvoimaisesti kumottu taikka holhoukselle asetettu määräaika päättynyt taikka henkilö on lainvoimaisella päätöksellä vapautettu holhouksenalaisuudesta taikka kun köyhähoidon saajan holhouksenalaisuus on köyhäinhoitolautakunnan päätöksellä lopetettu.

Silloin kun henkilö asetetaan väliaikaisesti holhouksen alaiseksi, ei kuulutusta lainkaan suoriteta, ja vaalioikeuden menetys alkaa päätöksentekemisestä lukien.

Konkurssitilassa oleva henkilö⁸ samaten kuin sekin, jolle holhouslain 66 ja 67 §:n nojalla on asetettu uskottu mies,⁹ ei ole holhouksen alainen, eikä siis vaalioikeuttaan menettänyt.

Kunnallisten verojen suorittamatta jättäminen.

1. Pyrkimys vaalioikeuden irrottamiseen välittömien verojen suorittamisesta tai päinvastoin tekemiseen niiden suorittamisesta riippuvaksi on ollut vaalioikeustaistelujen keskeisimpiä kysymyksiä niinhyvin valtiollisen kuin kunnallisenkin vaalioikeuden alalla. Kun kuitenkin menisi tutkimuksemme tarkoituksen ulkopuolelle ryhtyä tässä yksityiskohtaisesti esittämään niitä näkökohtia, syitä ja vastasyitä, joilla verovelvollisuutta vaalioikeuden edellytyksenä on eri aikoina puolustettu ja vastustettu, lienee senvuoksi riittävää, jos tässä yhteydessä tyydymme ainoastaan viittaamaan siihen tarkasteluun, minkä kunnan jäsenyyttä koskevan esityksemme yhteydessä olemme antaneet vaalioikeuden laajuuden merkityksestä kunnan oikeusluonteelle. Samaten kuin juridisten henkilöiden ja forensien äänioikeuden sallimisessa tulee esille käsitys kunnasta talouskuntana, samaten kunnan jäsenten veronmaksaminen kunnalle vaalioikeuden ehtona lähenee periaatteellisesti tätä käsitystä,¹⁰ vaikka onkin myön-

⁸ KHO päätös 17/6 1929 n:o 588.

⁹ *Saarialho*, m. t. s. 348; *Ilkonen*, m. t. s. 20.

¹⁰ *Betänkanden* 1859 s. XIV: » — — — skyldighet till bidrag för kommunens kassa och rösträttighet, enligt regeln, utgöra hvarandras vilkor och förutsätta hvarandra, och

nettävä, että verovelvollisuus usein esitetään sellaisen itsenäisyyden todistuksena, mikä on tarpeen osanotolle yhteisten, julkisten asioiden päättämiseen.

2. Ruotsi-Suomen kunnallisoikeudessa on verovelvollisuus kunnalle ollut äänioikeuden edellytyksenä. Äänioikeus niinhysin kauspungissa¹¹ kuin maalla edellytti verojen suorittamista kunnalle, joten tämä periaate ei ollut uusi, kun se meillä tuli vuoden 1865 mka:een. Siihen sisältyi myöskin vielä nytkin jonkin verran toisessa muodossa säilynyt ehto, että äänioikeutta ei kuitenkaan ole sillä verovelvollisella, jolla on velkana useamman kuin viimeksikuluneen vuoden kunnallisverot.¹² Vuoden 1873 kka:ssa oli samoin verovelvollisuus kunnallisen äänioikeuden edellytyksenä, niin myöskin vuoden 1898 mka:ssa. Vuoden 1917 kunnallislajeissa vaalioikeus tehtiin riippumattomaksi verovelvollisuudesta ja samalla poistettiin verojen maksamatta jättäminen vaalioikeuden menetysperusteiden joukosta. Maaliskuun 27 päivänä 1919 annetulla lailla säädettiin, että kunnallinen vaalioikeus oli oleva ainoastaan sellaisilla henkilöillä, jotka tulojensa suuruuden vuoksi ovat velvolliset suorittamaan kunnallista tuloveroa, sekä sellaisen vaalioikeutetun miehen lailliseen ikään tullessa vaimolla ja maalaiskunnissa vuosien 1919 ja 1920 vaaleissa myöskin siinä tapauksessa, että perheen päämiestä tai

att röstvärdet beräknas efter bidraget.» Ja edelleen s. XV lyhyesti ja karskisti: »Det dessutom för personer, taxerade till mindre än fem skatteören — — — gjorde undantag i fråga om rösträtt, torde förklara sig sjelft. Vid någon punkt bör strecket stå, och det står här lågt.»

¹¹ *Nordström*, Skildring af municipal-författningen i Finland s. 49 s.: »Vid bestämmandet af den vikt, hvarje afgifvande röst skulle äga, tyckes man först icke varit rätt ense, antingen de borde beräknas som uniteter, eller i förhållande till hvars och ens intresse uti Corporationen, d. ä. förmögenheten. Men uti en Corporation, grundad på den rörliga förmögenheten, är det företrädesvis denna förmögenhet; som, efter de olika lotterne deri, bestämmer den betydelse hvarje medborgare har för det hela. — — — Den som intet äger, har ock intet att förlora, och lemnar således ej heller någon borgen för sin integrité. Ur denna synpunkt blef det genom F. den 12 Oct. 1743 bestämdt, att som den bör hafva förmånen, hvilken största kostnaden till Stadens upprätthållande måste vidkännas, så bör ock hvars och ens öretal, efter Taxerings-längden, vara grunden vid valen till desse beställningar, samt hvars och ens röst följakteligen räknas och gälla, efter som han skottar. Alltså förmögenheten, representerad genom sin ägare, väljer.»

¹² Keisarillisessa esityksessä vuoden 1863 valtiopäiville esitettiin äänioikeuden menetysperusteeksi se, jos henkilöllä yleensä oli maksamatta kunnallisveroja. Talousvaliokunnassa muutettiin se sittemmin vahvistettuun muotoon, koska katovuosi Pohjois-Suomessa voisi aiheuttaa suurimmalle osalle kunnan jäseniä vaalioikeuden menetyksen ja koska vuoden ensimmäisinä kuukausina jokaisella kunnan jäsenellä olisi maksamattomia veroja.

perikuntaa verotettaessa on otettu huomioon verotettavaan määrään nousevat perheen tai perikunnan jäsenen tulot, sellaisella perheen tai perikunnan jäsenellä, joka muuten täyttää kunnallisen vaalioikeuden ehdot. Tämä säännös oli vaalioikeuden yleisten edellytysten joukossa. Samalla asetettiin vaalioikeuden menetysperusteeksi se, että henkilö oli jättänyt kahden edellisen vuoden aikana suorittamatta hänen maksettavakseen pannun kunnallisen tuloveron tai miesköhtäisen maksun. Elokuun 15 päivänä 1919 annetulla lailla poistettiin kunnallinen verovelvollisuus vaalioikeuden edellytyksenä, mutta kunnallisten maksujen maksamatta jättäminen säilytettiin vaalioikeuden menetysperusteena, kuitenkin siten muutettuna, että kunnallisten maksujen maksamatta jättämisen on pitänyt aiheutua muun syyn kuin kunnallishallituksen todistuksella näytetyn varattomuuden vuoksi. Tämä on edelleenkin voimassa.

Verovelvollisuus ei siis voimassaolevan oikeuden mukaan ole kunnallisen vaalioikeuden edellytys. Henkilö, jolla ei ole verotuksenalaisia tuloja, voi siitä huolimatta olla vaalioikeutettu. Mutta kunnallisen vaalioikeuden saaminen on kuitenkin tehty sikäli riippuvaksi velvollisuudentunnosta kuntaa kohtaan, että henkilö, joka on määrätty maksamaan kunnalle tiettyjä varallisuussuorituksia, on vaalioikeutta vailla, mikäli hän kahden lähinnä edellisen vuoden aikana on jättänyt suorittamatta hänen maksettavakseen pannut kunnalliset maksut. Ainoastaan varattomuudesta aiheutunut maksujen laiminlyönti katsotaan tässä suhteessa sallituksi.

3. Mitä suorituksia tarkoitetaan niillä kunnallisilla maksuilla, joiden maksamatta jättäminen tietyissä tapauksissa aikaansaa kunnallisen vaalioikeuden menetyksen?

Sen selvittämiseksi on aluksi tarpeellista kiinnittää huomiota siihen erotukseen, joka hallinto-oikeudessa tehdään maksujen ja verojen välillä. Maksuilla tarkoitetaan yleensä sellaisia varallisuussuorituksia, jotka kohtaavat yksityisiä korvauksena julkisen laitoksen tai toimenpiteen käyttämisestä.¹³ Veroilla taas tarkoitetaan sellaisia varallisuussuorituksia, jotka julkisoikeudellinen yhdyskunta julkisen vallan nojalla perii vahvistettujen perusteiden mukaan yksityisiltä tulojensa lisäämiseksi, näiden suoritusten olematta korvausta yhdyskunnan tekemistä palveluksista.¹⁴

¹³ Ks. mm. *O. Mayer* I s. 315; *Hermanson*, Suomen finanssihallinto-oikeus-s. 91 sekä *Willgren*, Suomen finanssioikeus s. 9 ja 397.

¹⁴ Vrt. *O. Mayer* I s. 316; *Hermanson*, m. t. s. 97; *Willgren*, m. t. s. 9 ja 397.

Kun mkl. 9 ja kkl. 10 §:ssä säädetään, että vaalioikeutta vailla on se, joka on jättänyt suorittamatta määrättyt kunnalliset maksunsa, merkitsisi se, mikäli ylläesitetystä yleisesti hyväksytystä ja lain-säädännössämme omaksutusta ¹⁵ erotuksesta pidetään kiinni, että vaalioikeuden menetyksen aiheuttaa kunnallisten laitosten ja toimenpiteiden käyttämisestä määrättyjen varallisuussuoritusten, kunnallisten maksujen, maksamatta jättäminen.

Tätä tulosta vastaan puhuvat kuitenkin monet seikat.

Ensiksikin on tällöin syytä muistaa, että niissä laeissa, joiden mukaan kunnallinen ääni- ja vaalioikeus oli asetettu riippuvaiseksi taloudellisista suorituksista kunnalle, oli kysymyksessä yksinomaan kunnalliset verot. Näin oli asianlaita vuosien 1865 ja 1898 mka:ssa, vuoden 1873 kka:ssa sekä ²⁷/₃ 1919 annetuissa mkl:n ja kkl:n muutoksissa. Kaikissa niissä kunnallinen ääni- ja vaalioikeus oli rajoitettu niihin kunnan jäseniin, jotka olivat velvolliset suorittamaan kunnalle veroa. Mutta luonnollisena seurauksena tästä oli, että se kunnalle maksettavien suoritusten laiminlyönti, joka lain mukaan aiheutti ääni- ja vaalioikeuden menetyksen, käsitti samoin yksinomaan kunnallisten verojen maksamatta jättämisen. Poikkeuksen tässä suhteessa muodosti ainoastaan ²⁷/₃ 1919 annetut mkl:n ja kkl:n muutokset, joiden mukaan kunnallista vaalioikeutta vailla oli, paitsi sitä, joka oli jättänyt suorittamatta hänen maksettavakseen pannun kunnallisen tuloveron, myöskin se, joka oli jättänyt suorittamatta hänen maksettavakseen pannun kunnallisen mieskohtaisen maksun. Tämä poikkeus sisältyi ilman perusteluja vuoden 1917 toisille valtiopäiville jätettyyn hallituksen esitykseen kunnallislakien muuttamisesta ja siinä muodossa se sitten hyväksyttiin. Eduskunta-asiakirjoista ei käy muutoinkaan selville, mitä kunnallista suoritusta tuolla »mieskohtaisella maksulla» on tarkoitettu. Ilmeiseltä kuitenkin näyttää, että tässä on kysymys siitä vaivaishoitoyhdyskunnalle suoritettavasta henkimaksusta, joka voitiin vuoden 1879 vaivaishoitoasetuksen 29 §:n mukaan, sellaisena kuin se oli muutettuna asetuksella ⁶/₈ 1889, määrätä kunkin henkirahaa maksavan miehen ja naisen suoritettavaksi vaivaishoidon apulisänä.¹⁶

Mutta ²⁷/₃ 1919 lainmuutos sisälsi poikkeavan säännöksen myöskin niiden kunnallisten verojen kohdalta, joiden maksamatta jättäminen joutuu kunnallisen vaalioikeuden yhteydessä tarkastettavaksi. Kun

¹⁵ Ks. mm. HM 61 ja 62 §.

¹⁶ Vrt. Willgren, m. t. s. 436.

naet niinhyyvin vuoden 1865 kuin 1898 mka oli säätänyt kunnallisverojen ja vuoden 1873 kka »kaupungin-ulostekojen» maksamatta jättämisen määrätyiltä vuosilta vaalioikeuden menetysperusteeksi, rajoitti $\frac{27}{3}$ 1919 lainmuutos nuo verot kunnalliseksi tuloveroksi. Täten oli $\frac{27}{3}$ 1919 lainmuutoksen mukaan kunnallisen suorituksen maksamatta jättämisen vaikutus vaalioikeuteen tarkastettava kunnallisen tuloveron ja vaivaishoitoyhdyskunnalle, s. o. kunnalle¹⁷ suoritettavan henkimaksun puitteissa.

Kun vuoden 1919 valtiopäivillä käsiteltiin mkl:n ja kkl:n muuttamiseksi tehtyä eduskunta-aloitetta, muutti laki- ja talousvaliokunta mkl. 9 ja kkl. 10 §:n 2 momentin 2 kohdan sellaiseksi, jollaisena se tuli $\frac{15}{8}$ 1919 annettuun lakiin ja jollaisena se on edelleen voimassa $\frac{21}{2}$ 1925 annetussa laissa. Siihen astinen kunnallinen tulovero ja mieskohtainen maksu yhdistettiin kunnallisiksi maksuiksi ja valiokunnan mietinnöstä tapaamme tämän muutoksen perusteluina seuraavaa: » — — on Valiokunta ehdottanut voimassaolevan lain — — — 9 §:n 2 kohtaa muutettavaksi niin, että se vastaa VJ 5 §:n 4 kohtaa.»¹⁸ Tällä tavoin valiokunta, kiinnittämättä huomiota verojen ja maksujen periaatteelliseen eroon, näyttää yhdistäneen kunnallisen tuloveron ja mieskohtaisen maksun yhteiseksi käsitteeksi: kunnalliset maksut. VJ 5 §:n 4 kohtaa siinä on sikäli seurattu, että sanotussa lainkohdassa oli kysymys ainoastaan »kruununveroista», siis yhtenäisellä käsitteellä määrätyistä suorituksista. Mutta pyrkiessään yhdellä ainoalla käsitteellä esittämään aikaisemmassa laissa olleet erilaiset kunnalliset suoritukset, on valiokunta erehtynyt käyttämään väärää käsitettä.

Kuten huomataan, olemme sitä mieltä, että valiokunnan tarkoitus ei ole ollut enempää laajentaa kuin supistaakaan aikaisemmassa laissa voimassaolleita menetysperusteita, vaan tehdä mkl. 9 ja kkl. 10 §:ään ainoastaan sanamuodollinen korjaus VJ:n vastaavassa säännöksessä olevaa sanonnan yksinkertaisuutta tavoitellen. Nimenomaan on tarpeellista todeta, että maksu-sanan käyttämisellä ei valiokunta ole tahtonut poistaa veroja niiden suoritusten joukosta, joiden maksamatta jättäminen vaalioikeutta määrättäessä on otettava huomioon. Se käy ilmi vastaansanomattomasti valiokunnan perusteluista.¹⁹

Ylläoleva selonteko johtaa meidät sellaiseen lopputulokseen, että

¹⁷ Ks. v. 1879 vaivaishoitoasetuksen 7 ja 8 §.

¹⁸ Asiakirjat v. 1919 valtiopäiviltä V I. Eduskuntaesitysmietintö N:o 7 s. 5.

¹⁹ M. t. s. 5: »Sen sijaan katsoo Valiokunta että niiltä, jotka muista syistä eivät ole verojaan maksaneet, on äänioikeus kiellettävä. Tämän tähden on Valiokunta ehdottanut jne.»

kunnallisilla maksuilla mkl. 9 ja kkl. 10 §:ssä tarkoitetaan ainoastaan kunnallista tuloveroa²⁰ ja mieskohtaista maksua. Jos näet luovutaan sananmukaisen tulkinnan kannalta, niinkuin käytännössä poikkeuksetta on tehty, voi sen perustella ainoastaan niillä näkökohdilla, jotka ylempänä olemme esittäneet. Ja silloin on mielivaltaista ulottaa sananmukaisesta merkityksestä poikkeavaa tulkintaa kauemmaksi kuin ne seikat osoittavat, jotka poikkeamisen yleensä tekevät sallittavaksi. Olemme edellä osoittaneet lain valmisteluvaiheissa havaittujen näkökohtien nojalla, että ¹⁵/₈ 1919 laissa käytetty »kunnalliset maksut»-käsite on tarkoitettu synonymiksi ²⁷/₃ 1919 laissa olleille käsitteille kunnallinen tulovero ynnä mieskohtainen maksu. Siitä seuraa, että kun se vaivaishoidon henkimaksu, joka vuoden 1919 lainmuutosten aikana oli ainoa henkilökohtainen kunnallinen maksu,²¹ on nyt uuden köyhäinhuoltolain voimaantultua ¹/₁ 1923 lakannut, on kunnallinen tulovero, josta perussäännös sisältyy v. 1898 mka:n 78 §:ään (²¹/₁₂ 1923) ja v. 1873 kka:n 53 §:ään (²¹/₁₂ 1923), ainoa kunnallinen suoritus, jonka maksamatta jättäminen aiheuttaa määrättyissä tapauksissa kunnallisen vaalioikeuden menetyksen.²² Muut kunnalle suoritettavat verot eivät ole tuloveroa, jonka vuoksi niiden maksamatta jättäminen ei tuota vaalioikeuden menetystä. Tällöin on tarpeellista erikseen mainita manttaalikokouksen vuoden 1898 mka 79 ja 83 §:n nojalla määrättävät manttaalin mukaan kannettavat verot, jotka eivät ole tuloveroa eivätkä siis tule kunnallisen vaalioikeuden yhteydessä tarkasteltaviksi.²³

Siitä seikasta johtuen, että voimassaoleva säännös mkl. 9 ja kkl. 10 §:ssä »kunnallisista maksuista» tulkitaan näillä lainkohdilla ²⁷/₃ 1919 olleen sisällön mukaisesti, ei voimassaolevan oikeuden mukaan enää ole olemassa sellaisia kunnalle suoritettavia maksuja, joiden suorittamatta jättäminen tuottaisi kunnallisen vaalioikeuden menetyksen.

²⁰ Vrt. jaoituslain 21 §: »Kunnallisten verojen suorituksen laiminlyönti alkuperäisessä kunnassa on vaalioikeuden käyttöön nähden» jne.

²¹ Sekin oli käsitteellisesti vero, niinkuin *Willgren*, m. t. s. 436, sanoo, vaikka vaivaishoitoasetus sitä nimitteäkin »henkimaksuksi». Siitä johtuen se lienee ²⁷/₃ 1919 annettuun lakiin otettu maksuna.

²² Vuoden 1898 mka 82 §:n 1 kohdan, sellaisena kuin se on laissa ²⁰/₁ 1922, mukaan verotetaan maatalouskiinteistöä puhtaan tuoton perusteella. Vero on kuitenkin luonteeltaan tulovero (»tulona on pidettävä sitä puhdasta tuottoa jne»).

²³ Toisin *Ståhlberg*, Maalaiskuntain hallinto s. 101, jonka mukaan kunnallisilla maksuilla tässä tarkoitetaan myöskin manttaalin mukaan kannettavia maksuja. Saman käsityksen on aikaisemmin hyväksynyt myöskin tämän kirjoittaja. Ks. *Kekkonen* s. 12.

Kun verojen maksamatta jättämisen tarkastaminen kohdistuu ainoastaan kunnallisiin veroihin, jäävät valtion ja kirkolliset verot siten ulkopuolelle tarkastelun. Kunnallisistakin veroista tulevat kysymykseen ainoastaan sille kunnalle maksettavaksi määrätyt verot, missä kunnallinen vaalioikeus tulee kysymykseen.²⁴ Jos siis henkilö on maksanut asuinpaikan perusteella X:n kunnassa hänen suoritettavakseen pannut verot, mutta jättänyt maksamatta Y:n kunnassa omistamastansa kiinteistöstä Y:n kunnalle suoritettavaksi määrätyt verot kahden lähinnä edellisen vuoden aikana taikka samoin Z:n kunnassa harjoittamansa elinkeinon perusteella Z:n kunnalle suoritettavaksi määrätyt verot, on hän siitä huolimatta X:n kunnassa vaalioikeutettu. Samaten on asianlaita, jos henkilö on vast'ikään muuttanut kuntaan. Hänen vaalioikeutensa uudessa kunnassa ei vaikuta se, että hän on entisessä asuinkunnassaan jättänyt suorittamatta hänelle siellä pantuja kunnallisia veroja kahden lähinnä edellisen vuoden aikana, mikä seikka kylläkin olisi ollut esteenä hänen vaalioikeudelleen entisessä kunnassa, jos hän siellä olisi jatkuvasti asunut.

4. Poikkeuksen tässä suhteessa aikaansaa kunnallisen jaoituksen muuttaminen. Jaoituslain 21 §:n mukaan kunnallisten verojen suorituksen laiminlyönti alkuperäisessä kunnassa on vaalioikeuden käyttöön nähden muutetussa tai uudessa kunnassa tuottava saman seurauksen kuin se olisi tuottanut ensinmainitussa kunnassa. Tämä säännös on sen edellä esitetyn käsityksen mukainen, että vain omassa kunnassa tapahtunut verojenmaksun laiminlyönti aikaansaa vaalioikeuden menetyksen. Jollei asia näin olisi, ei jaoituslain 21 §:n säännös olisi lainkaan ollut tarpeellinen. Vastaavasti on taajaväkisessä maalaisyhdyskunnassa, jossa vaali on ensimmäistä kertaa suoritettava sellaisena vuonna, jolloin varsinaisia valtuutettujen vaaleja ei suoriteta, yhdyskunnan jäsenten vaalioikeus määrättävä sitä silmälläpitäen, ovatko he jättäneet vaalioikeuteen vaikuttavat veronsa suorittamatta siinä kunnassa, jossa yhdyskunta on, tai, jos yhdyskunta käsittää osia kahdesta tai useammasta maalaiskunnasta, siinä kunnassa, jonka alueella yhdyskunnan jäsen asuu.

5. Mkl. 79 §:n mukaan voi kauppalä, joka ei ole eri kuntana, periä jäseniltään sen lisäksi, mitä he kunnan yhteisiin menoihin suorittavat, tuloveroa enintään 2 prosenttia maksuvelvollisten verotettavista

²⁴ Ståhlberg, m. t. s. 101.

tuloista viimeisen taksoituksen mukaan, mikäli kauppalalla voimassa-olevien säännösten mukaan on oikeus tuloveron kantamiseen. Taajaväkisistä maalaisyhdyskunnista annetun lain 9 §:n mukaan kantaa taajaväkinen maalaisyhdyskunta veroja, jotka tarvitaan yhdyskunnan menojen suorittamiseksi, samojen perusteiden mukaan, jotka maalaiskuntain kunnallisverotuksesta ovat voimassa, sekä noudattamalla saman pykälän 2 momentin säätämällä poikkeuksella sitä taksoitusta, joka saman vuoden kunnallisverotuksessa on toimitettu siinä kunnassa, jonka alueella yhdyskunta on. Miten kauppalalle, joka ei ole eri kuntana, ja taajaväkiselle yhdyskunnalle määrätyn veron suorittamatta jättäminen vaikuttaa henkilön vaalioikeuteen, liittyy olennaisesti vaaliluetteloa koskeviin kysymyksiin, jonka vuoksi selonteon siitä siirrämme vaaliluettelon laatimista koskevan esityksemme yhteydessä tapahtuvaksi. Ks. s. 241 s.

6. Kuten jo edellä on mainittu, ehdotettiin keisarillisessa esityksessä maalaiskuntain kunnallisasetuksiksi vuoden 1863 valtiopäiville, että vaalioikeuden menetys kohtaisi jokaista, jolla on suorittamatta kunnallisia veroja. Säädetyt rajoittivat menetysperusteen viimeksikuluneen vuoden kunnallisverojen maksamatta jättämiseen. Vastaavanlainen menetysperuste sisältyi vuoden 1873 kka:seen. Vuoden 1919 toisen lainmuutoksen jälkeen tulee kysymykseen kahden lähinnä edellisen vuoden aikana suorittamatta jätetyt kunnalliset maksut. Kunnallisvero pannaan kunakin vuonna maksettavaksi edellisen vuoden tulojen perusteella.²⁵ Vaalivuoden edellisen vuoden aikana on siis maksettavana verot sen edellisen vuoden tulojen perusteella. Kun on kysymys kahden lähinnä edellisen vuoden aikana suorittamatta jätetyistä veroista, tulee siis esim. vuonna 1936 toimitettavissa kunnallisissa vaaleissa verojen maksamatta jättäminen tarkastettavaksi sen mukaan, onko henkilö jättänyt maksamatta vuosien 1935 ja 1934 aikana hänen suoritettavakseen pannun kunnallisen veron, joka on vastaavasti vuosien 1934 ja 1933 aikana saatujen tulojen perusteella määrätty maksettavaksi. Vuonna 1936 ovat vuodet 1935 ja 1934 lähinnä edelliset vuodet. Niiden aikana maksettavat verot, siis verot, joiden laillinen kanto suoritetaan niiden vuosien aikana, ovat myöskin niinä vuosina maksettavaksi pannut, joten lähinnä edelliset vuodet tarkoittavat silloin niitä kahta edellistä, vaalivuotta lähinnä olevaa vuotta, joina maksettavat verot ovat

²⁵ Mka 80 § 1 mom. ja kka 53 § 1 mom.

jääneet suorittamatta.²⁶ Sitä vastoin vaalivuonna maksettavana olevat kunnalliset verot vaalivuoden edellisen vuoden tuloista jäävät tarkastelun ulkopuolelle, mikä on käytännöllisestikin välttämätöntä siksi, että vaaliluettelot laaditaan elokuun kuluessa, johon mennessä ei veronkantoa useinkaan ole vielä loppuun toimitettu.

Kun vaalioikeuden menetys seuraa ainoastaan sellaista veronmaksun laiminlyöntiä, joka käsittää *kahden* lähinnä edellisen vuoden aikana maksettavana olevat kunnallisverot, on edellytyksenä vaalioikeuden menetykselle ensiksikin se, että henkilöllä on todella ollut kahtena lähinnä edellisenä vuonna, siis kumpanakin niistä, kunnallisveroja maksettavana, mutta että hän ei niitä ole suorittanut taikka ei ole kokonaan suorittanut. Jos sitä vastoin henkilölle ei kahtena lähinnä edellisenä vuonna taikka toisena niistä ole lainkaan määrätty kunnallisveroja maksettavaksi, on hän vaalioikeutettu, vaikka hän sen vuoden verot, jotka hänen olisi pitänyt maksaa, olisikin jättänyt suorittamatta.²⁷ Milloin taas henkilölle on pantu molempana lähinnä edellisenä vuonna kunnallisveroja suoritettavaksi, voidaan vaalioikeuden tarkastamisessa erottaa kolme eri tapausta:²⁸

a) mikäli henkilö on suorittanut toisena vuonna maksettavana

²⁶ Vrt. esim. KHO 1927 II 1387 ja 1391, 1928 II 2241, 1929 II 2814, päätös ⁹/₃ 1935 n:o 736 (Maalaiskunta 1935 s. 119 s.). Samoin *Saarialho*, Maalaiskunta 1928 s. 349. Ks. myöskin Oikeuskanslerin päätös ²⁹/₂ 1929 n:o 608: »Katson Iin kunnan erinäisten kunnallisten vaalilautakuntain — — — menetelleen virheellisesti poistaessaan kokouksessaan elokuun 13 päivänä 1928 kunnallisvaaleja varten laadituista vaaliluetteloista erinäisiä Iin kunnan asukkaita sillä perusteella, etteivät kysymyksentulleet henkilöt olleet maksaneet vuosilta 1926 ja 1927 heidän maksettavakseen pantuja kunnallisia maksuja.»

Kun *Erich* (1 s. 277) esittää, että kaksi lähinnä edellistä vuotta VJ:n vastaavassa kohdassa tarkoittaa »niitä vuosia, joilta vero on maksettavaksi pantu», täytyy katsoa, että hän on tullut samaan lopputulokseen kuin mikä on ylempänä tekstissä esitetty, siis että veron maksamisen laiminlyönnin on pitänyt kohdistua, havainnollisuuden vuoksi pysyäksemme esittämässämme esimerkissä, vuosilta 1934 ja 1933 maksettavaksi pantuihin veroihin. Vuodet 1934 ja 1933 eivät kuitenkaan ole vaalivuotta lähinnä olevat vuodet, minkä vuoksi meistä tuntuu selvemmältä ja asianmukaisemmalta, että vaalioikeuden menetys verojen maksamatta jättämisen perusteella määrätään kahden vaalivuotta lähinnä olevan vuoden mukaan. Samoin kuin *Erich* myöskin *Ahla*, Tasavallan presidentin vaalia koskeva lainsäädäntö s. 25: »Näillä vuosilla tarkoitetaan niitä kahta lähinnä edellistä vuotta, joilta vero on maksettavaksi pantu ja maksettavaksi langennut.»

²⁷ Vrt. prokuraattorin kertomus v. 1909 loisille valtiopäiville s. 9; *Ahava*, m. t. s. 19; *Saarialho*, Maalaiskunta 1928 s. 349; Senaatin päätös ²⁹/₁₂ 1909; KHO ³¹/₅ 1927 n:o 14—16 sekä n:o 22—26.

²⁸ Vrt. *Saarialho*, m. t. s. 349.

olleet verot kokonaan, on hän vaalioikeutettu, vaikka toisen vuoden verot olisivatkin joko kokonaan tai osaksi maksamatta;²⁹

b) mikäli henkilö on suorittanut kumpaisenkin vuoden veroista osan taikka vain toisen vuoden veroista osan, on hän vaalioikeutta vailla;³⁰

c) mikäli henkilö ei ole suorittanut kummankaan vuoden veroja, on hän vaalioikeutta vailla.³¹

Milloin vero on katsottava olevan maksamatta?

Mka 89 §:n 2 momentin ja kka 65 §:n mukaan, verr. kkl. muuttamisesta 9/12 1927 annetun lain täytäntöönpanosäännökseen, suoritetaan maksettavaksi pannut kunnallisverot valtuuston tai kaupunginhallituksen määräämässä veronkannossa ja siinä maksunsa laiminlyönneiden verot peritään myöhemmin ulosottoteitse. Ulosottoteitse voi veron periä ainoastaan ulosottoviranomainen, s. o. varsinainen ulosottoviranomainen taikka maaherran ulosottomiehistä veroja ja maksuja perittäessä maaliskuun 4 päivänä 1927 annetun asetuksen 1 §:n nojalla kunnallisverojen perimistä varten määräämäns. kunnallinen ulosottomies, joka hänkin on valtion ulosottoviranomainen eikä kunnallinen virkamies.³² Sitä paitsi voidaan vero veronkannon jälkeen, mikäli veroa ei ole vielä annettu ulosottoviranomaisen perittäväksi, suorittaa kunnalle. Vero on tosiasiallisesti maksettu silloin, kun se laillisessa veronkannossa on kunnalle suoritettu, tai kun se on sen jälkeen muutoin kunnalle maksettu tai kun sen on ulosottoviranomainen perinyt. Laillisella veronkannolla on se merkitys, että siinä kahden lähinnä edellisen vuoden kunnallisverot suorittamatta jättänyt henkilö on kadottanut abstraktisen vaalioikeutensa. Mitä tämä vaikuttaa vaalioikeuden toteamisessa, se esitetään myöhemmin.

Onko kunnallisverotuksesta tehdyllä valituksella merkitystä kunnallisveron maksamatta jättämiselle? — Mka 91 §:n ja kka 64 §:n 1 momentin mukaan on myöskin sellaisen henkilön, joka on valittanut häntä kohdanneesta taksoituksesta, suoritettava hänen maksettavakseen pantu veromäärä. Tästä seuraa, että henkilö, joka on vakinaisessa veronkannossa jättänyt veronsa suorittamatta, voi sen nojalla joutua menetysperusteen alaiseksi, vaikka hän olisi verotuk-

²⁹ Vrt. senaatin päätös mm. 21/5 1908 J.F.T. 1910 Bilaga A s. 69, samaten 30/5 1908 m. t. s. 71. Samoin KHO 1919 II 189.

³⁰ Ks. KHO 1928 II 2264 sekä päätös 9/3 1935 n:o 736; Maalaiskunta 1929 s. 67.

³¹ Ks. esim. KHO 1919 II 246—248; päätös 31/5 1927 n:o 20.

³² Vrt. KHO 1927 I 35; Maalaiskunta 1928 s. 45.

sesta valittanutkin.³³ Mutta jos hänen valituksensa sitten lainvoimaisella päätöksellä hyväksytään ja se vero, jonka maksamattomuuden vuoksi hänet oli katsottu vaalioikeutta vailla olevaksi, poistetaan, saa hän takaisin vaalioikeutensa.

Veron suorittamatta jättäminen ei aiheuta vaalioikeuden menetystä, milloin se on johtunut kunnallishallituksen todistuksella osoitettavasta varattomuudesta. Kunnallishallituksen todistukseksi on katsottava maalla kunnallislautakunnan puheenjohtajan mkl. 54 §:n perusteella antama todistus sekä julkisen notaarin kaupungissa antama todistus. Sitä paitsi täytynee osoitukseksi henkilön varattomuudesta hyväksyä myöskin köyhäinhoitolautakunnan puheenjohtajan antama todistus verovelvollisen nauttimasta köyhäinhoitoavusta.³⁴

Vihdoin on huomattava, että kunnallisverojen maksamatta jättämisen aiheuttama vaalioikeuden menetys kohdistuu ainoastaan siihen henkilöön, jonka maksettavaksi verot on pantu. Perheen päämiehen veronmaksun laiminlyönti ei poista vaalioikeutta hänen vaimoltaan eikä esim. hänen luonaan ja hänen elätettävänä olevilta täysi-ikäisiltä lapsilta, joita ei ole lainkaan verotettu. Mutta siinäkin tapauksessa, että perheen päämiestä olisi verotettu sen työn arvosta, minkä hänen kotona olevat lapsensa tai muut perheenjäsenensä vaimoa lukuunottamatta ovat hänen taloutensa hyväksi tehneet,³⁵ ja hän on jättänyt veronsa suorittamatta, menettää perheen päämies yksin vaalioikeutensa, mutta eivät ne perheenjäsenet, joiden työn arvo tällä tavoin oli joutunut taksoituksen alaiseksi ja joiden työn arvon nojalla määrättyt verot olivat jääneet maksamatta.³⁶ Samoin mikäli aviopuolisoja on yhteisesti verotettu, ja verot pantu miehen maksettavaksi,³⁷ säilyttää vaimo vaalioikeutensa, vaikka veronmaksu olisikin laiminlyöty. Mies, jonka nimissä verot ovat olleet, sitä vastoin menettää vaalioikeutensa.³⁸

³³ Ståhlberg, m. t. s. 101; *Saarialho*, Maalaiskunta 1928 s. 349 s.

³⁴ Vrt. *Saarialho*, Suomen Kunnallislehti 1933 s. 105. Ks. myös KHO päätös 14/3.1924 n:o 977.

³⁵ Mka 82 § 6 kohta (21/12 1923).

³⁶ Ståhlberg, m. t. s. 101; *Saarialho*, Maalaiskunta 1928 s. 350.

³⁷ Mka 78 § 1 mom. ja kka 55 § 1 mom.; Ståhlberg, m. t. s. 502 ss.

³⁸ Ståhlberg, m. t. s. 101; *Saarialho*, m. t. s. 350.

Täyden köyhäinhoidon varassa oleminen.

1. Silloin kun vaalioikeus edellytti verovelvollisuutta ja kun köyhäinhoidon saaja lisäksi oli köyhäinhoitolautakunnan isännävallan alaisena, mikä sellaisenaan poisti häneltä vaalioikeuden,³⁹ ei köyhäinhoitoavun saamista tarvittu erikseen mainita vaalioikeuden menetysperusteena. Kun vuoden 1908 kunnalliskomitean vähemmistö esitti vaalioikeuden tekemistä veronmaksusta riippumattomaksi, se esitti samalla, että vaalioikeutta ei kuitenkaan saisi olla henkilöllä, joka saa itselleen apua vaivaishoidolta, jollei apu ole ainoastaan satunnaista. Vakinaista vaivaisapua nauttivalta henkilöltä katsottiin puuttuvan sitä itsenäisyyttä, jonka tulee olla kunnallisen äänivallan käyttämisen edellytyksenä.⁴⁰ Eduskunnan vuoden 1908 toisilla valtiopäivillä hyväksymissä kunnallisasetuksissa oli omaksuttu tämä vähemmistön kanta. Vuoden 1917 kunnallislajeissa ei sitä vastoin ollut säännöstä, joka olisi poistanut köyhäinhoitoapua saavien äänioikeuden. Sitä ei ollut liioin maaliskuun 27 päivänä 1919 annetuissa lainmuutoksissa, koska näiden lainmuutosten mukaan verovelvollisuus oli vaalioikeuden edellytys ja veronsa maksamatta jättäminen sen menetysperuste. Elokuun 15 päivänä 1919 annetuissa lainmuutoksissa säädettiin vaalioikeutta vailla olevaksi »se, joka kunnan köyhäintalolla, kunnalliskodissa tai vuosihoitokkina nauttii vakinaista vaivaishoitoa». Samansisältöisenä, vaikka toiseen asuun saatettuna helmikuun 21 päivänä 1925 annetulla lailla, se on edelleenkin voimassa.

2. Täyden köyhäinhoidon varassa oleva henkilö on kahdessa eri tapauksessa kunnallista vaalioikeutta vailla, nimittäin: 1) mikäli henkilö on kunnan täyteen huolenpitoon otettu sellaisten olosuhteiden vallitessa, että huolenpidon voidaan otaksua kestävän henkilön kokoloppuiän; tai 2) mikäli hänelle annetaan täyttä köyhäinhoitoa kunnalliskodissa, muussa kunnallisessa köyhäinhoitolaitoksessa tai vuosihoitokkina. Edellinen tapaus on jo käsitelty holhouksenalaisen vaalioikeutta koskevan menetysperusteen yhteydessä.

Köyhäinhoitolain 22 §:n mukaan voidaan köyhäinhoitoa yleensä antaa kotiavustuksena, hoitona yksityiskodissa tai laitoshoidona. Ainoastaan silloin, kun täyden köyhäinhoidon varassa oleva henkilö saa hoidon yksityiskodissa, s. o. vuosihoitokkina taikka laitoshoidona,

³⁹ Ks. 1865 mka 9 § ja 1898 mka 9 §.

⁴⁰ Komiteanmietintö v. 1908 s. 121.

hän on vaalioikeutta vailla.⁴¹ Sitä vastoin ei vakinainenkaan köyhäinhoitoapu, kun sitä annetaan muutoin kuin vuosihoidon tai laitoshoidon muodossa,⁴² estä vaalioikeuden saamista, vaikka se olisi niinkin runsas, että se olisi katsottava täydeksi avustukseksi. Tämä voi tulla kysymykseen esim. sellaisessa tapauksessa, että köyhäinhoiton saajalle, joka asuu kodissaan, annetaan raha-avustus sekä asunnon vuokran maksamista että elatusta varten. Tämä on kotiavustusta, ja sen perusteella ei henkilö menetä kunnallista vaalioikeuttaan.⁴³

Sellainen muu köyhäinhoitolaitos, jossa annettu täysi avustus tuottaa vaalioikeuden menetyksen, on mm. mielisairaala, josta puhutaan köyhäinhoitolain 29 §:ssä, kunnalliskodin yhteyteen sijoitettu sairaala jne.

Onko köyhäinhoitolain 31 §:ssä mainittu työlaitos sellainen »muu kunnallinen köyhäinhoitolaitos», jossa annettu täysi köyhäinhoito on vaalioikeuden menetyksperuste? Sanotun lainkohdan mukaan tulee kunnan tarpeen mukaan perustaa työlaitos tai hankkia osuus sellaiseen niitä työvelvollisia varten, jotka, vaikka ovatkin köyhäinhoitolain 51—53 §:n nojalla velvolliset kunnalle korvaamaan itselleen saamansa taikka heidän vaimolleen tai alaikäisille lapsilleen annetun köyhäinhoidon, eivät ole korvausta suorittaneet ja sen perusteella joutuvat köyhäinhoitolain 56 §:n nojalla korvaamaan köyhäinhoidon työllään työlaitoksessa. Työlaitokseen pantua henkilöä, jonka tulee työllään korvata saamansa köyhäinhoito, ei ole katsottava täyden köyhäinhoidon varassa olevaksi, sillä hän saa työstään köyhäinhoitolain 57 §:n mukaan kohtuullisen palkan, josta on otettava hänen elatuskustannuksensa ja korvaus köyhäinhoidosta. Näin ollen ei hän ole liioin vaalioikeuttaan menettänyt, mutta hän on tietenkin estetty vaalioikeuttaan käyttämästä, mikäli hän vaalien aikana on työlaitoksessa, sillä kvl. 15 §:n 2 momentin säännöstä työnantajan tai hänen sijaisensa velvollisuudesta järjestää työnsä niin, että hänen palveluk-

⁴¹ Saarialho, Maalaiskunta 1928 s. 350.

⁴² KHO 1929 I 28, päätös 17/9 1930 n:o 613.

⁴³ Vrt. KHO päätökset 17/9 1930 n:o 72—76. — Sitä vastoin KHO päätöksessään 17/9 1930 n:o 567 katsoo, että henkilö, jolle kunnan puolesta on hankittu asunto, annettu polttopuut ja lehmä sekä kustannettu lehmänlaidun kesällä ynnä lisäksi annettu raha-avustusta kuukausittain 400 mk, on vaalioikeutta vailla, koska hän on vuosihoidokki. Tämän johdosta on sanottava, että kun avustus on annettu köyhäinhoiton saajalle hänen kotiinsa, on se kotiavustusta avustusrajan suuruudesta riippumatta. Kotiavustuksen vuoksi ei vaalioikeutta menetetä.

sessaan olevat henkilöt eivät esty vaalioikeuttaan käyttämästä, ei voida soveltaa työlaitoksiin.⁴⁴

Mutta työlaitokseen voidaan köyhäinhoitolain 31 §:n 2 momentin mukaan lähettää myöskin laitoshoidon tarpeessa oleva henkilö vieläpä siinäkin tapauksessa, että hän ei ole täysin työkykyinen, mikäli hänen sijoittamistaan kunnalliskotiin tahi hänen siellä oleskeluaan ei katsota mahdolliseksi. Vaikka tällä perusteella työlaitokseen otettu köyhäinhoidon saaja onkin köyhäinhoitolain 61 §:n 1 momentin nojalla velvollinen kykynsä mukaan suorittamaan hänelle sopivia, työlaitoksessa tarvittavia tai erityisesti toimeenpantavia töitä, ei tällöin kuitenkaan ole kysymyksessä työvelvollisuuden perusteella työlaitoksessa tehtävä työ köyhäinhoidon korvauksen suorittamiseksi, vaan »muussa kunnallisessa köyhäinhoitolaitoksessa» annettu täysi köyhäinhoito, joten täytynee katsoa, että tällä perusteella työlaitokseen otettua henkilöä on pidettävä vaalioikeutta vailla olevana.

Samaten kuin kunnallisverojen maksamatta jättämisen vaikutus kohdistui ainoastaan verotetun itsensä vaalioikeuteen, samaten köyhäinhoitoavun saamisen oikeusvaikutus kohdistuu ainoastaan saajaan itseensä.⁴⁵ Mies, jonka vaimo ja lapset ovat esim. kunnalliskodissa täyden köyhäinhoidon varassa, ei ole sen vuoksi vaalioikeutta vailla. Sensijaan hänen vaimollaan ei esitettyssä tapauksessa olisi vaalioikeutta, koska hän itse saa täyttä köyhäinhoitoa kunnalliskodissa.

Kansalaisluottamuksen puute.

1. Vuoden 1865 mka 10 §:n 7 momentin mukaan oli vaalioikeutta vailla henkilö, »joka häpeällisestä rikoksesta on edesvastaukseen tuomittu tahi kansalaisen luottamuksen kadottaneeksi julistettu». Sama periaate, joka on ollut voimassa kaikissa myöhemmin annetuissa kunnallislakien muutoksissa, on edelleenkin voimassa.

Mkl. 9 ja kkl. 10 §:n mukaan menetetään vaalioikeus, milloin henkilö oikeuden lainvoimaisen päätöksen nojalla on a) kansalaisluottamusta vailla, tai b) kelvoton maan palvelukseen, taikka c) kelvoton toisen asiaa ajamaan.

⁴⁴ Vrt. *Saarialho*, Maalaiskunta 1928 s. 351 aliv. 1.

⁴⁵ KHO 1919 II 191, 1924 I 19; *Ståhlberg*, m. t. s. 102; *Saarialho*, m. t. s. 350. Vrt. *Ahava*, m. t. s. 19 s.; *Lakimies* 1910 s. 43 s.

Rikoslain 2 luvun 14 §:n 2 momentin mukaan voidaan kansalaisluottamuksen menettäminen tuomita lisärangaistuksena rikoslaissa erikseen säädetyistä rikoksista joko elinkaudeksi taikka 1—15 vuodeksi. Kansalaisluottamuksen menetys alkaa heti päätöksen saatua lainvoiman ja se kestää päätöksessä määrätyn ajan vapausrangaistuksen päättymisen jälkeen. Jos se, joka on tuomittu ehdollisella tuomiolla menettämään kansalaisluottamuksensa, ei ole menettänyt oikeuttansa rangaistuksen lykkäytymiseen, raukeaa kansalaisluottamuksen menettäminen samalla kuin lykkäytynyt rangaistus.⁴⁶ Kansalaisluottamuksen menetys kestää tällaisessa tapauksessa siis ainoastaan koetusajan, mutta siitä on seurauksena, että ehdolliseenkin tuomioon yhdistynyt kansalaisluottamuksen menetys aiheuttaa vaalioikeuden menettämisen.⁴⁷

Kelvottomaksi maan palvelukseen tuomitaan virkamies erinäisistä virassa tehdyistä rikoksista.⁴⁸ Se tuomitaan määräajaksi, 1—15 vuodeksi, ja se kestää, jos samalla on tuomittu vapausrangaistus, sen päättymisen jälkeen tuomiossa määrätyn ajan.⁴⁹

Kelvottomaksi toisen asiaa ajamaan oikeudessa tahi muun julkisen viranomaisen edessä tuomitaan asianajaja rikoslain 38 luvun 2 §:n säättämissä tapauksissa. Tuomio ei ole määräaikainen, vaan ajaltaan rajoittamaton.

Vaalioikeuden menettämisen edellytyksenä kaikissa yllämainituissa tapauksissa on se, että niitä koskeva päätös on saanut lainvoiman. Tässä suhteessa kunnallinen vaalioikeus on voimakkaammin suojattu kuin valtiollinen vaalioikeus, jonka menetys vastaavalaisissa tapauksissa astuu voimaan heti, kun oikeus on antanut päätöksensä, vaikka siitä olisi valitettukin.⁵⁰

Vielä lienee paikallaan mainita, että kelpaamattomuus vanginvartijan tai -kuljettajan toimeen⁵¹ samaten kuin kelpaamattomuus palvelukseen rautatie-, kanava-, telegrafi-, luotsi- tai majakkalaitoksessa,⁵² ei aiheuta vaalioikeuden menettämistä.⁵³

⁴⁶ Laki ehdollisesta rangaistustuomiosta (20/6 1918) 7 §.

⁴⁷ KHO 1931 II 176; Maalaiskunta 1931 s. 144.

⁴⁸ Esim. rikoslaki 40 luku 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8 ja 20 §.

⁴⁹ Rikoslaki 2 luku 11 §.

⁵⁰ VJ 6 § 2 mom. 6 kohta.

⁵¹ Rikoslaki 16 luku 11 §.

⁵² Rikoslaki 40 luku 16 §.

⁵³ *Saarialho*, Maalaiskunta 1928 s. 351 s.

Vaalivapauden häirintä.

Vuoden 1917 kunnallislakeihin otettiin kunnallisen vaalioikeuden menetyksperusteeksi VJ:ssä olevan säännöksen mukaan vaalivapauden häirintä. Vaalioikeuden menetys tällä perusteella liittyy tiettyihin rikoslain 15 lukuun sisältyviin säännöksiin. Silloin tulee kysymykseen mainitun luvun 2 §, jossa on säädetty rangaistus sille, joka julkista toimimiestä tai yleistä virkamiestä valittaessa taikka muuta yleistä asiaa käsiteltäessä väkivallalla tai väkivaltaa uhaten tahallansa häiritsee tai estää toista hänen vaalioikeutensa tai äänivaltansa käyttämisessä taikka sitä yrittää, edelleen 3 §, jossa on säädetty rangaistus sille, joka ostaa tai myy ääniä yleisissä asioissa, niinkuin vaalia varten valtiopäivämies-toimeen tai muuhun julkiseen toimeen tai yleiseen virkaan, taikka valtakirjan ritarihuoneessa istumista varten, sekä vihdoin 4 §, jossa on säädetty rangaistus sille, joka sanoo itsensä toiseksi ja tämän nimessä ottaa osaa sellaiseen yleiseen asiaan kuin 3 §:ssä on sanottu, taikka joka vilpillisesti tai muulla tavalla tahallansa saa aikaan sen, ettei äänestyksen tai vaalin päätös tule oikea taikka ettei sitä saada selville. Päätös, jolla henkilö on todistettu syypääksi jonkin ylempänä selostetun lainkohdan nojalla siitä, että hän on kunnallisissa vaaleissa 1) ostanut tai myynyt ääniä tai 2) äänestänyt useammassa kuin yhdessä vaalipaikassa taikka 3) väkivallalla tai uhkauksella häirinnyt vaalivapautta tai sitä yrittänyt, tuottaa asianomaiselle syypääksi todistetulle myöskin kunnallisen vaalioikeuden menetyksen.

Kun kunnallinen vaalioikeus joutuu menetetyksi ainoastaan siinä tapauksessa, että henkilö on lainvoiman saaneessa päätöksessä todistettu syypääksi johonkin mkl. 9 §:n 2 momentin 5 kohdan ja kkl. 10 §:n 2 momentin 5 kohdan mainitsemaan tekoon, voitaneen tästä käytännöllisenä johtopäätöksenä esittää, että ainoastaan rikoslain mukaan rangaistava teko aiheuttaa vaalioikeuden menetyksen. Mutta kuten edellä jo kävi selville, kunnallinen vaalioikeus ei joudu menetetyksi kaikkien niiden rikosten vuoksi, joista rikoslain 15 luvun 2, 3 ja 4 §:issä on säädetty rangaistus. Tällöin on nimenomaan syytä panna merkillä, että menetyksperusteena mainittu äänestäminen useammassa kuin yhdessä vaalipaikassa voi tulla rikoslain 15 luvun 4 §:n nojalla rangaistuksi ainoastaan siinä tapauksessa, että henkilö on sanonut itsensä toiseksi ja tämän nimessä äänestänyt. Sitä vastoin sellaista menettelyä, että henkilö äänestää tosin kahdessa vaalipaikassa mutta kummassakin omassa nimessään vaaliluetteloon tehdyn

merkinnän nojalla ei voitane pitää rangaistavana tekona,⁵⁴ jonka vuoksi se ei voi johtaa myöskään vaalioikeuden menetykseen.

Mikäli säännös äänestämisestä useammassa kuin yhdessä vaalipaikassa otetaan sananmukaisesti, päädytään siihen, että esim. jos henkilö sanoo itsensä toiseksi ja tämän nimessä äänestää kunnallisissa vaaleissa, millä teollaan hän tekee itsensä syypääksi rikoslain 15 luvun 4 §:ssä mainittuun vaalirikokseen, mutta tämä tapahtuu ainoastaan yhden kerran, siis vain yhdessä vaalipaikassa, ei teko aiheuttaisi vaalioikeuden menetystä. Sama olisi asianlaita, mikäli henkilö äänestäisi samassa vaalipaikassa sekä omassa nimessään vaaliluettelon perusteella että myöskin sanomalla itsensä toiseksi tämän nimessä. Näissä tapauksissa ei ole siis tapahtunut äänestämistä useammassa vaalipaikassa, joten vaalioikeutta ei sen nojalla voisi katsoa menetetyksi. Tämän kannan puolesta puhuisi kylläkin se seikka, että menetysperusteet poikkeussäännöksinä on tulkittava ahtaasti, mutta juuri ylläesitetyt johtopäätökset ovat sen laatuiset, että ahdas tulkinta ei voi olla oikea. Kun otetaan huomioon se välitön yhteys, joka mkl. 9 §:n ja kkl. 10 §:n nyt kyseessäolevan kohdan kanssa on rikoslain vaalirikoksia koskeviin säännöksiin, lienee oikeana pidettävä sitä, että vaalioikeuden menetys aiheutuu aina silloin, kun henkilö on tehnyt rikoslain 15 luvun 4 §:n mukaan rangaistavan teon sanoessaan itsensä toiseksi ja äänestäessään hänen nimessään. Äänestämisen useammassa vaalipaikassa (mkl. 9 § ja kkl. 10 §) ja toisen nimessä äänestämisen (RL 15 : 4) tämän kannan mukaan vastaisivat toisiaan.

Kun vaalioikeuden menetys mkl. 9 ja kkl. 10 §:n nimenomaisen säännöksen mukaan kestää aina kolmannen kalenterivuoden loppuun siitä lukien, kun päätös on saanut lainvoiman, niin seuraa tästä, että vaalioikeuden menetys samoin alkaa vasta siitä lukien, kun päätös on saanut lainvoiman.⁵⁵

Vaalioikeus on menetettynä kolmannen kalenterivuoden loppuun siitä lukien, kun päätös sai lainvoiman. VJ:ssä on vastaava aika kuusi kalenterivuotta. Kunnallisissa vaaleissa tämän VJ:stä lainatun menetysperusteen vaikutusaika lyhennettiin kolmeksi kalenterivuodeksi, mitä lyhennystä vuoden 1908. kunnalliskomitea perusteli seuraavasti: »Vihdoin on komitea siihen nähden, että kunnalliset vaalit ovat jokavuotisia, ehdottanut, että vaalipetoksen seurauksena

⁵⁴ Ks. jäljempänä s. 298.

⁵⁵ Ståhlberg, Maalaiskuntain hallinto s. 103.

oleva vaalioikeuden menettäminen kestäisi ainoastaan kolme vuotta, sen sijaan että valtiollinen vaalilaki määrää vastaavan ajan kuudeksi vuodeksi.»⁵⁶ Kun kunnallisvaalitkin muutettiin vuonna 1925 joka kolmas vuosi toimeenpantaviksi, ei kuitenkaan huomattu muuttaa vaalioikeuden menetystä VJ:n säännöstä vastaavaksi.

Kun mkl. 10 §:n 1 momentissa ja kkl. 11 §:n 1 momentissa säädetään, että »vaalikelpoinen valtuutetuksi ja kunnan muihin luottamustoimiin, mikäli niistä ei ole erikseen säädetty, on jokainen kunnassa asuva henkilö, joka on oikeutettu valtuutettuja valitsemaan», on vaalikelpoisuus joutunut riippuvaiseksi kunnallisesta vaalioikeudesta. Vaalioikeus tällöin tarkoittaa aineellista vaalioikeutta, siis kunnallisen vaalioikeuden yleisten edellytysten olemassaoloa ja menetysperusteiden poissaoloa.⁵⁷

Edellä on esitetty kunnallisen vaalioikeuden aineellinen sisältö, jonka rajat vedetään kunnallisen vaalioikeuden yleisten edellytysten ja erityisten menetysperusteiden mukaan. Kaikki ne henkilöt, jotka ovat näiden rajojen sisäpuolella ja jotka siten toteuttavat vaalioikeuden saamiselle asetetut ehdot, nimittäin, että täyttävät vaalioikeuden yleiset edellytykset ja ovat vapaat menetysperusteiden nojalla tapahtuvasta vaalioikeuden menetyksestä, ovat vaalioikeutettuja aineellisessa mielessä. Mutta oikeus ottaa osaa vaaleihin, s. o. oikeus vaalioikeuden käyttämiseen vaaleissa, ei voimassaolevan oikeutemme mukaan sellaisenaan seuraa vaalioikeuden saamiselle asetettujen ehtojen täyttämisestä, vaan on riippuvainen ennen vaaleja tapahtuneesta aineellisessa mielessä vaalioikeutettujen henkilöiden luetteloinimisesta, vaalioikeuden toteamisesta. Seuraava osa esitystämme käsittää selonteon tästä kunnallisen vaalioikeuden toteamisesta.

⁵⁶ Komiteanmietintö 1908 s. 119.

⁵⁷ Ks. siitä tarkemmin *Kekkonen*, Lakimies 1931 s. 82 ss. Toisin *Ståhlberg*, Maalaiskuntain hallinto s. 104 s. sekä *Willgren* s. 28 aliv. 1. *Ståhlberg* on (Lisäyksiä s. 110) uudelleen esittänyt, että »kunnallista vaalikelpoisuutta varten pitää olla vaaliluettelossa». Tämän johdosta on huomautettava, että kun ²⁵/₅ 1934 annetulla lailla mkl:iin on lisätty 10 a § ja kkl:iin 11 a §, jonka kummankin 1 momentissa säädetään: »Jos kunnalliseen luottamustoimeen valittu henkilö menettää vaalikelpoisuutensa, lakkaa hänen toimensa», on tämä

VI LUKU.

AINEELLISEN VAALIOIKEUDEN TOTEAMINEN.

Aineellisen vaalioikeuden toteamisen tarkoitus.

1. Kun käsitämme hallinnolla kaikkea sitä valtion toimintaa, joka ei ole lainsäädäntöä eikä lainkäyttöä,¹ kuuluu se, mitä edellä on esitetty kunnallisen vaalioikeuden yleisistä edellytyksistä ja erityisistä menetyksperusteista aineelliseen hallinto-oikeuteen, s.o. hallinto-oikeuteen, jossa annetaan säännökset hallinto-oikeudellisten oikeussuhteiden sisällöstä.² Seuraavassa siirrymme käsittelemään sitä osaa kunnallisesta vaalioikeudesta, joka kuuluu muodollisen hallinto-oikeuden alaan. Muodollinen hallinto-oikeus sisältää säännökset niistä menettelyn muodoista, joissa hallinto-oikeudelliset oikeussuhteet toteutuvat.³

ymmärrettävissä, ainostaan sillä edellytyksellä, että vaalikelpoisuus on aineellisesta vaalioikeudesta riippuvainen.

Stählberg on myöskin esittänyt, että välitusoikeus kunnan päätöksiä vastaan olisi yleisesti ainostaan äänioikeutetuilla kunnan jäsenillä. Ks. Maalaiskuntain hallinto s. 247 ja Lisäyksiä s. 106. Hän ei kuitenkaan voine tällä tarkoittaa muodollisesti vaalioikeutettuja, vaan aineellisesti vaalioikeutettuja kunnan jäseniä. Tässä ei ole tilaisuutta ryhtyä tarkemmin tutkimaan *Stählbergin* esittämää kantaa, mutta kun otetaan huomioon, että kkl. 43 §:n mukaan jokainen kaupunkikunnan jäsen on oikeutettu valittamaan kaupunginvaltuuston päätöksestä myöskin sillä perusteella, että päätös on syntynyt laista poikkeavassa järjestyksessä tahi on lain tai asetuksen vastainen, niin se on hyvänä tukena käsitykselle, että *Stählbergin* mielipide tuskin on oikea.

¹ Näin mm. *O. Mayer* I s. 7; *Meyer-Dochow* I s. 1; *Meyer-Anschütz* III s. 750; *Bornhak*, Verwaltungsrecht s. 26; *Herrnritt*, Verwaltungsrecht s. 12; *Sarwey*, Allgemeines Verwaltungsrecht s. 14; *Stählberg*, Yleinen osa s. 3, Lakimies 1909 s. 21; *Willgren* s. 1.

² *Kormann*, Einführung s. 158; *Meyer-Anschütz* III s. 750; *Reuterskiöld*, Förälsningar II. 1 s. 9; *Willgren* s. 2 s.

³ *Kormann*, m. t. s. 158; *Herrnritt*, Verwaltungsrecht s. 10: »Danach kann ein formeller Begriff der Verwaltung konstruiert werden als die in Vollziehung der Gesetze erfolgende Gesamttätigkeit der Verwaltungsbehörden und sonstigen Verwaltungsorgane». Vrt. *Willgren* s. 2 s. ja s. 311. — Aineellisen hallinto-oikeuden suhde muodolliseen hallinto-oikeuteen on vastaavasti sama kuin rikosoikeuden suhde rikosprosessioikeuteen; *Kormann*, m. t. s. 158. Vrt. myös *Walter Jellinek*, Verwaltungsrecht s. 86.

2. Kun julkista tarkoitusta toteuttava juridinen henkilö, jolla on tahdonmuodostukseen kykenevä inhimillinen perusaines, luo kansanvaaleilla tärkeimmän tai tärkeimmät toimielimensä, ei vaaleihin osanottoa sen julkisen tarkoituksen vuoksi, jonka toteuttamiseksi juridinen henkilö toimii, voida jättää jokaiselle siihen haluavalle oman tahdonvallan asiaksi.⁴ Sen vuoksi on ollut tarpeen yleisillä ohjeilla määrätä ne rajat, joiden puitteissa vaali osanottajien mukaanpääsyn kannalta katsoen suoritetaan. Se on tapahtunut siten, että osanotto-oikeus on saatettu riippuvaksi määrätyistä edellytyksistä. Lainsäätäjä on kulloinkin vallitsevien katsomusten ja olosuhteiden mukaan sekä huomioonottaen vaalin tarkoituksen määrännyt ne yleiset ominaisuudet, joita vailla olevat henkilöt eivät pääse ottamaan vaaliin osaa. Ne henkilöt taas, joilla nuo ominaisuudet on, ovat saaneet vaalioikeuden.

Mutta se julkinen intressi, joka on olemassa siinä, että julkista tarkoitusta toteuttava juridinen henkilö saa itselleen vaalisäännösten mukaan siihen oikeutettujen henkilöiden valitsevat toimielimet, vaatii myöskin sitä, että nämä toimielimet ovat todella niiden valitsevat, joille on katsottu tarkoituksenmukaiseksi vaalioikeus myöntää, s. o. että ainoastaan vaalioikeutetut ottavat vaaliin osaa. Se taas on toteutettavissa siten, että on olemassa luotettava ja tehokas kontrolli, joka kykenee järjestämään vaaliin osanoton sellaiseksi, ettei keneltäkään vaalioikeussäännösten mukaan vaalioikeutetulta henkilöltä estetä osanottoa, mutta että ketään vaalioikeutta vailla olevaa ei liioin päästetä äänestämään.

3. Tämä kontrolli voitaisiin tietenkin suorittaa vaalin aikana vaalipaikalla, mikäli vaalioikeus olisi niin harvoista ja helposti todettavista edellytyksistä riippuvainen, että se voitaisiin vaikeudetta itse vaalitoimituksessa todeta. Näin oli asianlaita Pohjois-Amerikan Yhdysvalloissa, jossa vaaliin pääsyn todisteeksi tarvittiin esittää ainoastaan kansalaiskirja.⁵ Latviassa on valtiollisella vaalioikeudella kaksi edellytystä: Latvian kansalaisuus ja 20 vuoden ikä. Siksi vaalioikeuden käyttäminen on mahdollista ilman vaaliluetteloja: valitsija esittää passinsa, johon tehdään merkintä vaalioikeuden käyttämisestä.⁶ Sveitsin seitsemässä maalaiskuntakanttoonissa edelleenkin

⁴ Englannissa sai vielä 1400-luvulla jokainen henkilö, nimenomaan myöskin vieraan vaalipiirin asukas, jopa jokainen ohikulkumatkallakin oleva, ottaa osaa kokoukseen, jossa parlamentinjäsen valittiin. Ks. siitä *Riess*, *Geschichte des Wahlrechts, zum englischen Parlament im Mittelalter* s. 44 ss. ja *Wittmayer*, *Unser Reichsrathswahlrecht* s. 176.

⁵ *Jellinek*, *Schriften und Reden* II s. 213; *Treptow*, *Städtische Melde- und Wahlämter* s. 44.

⁶ *Braunias*, *Das parlamentarische Wahlrecht* I s. 338, II s. 139.

voimassaoleva äänioikeuden toteaminen itse kansankokouksessa on erittäin mielenkiintoinen jäännös näiltä ajoilta, jolloin vaalioikeutettujen vähälukuisuus teki sellaisen menettelyn mahdolliseksi. Obwaldenissa on 16-miehin vartijajoukko, joka pitää huolta siitä, etteivät muut kuin äänioikeutetut tule »Landsgemeindingiin». Molemmissa Appenzelleissa on säädetty, että kansankokoukseen tulee saapua sivuaseella (*Seite n g e w e h r*) varustettuna, koska ainoastaan sivuaseella varustetut saavat ottaa osaa päätösten tekoon.⁷ Vielä on syytä mainita, että Englannissa oli Henrik VI:n vuonna 1429 antaman statuutin nojalla vuoteen 1832 saakka voimassa sellainen menettely, että vaaliin osaaottavien tuli ennen vaalitoimitusta sheriffin tiedusteluun antaa valallinen vakuutus vaalioikeudestaan.⁸

4. Mutta kehittyneemmissä oloissa, vaalioikeutettujen piirin laajettua ja vaalioikeussäännösten tultua entistään moninaisemmiksi, ei vaalioikeuden toteaminen vaalipaikalla enää osoittautunut mahdolliseksi. Vaalioikeus tuli näet sidotuksi paitsi yleisiin edellytyksiin, jotka nekään eivät olleet käden käänteessä selville saatavissa, myöskin monilukuisiin menetyksperusteisiin, joiden tutkiminen vaalitoimituksen yhteydessä olisi vienyt enemmän aikaa kuin siihen oli silloin käytettävissä. Tutkiminen olisi lisäksi joka tapauksessa ollut epätäydellistä, ja kun siinä tarvittavia julkisia todistuskappaleita ei olisi voitu tuoda vaalipaikalle, olisi tutkimuksen tulos ollut vailla luotettavuutta. Kaikki nämä seikat johtivat siihen, että aineellisesti vaalioikeutettujen määrääminen alettiin suorittaa ennen vaalitoimitusta, jossa sitten voitiin käyttää vaivattomasti hyväksi tämän valmistavan toimenpiteen tuloksia.

Vaalioikeuden ennen sen käyttämistä tapahtuva toteaminen suoritetaan vaaliluetteloiden laatimisella.⁹

Mikäli osanotto-oikeus vaaliin, vaalioikeus, on asetettu riippuvaksi jostakin sitä ennen suoritetusta julkisesta menettelystä, on esillä

⁷ *Ryffel*, Die schweizerischen Landsgemeinden s. 276 ss.; *Staub*, Das Stimmregister im schweizerischen Recht s. 55 s.

⁸ Sivuaseen kantaminen äänioikeuden tunnusmerkkinä oli peräisin käsityksestä asekel-poisuuden ja poliittisten oikeuksien yhteenkuulumisesta. Sinä vuonna, jolloin nuoru-kainen tuli asekel-poiseksi ja sai sen merkinä ryhtyä kantamaan sivuasetta, hän myös sai äänioikeuden. Ks. *Ryffel*, m. t. s. 81.

⁹ *Riess*, m. t. s. 91; *Georg Meyer*, Das parlamentarische Wahlrecht s. 18 ja 687 sekä *Hatschek*, Englisches Staatsrecht I s. 276.

¹⁰ Ensimmäisen kerran tulivat vaaliluettelot käytäntöön. Ranskassa suuren vallan-kumouksen aikana. ²²/₁₂ 1789 annetussa laissa säädettiin vaalioikeutettujen vuosittainen luettelointi. Ks. mm. *Georg Meyer*, m. t. s. 688.

oikeus, jonka käyttäminen on riippuvainen aikaisemmin tapahtuneesta oikeuden olemassaolon toteamisesta.¹⁰ Samaten kuin esimerkiksi pakkolunastusoikeus aineellisessa merkityksessä ja velvollisuus aineellisessa merkityksessä vaatii hallintoviranomaisten puolelta erityisen toimenpiteen, jolla tämä oikeus tai velvollisuus tehdään toteutettavaksi,¹¹ samaten myös vaalioikeus voimassaolevan oikeutemme mukaan edellyttää erityisen hallintotoimen, jolla tosiasiallisesti olemassaoleva oikeus tehdään käytettäväksi.

Toteamismenettely.

1. Kun siirrymme nyt tutustumaan siihen menettelyyn, jolla vaalioikeus vaaleja ennen ja vaaleja varten todetaan, joudumme tämän luvun alussa mainitsemamme muodollisen hallinto-oikeuden alueelle ja saamme aluksi tutustua sen oikeudellisen toimen, hallintotoimen, käsitteeseen, jolla aineellisen vaalioikeuden olemassaolo todetaan ja tehdään käytettäväksi.

Jos tahdomme selvittää hallintotoimen käsitteellisen sisällön, joudumme mitä kirjavimman määritelmäpaljouden ja mitä moninaisimpien jaoittelujen keskelle. Yksityiskohtainen syventyminen tähän laajaan aineeseen ei voi kuulua käsilläolevan tutkimuksen puitteisiin. Riittänee, kun orientoitumisen vuoksi luettelemme ne neljä hallintotoimista annettujen määritelmien pääryhmää, jotka *Kormann* merkittävässä tutkimuksessaan »System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte», s. 13 ss., on esittänyt:

1. Hallintotoimi laajimmassa mielessä = jokainen julkisen hallinnon suorittamistoimi, jolloin hallintoon käsitetään kuuluvan sekä lainkäytön että varsinaisen hallinnon ja hallinnon suorittamiseen sisältyvän myöskin passiivisen käyttäytymisen, nimenomaan ilmoitusten vastaanoton. Käsite liittyy tällöin hallintotoimen sanamerkitykseen. Vrt. *G. Jellinek*, Gesetz und Verordnung s. 221: hallintotoimi on jokainen hallinnon toimintailmaus, ja *Stählberg*, Yleinen osa s. 315: hallintotoimet, »joilla hallintoa toimitetaan».

2. Hallintotoimi laajemmassa mielessä saadaan esille, jos edellisen ryhmän ulkopuolelle jätetään yksityisoikeudelliset ja puhtaasti tosiasialliset hallinnon toimet. Jäljelle jäävät ovat hallintotoimia laajemmassa mielessä. Vrt. esim. *Meyer-Dochow*, Verwaltungsrecht I

¹⁰ Vaalioikeus kuuluu tällöin »legalisoi-mispakkoisiin oikeuksiin». *Bühler*, Die subjektiven öffentlichen Rechte s. 251.

¹¹ Vrt. *O. Mayer* I s. 318; *Willgren* s. 296 s. sekä myöskin *Paasikivi*, Lainkäytön kehittämisestä veronkanto- ja finanssikontrolliasioissa s. 1.

s. 14 s.; *Laband* II s. 177 ja 188; *Dantscher von Kollesberg*, Die politischen Rechte III s. 72; *Erich* II s. 283 s.; *Willgren* s. 84.

3. Hallintotoimi ahtaamassa mielessä taas saadaan, kun edellisestä ryhmästä erotetaan oikeustoimiset hallintotoimet, s. o. kun ulkopuolelle jätetään sellaiset hallinnon toimet, joihin liittyy oikeudellinen vaikutus toimivan tahdosta riippumatta. Vrt. *Kormann*, System s. 27.

4. Hallintotoimi ahtaimmassa mielessä on hallintotoimi ahtaamassa mielessä vähennettynä kaikilla niillä oikeustoimilla, jotka eivät ole lähtöisin varsinaisista hallintoviranomaisista vaan oikeusviranomaisista. Vrt. *O. Mayer* I s. 93: »ein der Verwaltung zugehöriger obrigkeitlicher Ausspruch, der dem Untertanen im Einzelfall bestimmt, was für ihn Rechtens sein soll.»

Käsitämme hallintotoimeksi jokaisen yksityistapausta varten annetun esivallallisen tahdonilmauksen hallinnon piirissä.¹² Määritelmä eroaa *O. Mayerin* edelläjäljennetyistä määritelmästä siinä, että myöskin muut esivallalliset hallinnon piirissä ilmenevät tahdonilmaukset kuin ratkaisut (*Urteile*) voivat kuulua hallintotoimien joukkoon.

Yhtä kirjavan kuvan kuin tarjoavat hallintotoimen määritelmät, tarjoavat myöskin hallintotoimien keskuudessa suoritettut jaot.¹³ Tyydymme tässä tarkastelemaan ainoastaan hallintotoimien sisällön perusteella tehtyä jakoa ja siinäkin ainoastaan sitä eroa, mikä on perustavien eli konstitutiivisten ja vahvistavien eli deklaratooristen hallintotoimien välillä, koska nämä hallintotoimet tulevat esille kunnallisessa vaalioikeudessa.

2. Kun tarkastellaan jotakin oikeudellisesti merkityksellistä toimenpidettä sen aikaansaaman vaikutuksen¹⁴ kannalta, voidaan panna merkille, että toimenpide

j o k o vahvistaa sen tilan, joka oli olemassa ennen vaikuttavan syyn esiintymistä,

t a i k k a aiheuttaa siinä muutoksen.¹⁵

¹² *Walter Jellinek*, Verwaltungsrecht s. 239.

¹³ Ks. *Kormann*, System s. 62 ss.; *Walter Jellinek*, m. t. s. 239 ss.; *Willgren* s. 84 ss.; *Erich* II s. 284 ss.

¹⁴ Vrt. mm. *Honkasalo*, Vahvistuskanne-oikeudesta s. 83: »... tuomion sisältö on määrättävä sen asiallisen vaikutuksen mukaan, mikä tuomiolla lainsäätäjän tahdon mukaan on prosessin esineeseen».

¹⁵ *Honkasalo*, m. t. s. 83 s.: »... vaikutuksen määrittämiseksi on tarkastettava sen oikeussuhteen tilaa, joka muodostaa prosessin esineen, ennen ja jälkeen tuomion». Vrt. myös *Kaila*, Lakimies 1925 s. 81.

Siviiliprosessioikeudessa yleisesti hyväksytty tuomioiden jako suoritus-, vahvistus-

Milloin oikeudellisella toimella on vahvistettu olemassaoleva tila, on esillä deklaratoorinen toimi, sillä sen sisältö supistuu olemassaolevan tilan deklarointiin. Silloin kun oikeudellisella toimella taas aikaansaadaan oikeustilassa todellinen muutos, on kyseessä konstitutiivinen toimi, jonka kautta tulee konstituoiduksi jokin oikeussuhde, joka ei ole sitä ennen ollut olemassa.¹⁶ Deklaratoorinen oikeustoimi vahvistaa, todentaa, konstatoi olemassaolevan oikeussuhteen, joka oli sama ennen oikeustointa kuin se on sen jälkeenkin, kun taas konstitutiivinen oikeustoimi joko muuttaa olemassaolevan oikeussuhteen taikka luo kokonaan uuden oikeussuhteen tahi tekee pelkästä tosiasiallisesta suhteesta tai tilanteesta oikeussuhteen.¹⁷ Deklaratoorisen ja konstitutiivisen oikeustoimen välisen eron selvittämiseksi saadaan valaistusta siitä suhteesta, missä nämä toimet ovat oikeusjärjestykseen. Deklaratoorisessa toimessa on oikeusjärjestys oikeussuhteiden synnyn, häviön ja muuttumisen aiheuttaja, kun taas oikeustoimi sen ainoastaan todentaa, deklaroii. Konstitutiivisessa toimessa ovat niin hyvin oikeusjärjestys kuin myös konstitutiivinen

ja konstitutiivisiin tuomioihin (Ks. mm. *Wrede*, Finlands gällande civilprocessrätt I s. 234 ss.; *Granfellt*, Finlands civilprocessrätt s. 50; *Honkasalo*, m. t. s. 81 s.; *Palme*, Om civilprocessens begrepp och avgränsning från den frivilliga rättsvården s. 134 s.) myöskin perustuu tähän oikeudellisen toimenpiteen kahtalaiseen vaikutukseen. Suoritus-tuomiostakin on näet todettava, että siihen kuuluu perustavaa laatua olevana osana prosessin esineenä olevan oikeussuhteen olemassaolon vahvistaminen, onpa varsin laajalle levinnyt se mielipide, että vahvistustuomion sisältö suorastaan rajoittuisi vain tähän vahvistamiseen. (Ks. siitä *Honkasalo*, m. t. s. 87 erit. aliv. 32.) Vaikkapa hyväksymmekin sen käsityksen, jonka mukaan suoritusuomiossa on vahvistamisen ohella tuomion täytäntöönpanokelpoiseksi tekevä suorituskäsky (näin mm. *Wrede*, m. t. I s. 234; *Granfellt*, m. t. s. 50; *Honkasalo*, m. t. s. 90 ja aliv. 44 mainittu kirjallisuus; *Palme*, m. t. s. 140), on tämän käskyn perusteena oikeuden suorittama vahvistus ennen tuomiota olemassaolevaksi edellytetystä oikeussuhteesta. Jos tämä vahvistus on positiivinen, ei se merkitse sitä, että tuomio olisi luonut oikeussuhteen, vaan tuomio on oikeussuhteen olemassaolon deklaroinut. Jos se taas on negatiivinen, on asianlaita vastaavasti siten, että oikeussuhteen olemassaolo ennen tuomiota kielletään eikä kieltoa tuomiolla lakkauteta. Näin ollen kuuluu siis suoritusuomio samaten kuin vahvistustuomiokin ennen oikeudellisen toimen suorittamista olevan tilan vahvistavien toimenpiteiden joukkoon, vaikka niiden välillä voidaan tehdä sekä muodollinen että sisällöllinen ero (Ks. mm. *Honkasalo*, m. t. s. 90).

¹⁶ Näin mm. *Wrede*, Finlands gällande civilprocessrätt I s. 233 s.; *Granfellt*, J.F.T. 1919 s. 4; *Palme*, m. t. s. 142: »En konstitutiv dom innehåller sålunda alltid en förordnande, som direkt åstadkommer en rättsändring och tillfredställer därigenom parter rättskyddsbehov». Vrt. myöskin *Kaila*, Siviilioikeudellisen ennakkoturvaamisenmettelyn käsite, kehitys ja pääperiaatteet roomalaisessa oikeudessa s. 116.

¹⁷ *Weyr*, Österreichische Zeitschrift 1918 s. 498.

toimi itse oikeussuhteen synnyn, häviön ja muuttumisen aiheuttajia, joten ne tavallaan kilpailevat keskenään.¹⁸

3. Se yleinen oikeustointen jako, joka edellä on tehty konstitutiivisten ja deklaratooristen vaikutusten perusteella, soveltuu myöskin hallintotoimiin.¹⁹ Kun tästä jaosta pidetään kiinni, silloin voidaan todeta, että konstitutiivisen hallintotoimen sisältönä on sellaisen oikeussuhteen perustaminen, jota ei aikaisemmin ole ollut, s.o. joko uuden oikeussuhteen perustaminen taikka entisen oikeussuhteen muuttaminen tai lakkauttaminen. Samaten kuin konstitutiivinen tuomioakin yleensä,²⁰ alkaa konstitutiivinen hallintotoimikin vaikutuksensa antamishetkestä, *ex nunc*.²¹

Mainitsimme edellä (s. 120), että vaalimenettely kokonaisuudeksi käsitettynä on konstitutiivinen hallintotoimi. Sen selvityksen nojalla, jonka nyt olemme antaneet konstitutiivisista hallintotoimista, tietäisi vaali siis sellaisen oikeussuhteen perustamista, jota ei aikaisemmin ole ollut olemassa. Vaalissa onkin näin asianlaita. Henkilön valituksi julistamisella perustetaan uusi oikeussuhde, joka on uusi, vaikkapa esim. sama henkilö olisi ollut edellisenkin vaalikauden samassa suhteessa.

Deklaratoorinen hallintotoimi sitä vastoin ei luo mitään uutta oikeussuhdetta, vaan ainoastaan esivallallisesti vahvistaa jonkin jo ennestään olemassaolevan oikeussuhteen.²² Kun siis kysymyksessä on olemassaolevan oikeussuhteen todentaminen, on luonnollista, että deklaratoorisen hallintotoimen oikeusvaikutus yleensä lasketaan alkavaksi oikeussuhteen tosiasiallisesta syntymishetkestä, siis *ex tunc*.²³

Ennen vaalioikeuden käyttämistä vaaliluetteloön merkitsemisellä suoritettava vaalioikeuden todentaminen on deklaratoorinen hallintotoimi,²⁴ jolla olemassaoleva oikeussuhde vahvistetaan ja sen sisältönä

¹⁸ Weyr, m. t. s. 493.

¹⁹ Vrt. *Walter Jellinek*, *Verwaltungsrecht* s. 246.

²⁰ *Honkasalo*, m. t. s. 98.

²¹ *Herrnritt*, *Verwaltungsrecht* s. 273.

²² *Walter Jellinek*, m. t. s. 252; *Herrnritt*, m. t. s. 275 s.

²³ *Herrnritt*, m. t. s. 276, *Österreichisches Verwaltungsrecht* s. 29.

²⁴ Vrt. *Kormann*, *System* s. 130; *Herrnritt*, *Verwaltungsrecht* s. 275; *Walter Jellinek*, *Verwaltungsrecht* s. 240 s., *Der fehlerhafte Staatsakt und seine Wirkungen* s. 106; *Seydel-Piloly* I s. 257 aliv. 18; *Adamowich*, *Grundriss des österreichischen Staatsrechtes* s. 271.— Kun kysymyksessä on julkisoikeudellinen oikeussuhde, ei vaalioikeuden todentaminen voi kuulua vapaaehtoiseen oikeudenhoitoon, vaan se on hallintoa. Ks. mm. *Wrede*, m. t. I s. 33; *Granfelt*, m. t. s. 5 ss.; *Meyer-Dochow* I s. 15. Periaatteellisesti toisella kannalla on

oleva vaalioikeus sillä tavoin tehdään käytettäväksi, koska juuri tällainen vaalioikeuden virallinen ennakkototeaminen on asetettu sen käyttämisen ehdoksi. Vaaliluetteloon vaalioikeutettuna merkityksi tuleminen ei luo eikä perusta henkilölle vaalioikeutta,²⁵ vaan olemassaoleva vaalioikeus on vain tullut todetuksi ja rekisteriin merkityksi tulevia vaaleja varten. Vaaliluettelon laatiminen on näin ollen deklaratoorinen hallintotoimi, joka ei konstituoi vaalioikeutta, vaan teknillisenä aputoimenpiteenä vaalien suorittamista varten määrää ne henkilöt, jotka saavat vaaleihin ottaa osaa. Vaaliluettelon alkuperäinen ja varsinainen tarkoitus on ollut saada vaalien toimeenpaneminen niin järjestetyksi, että henkilöt, jotka voimassa olevien säännösten mukaan eivät ole oikeutettuja vaaleihin osaaottamaan, eivät saa äänestää.²⁶ Tätä ei kuitenkaan voida saavuttaa muutoin kuin siten, että vaaliluetteloon otetaan kaikki ne, joilla on vaalioikeus.²⁷ Vaaliluettelon oikeusluonteeseen palaamme vielä tuonnempana.

4. Olemme edellä nimittäneet henkilöä, joka täyttää vaalioikeuden saamiselle asetetut ehdot, ja jossa siis yhtyvät yleisten vaalioikeusedellytysten olemassaolo ja menetysperusteiden poissaolo, aineellisesti vaalioikeutetuksi.²⁸ Siitä erotukseksi nimitämme henkilöä, jonka vaalioikeus on todettu vaaliluettelossa, muodollisesti vaalioikeutetuksi.²⁹ Aineellinen vaalioikeus on teoreettisesti katsoen

Kaila, Lakimies 1925 s. 83 s., jonka mukaan ennakkoturvaamismenettelyn (vapaaehtoinen oikeudenhoito) piiriin kuuluvat paitsi yksityiset myöskin julkiset oikeussuhteet, ja jonka mukaan mm. vaalioikeuksien rekisteröiminen on julkisoikeudellista hallinnollista ennakkoturvaamismenettelyä. Vrt. *Laband* II s. 179 aliv. 2: vapaaehtoisen oikeudenhoidon toimet ovat säännönmukaisesti hallintoa.

²⁵ *Friedrichs*, Der Allgemeine Teil des Rechts s. 289.

²⁶ Vrt. *Jellinek*, Schriften und Reden II s. 214; *Cahn*, Stengel-Fleischmann Wörterbuch III s. 857; *Freund*, Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika s. 79.

²⁷ Vrt. O.V.G. XIX s. 22: »Denn diese Liste hat nur den Zweck, den Kreis der stimmfähigen Bürger festzustellen.«

²⁸ Vaalioikeudesta käytetään myöskin nimitystä aktiivinen vaalioikeus. Se on johdettu siitä, että vaalikelpoisuutta on nimitetty passiiviseksi vaalioikeudeksi. Ks. siitä mm. *O. Mayer*, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen s. 131 aliv. 5 ja *Erich* I 280.

²⁹ Eron aineellisen vaalioikeuden ja muodollisen vaalioikeuden välillä teki ensimmäiseksi *Seydel*, Bayerisches Staatsrecht (1 p.) s. 414. *Seydel* nimitti aineellisen vaalioikeuden »Wahlfähigkeitiksi« ja muodollisen vaalioikeuden »Wahlberechtigungiksi«. Kuten näistä nimityksistä jo huomataan, *Seydel* tunnusti vaalioikeudeksi ainoastaan muodollisen vaalioikeuden, kun taas aineellinen vaalioikeus hänelle oli pelkkä kelpoisuus, persoonallinen ominaisuus, joka antoi mahdollisuuden valita: (Inhimillistä erehtyväisyyttä todistavana pienenä huomiona voidaan mainita, että *Seydel* itse sotkee

abstraktinen, kulloinkin käsilläolevista vaaleista riippumaton oikeus, jonka nojalla henkilöllä on oikeus tulla merkityksi vaalioikeutettuna vaaliluetteloon.³⁰ Muodollinen vaalioikeus taas on konkreettinen, määrättyyn tai määrättynä ajanjaksona suoritettaviin vaaleihin suuntautuva henkilön oikeus ottaa osaa tähän vaaliin.

Se, mitä edellä on sanottu aineellisesta vaalioikeudesta ja deklaratoorisella hallintotoimella todetusta vaalioikeudesta eli muodollisesta vaalioikeudesta, pitää paikkansa kunnallisen vaalioikeuden suhteen Suomen oikeudessa. Kunnallisessa vaalioikeudessa (aineellisessa merkityksessä) on esillä niiden yleisten edellytysten läsnä- ja menetysperusteiden poissaolo, joista edellisessä luvussa on yksityiskohtaisesti tehty selkoa, mutta kunnallisen vaalioikeuden käyttäminen, siis osanotto kunnalliseen kansanvaaliin, on tehty riippuvaiseksi ennen vaalia suoritettavasta vaalioikeuden toteamisesta. Tämä tapahtuu kunnallisvaalien vaaliluettelon laatimisella. Vaaliluetteloon vaalioikeutettuna merkitty on oikeutettu ottamaan osaa siihen kunnalliseen vaaliin, jota varten vaaliluettelo on laadittu, s. o. hän on vaalioikeutettu muodollisessa merkityksessä. Kunnallisvaalien vaaliluettelon valmistaminen on näin ollen deklaratoorinen hallintotoimi, jolla vaaliviranomaisia sitovalla tavalla määrätään vaaliin oikeutetut henkilöt, niiden henkilöiden kokonaisuus, jotka ovat oikeutettuja vaalioikeutensa käyttämiseen.

»Wahlfähigkeit« ja »Wahlberechtigung«. Sivulla 363 hän näet lausuu: »Der Wahlberechtigte kann den Eintrag in die Liste fordern.« Saman kirjan myöhemmässä painoksessa vuodelta 1913 kuuluu tämä lause s. 255: »Der Wahlfähige kann den Eintrag in die Liste fordern.«) *Seydel-Piloly* I s. 251: »Unter Wahlfähigkeit ist diejenige persönliche Beschaffenheit zu verstehen, welche die Möglichkeit gibt, wahlberechtigt zu sein. Die Wahlberechtigung ist die Befugnis zur Teilnahme an einer bestimmten Wahl.«

Seydelin jaon ovat hyväksyneet mm. *Jellinek*, System s. 164; *Kaisenberg*, Politisches Handwörterbuch Jagow-Herre 2 Bd s. 930; *Düllweiler*, Das Stimmrecht in der Schweiz s. 8; *Arndt*, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches s. 117; *König*, AföR XVII s. 37 ja 42; *Bornhak*, Preussisches Staatsrecht I s. 410 ss.; *Frensdorff*, Festgabe für Rudolf von Ihering s. 139; *Weber-von Suttner*, Bayerische Gemeindeordnung s. 280 ss.

Eron kieltävät mm. *Wittmayer*, m. t. s. 177; *Staub*, Das Stimmregister im schweizerischen Recht s. 4 aliv. 1.

Bühler, m. t. s. 251 aliv. 369, pitää eroa merkityksettömänä.

³⁰ *Kelsen*, Hauptprobleme s. 680 aliv. 1, katsoo, että henkilöllä ei ole subjektiivista julkista oikeutta tulla otetuksi vaaliluetteloon, koska sitä koskeva muistutus on juridisesti irrelevantti. Vrt. *Erich*, Lakimies 1909 s. 223, joka katsoo, että siellä, missä vaaliluettelot laativalla kunnallisella viranomaisella on oikaisuvaatimusten johdosta ehdoton ja lopullinen ratkaisuvallta, ovat tälle viranomaiselle esitetyt vaatimukset vaaliluettelon oikaisemisesta vain ilmoituksia, eikä oikaisua vaativalla henkilöllä ole subjektiivista oikeutta.

5. Vaaliluettelon laatiminen on vaalin valmistava toimenpide.

Vaaliluettelot ovat joko pysyväisiä taikka tilapäisiä. Pysyvät vaaliluettelot valmistetaan joko siten, että ne määrättyjen ajanjaksojen jälkeen, vuosittain taikka puolivuositain, laaditaan, asetetaan tarkastettavaksi ja vahvistetaan seuraavaan tarkastukseen saakka voimassaoleviksi, taikka ne ovat pysyväisesti kunnossa siten, että vaaliviranomaiset viran puolesta pitävät vaaliluettelon toisioitteen tasalla ja tekevät niihin tarpeelliset muutokset vaalioikeuden saavuttaneiden taikka niiden menettäneiden kohdalla. Kuitenkin asetetaan tällaisetkin viran puolesta jatkuvasti täydennetyt vaaliluettelot ennen kutakin vaalia lyhyehköksi ajaksi tarkastettavaksi. Tilapäinen eli paremminkin sanottuna ei-pysyväinen vaaliluettelo taas valmistetaan erikseen kutakin vaalitoimitusta varten, niin että se lakkaa olemasta voimassa vaalin tultua suoritetuksi. Kuitenkin voidaan saman vaaliluettelon mukaan suorittaa myöskin uusintavaalit tai määrätyn ajanjakson kuluessa tapahtuvat jälkivaalit.³¹ Pysyvät vaaliluettelot ovat valtiollisissa vaaleissa yleisemmin käytännössä.³²

6. Paikallishallintomme aikaisimmissa vaiheissa, jolloin jokainen vapaa mies kärkeillä otti osaa päätösten tekoon, on osanotto-oikeuden toteaminen ilmeisestikin ollut henkilökohtaisen tuntemuksen varassa. Kunnallishallinnon järjestettyä suoritettiin äänestys kaupungeissa verotusluettelon perusteella,³³ kun taas maalla näyttää äänestyksen pohjana olleen manttaaliluettelo.³⁴

Se sidonnaisuus, jossa kunnallinen vaalioikeus oli kunnallisesta verovelvollisuudesta, tulee esille myöskin siinä menettelyssä, joka vuoden 1865 mka:ssa oli vahvistettu kunnallisen ääniluettelon laatimisessa. Sanotun asetuksen 57 §:n 2 momentin mukaan »se luettelo, joka on kuntaverojen velkomisen ja ylöskannon perustuksena, pysyy myöskin, noudattamalla mitä 9 ja 10 §:ssä on säädetty, kunnan

³¹ *Georg Meyer*, m. t. s. 687 ja 705 s.; *Staub*, m. t. s. 48 ss.; *Braunias*, m. t. II s. 140 s.; *Wallengren*, Valrättsproblem s. 350 s.; Entwurf des neuen ungarischen Wahlrechtsgesetzes 84 §; *Seydel-Piloly* I s. 595.

³² Tilapäiset vaaliluettelot ovat käytännössä mm. Sveitsissä, Saksassa, Itävallassa, Norjassa. Ks. *Braunias*, m. t. II s. 144. Suomessa oli valtiollisissa vaaleissa vuoden 1906 vaalilain mukaan pysyvät vaaliluettelot. Vuoden 1935 edustajanvaaleista annetun lain mukaan on valtiolisten vaaliemme vaaliluettelot katsottava ei-pysyväisiksi.

³³ *Nordström*, Skildring af municipal-författningen i Finland s. 50.

³⁴ Ks. asetus papinvaaleista maalla (5/6 1739), osittain jäljennetty edellä s. 140 s.

ääntö-listana ja valmistetaan kaksinaisena, joista toinen kappale naulataan pitäjän tupaan tahi muuhun sopivaan paikkaan ja toinen pidetään kunnallislautakunnan tykönä tallessa». Muistutukset ääniluetteloä vastaan saatiin esittää mka 62 ja 18 §:n nojalla joulukuussa pidettävässä varsinaisessa kuntakokouksessa. Periaatteessa samana pysyy ääniluettelon laatiminen vuoden 1898 mka:ssa, jonka 83 §:n 2 momentissa säädettiin seuraavaa: »Tätä luetteloa, joka on kunnallisverojen maksunpanon perusteena, käytetään myös kunnan ääniluettelonä sinä vuonna sekä seuraavanakin, kunnes uusi luettelo saadaan; jonka tähden siihen on eri särekkeeseen kullekin äänivaltaiselle merkittävä se ääniluku, mikä hänelle tulee pantujen veroäyrien perusteella, sekä maan tai teollisuuslaitoksen haltijalle se ääniluku, mikä hänelle tulee hallussaan olevan manttaalin perusteella, jota paitsi luettelossa on mainittava, onko esteitä äänivallan käyttämiseen.» Tämä säännös on edelleenkin voimassa ainoastaan manttaaliin pantua maata koskevia asioita käsittelevän kuntakokouksen ääniluettelon laatimisesta.

Varsinaisen itsenäisen kunnallisen vaaliluettelon toi kunnallisoikeutemme vuoden 1873 kka. Sanotun asetuksen 14 §:n mukaan tuli maistraatin niistä kunnan jäsenistä, jotka ovat raastuvankokouksessa äänioikeutettuja, tehdä vuosittain ääniluettelo, »joka ilmoittaa ääntövaltaisen nimen ja asunnon sekä ääniluvun, joka itsekullakin on, hänelle laskettujen veroäyrien johdosta». Ääniluetteloon tuli myöskin merkitä, milloin henkilö voimassaolevien perusteiden mukaan on menettänyt äänioikeutensa. Ääniluettelo piti kka 15 §:n mukaan ennen jokaista raastuvankokousta olla vähintään 8 päivää julkisesti tarkastettavana ja muistutukset ääniluetteloä vastaan piti esittää raastuvankokouksessa ennen asioiden käsittelyä ja maistraatin tuli heti muistutusten johdosta antaa päätöksensä sekä tehdä hyväksytyjen muistutusten johdosta ääniluetteloon niistä aiheutuvat korjaukset.

Kun vuoden 1917 kunnallislaiissa kuntakokoukset ja raastuvankokoukset lopetettiin, ainoastaan manttaaliin pantua maata koskevia asioita käsittelevää kuntakokousta maalla ja pormestarin ehdottamista sekä neuvosmiesten ja maistraatinsihteerin valitsemista käsittelevää raastuvankokousta kaupungissa lukuunottamatta, ja niiden asiat siirrettiin yleisellä vaalilla asetettavalle kunnan päättävälle toimielimelle, kunnanvaltuustolle, oli tarpeellista kokonaan uudistaa myöskin vaaliluettelon laatimista koskevat säännökset.

7. Voimassaolevan kunnallislainsäädäntömme mukaan laaditaan kunnallinen vaaliluettelo meillä kutakin varsinaista vaalia varten erikseen. Kun varsinaiset kunnallisvaalit mkl. 8 ja kkl. 9 §:n mukaan, sellaisina kuin sanotut lainkohdat ovat helmikuun 21 päivänä 1925 annetussa laissa, toimitetaan joka kolmas vuosi, on vaaliluettelotkin tehtävä joka kolmas vuosi.³⁵

Kun kunnallinen vaaliluettelomme laaditaan kutakin varsinaista vaalia varten erikseen, on se luonteeltaan tilapäinen elikkä ei-pysyväinen. Tätä johtopäätöstä vastaan näyttäisi kuitenkin puhuvan kaksi kunnallisessa vaalilaissamme olevaa erikoissäännöstä, jonka vuoksi meidän on kiinnitettävä seuraavassa niihin huomiota. Nämä säännökset tavataan kvl. 45 §:n 1 ja 2 momentissa.

Kvl. 45 §:n 1 momentissa säädetään, että jos kunnallisvaalista tehty valitus hyväksytään, ja uusi vaali määrätään toimitettavaksi, tulee keskuslautakunnan viipymättä ryhtyä uuden vaalin toimeenpanemiseen, ja on vaalissa käytettävä »silloin voimassa olevaa vaaliluetteloa». Kvl. 45 §:n 2 momentissa taas säädetään, että täydennysvaalissa, joka toimitetaan valtioneuvoston määräyksestä valtuutettujen lukumäärän syystä tai toisesta siinä määrässä vähennyttyä, ettei se nouse kolmeenneljännekseen heidän määräluvustaan, on käytettävä »silloin voimassa olevaa vaaliluetteloa». Näissä lainkohdissa käytetty sanontatapa »voimassa olevasta vaaliluettelosta» ei kuitenkaan tarkoita sitä, että lainsäätäjä olisi tahtonut selittää kunnalliset vaaliluettelot pysyväisiksi, s.o. sellaisiksi, jotka seuraavien vaaliluettelojen vahvistamiseen saakka laillisella pätevyydellä osoittavat, ketkä henkilöt ovat aineellisen vaalioikeutensa perusteella vaalioikeutettuja muodollisessa merkityksessä. Kun kunnalliset vaaliluettelot meillä laaditaan vuoden 1925 jälkeen ainoastaan joka kolmas vuosi, seuraa siitä, että ne ovat ainoastaan joka kolmas vuosi, siis ainoastaan laatimisvuonna, vaalioikeuden aineellisesta sisällöstä annettujen säännösten mukaisia. Kahtena seuraavana vuonna puutuu vaaliluetteloista niinä vuosina vaalioikeusiän saavuttaneet henkilöt, ja ne ovat muussakin suhteessa vanhentuneet. Tämä on vastoin pysyväisten vaaliluettelojen luonnetta. Sitä paitsi kvl. 45 §:ssä oleva sanonta »voimassa olevasta vaaliluettelosta» ei poikkea sen käsityksen pohjalta, jonka mukaan vaaliluettelomme ovat luonteeltaan ei-pysyväisiä. Jos nimittäin vaali kumotaan ja uusi määrätään toimitettavaksi, käytetään uudessa vaalissa todella »voimassa olevaa vaali-

³⁵ Kvl. 4 §, verr. kvl. 3 §:ään.

luetteloa», s.o. kumotussa vaalissa voimassaollutta vaaliluetteloa. Tämä on yhteydessä sen seikan kanssa, että kun sitä varsinaista vaalia, joka oli lain mukaan säädettyä aikana toimitettu, ei siinä sattuneiden virheellisyyksien vuoksi ollut katsottu lailliseksi, ei kumotuksi tulleen sijasta toimitettava uusi vaali ole itsenäinen varsinainen vaali, vaan tosiasiassa sama varsinainen vaali, joka jo aikaisemmin oli toimitettu, mutta laittomana kumottu. Tämän mukaisesti on uuden vaalin toimittaminen samojen vaaliviranomaisten asiana, jotka olivat toimessa kumotun vaalin aikana,³⁶ ja uudessa vaalissa käytetään samaa vaaliluetteloa kuin kumotussakin. Samaten on asianlaita siinäkin tapauksessa, josta kvl. 45 §:n 2 mom. sisältää säännöksen: valtuutettujen lukumäärän vähettyä toimitettavassa täydennysvaalissa. Silloinkin on kysymys edellisten vaalien täydentämisestä, ja silloin se voimassa oleva vaaliluettelo, jota kvl. 45 §:n 2 momentin mukaan on siinä käytettävä, on edellisten vaalien vaaliluettelo, josta puuttuvat myöhemmin vaalioikeutensa saaneet, mutta jossa ovat vielä jäljellä myöhemmin vaalioikeutensa kunnassa menettäneet.

Poikkeava menettely on vallalla siinä tapauksessa, että vaalit on kumottu jonkin vaaliluettelon valmistamisessa tapahtuneen huomattavan virheellisyyden vuoksi, mistä tulee myöhemmin puhe. Sellaisessa tapauksessa on uusia vaaleja varten laadittava myöskin uudet vaaliluettelot, mutta nämä uudet vaaliluettelot ovat silloin »voimassa oleva vaaliluettelo».³⁷

Kvl. 49 §:ssä, verr. jaoituslain 19 §:ään, noudatettavaksi säädetty menettely, kun uudessa kunnassa on valtuutettuja ensimmäisen kerran valittava, osoittaa myöskin, että kunnalliset vaaliluettelomme eivät ole tarkoitettu pysyväisiksi, vaan ne on laadittu kutakin vaalia varten erikseen. Kun uudessa kunnassa taikka jaoituslain 16 §:n 2 momentin nojalla valtioneuvoston määräyksestä jaoituksen muutoksen kohdanneessa kunnassa taikka taajaväkisessä maalaisyhdyskunnassa on toimitettava kunnallisvaalit kesken muissa kunnissa voimassaolevaa kolmivuotiskautta, on vaalia varten valmistettava vaaliluettelot vaalivuoden olosuhteitten mukaan. Jos vaaliluettelomme olisivat pysyväiset, olisi vaalissa noudatettava tietenkin uuden kunnan tai jaoituksen muutoksen kohdanneen kunnan tahi taaja-

³⁶ Ks. kvl. 3 §:n 1 mom., verr. mkl. 20 §:n 1 mom. 3 kohtaan.

³⁷ Ks. KHO 1925 I 9, jossa asianomaiset kunnallisviranomaiset, sitten kuin kunnallisvaali oli kumottu siksi, että vaaliluettelojen tarkastettavana esilläolosta ei ollut laillisesti ilmoitettu, on velvoitettu ryhtymään lain mukaisiin toimenpiteisiin vaaliluettelojen uudelleen tarkastettavaksi asettamiseksi. Ks. jäljempänä s. 236 s. ja 275 ss.

väkisen yhdyskunnan alueella edellisessä vaalissa voimassaollutta vaaliluetteloa.

Lopuksi on syytä viitata erääseen poikkeuksellisissa oloissa tapahtuneeseen menettelyyn, joka suoritettiin sillä tavalla kuin kunnallisten vaaliluettelojemme ei-pysyväinen luonne edellytti. Kun heinäkuun 31 päivänä 1930 annetulla lailla kaikkien kunnanvaltuutettujen ja muiden kunnallisten luottamus- ja toimihenkilöiden toimikausi oli määrätty loppumaan vuoden 1930 lopussa ja uusien valtuutettujen vaali säädetty toimitettavaksi vuoden 1930 joulukuussa, määrättiin kunnallisen vaalilain muuttamisesta heinäkuun 31 päivänä 1930 annetun lain voimaantulosäännöksessä, että näitä vaaleja varten, joissa oli noudatettavana samat vaalioikeussäännökset kuin edellisessä vaalissa, tulee valita uudet vaaliviranomaiset ja tehdä uudet vaaliluettelot.

Kunnalliset vaaliluettelomme ovat siis luonteeltaan ei-pysyväisiä. Se merkitsee sitä, että kun kunnallinen vaalioikeus aineellisessa merkityksessä on yleinen, aikaan rajoittamaton oikeus, rajoittuu vaaliluettelolla todettu kunnallinen vaalioikeus muodollisessa merkityksessä ainoastaan siihen vaaliin, jota varten vaaliluettelo on tehty.

8. Kunnan alue muodostaa kunnallisvaaleissa kokonaisuuden siinä mielessä, että vaalin tulos määrätään kaikkien kunnassa annettujen äänien perusteella. Yksinkertaisin muoto kunnallisvaalien toimittamisessa tavataan siellä, missä vaali suoritetaan yhdessä ainoassa vaalipaikassa, s. o. kaikkien kunnan vaalioikeutettujen tulee saapua samaan vaalipaikkaan voidakseen ottaa vaaliin osaa. Tällainen järjestely ei käytännössä ole kuitenkaan mahdollinen muualla kuin ainoastaan pienissä kunnissa, jonka vuoksi kunta kvl. 2 §:n mukaan tulee määrätyissä tapauksissa jakaa äänestyksen toimittamista varten äänestysalueisiin. Sanotun lainkohdan mukaan on äänestysalueisiin jakamisessa noudatettava samoja perusteita kuin valtiopäiville toimitettavaa edustajain vaalia varten. Tässä suhteessa on voimassa edustajanvaaleista tammikuun 31 päivänä 1935 annetun lain 3 §:n säännökset, joiden nojalla maalaiskunta, jonka asukasluku on suurempi kuin 1.500, pitää jakaa äänestysalueisiin sellaisen perusteen mukaan, että kunkin alueen asukasluku, jolleivät paikallisolot ole esteenä, on enintään 1.500, ja että alue samalla muodostaa yhtäjaksoisen ja kulkuyhteysolojen mukaan rajoitetun osan kuntaa. Kaupunki ja eri kuntana oleva kauppala, jossa on enemmän kuin 3.000 asukasta, tulee samoin jakaa riittävän useaan äänestysalueeseen.

Tämän lisäksi sisältää sanotun lain 3 § säännöksen, jonka mukaan maalaiskunnan, kaupungin ja kauppalan alue s a a d a - n jakaa äänestysalueisiin, vaikka asianomaisen kunnan asukasluku olisi pienempikin kuin mitä edellä on sanottu. Erikoissäännös äänestysalueisiin jakamisesta on voimassa niitä maalaiskuntia varten, joiden alueella on taajaväkinen maalaisyhdyskunta. Taajaväkistä maalaisyhdyskunnasta toukokuun 22 päivänä 1931 annetun lain 12 §:n 2 momentin mukaan sellaista maalaiskuntaa äänestysalueisiin jaettaessa on otettava huomioon, että yhdyskunta sellaisenaan tulee muodostamaan eri äänestysalueen tai käsittämään kaksi tai useampia kokonaisia äänestysalueita. Niistä perusteista, joiden mukaan maalaiskunnan äänestysalueiden rajoja määrittäessä tulee ottaa huomioon kulkuyhteydet ja alueen yhtäjaksoisuus, ja joita *mutatis mutandis* lienee sovellettava myöskin kaupungeissa ja kauppaloissa, voidaan huomata, kuinka äänestysalueisiin jakamisen tarkoituksena on siltä osalta tehdä mahdolliseksi ja helpottaa kaikkien vaalioikeutettujen osanottoa vaaliin.³⁸

Äänestysalueisiin jaon suorittaa kunnallisvaaleja varten kunnanvaltuusto niinhavin kaupungissa ja maalaiskunnassa kuin kauppalassakin.^{39 40}

Tästä yleisestä säännöstä poikkeava menettely on voimassa seuraavissa tapauksissa:

a) Jaotuslain 22 §:n mukaan on valtuutetut uudessa kunnassa valittava ensi kerran joulukuussa ennen sitä vuotta, jolloin jaotuksen muutos tulee voimaan. Kun jaotuslain 24 §:n 1 momentissa säädetään, että jaotuslain 23 §:n mukaan maaherran määrättävä järjestelytoimikunta maalaiskunnassa ja kauppalassa sekä maistraatti tai kaupunginhallitus kaupungissa on velvollinen ryhtymään muihin valtuutetuille kuuluvien vaalia koskeviin toimiin kuin vaaliviranomaisten valitsemiseen, voidaan tästä tehdä se johtopäätös, että äänestysalueisiin jako uudessa kunnassa on järjestelytoimikunnan tehtävänä, milloin on kysymyksessä uusi maalaiskunta taikka kaup-

³⁸ Vrt. myöskin *Brauchitsch*, Verwaltungsgesetze für Preussen s. 466; *Leyden* s. 37.

³⁹ Kvl. 2 §.

⁴⁰ Vertauksen vuoksi mainittakoon, että valtiollisia vaaleja varten suorittaa kunnan jakamisen äänestysalueisiin maalaiskunnassa kunnallislautakunta, kaupungissa maistraatti ja eri kuntana olevassa kauppalassa kauppalanhallitus. (Laki edustajanvaaleista 3 § 2 mom.) Nämä kunnalliset viranomaiset suorittavat tämän toimeksisaantitehtävänä.

pala, ja väliaikaisen maistraatin taikka kaupunginhallituksen tehtävänä, milloin on kysymyksessä uusi kaupunki.⁴¹

b) Milloin ensimmäistä kertaa toimitettava vaali uudessa taajaväkisessä yhdyskunnassa on suoritettava sellaisena vuonna, jolloin kunnanvaltuutettujen varsinaista vaalia ei toimiteta, täytynee katsoa, että tarpeellisen äänestysalueisiin jaon suorittaa maaherra, joka taajaväkisistä maalaisyhdyskunnista annetun lain 12 §:n 5 momentin nojalla asettaa vaalia varten vaaliviranomaiset. Sama on asianlaita, kun vaali suoritetaan ensimmäistä kertaa taajaväkisessä yhdyskunnassa, joka käsittää osia kahdesta tai useammasta maalaiskunnasta (taajaväkisistä maalaisyhdyskunnista annetun lain 12 §:n 4 mom.).

Kunnallisen jaoituksen muuttaminen ulottaa vaikutuksensa myöskin äänestysaluejakoon. Niissä kunnissa, joiden aluetta seuraavan vuoden alusta lukien tullaan supistamaan taikka laajentamaan ja joissa jaoituksenmuutoksen tapahtumista edeltävän vuoden joulukuussa on toimitettava kunnallisvaalit joko siitä syystä, että kunnallisvaalien toimittamiselle mkl. 8 ja kkl. 9 §:ssä asetettu kolmivuotiskausi maassa sinä vuonna päättyy, taikka siitä syystä, että valtioneuvosto jaoituslain 16 §:n 2 momentin nojalla on määrännyt uudet vaalit toimitettavaksi, on seurattava jaoituslain 17 §:n säännöstä, että »kunnallisen jaoituksen muuttuessa on valtuutettujen vaali, joka tapahtuu muutoksen voimaantulemisen edellisenä vuonna, toimitettava uutta jaoitusta noudattaen». Tästä aiheutuu, että sitä äänestysaluejakoa, joka on ollut alkuperäisessä kunnassa voimassa, ei voida uusissa vaaleissa noudattaa, koska osia äänestysalueista, ehkäpä äänestysalueita kokonaankin, siirtyy seuraavan vuoden alusta kunnasta toiseen. Kun kunnallisten vaaliviranomaisten tulee jaoituslain 19 §:n mukaan ryhtyä tarpeen vaatimiin toimiin, jotta uutta jaoitusta voitaisiin vaaleissa noudattaa, täytyy sen katsoa merkitsevän sitä, että myös muiden kuin varsinaisten vaaliviranomaisten on huolehdittava sellaisista toimenpiteistä, jotka vaalien toimittamista varten uuden jaoituksen mukaan ovat tarpeen. Tällöin tulee ensi kädessä kysymykseen valtuustossa tehtävä äänestys-

⁴¹ Hållfors, Suomen Kunnallislehti 1928 s. 169 s., selostaessaan järjestelytoimikunnan tehtäviä uuden kauppalan perustamisessa, jättää mainitsematta kauppalan jakamisen äänestysalueisiin. Hän ei kuitenkaan voine tarkoittaa, että se kuuluisi niihin »toimenpiteisiin valtuutettujen vaalin toimittamiseksi», joihin järjestelytoimikunnan valitsemain keskus- ja vaalilautakuntien tulee viipymättä ryhtyä. Se olisi vastoin asian luontoa, koska äänestysalueisiin jako on edellytyksenä vaalilautakuntien asettamiselle.

alueisiin jako, jonka on oltava sellainen, että toiseen kuntaan seuraavan vuoden alusta siirtyvät voivat äänestää uuden kuntansa kunnallisvaaleissa niissä esilläolevia ehdokkaita.

Kun äänestys suoritetaan äänestysalueittain vaaliluetteloiden nojalla, tulee vaaliluettelot laatia äänestysalueittain, niinkuin kvl. 4 §:n 1 momentissa on säädetty.

9. Vaaliluetteloiden valmistaminen on kvl. 4 §:n 1 momentin mukaan maalaiskunnissa kuhunkin äänestysalueeseen valittavan vaalilautakunnan⁴² ja kvl. 4 §:n 2 momentin mukaan kaupungissa maistraatin tehtävänä.⁴³ Keskuslautakunnan ja vaalilautakunnat valitsee kunnanvaltuusto kunnan vaalikelpoisista henkilöistä sinä vuonna, jolloin valtuutettujen varsinainen vaali on toimitettava, kesäkuussa pidettävässä kokouksessa, niinkuin kvl. 3 §:n 1 momentissa ja mkl. 20 §:ssä säädetään.⁴⁴ Kvl. 3 §:n 1 momentin mukaan kuuluu keskuslautakuntaan puheenjohtaja ja neljä jäsentä, joista valtuusto määrää yhden varapuheenjohtajaksi, ynnä neljä varajäsentä. Vaalilautakuntaan kuuluu saman lainkohdan mukaan puheenjohtaja ja kaksi jäsentä, joista valtuusto määrää toisen varapuheenjohtajaksi, ynnä kolme varajäsentä.

Suoranaista säännöstä siitä, mikä viranomainen valmistaa kunnalliset vaaliluettelot eri kuntana olevassa kauppalassa, ei ole ole-

⁴² Milloin maalaiskunta muodostaa ainoastaan yhden äänestysalueen, ei erityistä vaalilautakuntaa aseteta, vaan keskuslautakunta suorittaa sille kuuluvat tehtävät.

⁴³ Maistraatista on kkl. 54 §:ssä (9/12 1927) säännös että sen kokoonpanosta, velvollisuuksista ja tehtävistä julkisena viranomaisena sekä tuomioistuimena talous- ja järjestysasioissa olkoon voimassa, mitä siitä erikseen on säädetty. Kysymykseen tulee paitsi pormestarin ehdottamis- sekä neuvosmiesten ja maistraatinsihteerin valitsemisoikeudesta 19/11 1927 annettua sekä pormestarin, neuvosmiesten ja maistraatinsihteerin vaalista samana päivänä annettua ja 10/6 1929 muutettua lakia, ne varhaisemmat säännökset, joita on annettu kaupunkien peruskirjoissa ja kuninkaallisissa päätöksissä sekä senaatin päätöksissä. Ks. mm. Keisarillisen Suomen Senaatin kirje Oulun läänin Kuvernöörille, sisältävä muutettuja määräyksiä Oulun kaupungin Raastuvanoikeuden ja Maistraatin kokoonpanosta ja toiminnasta (23/6 1902). Kun Korkeimmasta oikeudesta 22/7 1918 annetun lain 4 §:n nojalla oikeushallintoa koskevat asiat kuuluvat Korkeimman oikeuden käsiteltäviin, päättää kaupunkien maistraattien kokoonpanosta ja toiminnasta nyttemmin Korkein oikeus. Ks. mm. Korkeimman oikeuden päätökset 24/2 1931, 29/12 1931 ja 22/3 1933, jotka sisältävät määräyksiä Mikkelin, Oulun ja Jyväskylän kaupunkien maistraatin ja raastuvanoikeuden kokoonpanosta ja toiminnasta.

Ks. edelleen komiteanmietintö n:o 15 vuodelta 1923 s. 1 ss.; *Aura*, Suomen Kunnallislehti 1922 s. 68 ss. ja *Harvia*, Suomen Kunnallislehti 1929 s. 1 ss.

⁴⁴ *Willgren* s. 211 esittää virheellisesti, että keskuslautakunta valitsisi vaalilautakunnan kuhunkin äänestysalueeseen.

massa. *Kylömaa*⁴⁵ on esittänyt, että kunnallisten vaaliluetteloiden laatiminen kauppaloissa olisi keskuslautakunnan tai, milloin kauppalalla on jaettu äänestysalueisiin, vaalilautakuntien tehtävänä, perustellen mielipidettään sillä, että kun kvl:n säännökset yleensä koskevat erotuksettomasti kaikkia kuntia, siis sekä kaupunkeja että maalaiskuntia yhtä hyvin kuin kauppaloitakin, täytyy kvl. 4 §:n 2 momentin säännöstä kunnallisten vaaliluetteloiden laatimisesta kaupungeissa maistraatin toimesta pitää poikkeussäännöksenä kvl. 4 §:n 1 momenttiin sisältyvästä yleissäännöksestä, jonka mukaan vaaliluettelot laatii vaalilautakunta. Poikkeussäännöksenä sitä taas on tulkittava ahtaasti eikä siitä sen vuoksi saa tehdä sellaista johtopäätöstä, että kunnallisten vaaliluetteloiden laatiminen kauppalassa kuuluisi kauppalan järjestysoikeudelle, jolla valtioneuvoston kauppaloille vahvistamien järjestysoikeuksien ohjesääntöjen mukaan on kauppalan järjestys- ja talousasioissa ne tehtävät ja velvollisuudet, jotka sellaisissa asioissa kaupungeissa kuuluvat maistraatille.⁴⁶

Jos otamme yksinomaan huomioon kvl. 4 §:n 2 momentin säännöksen, että vaaliluettelon valmistaminen kaupungissa on maistraatin tehtävänä ja siihen yhdistämme eri kuntana oleville kauppaloille vahvistetuissa järjestysoikeuksien ohjesäännöissä olevan järjestysoikeuden toimivaltaa koskevan ylläselostetun yleismääräyksen, veisi se kiistämättömästi sellaiseen johtopäätökseen, että vaaliluetteloiden laatiminen kauppalassa on järjestysoikeuden tehtävänä. Mutta kun kvl. 4 §:n 2 momentin säännöstä *Kylömaan* mainitsemasta syystä täytyy pitää poikkeussäännöksenä kvl. 4 §:n 1 momentissa olevasta yleissäännöksestä, merkitsee se sitä, että kvl. sisältää suoranaisen säännöksen, jonka mukaan vaaliluettelon kauppalassa laatii valtuuston valitsema vaalilautakunta. Tämä lainsäädännös rikkoo ylläselostetun ohjesäännön määräyksen, joten *Kylömaan* esittämää käsitystä on pidettävä oikeana.⁴⁷

⁴⁵ Suomen Kunnallislehti 1934 s. 103.

⁴⁶ Ks. *Kylömaa*, m. t. s. 97.

⁴⁷ Vertauksen vuoksi on tässä yhteydessä syytä mainita, että edustajanvaaleista 31/1 1935 annetun lain 5 §:n 4 momentin mukaan, verr. saman pykälän 1 momenttiin, eri kuntana olevassa kauppalassa on kauppalanhallitus valtiollisten vaalien vaalilautakuntana. Sitä ennen voimassaollessa vuoden 1906 vaalilaissa ei ollut säännöstä, minkä elimen tuli suorittaa kauppalassa vaalilautakunnalle kuuluvat tehtävät valtiollisissa vaaleissa. Käytännössä vallitsikin sen johdosta suuri kirjavuus. Milloin toimi vaalilautakuntana kauppalanhallitus (ks. esim. KHO päätöksiin 3/9 1930 n:o 196—207 liittyvät asiakirjat), milloin sen valitsemat vaalilautakunnat (ks. esim. KHO päätökseen 3/9 1930 n:o 161 liittyvät asiakirjat). *Kylömaa*, m. t. s. 103, lisäksi on esittänyt sen käsityksen, että

Kun taajaväkisen yhdyskunnan valtuutettujen vaali tapahtuu maalaiskunnan kunnanvaltuutettujen vaalin yhteydessä, suoritetaan se kunnanvaltuutettujen vaaleja varten laadittujen vaaliluetteloiden mukaan ja asianomaisten kunnallisten keskus- ja vaalilautakuntien tulee toimia myös yhdyskunnan vaaliviranomaisina.⁴⁸ Milloin yhdyskunnan valtuutettujen vaali on ensimmäistä kertaa toimitettava sellaisena vuonna, jolloin kunnanvaltuutettujen varsinaista vaalia ei toimiteta, samaten kuin aina siinä tapauksessa, kun vaalit ensimmäistä kertaa toimitetaan sellaisessa taajaväkisessä yhdyskunnassa, joka käsittää osia kahdesta tai useammasta maalaiskunnasta, suorittaa vaaliluetteloiden laatimisen maaherran taajaväkisistä maalaisyhdyskunnista annetun lain 12 §:n 5 ja 4 momentin nojalla vaaleja varten asettama keskuslautakunta tai asettamat vaalilautakunnat.

Uudessa kunnassa, milloin se on maalaiskunta tai kauppalala, laatii vaaliluettelot maaherran jaoituslain 23 §:n nojalla määräämän järjestelytoimikunnan valitsevat keskus- tai vaalilautakunnat, niinkuin jaoituslain 24 §:n 2 momentissa on säädetty.

Sen säännöksen nojalla kvl. 4 §:n 2 momentissa, jonka mukaan kunnalliset vaaliluettelot kaupungissa laatii maistraatti, täytyy katsoa, että myös uuden kaupungin vaaliluettelot jaoituslain 22 §:n 1 momentissa tarkoitettua vaalia varten laatii maistraatti, jonka toimintaan ryhtymisestä viimeistään viittä kuukautta ennen jaoituksen muutoksen voimaantulemista maaherran tulee pitää huolta. Siinä tapauksessa, että uutta kaupunkia varten ei olisi asetettu maistraattia, vaan ainoastaan kaupunginhallitus, minkä jaoituslain 23 § ja 24 §:n 1 momentti näyttäisi tekevän mahdolliseksi, on vaaliluetteloiden laatiminen jaoituslain 24 §:n 2 momentin mukaan kaupunginhallituksen valitsemain vaalilautakuntien tehtävänä.

Jaoituslain 17 §:n mukaan tulee kunnallisen jaoituksen muutuksessa valtuutettujen vaali, joka tapahtuu muutoksen voimaantulemisen edellisenä vuonna, toimittaa uutta jaoitusta noudattaen. Olemme jo edellä selostaneet, kuinka äänestysaluejako jaoituksen muutosta koskevista kunnissa on suoritettava. Vaaliluettelot laatii näitä äänestysalueita varten valittavat vaalilautakunnat. Itse laatimisen suhteen on huomattava se ohje, jonka lainvalmistelu-

valtiollisten vaalien vaalilautakunnalle kuuluvat tehtävät kauppalassa olisivat kuuluneet järjestysoikeudelle julkista valtaa omaavana kunnallisena viranomaisena. Kun kysymyksellä on enää ainoastaan teoreettinen merkitys, emme viivy sen tutkimisessa.

⁴⁸ Laki taajaväkisistä maalaisyhdyskunnista 12 § 1 ja 3 mom.

kunta antaa jaoituslain sisältävässä mietinnössään vuodelta 1920 (s. 76): »Lienee sopivinta, että supistetun kunnan vaaliviranomaiset valmistavat myöskin siirtoalueen vaaliluettelon, vastaanottavat sitä vastaan tehdyt muistutukset, antavat näistä päätöksensä jne., sekä sitten luovuttavat laajennetun kunnan vaaliviranomaisille vastaavan osan vaaliluettelosta vaalien toimittamista varten.»

Kun seuraavassa esityksessä teemme selkoa vaalilautakuntien suoritettavasta vaaliluetteloiden laatimisesta, tarkoitetaan samalla myöskin maistraatin vastaavaa toimintaa, mikäli ei erikseen toisin mainita.

10. Kun kiinnitämme huomiota yleisiin vaalioikeusedellytyksiin, niin huomaamme, että niiden joukossa on yksi, joka jo itsessään perustuu virallisesti suoritettuun kansalaisten rekisteröimiseen, nimittäin hengillekirjoitetuksi tuleminen viimeksi toimitetussa henkikirjoituksessa. Tämän vuoksi on luonnollista, että vaaliluettelo, jonka tulee osoittaa äänestysalueen vaalioikeutetut, laaditaan henkikirjoitusasiakirjojen pohjalla.⁴⁹ Kvl. 4 §:n 3 momentin mukaan on asianomaisen henkikirjoittajan lähetettävä sinä vuonna, jona valtuutettujen vaali on toimitettava,⁵⁰ ennen elokuun alkua⁵¹ vaalilautakunnalle säädettyä maksua vastaan⁵² luettelo kaikista kuluvan

⁴⁹ Willgren s. 210 esittää virheellisesti vaalioikeusedellytyksiin kuuluvan, että henkilö »vid senast förrättade mantalskrivning upptagits i kommunens vallängd». Henkikirjoituksessahan ei vaaliluetteleja tehdä.

⁵⁰ Tämä tarkoittaa siis joka kolmas vuosi suoritettavaa vaalia, mutta ei kumotun vaalin sijasta toimitettavaa uutta vaalia. Milloin vaali on toimitettava aluemuutoksen johdosta kesken kolmivuotiskautta, on uudet vaaliluettelot laadittava, ja henkikirjoittaja on velvollinen toimittamaan luettelot henkikirjasta tätä vaalia varten valittaville vaalilautakunnille.

⁵¹ Kun henkikirjoittajan on annettava äänestysalueittain tehty luettelo vaalilautakunnille ennen elokuun alkua, on äänestysalueiden muutoksista tehtävä päätös valtuustossa viimeistään samassa kesäkuun kokouksessa, jossa valitaan vaaliviranomaiset. Tästä päätöksestä, jota kvl. 2 §:n mukaan on valituksesta huolimatta heti noudatettava, voidaan ja tulee valitusajasta riippumatta antaa tieto henkikirjoittajalle. Milloin maaherra, järjestelytoimikunta, maistraatti tai kaupunginhallitus toimittavat äänestysalueiden jaon, on henkikirjoittajalle annettu määräaika otettava huomioon.

⁵² Tämän maksun suuruus on niiden henkilöluetteloiden maksusta, jotka henkikirjoittajan tulee kunnallisten vaaliluetteloiden tekemistä varten toimittaa, elokuun 8 päivänä 1930 annetun asetuksen mukaan 14 penniä kultakin luetteloihin merkityltä henkilönimeltä ja 16 penniä kultakin aakkosellisessa rekisterissä olevalta henkilönimeltä. Aakkosellisen rekisterin toimittaa henkikirjoittaja senaatin joulukuun 13 päivänä 1917 antaman päätöksen nojalla vaalilautakunnille, jolleivät nämä hyvissä ajoissa ilmoita henkikirjoittajalle, että ne eivät niitä halua.

vuoden henkikirjain mukaan äänestysalueella asuvista ⁵³ henkilöistä, jotka ovat täyttäneet 21 vuotta.⁵⁴ Luettelo kirjoitetaan kaavakkeille, jotka valtioneuvosto vahvistaa.⁵⁵ Tämän kaavakkeen mukaan tehdään luettelo samassa järjestyksessä, missä henkikirjoitus henkikirjoitusasetuksen 18 §:n nojalla on suoritettu, nimittäin maalaiskunnissa kylittäin ja numeroittain sekä kaupungeissa kaupunginosittain, kortteleittain ja katunumeroittain. Luettelon tulee sisältää paitsi henkilöiden nimeä, tointa tai ammattia, myöskin syntymävuosi ja merkintä siitä, onko henkilö mies tai nainen.

Saatuaan henkikirjoittajan luettelon vaalilautakunta sen perusteella ⁵⁶ laatii vaaliluettelon. Vaaliluettelo tehdään siihen luetteloon, jonka henkikirjoittaja on lähettänyt ja jossa vahvistetun mallin mukaan ovat, paitsi henkikirjoittajan jo täyttämistä sarakkeita, myöskin sarakkeet: »Tietty syy, jonka vuoksi ei ole vaalioikeutta», »Toimituksen päivämäärä» (4 saraketta) ja »Käyttänyt vaalioikeutta» (samoin 4 saraketta). Vaalilautakunnan tulee vaaliluetteloa laatiesaan olla päätöksenvoivassa kokoonpanossa.⁵⁷ Kun vaalilautakuntaan kuuluu kvl. 3 §:n 1 momentin mukaan puheenjohtaja ja kaksi jäsentä, joista toinen on varapuheenjohtaja, sekä kolme varajäsentä, on vaalilautakunnan vähin päätöksenvoipa kokoonpano puheenjohtaja ja kaksi jäsentä tai varajäsentä tai varapuheenjohtaja ja toinen jäsen ynnä yksi varajäsen tai kaksi varajäsentä.

Vaaliluettelon laatimisesta sisältää kvl. 4 §:n 1 momentti seuraavan ohjeen: »Vaaliluetteloon on otettava sen vuoden henkikirjan mukaan kaikki ne äänestysalueella asuvat kunnan jäsenet, jotka ennen kuluvan vuoden alkua ovat täyttäneet kaksikymmentäyksi vuotta. Jos sellainen syy on tietty, jonka vuoksi jollakulla luetteloon merkityllä henkilöllä ei ole vaalioikeutta, on se merkittävä luetteloon

⁵³ Täsmällisempi sanonta olisi: henkikirjain mukaan äänestysalueella asuneista henkilöistä, koska kyseessä on vuoden alussa henkikirjan mukaan äänestysalueella asuneet henkilöt.

⁵⁴ Kvl. 4 §:n 3 momentissa oleva sanonta 21 vuotta täyttäneistä henkilöistä on sikäli epämääräinen, että se voisi tarkoittaa sekä luettelon laatimisen aikana että vuoden alussa, jonka mukaan henkikirjoitus on toimitettu, täytettyä 21 vuotta. Kun tätä säännöstä verrataan mkl. 9 §:n 1 ja kkl. 10 §:n 1 momenttiin sekä kvl. 4 §:n 1 momenttiin, havaitaan, että kumpikaan näistä vaihtoehdoista ei ole oikea, vaan että tällä sanonnalla tarkoitetaan tietenkin ennen vaalivuoden alkua täytettyä 21 vuotta.

⁵⁵ Ks. Suomen senaatin päätös ¹³/₁₂ 1917.

⁵⁶ Vrt. edustajanvaaleista annetun lain 7 §:n 1 mom.: »Vaaliluettelon pohjaksi tulee asianomaisen henkikirjoittajan jne.»

⁵⁷ Ks. KHO 1929 II 2349.

hänen nimensä kohdalle.» Tästä havaitaan ensiksikin, että vaaliluettelo ei ole ainoastaan vaalioikeutettujen luettelo, vaan siihen sisältyy myöskin eräitä vaalioikeutta vailla olevia äänestysalueeseen kuuluvia henkilöitä. Kvl. 4 §:n 1 momentin säännös, keitä vaaliluetteloon on otettava, kohdistuu — kuten aikaisemmin on jo esitetty — kaikkiin henkilöihin, jotka äänestysalueella täyttävät kunnallisen vaalioikeuden yleiset edellytykset. Näin ollen vaaliluettelo käsittää ei ainoastaan vaalioikeutetut, vaan myöskin ne henkilöt, jotka menetysperusteiden nojalla eivät ole vaalioikeutettuja, ja kun jälkimmäiset eivät tietenkään saa vaalioikeutta vailla olevina ottaa vaaliin osaa, sisältää vaaliluettelo siis joukon sellaisia henkilöitä, jotka eivät saa äänestää. Tämä meidän oikeudessamme erikoislaatuinen järjestely aikaansaa sen, että sanontatapa: vaaliluetteloon otettu, ei sinänsä todista mitään henkilön vaalioikeudesta. Jos halutaan vaaliluetteloon vedoten osoittaa henkilön vaalioikeus, on sanottava: vaaliluetteloon vaalioikeutettuna otettu. Tämä järjestely myöskin aiheuttaa sen, että kunnallista vaaliluetteloamme ei voida määritellä voimassa olevien säännösten mukaan laadituksi virallisesti vahvistetuksi luetteloksi äänestysalueen vaalioikeutetuista,⁵⁸ sillä siihen sisältyy muitakin kuin vaalioikeutettuja. Kun otetaan huomioon kvl. 4 §:n 1 momentin säännös, on kunnallinen vaaliluettelo Suomen oikeuden mukaan voimassaolevien säännösten perusteella virallisesti laadittu vaaleissa noudatettavaksi vahvistettu luettelo, joka osoittaa, kenellä äänestysalueen kunnallisen vaalioikeuden yleiset edellytykset täyttävistä henkilöistä on oikeus ottaa osaa niihin kunnallisiin vaaleihin, joita varten vaaliluettelo on laadittu, ja kenellä vaalioikeutta ei ole sekä tällöin myöskin perusteen, minkä nojalla henkilö on vaalioikeutensa menettänyt.

11. Vaaliluettelo voidaan laatia siihen ajankohtaan nähden, jona vallitsevat olosuhteet ovat vaaliluettelon sisällölle määräävät, ensi sijassa joko vaalihetken taikka vaaliluettelon laatimishetken olosuhteiden mukaisiksi. Niissä maissa, joissa vaalioikeus riippuu vaalipäivänä täytetystä määräiästä, on vaaliluettelo ainakin ikäedellytyksen osalta tehtävä vaalipäivänä vallitsevien olosuhteiden mukaan. Silloin tietenkin johdonmukaisuus vaatii, että muutkin

⁵⁸ Näin mm. *Stier-Somlo*, Verwaltungsarchiv XII s. 412 ja Handbuch I s. 274. Samoin *König*, AföR XVII s. 55: »amtliche Verzeichnis der in einem räumlich abgegrenzten Gebietsteile wohnenden stimmberechtigten Personen» sekä *Bruck*, Die Gemeindeordnung für Elsass-Lothringen s. 153.

yleiset edellytykset, vieläpä menetyksperusteetkin, otetaan vaaliluetteloa laadittaessa huomioon vaalilihetken mukaan.⁵⁹

Suomen oikeuden mukaan vaalioikeuden määrittely on tapahtunut sikäli erikoislaatuiseksi, että eräiden edellytysten osalta vaaliluettelon laatimisen aikana jo sivuutettu ajankohta on vaalioikeuden saavuttamiselle määräävä. Näin on asianlaita kunnan jäsenyyden, saavutetun iän ja hengillekirjoitetuksi tulemisen suhteen. Niistä kukin määrätään ennen vaaliluettelon laatimista sattuneen ajankohdan mukaan: kunnan jäsenyys^{59a} ja hengillekirjoitus vuoden alussa sekä määräikä ennen vuoden alkua vallinneiden olosuhteiden mukaan. Ahvenanmaan maakunnassa voimassaoleva lisäedellytys: viiden vuoden laillinen asuminen jossakin Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvassa kunnassa, ulottaa vaikutuksensa vieläkin kauemmaksi menneeseen aikaan. Siitä säännöksestä taas, että ainoastaan Suomen kansalaiset hengillekirjoitetaan, seuraa myöskin se, että normaalissa tapauksessa Suomen kansalaisuus vaalioikeuden edellytyksenä tarkastetaan vaaliluetteloa laadittaessa vaalivuoden alussa vallinneen asiointilan mukaan.⁶⁰ Kun vielä otetaan huomioon, että luonnollinen henkilö ei voi vaihtua juridiseksi henkilöksi, joten tämä edellytys nyt tarkastuksen alaisessa suhteessa ei voi lainkaan tulla kysymykseen, voidaan todeta, että mkl. 9 §:n 1 ja kkl. 10 §:n 1 momentissa mainittujen vaalioikeuden yleisten edellytysten olemassaolo otetaan vaaliluetteloa laadittaessa huomioon sellaisena ajankohtana vallinneen asiointilan mukaan, joka on jo sivuutettu. Vaalioikeuden menetyksperusteiden osalta ei sitä vastoin ole laissa nimenomaisesti lausuttua ajankohtaa, jonka aikana vallallaolevien olosuhteiden mukaisesti niiden olemassaolo olisi tarkastettava. Kysymykseen saattaisi tulla näiden osalta joko vaaliluettelon laatimisaika taikka vaalipäivä. Kumpi näistä ajankohdista on määräävä?

⁵⁹ Näin mm. *Seydel-Piloly* I s. 254; *Stier-Somlo*, Handbuch I (2 painos) s. 274 s.; *Duttweiler*, m. t. s. 43; *Sundberg*, Statsvetenskaplig Tidskrift 1924 s. 97. *Schulze*, Reichstagswahlrecht s. 110, katsoo, että samalla tavoin kuin vaaliluetteloon Saksan oikeuden mukaan on otettava myöskin sellaiset henkilöt, jotka vasta vaalipäivänä täyttävät 20 vuotta, samaten on siihen otettava myöskin ne, jotka vaalipäivään mennessä vapautuvat menetyksperusteiden nojalla heitä kohdanneesta vaalikelvottomuudesta. Samoin *Krazeisen*, Das bayerische Landtagswahlgesetz § 2.

^{59a} Ks. kuitenkin poikkeusta s. 183 ja 247 aliv. 85.

⁶⁰ Jos henkilö näet tulee Suomen kansalaiseksi kesken vuotta, esim. $\frac{1}{7}$, ei hän vielä sinä vuonna voi tulla vaalioikeutetuksi, koska häntä ei ole vuoden alussa hengillekirjoitettu. — Ks. poikkeuksia s. 234 s.

Saatettaisiin tietenkin ajatella, että vaikkakin vaalioikeuden yleisiä edellytyksiä ei nimenomaisten säännösten vuoksi voida vaaliluetteloa laadittaessa tutkia vaalipäivän olosuhteiden mukaan, niin menetysperusteet siitä huolimatta voitaisiin tarkastella vaalihetken mukaan. Mutta mikään syy ei kuitenkaan ole puoltamassa tällaista menettelyä. Kun vaalioikeuden perusteita, yleisiä edellytyksiä, ei määrätä vaalihetken mukaan, täytyy siitä johdonmukaisena seurauksena käsityksemme mukaan olla, että vaalihetkeä ei menetysperusteidenkaan osalta aseteta ratkaisevaksi. Vaaliluetteloiden laatiminen toimitetaan meillä huomattavasti aikaisemmin kuin vaalit. Jos vaalipäivä olisi vaaliluetteloa laadittaessa esitetyssä suhteessa määräävä, tulisi silloin ottaa huomioon kaikki ne muutokset, jotka vaaliluettelon laatimisen ja vaalipäivän välisenä aikana sattuvat sekä vaalioikeutettujen että vaalioikeutta vailla olevien oloissa, ja silloin voisi vaalioikeuden saaminen tai menettäminen joutua riippumaan epävarmoista tekijöistä. Vaalilautakunnan arviointi jonkin vaalioikeuteen vaikuttavan seikan suuremmasta tai pienemmästä todennäköisestä esiintymisestä tulisi määräämään vaalioikeuden saamisen, mikä ei voi olla tarkoituksenmukaista ja mikä ei liioin ole deklaratoorisen, olemassaolevan tilan vahvistavan hallintotoimen luonteen mukaista. Joudumme näin ollen hylkäämään sen mielipiteen, että vaalioikeuden menetysperusteet olisi vaaliluetteloa laadittaessa otettava huomioon vaalipäivänä vallalla olevien olosuhteitten mukaisina. Tällöin voi vaaliluettelon laatimisaika olla ainoa ajankohta, joka voi vaaliluetteloa valmistettaessa tulla huomioonotetuksi vaalioikeuden menetysperusteiden olemassaolon tarkastelussa. Kun vaaliluettelo on kuitenkin vaalilautakunnalle itselleen »auki» sen allekirjoittamiseen saakka, seuraa siitä, että edellämainitussa tarkastuksessa on määrääväänä vaaliluettelon allekirjoittamisaika.⁶¹ Vaalilautakunta ei kuitenkaan ole lain mukaan velvollinen jättämään vaaliluettelon allekirjoittamista elokuun viimeiseen päivään, jolloin vaaliluettelon tulee kvl. 4 §:n 2 momentin mukaan olla viimeistään valmis. Sen vuoksi vaalilautakunta voi allekirjoittamisen suorittaa minä päivänä tahansa elokuun aikana. Mitään edeltä käsin määrättyä taikka määrättävää päivää, jolloin vallitsevat olosuhteet olisi vaaliluetteloa laadittaessa menetysperusteiden osalta otettava huomioon, ei siis ole olemassa. Sitä paitsi vaalilautakunta voi allekirjoittamisen jälkeenkin, mutta ennen vaaliluettelon esillepanoa pidettävässä kokouk-

⁶¹ Vrt. *Staub*, m. t. s. 68.

nessa tehdä muutoksia allekirjoittamaansa vaaliluetteloon. Silloin katsotaan se allekirjoitetuksi tässä myöhemmässä kokouksessa. Ratkaiseva on siis tosiasiaassa tapahtuneen allekirjoittamisen aika, eikä vaalilautakunta saa vaaliluetteloa valmistaessaan ottaa siis huomioon sellaisia vaalioikeuteen vaikuttavia muutoksia, jotka vaaliluetteloon otettujen vaalioikeutettujen tai vaalioikeutta vailla olevien oloissa tulevat tapahtumaan vaaliluettelon allekirjoittamispäivän ja vaalipäivän välillä.⁶² Niinpä henkilöä, joka ennen vaalipäivää, mutta esim. jälkeen syyskuun alun, saa takaisin kansalaisluottamuksensa, ei saa vaaliluetteloon ottaa vaalioikeutettuna,⁶³ yhtä vähän kuin siitä saa poistaa esim. henkilön, jonka tiedetään ennen vaalipäivää joutuvan holhouksen alaiseksi.⁶⁴

Tämän yleisen aikaa koskevan periaatteen lisäksi on välttämättömyyden vielä tarkastaa muutamia toisia seikkoja, jotka tulevat kysymykseen vaaliluetteloa laadittaessa. Olemme edellä maininneet, että vaalioikeuden yleisten edellytysten olemassaolo joutuu vaaliluetteloa laadittaessa tutkittavaksi silloin jo sivuutettuna ajankohdalla vallinneiden olosuhteitten mukaan. Samalla viittasimme, että Suomen kansalaisuutta koskevan edellytyksen osalla esiintyy tässä

⁶² *Stier-Somlo*, Handbuch I (1 painos) s. 315 ja Verwaltungsarchiv XII s. 423, joka ennen maailmansotaa Saksassa voimassaolleen kunnallislakien aikana ei hyväksynyt vaalipäivän olosuhteita vaalioikeuden olemassaolon tarkasteluperusteeksi vaaliluetteloa laadittaessa, määritteli vaaliluettelon luetteloksi sen esillepanon aikana vaalioikeutetuista henkilöistä.

⁶³ Toisin KHO päätöksessään 11/6 1929 n:o 64. Rovaniemen maalaiskunnan Kemihaaran äänestysalueen valtiollisten vaalien vaalilautakunta oli merkinnyt kruunun-
torppari Väinö Edvard Autin kansalaisluottamuksen puutteen vuoksi vaalioikeutta vailla olevaksi. Autti vaati vaaliluetteloa oikaistavaksi. Oulun läänin maaherra päätöksellään 18/6 1929 hylkäsi oikaisuvaatimuksen, koska hakija siihen aikaan, jolloin vaalilautakunta vaaliluettelon laati, oli ollut kansalaisluottamusta vailla, eikä hakija vielääkään ollut saanut kansalaisluottamustaan takaisin, ja koska se seikka, että hakija ennen vaaleja saisi kansalaisluottamuksensa takaisin, ei voinut asiaan vaikuttaa. KHO: koska hakijan kansalaisluottamus palautui 1/6 1929 (vaalit toimitettiin 1/7 ja 2/7 1929), niin KHO kumosi maaherran päätöksen ja määräsi hakijan otettavaksi vaaliluetteloon. — Tämä kanta ei kuitenkaan voi olla oikea. Vrt. mm. KHO 1928 II 2425, jossa KHO hylkäsi oikaisuvaatimuksen, koska vaalioikeuteen vaikuttavat verot oli suoritettu vasta oikaisuajan jälkeen 8/10.

⁶⁴ Se seikka, että vaaliluetteloon myöhemmin tehdyn oikaisuvaatimuksen johdosta tulee ottaa aineellisen vaalioikeuden saavuttanut henkilö, mikäli hän on vaalioikeuden saanut ennen oikaisuvaatimukselle määrätyn ajan päättymistä (ks. s. 273 s.) ei kuitenkaan oikeuta vaalilautakuntaa ottamaan vaaliluetteloon sen valmistaessaan sellaistaakaan henkilöä, joka jälkeen vaaliluettelon allekirjoittamisen, mutta ennen muistutusajan päättymistä tulee saamaan aineellisen vaalioikeuden.

suhteessa poikkeuksia. Vastattavaksemme tulee silloin kysymys, onko esim. asuinpaikan perusteella kunnan jäseneksi tullut henkilö, joka vaalivuoden alussa on ollut ulkomaan kansalainen, mutta ennen vaaliluettelon laatimista tullut Suomen kansalaiseksi, vaalioikeutettuna merkittävä kunnalliseen vaaliluetteloon, samoin onko asuinpaikan perusteella kunnan jäseneksi tullut henkilö, joka vaalivuoden alussa on ollut Suomen kansalainen, mutta ennen vaaliluettelon laatimista menettänyt Suomen kansalaisuuden, vaalioikeutettuna merkittävä vaaliluetteloon. — Ensimmäisessä tapauksessa on vastaus kielteinen, silloin kun henkilöä vuoden 1894 henkikirjoituksen 2 §:n määräystä noudattaen — ulkomaalaisena — ei ole kunnassa hengillekirjoitettu. Epäselvempi on asia, jos hänet vastoin yllämainittua asetusta on hengillekirjoitettu (mitä käytännössä tapahtuneekin). Kun hän on kunnan jäsen, Suomen kansalainen ja kunnassa hengillekirjoitettu, täytynee katsoa, yhdenmukaisesti sen kanssa, mitä olemme edellä esittäneet (s. 183) virheellisesti kunnassa hengillekirjoitetun henkilön vaalioikeudesta, että hänet on vaalioikeutettuna vaaliluetteloon otettava. Jälkimmäisessä tapauksessa on vastaus kielteinen: Suomen kansalaisena hengillekirjoitetuksi tulleen henkilön kansalaisuus on tarkastettava vaaliluettelon allekirjoittamisen hetkellä vallinneiden olosuhteiden mukaan.

12. Henkikirjoittajan antama luettelo merkitsee vaalilautakunnalle virallista tietoa siitä, ketkä ovat sinä vuonna äänestysalueen piirissä hengillekirjoitetut, ennen vuoden alkua 21 vuotta täyttäneet henkilöt. Vaalilautakunta ei ole kuitenkaan estetty tutkimasta luettelon vastaavaisuutta tosiasiallisen henkikirjoituksen kanssa. Jos esim. henkikirjoittajan luettelossa on henkilö, joka ei ole äänestysalueessa hengillekirjoitettu, tulee vaalilautakunnan jättää tällainen henkilö pois vaaliluettelosta. Jos henkikirjoittajan luettelosta taas puuttuu yleiset vaalioikeusedellytykset täyttävä henkilö, joka tosiasiassa on siis myös äänestysalueessa hengillekirjoitettu, tulee vaalilautakunnan lisätä hänet vaaliluetteloon.⁶⁵ Tästä voidaan havaita, että henkikirjoittajan antama luettelo on vaalilautakunnalle annettava apuluettelo vaaliluettelon laatimista varten, ja sen oikeellisuus on vaalilautakunnan tutkittavissa.

Vaikka siis henkikirjoittajan antaman luettelon oikeellisuudenkin tarkastaminen on vaalilautakunnan suoritettava vaaliluetteloa laadittaessa, muodostuu vaalilautakunnan pääasialliseksi tehtäväksi kui-

⁶⁵ Vrt. KHO päätös 5/5 1933 n:o 11. — *Saarialho*, Maalaiskunta 1928 s. 347.

tenkin henkikirjoittajan luettelossa olevien henkilöiden vaalioikeuden tutkiminen. Mitä näkökohtia vaalilautakunnan tulee ottaa huomioon henkilöiden aineellista vaalioikeutta tarkastaessaan, se on esitetty edellisessä luvussa. Koska eräät aineellista vaalioikeutta koskevat seikat voidaan systemaattisessa esityksessä kuitenkin selvittää ainoastaan sen menettelyn yhteydessä, joka koskee vaalilautakunnan suoritettavaa vaaliluettelon laatimista, olemme ne siirtäneet tässä luvussa esitettäväksi. Tarkastelemme ensiksi vaalioikeuden yleisiä edellytyksiä.

Henkikirjoittaja on tehnyt luettelonsa tosiasiallisen henkikirjoituksen mukaan, eikä hänellä ole oikeutta silmälläpitäen sitä tarkoitusta, jota varten hän luettelon laatii, jättää siitä pois henkilöitä, jotka hänen tietensä ovat vailla vaalioikeuden yleisiä edellytyksiä. Vaalilautakunnan tehtävänä on tarkastaa henkikirjoittajan antama luettelo ensiksikin siinä suhteessa, että vaaliluetteloon otetaan ainoastaan vaalioikeuden yleiset edellytykset omaavat henkilöt. Niinpä vaalilautakunnan tulee vaaliluettelosta jättää kokonaan pois kuolleet ja tosiasiallisesta hengillekirjoituksesta huolimatta kunnan jäsenyyttä vailla olevat henkilöt sekä vastoin henkikirjoitusasetusta hengillekirjoitetut ulkomaalaiset.⁶⁶

Vaaliluetteloon otettavien henkilöiden tulee kvl. 4 §:n 1 momentin mukaan olla henkikirjan mukaan äänestysalueella asuvia kunnan jäseniä. Tällä tarkoitetaan asumista äänestysalueella henkikirjoitukselle ratkaisevan ajankohdan aikana, vuoden alussa. Sillä vaikka asuinpaikan perusteella kunnassa hengillekirjoitettava muuttaisi

⁶⁶ Huomattavaa on, että kvl. 4 §:n 1 momentin mukaan vaaliluettelo on tehtävä henkikirjan mukaan äänestysalueella asuvista kunnan jäsenistä, jotka ennen kulumassa olevan vuoden alkua ovat täyttäneet 21 vuotta. Tämän mukaan vaaliluetteloon näyttäisi olevan otettava myöskin sellainen ulkomaalainen, joka vastoin henkikirjoitusasetuksen 2 §:n säännöstä on tullut äänestysalueessa hengillekirjoitetuksi, mutta on kunnan jäsen ja täyttänyt ennen vuoden alkua 21 vuotta. Hänet olisi sitten tietenkin merkittävä vaalioikeutta vailla olevaksi hänen nimensä kohdalle luetteloon tehtävällä merkinnällä, mutta häntä ei poistettaisi vaaliluettelosta. Kysymyksellä ei ole käytännöllistä merkitystä, mutta sillä on tietty teoreettinen kantavuus. Jos hyväksyisimme kvl. 4 §:n 1 momentin nojalla kylläkin helposti perusteltavissa olevan kannan, että asetuksenvastaisesti hengillekirjoitettu ulkomaalainen on otettava vaaliluetteloon siinä merkittäväksi vaalioikeutta vailla olevaksi, jouduttaisiin luopumaan siitä johdonmukaisuudesta, että vaaliluetteloa laadittaessa kaikki vaalioikeuden yleiset edellytykset ovat samassa asemassa. Tämän nojalla, ja perusteemme esittäen, olemme katsoet voivamme kiistämättä jossakin määrin syrjäyttää kvl. 4 §:n 1 momentin säännöstä omaksua kannan, että vaaliluetteloon on otettava yksinomaan vaalioikeuden yleiset edellytykset täyttävät henkilöt, joista sitten vaalioikeutta vailla oleviksi merkitään menetysperusteiden alaiset henkilöt.

kohta vuoden alettua vakinaisesti muuanne asumaan, on hän kunnan jäsen vuoden loppuun saakka ja samoin kunnassa vaalioikeutettu vuoden loppuun saakka.⁶⁷ Hänet on otettava vaaliluetteloon, vaikka hän ei asukaan vaaliluetteloa tehtäessä äänestysalueella taikka koko kunnassa.⁶⁸ Tämä seikka tulee vahvistetuksi nimenomaan mkl. 10 §:n 1 ja kkl. 11 §:n 1 momentin säännöksellä, jonka mukaan vaalikelpoisuuden edellytyksenä on, paitsi vaalioikeutta, myöskin a s u m i n e n kunnassa.

Vaalilautakunnan tulee laatia vaaliluettelo »henkikirjan mukaan». Kun tämä määräys on vahvistettu sanoilla »vaaliluetteloon on otettava», niin on se, kuten edellä (s. 181) on osoitettu, ollut eräänä perusteena sille käytännössä omaksutulle kannalle, että vaalioikeus on tosiasiallisesta hengillekirjoituksesta riippuvainen. Vaaliluettelo tulee siis laatia tosiasiallisen henkikirjoituksen mukaan. Kun vaaliluettelo laaditaan jo elokuun aikana, ja valitusaika henkikirjoitusta vastaan päättyy vasta syyskuun lopussa, ei vaaliluetteloa laadittaessa voine valituksen johdosta muutettu henkikirjoitus tulla kysymykseen, kun valitusten ratkaiseminen ennen valitusajan loppua ei ole asianmukaista.⁶⁹ — Vaikka voitaisiinkin osoittaa, että henkilö on virheellisesti, esim. epähuomiossa, jätetty pois henkikirjasta, ei vaalilautakunnalla ole oikeutta vastoin tosiasiallista henkikirjoitusta häntä ottaa vaaliluetteloon. Vaalilautakunta on siinä suhteessa sidottu henkikirjaan. Sitä vastoin henkikirjoittajan antamassa luettelossa olevat tiedot henkilön syntymävuodesta, ammatista, vieläpä oikeasta nimestäkin, vaikka ne perustuisivatkin lailliseen henkikirjamerkintään, eivät ole vaalilautakuntaa sitovia. Jos vaalilautakunnalla esim. on tiedossaan, että henkikirjoittajan luettelossa esiintyvä 21 vuotta täyttäneeksi merkitty henkilö ei olekaan ikänsä puolesta vaalioikeutettu, on vaalilautakunnalla oikeus poistaa hänet vaaliluettelosta.⁷⁰ Samoin vaalilautakunnalla on oikeus tehdä todellisia oloja vastaavia muutoksia sekä henkilön ammattia että myöskin hänen nimeään koskeviin merkintöihin.

⁶⁷ Vrt. esitystä sivulla 157 s.

⁶⁸ Ks. senaatin päätös $\frac{3}{6}$ 1908 (J.F.T. 1910 Bilaga A s. 109 s.): »koska vitk:ilta oli puuttunut tukea laissa poistaa hkjan vaaliluettelosta sillä perusteella, että hkja jälkeenpäin oli mennyt naimisiin ja poismuuttanut äänestysalueelta, määrättiin, että hkja oli vaaliluetteloon merkittävä.» Samoin KHO päätös $\frac{11}{6}$ 1930 n:o 483. Vrt. edelleen O.V.G. Bd XXIII s. 277.

⁶⁹ Vrt. mkl. 87 §.

⁷⁰ Vrt. KHO $\frac{6}{5}$ 1933 n:o 11.

Kun tässä on kysymys tosiasiallisen henkikirjoituksen merkityksestä kunnalliselle vaalioikeudelle, on välttämätöntä palauttaa mieliin, että tosiasiallinen henkikirjoitus, milloin se ei vastaa henkilön laillista asuntoa ja kotipaikkaa, ei perusta henkilölle jäsenyyttä siinä kunnassa, jossa hänet on hengillekirjoitettu. Tämä aiheuttaa sen, että vaalilautakunnan tulee erikseen tutkia jokaisen henkikirjoittajan luettelossa olevan henkilön kunnanjäsenyys. Olemme aikaisemmin osoittaneet (s. 183), että kunnassa hengillekirjoitettu henkilö, joka ei laillisen asunnon ja kotipaikan nojalla ole kunnan jäsen, on vaalioikeutettu kunnassa ainoastaan siinä tapauksessa, että hän on kunnan jäsen joko kiinteistön omistamisen tai hallitsemisen taikka elinkeinon, liikkeen tahi ammatin harjoittamisen perusteella. Jollei kunnassa hengillekirjoitettu henkilö myöskään siis näillä perusteilla ole kunnan jäsen, on hänet poistettava vaaliluettelosta. Mikäli taas tällainen virheellisesti henkikirjaan otettu henkilö on kunnan jäsen, sano-kaamme kiinteistön omistamisen perusteella, tulee jäsenyys tarkastettavaksi vaaliluettelon allekirjoittamishetken mukaan.⁷¹

Milloin kunnan jäsenyys riippuu köyhäinhoidollisesta kotipaikka-oikeudesta, joka on tehty riitaiseksi, on huomattava, että jos lainvoimainen päätös on annettu ennen vaaliluettelon allekirjoittamista, ja sen perusteella todetaan, että köyhäinhoitoapua saavalla henkilöllä on vuoden alussa ollut köyhäinhoidollinen kotipaikka-oikeus toisessa kunnassa, on hänet poistettava vaaliluettelosta, koska hänellä on vuoden alussa ollut jäsenyys tuossa toisessa kunnassa, vaikka hänet olikin muualla kirjoitettu hengille.⁷²

Kaikkien mkl. 9 §:n 1 momenttiin ja 10 §:n 1 momenttiin sisältyvien edellytysten yhteinen, erikseen mainitsematon, mutta jokaiseen välttämättömästi liittyvä osa on se, että vaalioikeutetun tulee olla olemassa oleva, elossa oleva henkilö. Jos henkilö kuolee, lakkaa hän tietenkin olemasta myös vaalioikeutettuna. Sen vuoksi vaalilautakunnat vaaliluetteloita laatiessaan varustavat siihen mennessä vuoden mittaan kuolleet henkilöt sitä osoittavalla merkinnällä. Heidät on katsottava siten poistetuiksi vaaliluettelosta. Kun vaaliluettelo tehdään ainoastaan vaalia varten, ei tällä toimenpiteellä vaaliluettelon laatimisen enempää kuin itse vaalien toimittamisenkaan suhteen ole käytännöllistä merkitystä.

Olemme edellä esittäneet, että vaalioikeuden yleisiä edellytyksiä

⁷¹ Ks. edellä s. 161, jossa osoitetaan, että kiinteistön omistamisen perusteella voi kunnan jäsenyyden saavuttaa kesken vuottakin.

⁷² Ks. tästä selostusta s. 158 aliv. 51.

vailla olevaa henkilöä ei ole otettava vaaliluetteloon ja jos hän henkikirjoittajan antamassa luettelossa on, hänet on poistettava vaaliluettelosta. Poistaminen tapahtuu siten, että henkilön nimi pyyhitään pois henkikirjoittajan luettelosta. Tällainen toimenpide edellyttää kuitenkin, että vaalilautakunta tekee poistamisesta pöytäkirjaansa merkinnän. Jos henkilö jonkin menetyksperusteen vuoksi on vaalioikeutta vailla, tulee syy siihen merkitä vaaliluettelossa sitä varten varattuun sarakkeeseen, kuten jäljempänä (s. 242) esitetään.

13. Edellä on selostettu eräitä vaaliluettelon laatimisessa esilletulevia seikkoja vaalioikeuden yleisten edellytysten osalta. Käytännöllisessä vaaliluettelon valmistamisessa joutuu vaalilautakunta kuitenkin kiinnittämään eniten huomiota siihen, ketkä vaalioikeuden yleisten edellytysten täyttämisen perusteella vaaliluetteloon otetut henkilöt on merkittävä vaalioikeutta vailla oleviksi vaalioikeuden menetyksperusteiden nojalla. Siinäkin suhteessa on menetyksperusteiden asiallinen sisältö selostettu jo edellisessä luvussa. Tässä yhteydessä on enää selvitettävä eräitä sellaisia seikkoja, jotka voidaan ainoastaan vaaliluettelon laatimista koskevan selonteon yhteydessä esittää. Tällöin täytyy nimenomaan verojen suorittamatta jättämistä koskeva menetyksperuste ottaa tarkastelun alaiseksi.

Palautamme aluksi mieliin, mitä edellisessä luvussa mainitsimme määrättyjen verojen suorittamatta jättämisen vaikutuksesta vaalioikeuteen ja siinä erityisesti siitä, kuinka laillisella veronkannolla on se merkitys, että henkilö kadottaa abstraktisen vaalioikeutensa, mikäli hän laillisessa veronkannossa on jättänyt kahden lähinnä edellisen vuoden aikana maksettavaksi pannut kunnallisverot suorittamatta. Tästä seuraa käytännössä, että vaalilautakunnan tarvitsee vaaliluetteloa laatiessaan ottaa huomioon vain se seikka, onko henkilö laillisessa veronkannossa jättänyt kahtena lähinnä edellisenä vuonna hänen maksettavakseen pannut kunnallisverot suorittamatta. On kyllä myönnettävä, että henkilö, joka on laillisessa veronkannossa laiminlyönyt veronsa suorittamisen ja sen nojalla menettänyt abstraktisen vaalioikeuden, on tietenkin saavuttanut abstraktisen vaalioikeutensa takaisin veronsa myöhemmin suorittaessaan, mutta veronmaksun laiminlyönti maksamiselle määrättyssä ajassa tuottaa hänelle velvollisuuden myöhemmin näyttää toteen veronmaksunsa, mikäli tahtoo toteuttaa vaalioikeutensa. Vaalilautakunnan ei niinmuodoin ole tarvis ryhtyä jokaisen verovelvollisen ja veronmaksunsa laiminlyöneen kohdalta tutkimaan, onko hän

mahdollisesti myöhemmin veronsa suorittanut.⁷³ Laillisessa ajassa veronmaksunsa laiminlyöneelle ei kuitenkaan aiheudu vaalioikeuden menetystä sellaisenaan, sillä hänellehän jää muistutusoikeus vaaliluettelo vastaan sillä tavalla kuin siitä on säädetty.⁷⁴ Mutta vaalilautakunnan tulee jo vaaliluettelo laatimistaan ottaa huomioon verovelvollisen laillisen veronkannon jälkeen mutta ennen vaaliluettelon allekirjoittamista suorittama veronmaksu,⁷⁵ jos sillä on siitä virallinen selvitys tai jos sille siitä todistus esitetään. Tämä johtuu siitä, että henkilö on saavuttanut abstraktisen vaalioikeuden veronsa suorittaessaan, joten se esitetyssä tapauksessa hänellä on silloin, kun vaalilautakunta, jolla aikoinaan laiminlyödyn veron suorittamisesta siis on virallinen tieto, elokuun aikana laatii vaaliluettelon.

Se seikka, mihin ajankohtaan saakka vakinaisessa veronkannossa maksamatta jätetyn veron voi suorittaa sellaisin vaikutuksin, että vaalioikeuden saa takaisin, tulee myöhemmin esille.

Jos verojen maksamatta jättäminen on aiheutunut kunnallishallituksen todistuksella osoitetusta varattomuudesta, ei se tuota vaalioikeuden menetystä. Vaalilautakunnan velvollisuus ei kuitenkaan ole, kun se valmistaa vaaliluettelon, hankkia selvitystä siitä, onko joku verovelvollisuutensa täyttämisen laiminlyönyt henkilö sen tehnyt varattomuudesta, eikä vaalilautakunta ole edes oikeutettu itse ratkaisemaan ilman kunnallishallituksen todistusta, milloin varattomuus on ollut veronmaksun laiminlyönnin syynä. Tässä on menettävä vastaavasti samalla tavoin kuin silloin, kun vero on vakinaisessa veronkannossa jäänyt suorittamatta: asianomaisen on kunnallishallituksen todistuksella osoitettava, että syynä veronmaksun laiminlyöntiin on ollut varattomuus. Jos vaalilautakunnalla on siitä virallinen tieto vaaliluettelon laatimisen aikana esim. sen nojalla, että kunnallislautakunnan puheenjohtaja⁷⁶ tai köyhäinhoitolautakunnan

⁷³ Tämän todistukseksi voidaan viitata kvl. 4 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan papiston ja seurakuntain johtajain, henkikirjoittajan, kruununnismiehen ja kaupunginviskaalin velvollisuus on antaa vaalilautakunnalle tarpeellisia tietoja, mutta tätä velvollisuutta ei sitävastoin ole esim. kaupunginvoudilla, joka kaupungissa on ulosottomies (ulosottolain 1 luvun 2 §).

⁷⁴ Vrt. KHO 1929 II 2814.

⁷⁵ Lainvoiman voittanut päätös, jolla laiminlyöty vero on valituksen johdosta poistettu, on vaikutukseltaan sama kuin maksamattoman veron suorittaminen.

⁷⁶ Mkl. 54 §:n mukaan puheenjohtaja ilman lautakuntaa antaa varattomuustodistuksia.

puheenjohtaja⁷⁷ on vaalilautakunnan jäsenenä vaaliluetteloa laatimassa, täytynee vaalilautakunnan ottaa tämä seikka huomioon.

Siirrymme sitten tarkastelemaan kauppalalle, joka ei ole eri kuntana, ja taajaväkiselle maalaisyhdyskunnalle määrätyn veron suorittamatta jättämisen vaikutusta henkilön vaalioikeuteen, mikä ei ollut mahdollista verojen maksamattomuutta koskevan menetysperusteen käsittelyn yhteydessä, koska se voi tulla selvitettyksi ainoastaan vaaliluetteloiden laatimisesta voimassaolevien säännösten johdolla.

Taajaväkisten maalaisyhdyskuntien vaali, lukuunottamatta sitä tapausta, jolloin se on ensimmäisen kerran suoritettava muuna aikana kuin varsinainen vaali toimitetaan siinä tai niissä maalaiskunnissa, joiden alueella yhdyskunta sijaitsee, toimitetaan taajaväkisistä maalaisyhdyskunnista annetun lain 12 §:n 1 momentin mukaan asianomaisen maalaiskunnan kunnanvaltuutettujen vaalin yhteydessä ja viimeksimainittua vaalia varten laadittujen vaaliluetteloiden mukaan. Tämän täytyy katsoa olevan voimassa myös kauppalassa, joka ei ole eri kuntana. Näin ollen ei taajaväkisen maalaisyhdyskunnan ja kauppalan, joka ei ole eri kuntana, vaaleja varten laadita erityisiä vaaliluetteloja, vaan vaalit suoritetaan maalaiskunnan vaaleja varten laadittujen vaaliluetteloiden perusteella. Kun tätä vaaliluetteloa laaditaan, on sellainen yhdyskunnan tai kauppalan jäsen, joka on jättänyt maalaiskunnalle suorittamatta kysymykseen tulevat kunnallisverot, merkittävä vaalioikeutta vailla olevaksi, ja kun yhdyskunnalle tai kauppalalle ei laadita omia vaaliluetteloja, ei hän siis saa ottaa osaa yhdyskunnan tai kauppalan valtuutettujen vaaliin, vaikka olisikin maksanut vastaavat yhdyskunnan tai kauppalan verot, mikä on erityisesti sen vuoksi mahdollista, että yhdyskunta taajaväkisistä maalaisyhdyskunnista annetun lain 9 §:n 4 momentin nojalla voi suorittaa oman veronkannon. Toinen mahdollisuus taas on esillä silloin, kun henkilö on suorittanut maalaiskunnalle maksettavat vaalioikeuteen vaikuttavat verot, mutta jättänyt suorittamatta yhdyskunnalle tai kauppalalle määrättyt vastaavat verot. Onko hän vaalioikeutettu ja sellaisena vaaliluetteloon merkittävä? — Tähän lienee vastattava kielteisesti, sillä kun yhdyskunnalle tai kauppalalle kahden lähinnä edellisen vuoden aikana maksettavat kunnalliset

⁷⁷ Köyhäinhoitolain 12 §:n mukaan puheenjohtaja käyttää köyhäinhoitolautakunnan puhevaltaa.

verot suorittamatta jättänyt henkilö ei ole vaalioikeutettu yhdyskunnassa tai kauppalassa valtuutettujen vaalissa, ja kun yhdyskunnalla tai kauppalalla ei ole vaalejaan varten omia vaaliluetteloja, vaan vaalit suoritetaan maalaiskunnan vaaliluetteloiden perusteella, ei näihin luetteluihin voida merkitä sellaisia henkilöitä, jotka näiden luetteloiden perusteella saisivat ottaa osaa myöskin yhdyskunnan tai kauppalan vaaleihin, vaikka eivät olisikaan siihen aineellisesti vaalioikeutettuja. Kun vaaliluetteluihin lisäksi ei voida tehdä merkintää siitä, että henkilö saisi ottaa osaa ainoastaan maalaiskunnan vaaleihin, on hänet merkittävä vaalioikeutta vailla olevaksi, vaikka hän maalaiskunnalle suorittamiensa verojen nojalla olisikin maalaiskunnassa aineellisesti vaalioikeutettu.

Vaalilautakunnan tulee, niinkuin kvl. 4 §:n 1 momentissa on säädetty, merkitä vaalioikeutta vailla olevan nimen kohdalle sitä varten vaaliluettelossa varattuun sarakkeeseen syy, jonka vuoksi henkilö on vaalioikeutta vailla. Kun vaaliluettelo ei ole ainoastaan vaalioikeutettujen luettelo, ei ole oikein, että menetysperusteen nojalla vaalioikeutta vailla olevan henkilön nimi pyyhitään vaaliluettelossa yli. Asianmukaisinta on varattuun sarakkeeseen merkitä se lainkohta, johon vaalioikeuden menetys perustuu.⁷⁸

14. Kun vaalilautakunnalla, niinkuin edellisestä havaitaan, tulee olla käytettävänään tietoja vaaliluetteloon merkittävien oloista, on kvl. 4 §:n 4 momenttiin otettu säännös, jonka mukaan asianomainen papisto ja seurakuntain johtajat sekä henkikirjoittaja, kruununimismies ja kaupunginviskaali ovat velvollisia antamaan vaalilautakunnalle vaaliluettelon teossa tarpeellisia tietoja. Tätä viranomaisten velvollisuutta antaa tietoja vastaa vaalilautakunnan velvollisuus käyttää hyväkseen niitä asiatietoja, joita viranomaisilla saattaa olla vaaliluetteloon otettavista henkilöistä.⁷⁹

⁷⁸ Ks. Oikeuskanslerin kertomus 1934 s. 60 §., jossa oikeuskansleri katsoo, että mahdollisen epäselvyyden välttämiseksi kvl. 4 §:n määräämä merkintä syystä, jonka vuoksi jollakulla luetteloon merkityllä henkilöllä ei ole vaalioikeutta, on tehtävä erikseen ja täydellisenä kunkin sellaisen henkilön nimen kohdalle. Näin ollen esim. yhtäläisyysmerkkien käyttäminen ei ole asianmukaista, kun vaalioikeuden menetyksen syy sarakkeeseen merkitään.

⁷⁹ Ks. Oikeuskanslerin kertomus 1929 s. 57, josta käy selville, että maistraatin jäsenet on tuomittu rangaistukseen virkavirheestä, koska olivat laiminlyöneet kaupunginvoudilta saatavien tietojen perusteella tehdä kunnallisverojen maksamattomuuden vuoksi asianmukaiset merkinnät vaaliluetteloon.

Vrt. kuitenkin aliv. 73 sivulla 240. Siitä havaitsemme, että kaupunginvouti ei ole velvollinen antamaan vaalilautakunnalle tietoja (kvl. 4 §:n 4 mom.).

Kvl. 4 §:n 1 momentin mukaan on vaalilautakunnan siinä tapauksessa, että sillä on tiedossaan tietty syy (»är omständighet veterlig»), jonka vuoksi jollakulla luetteloon merkityllä henkilöllä ei ole vaalioikeutta, tehtävä siitä merkintä asianomaisen nimen kohdalle vaaliluetteloon. Vaalilautakunnalla on siis velvollisuus merkitä ne vaaliluetteloon otetut henkilöt, joita jonkin vaalilautakunnalle tietyn syyn nojalla kohtaa vaalioikeuden menetys, vaalioikeutta vailla oleviksi. Mutta toiselta puolen vaalilautakunnalla ei ole oikeutta merkitä vaalioikeutta vailla olevaksi ketään muita kuin sellaiset henkilöt, jotka vaalilautakunnalla olevan tiedon mukaan todella ovat vaalioikeutta vailla. Näin ollen vaalilautakunta ei saa vaaliluettelossa merkitä vaalioikeutta vailla oleviksi esim. sellaisia henkilöitä, joiden kansalaisluottamuksesta taikka kunnallisverojen maksusta sillä ei ole tietoa, vaan tulee tällaisen toimenpiteen perustua todistettavaan menetyksperusteiden olemassaoloon.⁸⁰

Milloin vaalioikeuden saavuttaminen taikka menettäminen on riippuvainen oikeuden päätöksellä (kansalaisluottamuksen puute, holhouksenalaisuus jne.) taikka itsenäisellä hallintotoimella (Suomen kansalaiseksi ottaminen, veron määrääminen jne.) vahvistetusta seikasta, ei vaalilautakunnalla tietenkään voi olla oikeutta ryhtyä tutkimaan tällaisen päätöksen tai hallintotoimen asiallista oikeuden mukaisuutta.⁸¹

15. Vaalilautakunnalle on kvl. 4 §:n 1 momentin mukaan varattu elokuu vaaliluettelon valmistamiseen. Kvl. 5 §:n mukaan tulee vaaliluettelon olla syyskuun 1 päivänä nähtäväksi julkipantuna. Ennen sitä tulee vaalilautakunnan allekirjoittaa vaaliluettelo. Tämän allekirjoittamisen oikeudellinen merkitys on siinä, että se on merkinä vaalilautakunnan itsenäisen ja oma-aloitteisen vaaliluettelon laati-

⁸⁰ Ks. Oikeuskanslerin kertomus 1931 s. 68. Vrt. myös KHO päätös 16/9 1930 n:o 620.

⁸¹ Tämä on tarpeellista erikseen mainita sen väärinkäsityksen vaaran vuoksi, mihin voi antaa aiheen Ahlan (Tasavallan presidentin vaalia koskeva lainsäädäntö s. 26 s.) selostus »erästä KHO:n päätöksestä. Ahlan mukaan KHO määräsi »vaaliluetteloon otettavaksi 65 v. täyttäneen henkilön, joka oli laiminlyönyt maksaa hänen maksettavakseen (laittomasti) pannun henkiveron, koska mainittu henkilö ei ollut asetuksen mukaan velvollinen sanottua veroa suorittamaan» (päätös 4/3 1924 n:o 571, oikeastaan vaalivalitusdiariissa n:o 368). Mainittuun päätökseen liittyvistä asiakirjoista kuitenkin havaitaan, että kyseelliselle ikänsä perusteella henkirahan maksamisesta vapautetulle henkilölle ei henkiveroa ollut asetettukaan. Vaalilautakunta oli virheellisesti sen perusteella, että mainittu henkilö ei ollut henkirahaa maksanut ja ottamatta huomioon, että hänen ei sitä tarvinnutkaan maksaa, jättänyt hänet pois vaaliluettelosta, johon hänet määrättiin otettavaksi.

mistyön loppumisesta. Allekirjoittamisen jälkeen ei vaalilautakunnalla ole oikeutta tehdä muutoksia vaaliluetteloon viran puolesta,⁸² vaikka se huomaisi siinä suuriakin virheellisyyksiä. Tässä suhteessa ei ole mitään erotusta sillä seikalla, onko kyseessä vaalioikeuden menetykseen vaikuttava asianhaara, joka on ollut olemassa jo ennen vaaliluettelon allekirjoittamista, mutta jota vaalilautakunta ei ole ottanut huomioon vaaliluetteloa laatiessaan, taikka vaaliluettelon allekirjoittamisen jälkeen sattunut vaalioikeuden menetyksen aiheuttava seikka. Muutoksen vaaliluetteloon voi vaalilautakunta tehdä ainoastaan esitetyn oikaisuvaatimuksen perusteella, niinkuin siitä on erikseen säädetty. Vaaliluetteloon vaalioikeutettuna merkityn henkilön kuolemakaan ei oikeuta vaalilautakuntaa viran puolesta tekemään tästä merkintää vaaliluetteloon allekirjoittamisen jälkeen. Kuitenkin on tarpeellista mainita, että lainvoimainen ei ennen tarkastettavaksi panoa allekirjoitettu vaaliluettelo kuitenkaan ole, koska siihen voidaan laillisessa järjestyksessä saada muutos. Lainvoimaisuustodistus vaaliluetteloon merkitään kvl. 7 §:n edellyttämällä tavalla.

Edellä s. 229 aliv. 52 on mainittu henkikirjoittajan vaalilautakunnalle toimitettavasta aakkosellisesta luettelosta, joka sisältää henkikirjoittajan henkikirjan mukaan laatimaan ja vaalilautakunnalle lähettämään luetteloon sisältyvät henkilönimet aakkosellisesti järjestettyinä. Tällaista aakkosellista luetteloa, missä sellainen on valmistettu, ei vaalilautakunta allekirjoita eikä aseta tarkastettavaksi, sillä se on tarkoitettu ainoastaan suurehkoihin äänestysalueisiin apuluetteloksi valitsijan nimen löytämisen helpottamiseksi henkikirjan mukaisesti valmistetusta vaaliluettelosta ja äänestyksen jouduttamiseksi. Aakkosellisella luettelolla ei näin ollen ole merkitystä henkilön vaalioikeudelle.

⁸² Vrt. *Seydel-Piloty* I s. 596; *Hatschek*, *Englisches Staatsrecht* I s. 286, *Parlamentsrecht* s. 324.

Entwurf des neuen ungarischen Wahlrechtsgesetzes säättää 78 §:ssään, että keskusvaliokunnalla on oikeus esilläolon jälkeenkin pyyhkiä vaaliluettelosta pois ne henkilöt, jotka ovat menettäneet Unkarin kansalaisuuden taikka jotka laissa erikseen lueteltujen menetysperusteiden vuoksi ovat menettäneet vaalioikeuden.

Preussin ¹²/₂ 1924 annetun kunnallisvaalijärjestyksen 28 §:n mukaan oli vaaliluettelon valmistavalla viranomaisella vielä vaaliluettelon esilläolon aikana oikeus ja velvollisuuskin viran puolesta ja ilman tehtyä oikaisuvaatimusta poistaa vaaliluettelosta henkilö, joka ei tai joka ei enää ollut vaalioikeutettu. Tästä oli asianomaiselle ilmoitettava. Jos ilmoitusta ei voitu tehdä niin hyvissä ajoin, että asianomainen olisi voinut esittää muistutuksensa vaalilautakunnalle, oli poistaminen viran puolesta kuitenkin kielletty. Ks. *Leyden* s. 88.

16. Vaaliluettelon ei-pysyväisen luonteen selvityksen yhteydessä mainitsimme, että toimitetut kunnallisvaalit tietyissä tapauksissa voidaan kumota jonkin vaaliluettelon valmistamisessa tapahtuneen huomattavan muotovirheen vuoksi. Millä edellytyksillä tämä voi tulla kysymykseen, sen käsittelyn siirrämme seuraavaan lukuun. Tällä erää meidän on kuitenkin jo tarkasteltava, miten uusien vaalien vaaliluettelo tällaisessa tapauksessa valmistetaan.

Olemme aikaisemmin toisessa yhteydessä (s. 222) jo esittäneetkin, että näitä uusia vaaleja varten on laadittava myöskin uudet vaaliluettelot. Kun vaalien kumoamisen syynä on ollut se, että ne luettelot, joiden mukaan vaalit oli toimitettu, eivät olleet olleet lailliset, seuraa siitä luonnollisesti, että uusia vaaleja ei näiden luetteloiden nojalla enää voida suorittaa. Kun uutta vaaliluetteloa käydään valmistamaan, on pidettävä mielessä, että suoritettiinpa uudet vaalit minä myöhempänä vuonna tahansa, kyseessä on sen vuoden varsinaiset vaalit, jona kumotut vaalit alun perin suoritettiin, siis jos esim. vuoden 1933 vaalit on kumottu vaaliluetteloiden laatimisessa havaittujen muodollista laatua olevien laittomuuksien vuoksi, ja uudet vaalit toimitetaan vasta vuonna 1935, on kyseessä vuoden 1933 varsinaiset vaalit. Vaaliluetteloiden laatimisessa tämä merkitsee sitä, että vuonna 1935 toimitettavien uusien vaalien vaaliluettelot todella laaditaan vuoden 1933 varsinaisia vaaleja varten, siis vuoden 1933 henkikirjain mukaan.⁸³ Itse vaaliluetteloiden valmistamisessa voidaan menetellä joko siten, että vaaliluetteloon otettavien henki-

⁸³ Selvitystä ei ole olemassa siitä, onko kunnassa, jossa kunnallisvaalit on kumottu esim. yhden äänestysalueen vaaliluettelon valmistamisessa esiintyneen virheellisuuden vuoksi muodollisessa suhteessa, uusi vaaliluettelo uusia kunnallisvaaleja varten tehtävä ainoastaan tässä äänestysalueessa vai onko niissäkin äänestysalueissa, joiden vaaliluettelot oli tehty laillisesti, valmistettava uudet vaaliluettelot. Jollei kunnan kaikissa äänestysalueissa valmisteta uusia vaaliluetteleja, tulevat uusissa vaaleissa vaaliluettelot olemaan asiallisilta perusteiltaan erilaiset, kuten jäljempänä esitetään. Kun vaalien kumoaminen, joka normaalisessa tapauksessa ei lainkaan vaikuta vaaliluetteloihin, ei kuitenkaan hallintotoimen lainvoimaa koskevien yleisten periaatteiden mukaan voi johtaa siihen, että laillisesti tehty, lainvoimaisuustodistuksella varustettu ja vaalien kumoamisen menettelyssä kokonaan ulkopuolelle jäänyt vaaliluettelo olisi katsottava vaalien mukana tulleen kumotuksi, voitaneen puoltaa sitä käsitystä, että uusi vaaliluettelo on laadittava ainoastaan niissä äänestysalueissa, joissa vaaliluettelon laatimisessa tapahtuneiden virheiden vuoksi kunnallisvaalit on kumottu. Tämän kannan tueksi voidaan lisäksi esittää, että mikäli vaaliluettelo jossakin äänestysalueessa on ennen vaalitoimitusta kumottu prosessuaalisen kantelun johdosta, ja vaalit sen vuoksi jätetty toimittamatta, on valtioneuvoston määrämällä ajalla toimitettavia uusia vaaleja varten tehtävä uusi vaaliluettelo ainoastaan siinä äänestysalueessa, jonka vaaliluettelo oli tullut kumotuksi. Ks. esitystä s. 283 ss.

löiden vaalioikeus määrätään varsinaisen vaalivuoden vaalioikeusolojen mukaan, ts. vaaliluettelo tehdään, pysyäksemme yllä esittämässämme esimerkissä, tiukasti ja joka suhteessa vuoden 1933 vaalioikeusolojen mukaan, sellaisina kuin ne olivat kumotun vaaliluettelon allekirjoittamispäivänä, taikka se voidaan valmistaa vuoden 1933 vaalioikeusolojen pohjalla, mutta huomioonottaen ne muutokset, jotka vuonna 1933 kunnassa hengillekirjoitettujen, ennen sen vuoden alkua 21 vuotta täyttäneiden henkilöiden vaalioikeusoloissa ovat uuden vaaliluettelon allekirjoittamiseen mennessä sattuneet. Jälkimmäinen menettely on katsottava oikeaksi sen vuoksi, että kun tuo vuonna 1933 valmistettu vaaliluettelo oli tullut kumotuksi, on uuden vaaliluettelon valmistamisessa noudatettava edellä esittämäämme yleistä sääntöä, jonka mukaan vaaliluettelon allekirjoittamisaika on ratkaiseva vaaliluetteloa laadittaessa nimenomaan vaalioikeuden menetysperusteiden, mutta poikkeuksellisesti myös eräiden yleisten edellytysten osalta.⁸⁴

Uuteen vaaliluetteloon voidaan ottaa ainoastaan sellaisia henkilöitä, jotka vuonna 1933 olivat kunnassa hengillekirjoitettuja, ennen vuoden 1933 alkua 21 vuotta täyttäneitä henkilöitä. Hengillekirjoitetut ja 21 vuotta täyttäneet, vaikka eivät olisikaan olleet kunnan jäseniä, sisältyvät kv. 4 §:n 3 momentin mukaan siihen luetteloon, jonka henkikirjoittaja on vuonna 1933 toimittanut vaalilautakunnalle. Kun vaalilautakunta sitten tämän pohjalla käy laatimaan uutta vaaliluetteloa, tulee sen

a) vaaliluettelosta poistaa kuolleet ja kaikki ne henkilöt, jotka eivät enää ole Suomen kansalaisia taikka kunnan jäseniä, ja

b) merkitä vaalioikeutta vailla oleviksi ne, jotka vaaliluettelon allekirjoittamisen aikaan ovat jonkin vaalioikeuden menetysperusteen nojalla menettäneet vaalioikeutensa.⁸⁵

⁸⁴ KHO 1925 I 9 näyttäisi viittaavan siihen, että vaaliluetteloa, milloin sen valmistamisessa tapahtunut virhe oli sattunut tarkastettavaksi esillepanon yhteydessä, ei olisi uudelleen valmistettava ja allekirjoitettava, vaan pantava uudelleen esille ja suoritettava sen valmistamiseen kuuluvat tehtävät siitä eteenpäin. Tämänkin mukaan olisi lopputulos sama kuin tekstissä esitelyn menettelyn mukaan, mikäli aineellisessa vaalioikeudessa tapahtuneista muutoksista vaadittaisiin oikaisua. Kun lopputulos joka tapauksessa olisi tällainen, lienee pidettävä asianmukaisimpana, että vaalilautakunta itse jo saa ottaa nämä muutokset huomioon uudelleen laatiessaan ja allekirjoittaessaan vaaliluettelon esillepantavaksi.

⁸⁵ Selvyyden vuoksi on sanottava, että vaaliluetteloon ei saa ottaa niitä varsinaisena vaalivuonna kunnassa hengillekirjoitettuja, jotka ovat myöhemmin täyttäneet 21 vuotta ja jotka uusien vaalien aikana jo olisivat ikänsä puolesta vaalioikeutettuja, enempää kuin

Kvl. 47 §:n mukaan määrää valtioneuvosto vaalin toimittamiselle uuden ajan, jos valtuutettujen vaalia ei jostakin syystä voida toimittaa laissa säädettyinä aikana. Jos se syy, jonka vuoksi vaalia ei ole voitu aikanaan toimittaa, on siinä, että vaaliluettelo esim. on tuhoutunut, tulee vaalilautakunnan laatia uusi vaaliluettelo noudattamalla samoja periaatteita, jotka on edellä selostettu.⁸⁶

17. Kuten aikaisemmin jo mainittu, on vaaliluetteloiden käytännön toteutuksen tarkoituksena ollut aikaansaada sellainen järjestely, joka turvaisi vaalille oikean lopputuloksen siinä suhteessa, että ainoastaan vaalisäännösten mukaan siihen oikeutetut henkilöt ovat voineet ottaa vaaleihin osaa. Mutta tämä tarkoitus on saavutettavissa vain siten, että vaaliluettelot ovat oikeat, s. o. että niihin on vaalioikeutettuna otettu jokainen äänestysalueen vaalioikeutettu henkilö (aineellisessa merkityksessä) sekä että niissä jokainen sellainen äänestysalueen vaalioikeutta vailla (aineellisessa merkityksessä) oleva henkilö, joka vaalioikeussäännösten mukaan on vaaliluetteloon otettava, on merkitty vaalioikeutensa menettäneeksi. Jälkimmäinen osa, siis vaalioikeutta vailla olevien merkitseminen, joka on meikäläisille vaaliluetteloille erikoista, ei kuitenkaan vaaliluettelon varsinaisen tarkoituksen kannalta ole vaikuttava, kunhan vaaliluettelo täyttää edellisen osan vaatimuksen sikäli täydennettynä, että vaaliluettelossa tulee vaalioikeutettuna olla jokainen äänestysalueen vaalioikeutettu (aineellisessa merkityksessä), eikä ketään muuta.

Vaaliluettelon laatiminen on vaalilautakunnan suoritettava viran puolesta. Mutta objektiivisesti oikean lopputuloksen saavuttamiseksi vaaliluettelon valmistamisessa on niille henkilöille, joita vaalioikeuden ennen vaaleja suoritettava toteaminen koskee, järjestetty mahdollisuus, ennen kuin vaalilautakunta lopullisesti omalta kohdaltaan sulkee vaaliluettelon, saada tutustua siihen ja esittää muistutuksia sitä vastaan. Kvl. 5 ja 6 §:ssä säädetyn oikaisumenettelyn sisältönä on:

1) että kansalaisille on varattu tilaisuus saada tarkastaa vaalilautakunnan laatima vaaliluettelo;

2) että heille on suotu oikeus tehdä vaalilautakunnalle vaatimus vaaliluettelon oikaisemisesta; ja

3) että vaalilautakunnalle itselleen on annettu mahdollisuus

mutta, jotka eivät olleet varsinaisena vaalivuonna kunnassa hengillekirjoitettuja ennen sen vuoden alkua 21 vuotta täyttäneitä henkilöitä. — Jos henkilö on 1933 ollut hengillekirjoitettu kunnassa olematta kunnan jäsen, mutta hän on 1935 tullut kunnan jäseneksi, täytyy ne hänet ottaa vaaliluetteloon vaalioikeutettuna. Vrt. esitystä s. 235.

⁸⁶ Vrt. myös esitystä jäljempänä s. 284 s.

tehtyjen oikaisuvaatimusten johdosta korjata valmistamaansa vaaliluetteloa.

18. Vaaliluettelojen tarkastamista varten ja jotta oikaisuoikeuden käyttämiselle luotaisiin pohja⁸⁷ tulee vaalilautakunnan asettaa vaaliluettelo kvl. 5 §:n mukaan syyskuun 1 päivästä alkaen saman kuin 15 päivän loppuun asti⁸⁸ julkisesti tarkastettavaksi.⁸⁹ Aika on ehdoton normaalisella ajalla suoritettavien vaalien suhteen, samanpituinen aika muulloin kuin $\frac{1}{9}$ — $\frac{15}{9}$ ei kelpaa.⁹⁰ Milloin kumottujen vaalien jälkeen on suoritettava uusi vaaliluettelojenkin laadinta, on vaaliluettelojen esilläoloaika 16 päivää, mutta silloin ei tietenkään olla sidottuja syyskuun 1—15 päivien väliseen aikaan.

Kvl. 5 §:ssä ei ole tarkemmin määrätty, mihin aikaan päivästä vaaliluettelon on oltava esillepantuna. Kun tarkoitus ei tietenkään ole voinut olla, että vaaliluettelon olisi oltava mihin vuorokauden aikaan tahansa nähtävänä,⁹¹ täytynee katsoa, että riittävä esilläoloaika on tavallisen virastoajan pituus, 6 tuntia,⁹² päivällä joko yhteen tai useampaan otteeseen.⁹³ Kun kysymyksessä ovat kunnalliset vaaliluettelot, voinee kunnantoimiston tavallisen aukioloajan pituus myöskin olla ohjeena.

Kvl. 5 §:n mukaan tulee vaaliluettelon olla asianmukaisen valvonnan alaisena tarkastettavaksi esille pantuna sopivassa paikassa äänestysalueella. Vaaliluettelon tulee siis olla julkisesti tarkastet-

⁸⁷ Vrt. *Hatschek*, *Parlamentsrecht* s. 315.

⁸⁸ Ks. kvl. 46 §:n säännös: jos määräpäivä sattuu pyhäpäiväksi, on seuraava arkipäivä määräpäivä.

⁸⁹ Erikoislaatuinen on vaaliluettelojen esilleasettamismenetelmä Itävallassa. Esim. Wienin ²⁴/₇ 1923 annetun kunnallisvaalijärjestyksen 15 §:n mukaan tulee maistraatin, samalla kun se asettaa vaaliluettelot tarkastettaviksi, kiinnittää kuhunkin taloon talon asukkaiden nähtäväksi luettelo, johon on merkitty vaalioikeutettujen luku sukupuolittain asuntojen ovinumeroiden mukaan järjestettynä sekä ilmoitus, missä saa tehdä muistutuksia vaaliluetteloa vastaan.

Preussin kunnallisvaalilainsäädännön mukaan voivat kunnat, tehdäkseen vaalioikeutettujen harjoittaman kontrollin helpommaksi, lähettää jokaiselle vaalioikeutelle ilmoituksen siitä, että hänet on vaaliluetteloon otettu. Jollei henkilö tällaista ilmoitusta saa, on se merkinä siitä, että hänen nimensä ei ole vaaliluettelossa. Ks. *Overkamp*, *Das Gemeindewahlrecht in Preussen* s. 10, 20 ja 53.

⁹⁰ Ks. KHO 1929 II 2574, josta käy selville, että kunnallisvaalit kumottu mm. siitä syystä, että vaaliluettelot olivat olleet esillepantuina $\frac{5}{9}$ — $\frac{20}{9}$.

⁹¹ Vrt. O.V.G. LXVI s. 66.

⁹² ²⁸/₁₂ 1922 annettu asetus virastojen työajasta 1 §.

⁹³ Vrt. *Hatschek*, *Parlamentsrecht* s. 316; *Tezner*, *Volksvertretung* s. 575; *Schulze*, *Reichstagswahlrecht* s. 111.

tavana, s. o. jokaisella henkilöllä, eikä ainoastaan vaalioikeutetuilla,⁹⁴ on oleva oikeus tarkastaa, onko hän itse vaaliluetteloon otettu. Samaten jokaisella on oikeus tarkastaa, keitä yleensä vaaliluetteloon on otettu.⁹⁵ Kun laissa on nimenomaan säädetty, että vaaliluettelon tulee olla »esille pantuna», täytyy katsoa, että sellainen menettely, jonka Preussin O.V.G. päätöksellään 11/12 1900 on katsonut riittäväksi, että nimittäin henkilö saa pyynnöstä vaaliviranomaiselta vaaliluettelon nähtäväkseen viranomaisen laatikosta, jossa sitä säilytetään, ei ole asianmukainen.⁹⁶ Jotta estettäisiin vaaliluettelon hävittäminen tai turmeleminen, on sen tarkastaminen tapahtuva »asianmukaisen valvonnan alaisena». Vaaliluetteloiden tulee koko esilläolajan olla valvojaksi määrätyn henkilön silmälläpidossa.⁹⁷

Vaaliluettelon esilläolon paikasta on kvl. 5 §:ssä säädetty, että sen tulee sijaita äänestysalueella, s. o. äänestysalueen piirissä.⁹⁸ Tämän säännöksen tarkoituksena tietenkin on turvata vaaliluettelon tarkastamista haluaville mahdollisuus siihen ilman kohtuuttomia vaikeuksia, mitkä kieltämättä olisivat olemassa, jos vaaliluetteloiden esilläolo olisi esim. laajan maalaiskunnan kirkonkylässä. Kaupungeissa ei tällä näkökohdalla tietenkään ole niin suurta merkitystä, jonka vuoksi esim. Helsingissä on menetelty — vastoin lain säännöstä — siten, että vaaliluetteloiden esilläolo on suurelta osalta järjestetty äänestysalueiden ulkopuolelle.⁹⁹

Vaaliluettelon esilläolosta on kvl. 5 §:n mukaan annettava tieto sillä tavalla kuin kunnallisten ilmoitusten tiedoksiantamisesta on voimassa. Tällöin tulee kysymykseen mkl. 32 §:n säännös, jonka mukaan kunnalliset ilmoitukset on saatettava kuntalaisten tiedoksi julkipanolla kunnantalossa tai muussa valtuuston määrätävissä soveliaassa paikassa. Helmikuun 2 päivänä 1925 julkisista kuulutuksista annetun asetuksen mukaan ovat tällaiset ilmoitukset julkipantava julkisia kuulutuksia varten varatulle ilmoitustaululle valtuuston määräämässä paikassa, mihin yleisöllä on vapaa pääsy. Sitä paitsi valtuusto voi päättää, että kunnalliset ilmoitukset on muullakin tavoin saatettava kuntalaisten tietoon. Tätä päätöstä, joka tavallisesti tehdään vuoden ensimmäisessä valtuuston kokouk-

⁹⁴ Vrt. *Tezner*, m. t. s. 575; *Hatschek*, m. t. s. 317.

⁹⁵ Vrt. *Stier-Somlo*, *Verwaltungsarchiv* XII s. 436; *Staub*, m. t. s. 78.

⁹⁶ Vrt. *Stier-Somlo*, m. t. s. 425 aliv. 155.

⁹⁷ Ks. Oikeuskanslerin kertomus 1929 s. 57.

⁹⁸ Vrt. *Hatschek*, m. t. s. 317.

⁹⁹ Vrt. *Kelsen*, *Kommentar zum österreichischen Reichsratswahlordnung* s. 71.

sessä,¹⁰⁰ on vaaliluettelon tarkastettavana olosta ilmoitettaessa noudatettava.¹⁰¹ Kun kkl:ssa ei ole nimenomaista säännöstä kunnallisten ilmoitusten tiedoksiantamisesta, noudatetaan kaupungeissa valtuuston päättämää ilmoitustapaa. Ilmoituksessa tulee, jotta se olisi täydellinen, mainita myöskin se aika päivästä, jolloin vaaliluetteloa voi tarkastaa.

19. Olemme edellä esittäneet, että vaaliluettelon valmistaminen kokonaisuudessaan on deklaratoorinen hallintotoimi. Sen suorittaa vaalilautakunta. Mutta tämä hallintotoimi ei ole vielä päättynyt sillä, että vaalilautakunta on laatinut ja allekirjoittanut vaaliluettelon sekä asettanut sen tarkastettavaksi, vaan voimassaolevan kunnallisen vaalioikeutemme mukaan vaalilautakunnan tulee vielä suorittaa vaaliluetteloa vastaan tehtyjen oikaisuvaatimusten tutkiminen, päätöksen tekeminen niiden johdosta ja vaaliluettelon oikaiseminen myös vaalilautakunnan itsensä tekemien päätösten perusteella. Tällä tavalla vaalilautakunnalle itselleen on varattu aloittamansa hallintotoimen puitteissa tilaisuus tehtyjen oikaisuvaatimusten nojalla tarkistaa vaaliluetteloa ja tehdä siihen asianvaatimat korjaukset. Kun verrataan kunnallisvaalien vaalilautakuntien toimivaltaa valtiollisten vaalien vaalilautakuntien toimivaltaan vastavassa suhteessa, niin huomaamme, että valtiollisten vaalien vaalilautakunta ei ole oikeutettu itsenäisesti ratkaisemaan sille vaaliluettelon johdosta tehtyjä oikaisuvaatimuksia, vaan vaalilautakunnan tulee edustajanvaaleista tammikuun 31 päivänä 1935 annetun lain 11 §:n mukaan lähettää kertyneet asiakirjat omalla lausunnollaan varustettuna läänin maaherralle päätöksen tekoa varten. Kun kunnallisvaalien vaalilautakunnan toimivalta on ulotettu käsittämään myöskin tehtyjen oikaisuvaatimusten tutkimisen ja ratkaisemisen sekä sen perusteella suoritettavan vaaliluettelon korjaamisen, on tämä tietenkin järjestetty oikaisumenettelyn yksinkertaistamiseksi, mikä ei kuitenkaan tuota mitään oikeusvaaraa, koska vaalilautakunnan päätökseen tyytymättömällä asianosaisella on vielä tilaisuus hallinto-oikeudellista lainkäyttötietä saada vaatimuksensa uudelleen tutkituksi.

Oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja käsittelystä säädetään kvl. 6 §:ssä seuraavaa:

»Jos joku äänioikeutettu kunnan jäsen on jätetty pois vaaliluett-

¹⁰⁰ Vrt. Maalaiskunta 1925 s. 162.

¹⁰¹ Ks. KHO 1925 I 9.

telosta ja tahtoo pyytää oikaisua, tehköön sen kirjallisesti tai suullisesti, vaalilautakunnan kokouksessa 2 päivänä lokakuuta tai antakoon oikaisuvaatimuksensa kirjallisesti sitä ennen vaalilautakunnan puheenjohtajalle. Jos joku arvelee, että toinen henkilö oikeudettomasti on vaaliluetteloon otettu, ja tahtoo pyytää oikaisua, on oikaisuvaatimus tehtävä kirjallisesti viimeistään syyskuun 20 päivänä vaalilautakunnan puheenjohtajalle.

Jos kirjoitus sisältää vaatimuksen, että joku vaaliluettelo on otettu on siitä poistettava, antakoon puheenjohtaja viimeistään syyskuun 24 päivänä hänelle siitä tiedon, ilmoittaen että hänellä on tilaisuus osoitetussa paikassa ottaa selkoa kirjoituksesta ja viimeistään syyskuun kuluessa antaa vaalilautakunnalle kirjallinen selityksensä.

Sellainen tiedonanto jätetään kuoressa, johon vastaanottajan nimi ja asuinpaikka on merkitty, postin kautta toimitettavaksi; kuitenkin on vaalilautakunnalla valta toimittaa se hänelle muullakin tavoin. Tiedonanto on sitä paitsi tiedoksipantava sopivaan paikkaan maalla valtuuston kokoushuoneeseen ja kaupungissa raatihuoneeseen.

Vaaliluetteloa vastaan tehtyt muistutukset esitellään ja ratkaistaan vaalilautakunnan kokouksessa lokakuun 2 päivänä.»

Tehtäväksemme tulee ensiksikin tarkastella, kuka on oikeutettu tekemään oikaisuvaatimuksen vaaliluetteloa vastaan.

20. Kuten edellä jo mainittiin, on vaaliluettelon esillepanemisen tarkoituksena varata kuntalaisille tilaisuus tarkastaa vaalilautakunnan toimesta laadittua vaaliluetteloa, jotta he voisivat, mikäli aihetta ilmenee, tehdä vaatimuksen vaaliluettelon oikaisemisesta tosiasiallisten vaalioikeusolosuhteiden mukaiseksi. Vaaliluettelon on lain mukaan oltava julkisesti tarkastettavana, niin että jokainen, joka sitä haluaa, saa siihen tutustua. Mutta tästä seikasta, että vaaliluettelo on julkisesti tarkastettavana, ei kuitenkaan voida tehdä sellaista johtopäätöstä, että muistutusoikeus sitä vastaan olisi yhtä yleinen ja rajoittamaton kuin tarkastamisoikeus. Saksalaisessa tietteisopissa ja oikeuskäytännössä on tosin asetettu sille kannalle, että muistutusoikeus vaaliluetteloa vastaan olisi yleinen, niin että kuka tahansa, *quavis ex populo*, olisi oikeutettu muistutuksen tekemään.¹⁰² Onpa *Laband*¹⁰³ mennyt niin pitkälle, että hän sallisi lasten ja ulkomaalaistenkin¹⁰⁴ esittää oikaisuvaatimuksen vaali-

¹⁰² *Hatschek*, *Parlamentsrecht* s. 320 s. Vrt. *Erich*, *Lakimies* 1909 s. 222 ss.

¹⁰³ *Staatsrecht* I s. 323.

¹⁰⁴ Samoin ulkomaalaisten suhteen myöskin *Schulze*, *Das Reichstagswahlrecht* s. 113.

luetteloja vastaan. Tämän käsityksen perusteena on pyrkimys turvata vaaliluetteloiden objektiivinen virheettömyys, johon pääsemiseksi kenellä tahansa tulee olla oikeus viranomaisia avustaa.¹⁰⁵

Muistutusoikeuden tekeminen vaaliluetteloja vastaan Suomen kunnallisen vaalioikeuden mukaan on kahdessa suhteessa rajoitettu:

e n s i k s i k i n muistutusten sisältönä saa olla ainoastaan se, että vaaliluetteloja halutaan täydennettäväksi jollakulla vaalioikeutetuksi merkittävällä henkilöllä taikka siitä halutaan poistettavaksi tai merkittäväksi vaalioikeutta vailla olevaksi joku vaalioikeutetuksi merkitty henkilö; ja

t o i s e k s i muistutusoikeus vaaliluetteloja vastaan on ainoastaan niillä, joita asia henkilökohtaisesti koskee ja joitten »oma välitön etu, s. o. suhteellinen vaikutus vaalin tulokseen on kysymyksessä.»¹⁰⁶ Näiden periaatteiden mukaan sallitaan kunnallisessa vaalioikeudessamme muistutusoikeus vaaliluetteloja vastaan

a) jokaiselle siitä, että hän haluaa tulla merkityksi vaaliluetteloon vaalioikeutettuna, ja

b) jokaiselle asianomaisen kunnan vaalioikeutetulle siitä, että vaaliluettelosta on poistettava tai merkittävä siinä vaalioikeutta vailla olevaksi henkilö, joka on siihen oikeudettomasti vaalioikeutettuna otettu.¹⁰⁷

Kolmantena ryhmänä voitaisiin vielä mainita,

c) että muistutusoikeus vaaliluetteloja vastaan on jokaisella vaaliluetteloon vaalioikeutettuna otetulla siitä, että hänet on poistettava vaaliluettelosta tai merkittävä siinä vaalioikeutta vailla olevaksi. Tällä ei kuitenkaan ole mitään käytännöllistä merkitystä.

Jos henkilö, joka on kokonaan jätetty pois vaaliluettelosta taikka merkitty siinä vaalioikeutta vailla olevaksi, tahtoo tulla vaaliluetteloon otetuksi vaalioikeutettuna, koskee oikaisuvaatimus tietenkin häntä henkilökohtaisesti. Mutta sama on asianlaita siinäkin tapauksessa, että joku vaalioikeutettu vaatii jonkun toisen vaalioikeutetuksi merkityn henkilön poistamista vaaliluettelosta tai merkitsemistä

¹⁰⁵ *Laband* I s. 323: »Denn es handelt sich hier nicht um die Geltendmachung eines subjektiven Rechts, sondern um eine Mitwirkung bei Erfüllung der den Ortsvorsitzenden obliegenden Pflicht, die Wählerlisten so korrekt wie möglich herzustellen.» Vrt. myöskin *Erich*, *Lakimies* 1909 s. 223.

¹⁰⁶ *Erich* I s. 288 ja *Lakimies* 1909 s. 225 s. Samaan tapaan myöskin *Ahla*, *Tasavallan presidentin vaalia koskeva lainsäädäntö* s. 44. Vrt. myöskin *Tezner*, *Das österreichische Administrativverfahren* s. 663 ja *Kelsen*, *m. t.* s. 75 ss.

¹⁰⁷ *Ståhlberg*, *Maalaiskuntain hallinto* s. 325; *Saarialho*, *Maalaiskunta* 1928 s. 371 s.; *Ilkonen*, *Kunnallislait* s. 199.

siinä vaalioikeutta vailla olevaksi, samaten kuin tietysti siinäkin tapauksessa, että vaaliluetteloon vaalioikeutettuna otettu vaatii itseään poistettavaksi vaaliluettelosta. Jos näet vaaliluetteloon on vaalioikeutettuna otettu henkilö, joka ei ole aineellisessa merkityksessä vaalioikeutettu, on siitä seurauksena, että kunnan jokaisen laillisesti vaalioikeutetun jäsenen vaalissa antaman äänen vaikutusvoima vaalin lopputulokseen teoreettisesti katsoen vähenee, joten ei-vaalioikeutetun poistamista koskeva vaatimus on jokaista kunnan vaalioikeutettua jäsentä henkilökohtaisesti koskeva asia. Tästä seuraakin, että muistutusoikeus ei-vaalioikeutetun poistamiseksi vaaliluettelosta ei rajoitu ainoastaan saman äänestysalueen vaalioikeutettuihin, vaan se on jokaisella kunnan vaalioikeutetulla, sillä kunnallisvaaleissa kunta muodostaa yhden vaalipiirin,¹⁰⁸ jossa annetut äänet otetaan vaalin tulosta määrättäessä huomioon.¹⁰⁹ Toinen seuraus tässä esitetystä periaatteesta on se, että vaalioikeutetulla tässä tarkoitetaan muodollisesti vaalioikeutettua, siis henkilöä, joka on merkitty vaalioikeutettuna vaaliluetteloon ja joka siis sen nojalla pääsee äänestämään.¹¹⁰ Myöskin sellaisen henkilön tekemä muistutus toisen poistamiseksi vaaliluettelosta tai merkitsemiseksi siinä vaalioikeutensa menettäneeksi on sallittu, jota itseään on samaten vaadittu vaaliluettelosta poistettavaksi, ja hänen tekemänsä muistutus on laillisesti käsiteltävä, vaikka hänet tehdyn oikaisuvaatimuksen johdosta poistettaisiinkin vaaliluettelosta tai merkittäisiin siinä vaalioikeutta vailla olevaksi. Muistutuksen tekemisaikaan hänellä näet kiistämättä oli oikeus sen esittämiseen.

¹⁰⁸ Kvl. 2 §. — Taajaväkinen maalaisyhdyskunta muodostaa yhdyskunnan vaaleissa oman vaalipiirin. Kun tällaista yhdyskuntaa varten ei kuitenkaan laadita omia vaaliluetteloja, vaan yhdyskunnan valtuutettujen vaali suoritetaan kunnanvaltuutettujen vaalin yhteydessä ja sitä varten laadittujen vaaliluetteloiden mukaan, ei yhdyskunnan muodostavalla vaalipiirillä ole tässä suhteessa itsenäistä merkitystä. Samoin on asianlaita kauppalassa, joka ei ole eri kuntana.

¹⁰⁹ Vrt. *Erich* I s. 288 sekä *Lakimies* 1909 s. 225: valtiollisissa vaaleissa voi vaatimuksen esittää ainoastaan saman vaalipiirin vaalioikeutettu kansalainen. Samoin *Jéze*, *Das Verwaltungsrecht der Französischen Republik* s. 130 erit. aliv. 1.

¹¹⁰ *Erich*, *Lakimies* 1909 s. 226 aliv. 1: »Kuitenkin saattaa tietysti sellainen henkilö, joka itseensä nähden esittää oikaisuvaatimuksen (vaatii nimensä ottamista luetteloon) samalla vaatia toisen poistamista (molemmat vaatimukset voivat olla läheisessä yhteydessä keskenään), mutta viranomainen, joka asiata harkitsee ja sen päättää, voipi ottaa jälkimmäisen vaatimuksen käsiteltäväksi vasta kun edellinen on myönteisesti ratkaistu.» — Tämän johdosta on sanottava, että saatetaan asettaa kuitenkin kyseenalaiseksi, voidaanko hyväksyä muistutusta, jonka esittäjä vasta muistutuksen tekemiselle säädetyn määräajan jälkeen saa kelpoisuuden esittää tämantapaisia muistutuksia. Vrt. aliv. 21 s. 273.

Milloin vaaliluetteloon vaalioikeutettuna otetun henkilön poistamisvaatimuksen on esittänyt sellainen henkilö, joka ei ole vaalioikeutettu siinä äänestysalueessa, jonka vaalilautakunnalle poistamisvaatimus on tehty, on muistutuksen tekijä velvollinen jättämään vaalilautakunnalle selvityksen siitä, että hän on oikeutettu vaatimuksen esittämään, s. o. että hänet on merkitty johonkin kunnassa valmistettuun vaaliluetteloon vaalioikeutettuna.

Kun muistutusoikeuden kriteeriona pidetään sitä, että vaatimuksen tulee koskea sen esittäjää henkilökohtaisesti, menee sellainen vaatimus, että vaaliluetteloon olisi otettava joku siitä poisjätetty tai vaalioikeutta vailla olevaksi merkitty muu henkilö kuin vaatimuksen esittäjä itse, ulkopuolelle muistutusoikeudelle asetettujen rajojen. Niinpä se ei olekaan Suomen oikeuden mukaan sallittu.¹¹¹ Liioin ei kunnan vaaliluetteloista poisjätetty tai vaalioikeutta vailla olevaksi merkitty henkilö voi esittää vaatimusta, että joku muu samoin poisjätetty tai vaalioikeudettomaksi merkitty kuin hän itse olisi vaaliluetteloon otettava vaalioikeutettuna taikka että joku vaaliluetteloon vaalioikeutettuna otettu olisi siitä poistettava.¹¹² Lisäksi lienee vielä paikallaan erikseen mainita, että muistutusoikeutta ei ole muilla kuin luonnollisilla henkilöillä, ei siis yhdistyksillä, ei puolueilla eikä niiden elimillä,¹¹³ ei kunnallisilla toimielimillä,¹¹⁴ enempää kuin valtion viranomaisillakaan¹¹⁵ yms.¹¹⁶

¹¹¹ Mm. KHO 1924 I 23. Samoin *Ståhlberg*, Mäalaskuntain hallinto s. 325; *Erich*, Lakimies 1909 s. 224 ja *Saarialho*, Maalaiskunta 1928 s. 372.

Näin on asianlaita myöskin Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa, kun taas esim. Saksassa, Itävallassa ja Unkarissa saa vaaliluetteloa vastaan esittää sellaisenkin oikaisuvaatimuksen, että joku vaaliluettelosta poisjätetty henkilö, joka ei ole vaatimuksen tekijä itse, on vaaliluetteloon otettava. Ks. siitä mm. *Wallengren*, Valrättsproblem s. 356; *Tezner*, Die Volksvertretung s. 577; *Staub*, m. t. s. 83 ja *Kelsen*, m. t. s. 78 ss. Meneepä *Laband* (I s. 323 aliv. 2) niinkin pitkälle, että hyväksyy allekirjoittamattomankin oikaisuvaatimuksen, »da die Befugnis zur Stellung solcher Anträge an keine Voraussetzung gebunden ist, es sonach unerheblich ist, von wem der Antrag ausgeht». Toisin sitä vastoin *Hatschek*, Parlamentsrecht s. 321 aliv. 1.

¹¹² Ks. kuitenkin *Erichin* mielipidettä, joka on selostettu aliv. 110.

¹¹³ Ks. KHO päätös 8/3 1924 n:o 533, josta käy ilmi, että Lauritsalan työväenyhdistyksen kotiaagitatiotoimikunnan tekemää oikaisuvaatimusta ei otettu tutkittavaksi.

¹¹⁴ KHO 1919 II 928.

¹¹⁵ Helsingin kaupungin maistraatille lähettämässään kirjoituksessa ulkoasiainministeriö pyysi, että kirjoitukseen liitettyssä luettelossa mainitut Suomen ulkomaisissa edustustoissa toimivat henkilöt olisi merkitty Helsingin kaupungissa vuoden 1929 edustajain vaalia varten laadittuun vaaliluetteloon. Uudenmaan läänin lääninhallitus jätti

Olemme edellä esittäneet, että oikeutta tehdä muistutuksia vaaliluetteloa vastaan rajoittaa sen lisäksi, että muistutuksen tulee koskea sen tekijää henkilökohtaisesti, myöskin se, että muistutuksen sisällönä ei saa olla muu kuin vaatimus vaaliluettelon täydentämisestä jollakulla vaalioikeutetuksi merkittävällä henkilöllä taikka vaatimus jonkun vaalioikeutetuksi merkityn henkilön poistamisesta vaaliluettelosta. Tämä johtaa siihen, että muistutusta vaaliluettelon laatimista vastaan kokonaisuudessaan ei kvl. 6 §:n mukaan saa tehdä. Jos siis vaaliluetteloa kokonaisuudessaan vaaditaan kumottavaksi esim. sellaisen luettelon valmistamisessa tapahtuneen virheellisyyden vuoksi, että vaaliluettelon esilläoloajasta ei olisi säädettyllä tavalla ilmoitettu, taikka että vaaliluettelo ei olisi ollut joko lainkaan tai ei säädettyinä aikana nähtävänä taikka että siitä olisi tarkastettavana olemisen jälkeen poistettu nimiä taikka että siihen olisi lisätty nimiä jne., ei muistutusta ja oikaisuvaatimusta tällaisen ilmeisen lainvastaisuuden perusteella voida esittää siinä järjestyksessä kuin kvl. 6 §:ssä on säädetty. Seuraavassa luvussa tulee käsiteltäväksi, miten se voi tapahtua.

21. Vaaliluettelon oikaisuvaatimus voidaan tehdä joko suullisesti¹¹⁷ taikka kirjallisesti. Suullinen vaatimus voidaan kuitenkin esittää ainoastaan vaalilautakunnan lokakuun 2 päivänä pidetävässä kokouksessa ja sen sisältönä saattaa olla ainoastaan vaatimus, että muistutuksen esittäjä itse otettaisiin vaaliluetteloon vaalioikeutettuna. Suullisen oikaisuvaatimuksen vaalilautakunnan kokouksessa voi esittää myöskin laillisesti valtuutettu asiamies.¹¹⁸

Sellaista vaatimusta, että joku vaaliluetteloon vaalioikeutettuna otettu olisi siitä poistettava tai merkittävä vaalioikeutta vailla olevaksi, ei voida suullisesti esittää, vaan sellainen on tehtävä viimeistään syyskuun 20 päivänä vaalilautakunnan puheenjohtajalle annetulla kirjallisella vaatimuksella.¹¹⁹ Sen samaten kuin kirjallisen

anomuksen tutkittavaksi ottamatta KHO vahvisti maaherran päätöksen. (Päätös 18/9 1929, n:o 413.)

¹¹⁶ Ks. *Erich* I s. 288. — Kansalaiskokouksen valtuuttamina esiintyneiden henkilöiden oikaisuvaatimusta ei otettu tutkittavaksi. KHO päätökset 10/9 1930 n:ot 288, 289.

¹¹⁷ Valtiohallituksessa ei oikaisuvaatimusta voida tehdä suullisesti, mikä johtuu siitä, että vaalilautakunta ei itse ratkaise tehtyjä oikaisuvaatimuksia, vaan lähettää ne maaherran ratkaistavaksi. Ks. Laki edustajanvaaleista 9 § 2 mom. Vrt. KHO 1924 I 37.

¹¹⁸ Näin myös *Saarialho*, m. t. s. 372.

¹¹⁹ Jos vaaliluetteloon vaalioikeutettuna otettu vaatii itsensä poistamista vaaliluettelosta, on vaatimus tehtävä viimeistään 20/9 kirjallisesti. Siitä ei tarvitse kuitenkaan vaatimuksen tekijälle enää ilmoittaa.

oikaisuvaatimuksen yleensäkin saa puheenjohtajalle antaa joko itse tai laillisesti valtuutetun asiamiehen välityksellä taikka postitse niinkuin on säädetty oikeudesta lähettää viranomaisille ja niiltä taada asiakirjoja postitse tammikuun 31 päivänä 1930 annetun aseuksen 3 §:ssä, verr. 1 §:ään. Vaaliluettelosta poisjätetty tai siinä vaalioikeutta vailla olevaksi merkitty henkilö voi myöskin samalla tavoin kirjallisesti esittää vaatimuksen tulla vaaliluetteloon vaalioikeutettuna otetuksi, ja se on annettava vaalilautakunnan puheenjohtajalle ennen vaalilautakunnan lokakuun 2 päivänä pidettävää kokousta taikka vaalilautakunnalle sen lokakuun 2 päivänä pidettävässä kokouksessa. Säädettyjen määräaikain laskemisesta huhtikuun 25 päivänä 1930 annetun lain 6 §:n mukaan muutoksenhaku ja puhevallan valvominen sen nojalla on tehtävä ennen kello kahtatoista määräajan viimeisenä päivänä. Tästä täytynee päätellä, että vaalilautakunnan kokous, jossa sekä kirjalliset että suulliset oikaisuvaatimukset viimeistään voidaan esittää, on pidettävä lokakuun 2 päivänä sillä tavoin, että vaatimusten esittäminen tässä kokouksessa on mahdollista viimeistään ennen kello kahtatoista päivällä. Kun vaalilautakunnan puheenjohtaja on oikeutettu ottamaan kirjallisia oikaisuvaatimuksia vastaan ainoastaan vaalilautakunnan kokousta ennen, ei säädettyjen määräaikain laskemisesta annetussa laissa oleva säännös sovellettu häneen. Se, mitä edellä on sanottu vaalilautakunnan kokouksesta, pitää vastaavasti paikkansa myöskin maistraattiin nähden, joka kvl. 4 §:n 2 momentin nojalla tekee vaaliluettelot kaupungissa.

Kvl:ssa ei ole säännöstä siitä, milloin ja missä vaalilautakunnan puheenjohtaja on velvollinen ja oikeutettu ottamaan vastaan kirjallisia oikaisuvaatimuksia, eikä kvl. 5 §:ssä, jossa säädetään ilmoitettavaksi vaaliluettelon nähtävänä olost, ole säännöstä, jossa ilmoittamisvelvollisuus olisi ulotettu käsittämään myöskin muistutusten jättämisen ajan ja paikan.¹²⁰ Nimenomaisten säännösten puutteessa täytynee katsoa, että vaalilautakunnan puheenjohtaja on velvollinen ottamaan hänelle henkilökohtaisesti annettavia kirjallisia oikaisuvaatimuksia vastaan yleensä kaikkina niinä aikoina, jolloin häntä lain¹²¹ ja hyvien tapojen mukaan voi tavata, ei kuitenkaan sellaiseen aikaan eikä sellaisessa paikassa, että se häiritsee hänen ammattiaan taikka tointa. Kaupungeissa lienee yleinen tapa se,

¹²⁰ Vrt. esim. kvl. 11 §.

¹²¹ Vrt. esim. OK 11 luvun 7 §:n säännös, jonka mukaan kirkossa ei saa haastamista suorittaa.

että oikaisuvaatimuksen voi maistraatin puheenjohtajan sijasta antaa virka-aikana maistraatin kansliaan, mutta hyväksyä täytyy sellainenkin menettely, että vaatimus annetaan maistraatin puheenjohtajalle, onpa Saksassa virka-ajan ulkopuolellakin pormestarille annettu vaatimus määrätty otettavaksi käsiteltäväksi.¹²² Jos muistutuksen tekijä saapuu vaatimustaan jättämään maistraatin kansliaan niin myöhään, että maistraatti pitää jo istuntoaan, tulee kanslian ohjata hänet antamaan vaatimuksensa ennen määräajan päättymistä maistraatin istunnossa, jonka aikana kanslialla ei enää ole oikeutta ottaa oikaisuvaatimuksia vastaan.

22. Täydellisesti kontradiktoorinen menettely vaaliluetteloon kohdistuvia oikaisuvaatimuksia käsiteltäessä on yleensä järjestetty ainoastaan niissä maissa, joissa on käytännössä permanentit vaaliluettelot. Tämä aiheutuu siitä, että kontradiktoorinen menettely vaatii pitemmän ajan kuin mihin tilapäisten vaaliluetteloiden laatiminen yleensä antaa myöten. Suomessa on kuitenkin ei-permanentin vaaliluettelon laatimiseen yhdistetty täydellisesti kontradiktoorinen menettely. Tämä on ollut mahdollista sen vuoksi, että vaaliluettelo valmistetaan huomattavasti aikaisemmin kuin vaalit tapahtuvat,¹²³ ja että muistutusaika vaalioikeutetuksi merkityn poistamista koskevassa vaatimuksessa on tehty lyhyemmäksi kuin muullaisessa oikaisuvaatimuksessa. Vaatimus vaalioikeutetuksi merkityn henkilön poistamisesta on näet tehtävä viimeistään syyskuun 20 päivänä vaalilautakunnan puheenjohtajalle ennen kello kahtatoista päivällä.¹²⁴ Puheenjohtajan tulee puolestaan viimeistään syyskuun 24 päivän kuluessa antaa tieto oikaisuvaatimuksesta sille henkilölle, jota on vaadittu vaaliluettelosta poistettavaksi. Tällainen tieto sisältää ilmoituksen vaatimuksesta (mutta ei sitä vastoin itse vaatimusta) ja siitä, missä se on nähtävänä sekä osoituksen, että asianomaisella henkilöllä on tilaisuus viimeistään syyskuun kuluessa, siis viimeistään syyskuun viimeisenä päivänä ennen kello kahtatoista päivällä, antaa vaatimuksen johdosta vaalilautakunnalle kirjallinen selityksensä. Tiedonanto lähetetään asianomaiselle postin välityksellä kuoressa, johon vastaanottajan nimi ja asuinpaikka on merkitty.

¹²² Näin O.V.G. LXVI s. 64 ss.

¹²³ Tämä taas ei aiheuta sanottavampia vaikeuksia vaaliluettelon laatimisessa, koska vaalioikeuden yleiset edellytykset, niinkuin aikaisemmin on mainittu, vaaliluetteloa laadittaessa yleensä määrätään jonkin jo sivuutetun ajankohdan olosuhteiden mukaan.

¹²⁴ Ks. laki säädettyjen määräaikain laskemisesta (²⁵/₄ 1930) 6 §.

Tällöin tulee pitää silmällä sitä, että tieto ehtii normaalisen postinkulun mukaan asianomaiselle viimeistään syyskuun 24 päivänä. Kuitenkin on vaalilautakunnan puheenjohtajalla ¹²⁵ valta toimittaa tiedonanto asianomaiselle muullakin tavalla. Sitä paitsi on tiedonanto pantava julki sopivaan paikkaan maalla valtuuston kokoushuoneeseen ja kaupungissa raatihuoneeseen.

Lokakuun 2 päivänä pidettävässä kokouksessa vaalilautakunta käsittelee tehdyt oikaisuvaatimukset. Kuten jo edellä mainittiin, voidaan vielä tässä kokouksessa esittää suullisia oikaisuvaatimuksia, jotka sisältävät vaatimuksen sen esittäjän itsensä ottamisesta vaalioikeutettuna vaaliluetteloon. Vaalilautakunnalla on itsenäinen päättämisvalta vaatimusten johdosta, eikä selityksen antamatta jättäminen estä asian ratkaisua.¹²⁶

Ennen kuin siirrymme määräpäiviä koskevasta esityksestämme, viittaamme kvl. 46 §:n säännökseen, että jos jotakin kvl:ssa mainittua tapausta varten säädetty määräpäivä sattuu pyhäpäiväksi, pidettäköön seuraava arkipäivä määräpäivänä. Vastaavan yleissäännöksen tapaamme säädettyjen määräaikain laskemisesta annetun lain 5 §:ssä.

23. Tässä yhteydessä ei voi olla tarpeellista ryhtyä tutkimaan niitä hallinto-oikeudellisen lainkäytön yleisten periaatteiden mukaisia muodollisia seikkoja, joihin myöskin vaalilautakunnan, vaikka sen toiminta — kuten myöhemmin esitämme — ei olekaan hallinto-oikeudellista lainkäyttöä, tulee oikaisuvaatimuksia käsitellessään kiinnittää huomiota. Tyydymme ainoastaan mainitsemaan sen poikkeuksen, joka KHO:n lainkäytössä on hyväksytty yleisistä hallintoprosessuaalisista periaatteista siinä, että aviopuolisot saavat vastoin OK 14 luvun 5 §:n hallintoprosessissakin noudatettavaa ¹²⁷ säännöstä tehdä yhteisen oikaisuvaatimuksen samassa valitus-

¹²⁵ Tällaisen tiedonannon toimittaa vaalilautakunnan puheenjohtaja, vaikka kvl. 6 §:n 3 momentin mukaan se olisi vaalilautakunnan asia. Vaalilautakuntaa ei tällaisten tehtävien takia yleensä kutsuttane koolle.

Puheenjohtaja lienee velvollinen siinäkin tapauksessa, että vaaliluettelosta poistamista koskeva vaatimus on tehty tavalla, jonka vuoksi sitä ei voida vaalilautakunnassa ottaa asiallisesti tutkittavaksi, lähettämään tiedon poisvaaditulle, koska puheenjohtaja yksin enempää kuin vaalilautakuntakaan ei ennen 2/10 pidettävää kokousta saa päättää, onko vaatimus kenties jätettävä tutkittavaksi ottamatta.

¹²⁶ *Saarialho*, m. t. s. 372.

¹²⁷ Ks. 22/7 1918 annettu laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta 14 §. Vrt. mm. *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 431 s.; *Willgren* s. 396; *Tarjanne*, Festskrift för Granfelt s. 411.

kirjassa,¹²⁸ onpa aikaisemmin hyväksytty koko perheen, palvelijatarineenkin, tekemä yhteinen oikaisuvaatimus,¹²⁹ mitä tuskin voidaan kuitenkaan pitää asianmukaisena. Huomattava on sentään, että aviopuolisojenkin yhteisesti valittaessa mies ei ole oikeutettu ilman vaimonsa valtuutusta käyttämään tämän puhevaltaa,¹³⁰ ja että jos aviopuolisoja vaaditaan vaaliluettelosta poistettavaksi, vaatimus on tehtävä kumpaakin vastaan eri valituskirjassa.¹³¹ Selvyyden vuoksi on vielä paikallaan mainita, että oikaisun tekeminen edellyttää yksilöityä vaatimusta ja siinä tulee mainita sen henkilön nimi, jota vaaliluettelosta pois vaaditaan,¹³² sekä perusteet siihen.

24. Vaikka siis jätämmeikin oikaisuvaatimuksen muodollisen puolen näiden yleisestä säännöstä olevien poikkeuksien mainitsemisen ja parin tarpeellisen selvennyksen varaan, on tässä yhteydessä sitä vastoin tähdellistä kiinnittää huomio eräisiin vaalioikeuden aineellisissa tarkastelussa varteenotettaviin näkökohtiin.

Olemme aikaisemmin esittäneet, että vaalilautakunnan tulee laatia vaaliluettelo menetysperusteiden ja poikkeustapauksissa eräiden yleisten edellytysten osalta vaaliluettelon allekirjoittamishetkellä vallallaolevien olosuhteiden mukaisesti. Tähän pääseminen edellytti, että esittämillämme perusteilla hylkäsimme sen esim. Saksassa yleisesti hyväksytyn käsityksen, että vaalioikeus vaaliluetteloa laadittaessa olisi määrättävä vaalihetken olosuhteiden mukaan. Mutta tällä kannanotollamme ei ole vielä ratkaistu sitä, voiko vaalilautakunta tehdyn oikaisuvaatimuksen johdosta ottaa henkilön vaalioikeutta määrätessään huomioon muutoksen, joka on henkilön

¹²⁸ Ks. mm. KHO 1929 I 31.

¹²⁹ KHO päätös 4/9 1925 n:o 5.

¹³⁰ KHO 1924 I 23 ja päätös 17/6 1929 n:o 259.

¹³¹ KHO päätös 14/3 1924 n:o 978.

¹³² KHO päätös 2/3 1924 n:o 537: vaatimus, että maaherra, koska vaalilautakunta ei ollut säädetyllä tavalla tarkastanut valtiollisten vaalien vaaliluetteloa, ryhtyisi toimenpiteisiin vaalilautakunnan velvoittamiseksi se tekemään ja merkitsemään vaalioikeutta vailla oleviksi kaikki menetysperusteiden vuoksi vaalioikeutta vailla olevat, jätetty tutkittavaksi ottamatta.

KHO päätös 7/3 1924 n:o 779: valtiollisten vaalien vaaliluetteloa vaadittu siten oikaistavaksi, että siitä poistettaisiin ne henkilöt, jotka siihen oli vaalioikeutettuina otettu, vaikka olivatkin jättäneet veronsa suorittamatta. Vaalilautakunnan lausunnon nojalla määräsi maaherra vaaliluettelosta poistettavaksi neljä henkilöä. KHO: koska hakijan olisi pitänyt oikaisua vaatiessaan nimeltä mainita, kenen hän arveli oikeudettomasti otetuksi vaaliluetteloon, ja tehdä kustakin oikaisuvaatimus eri kirjoituksessa, KHO poisti maaherran päätöksen ja jätti oikaisuvaatimuksen huomioonottamatta.

vaalioikeuteen vaikuttavissa seikoissa sattunut ennen vaalilautakunnan lokakuun 2 päivänä pidettävää kokousta, siis ennen sitä kokousta, jossa vaalilautakunta omalta osaltaan lopullisesti ratkaisee, minkä sisällön vaaliluettelo on saava. Mitään nimenomaista säännöstä ei tästä ole olemassa. Korkein hallinto-oikeus on toimintansa alkuaikoina yleensä asettunut sille kannalle, että vaalioikeuteen vaikuttavat muutokset voidaan ottaa huomioon ainoastaan vaaliluettelon allekirjoittamiseen saakka, ts. että vaaliluettelon esilläolon aikana tapahtuneita muutoksia ei vaaliluetteloa vastaan tehtyjen muistutusten johdosta ratkaisua tehtäessä saa ottaa huomioon.¹³³ Myöhemmin on Korkeimman hallinto-oikeuden käytäntö tässä muuttunut.¹³⁴ Oikeana täytyykin pitää sitä käsitystä, että ne muutokset, jotka vaalioikeuteen vaikuttavissa suhteissa ovat sattuneet vaaliluettelon allekirjoittamisen jälkeen, mutta ennen oikaisuajan loppuunkulumista, on vaalilautakunnan otettava vaaliluetteloa tarkastaessaan huomioon, mikäli niistä laillisessa järjestyksessä on tehty oikaisuvaatimukset.¹³⁵ On näet täysin sen menettelyn mukaista, joka meillä on vaaliluetteloiden laatimisesta voimassa, että vaalilautakunta, kun se omalta osaltaan asiallisesti saattaa loppuun sen hallintotoimen, mikä käsittää vaaliluettelon valmistamisen, ottaa huomioon ne muutokset, jotka vaaliluetteloon joko vaalioikeutettuina tai vaalioikeutta vailla olevina otettujen taikka vaaliluettelosta poisjätettyjen oloissa ovat tapahtuneet vaaliluettelon allekirjoittamisen jälkeen, mutta ennen sen ajan päättymistä, jonka kuluessa vaaliluetteloa vastaan saa vaalilautakunnalle muistutuksia esittää. Tässä mainitut muutokset eivät kuitenkaan luonnollisesti voi kohdistua sellaisiin vaalioikeuden yleisiin edellytyksiin, joiden olemassaolo vaaliluetteloa laadittaessa ratkaistaan jonkin aikaisemman ajankohdan mukaan, niinkuin

¹³³ KHO mm. 1919 II 195 ja 196, päätökset ²⁸/₂ 1924 n:o 423, 424 ja 440 sekä ⁴/₃ 1924 n:o 366—367 ja ⁵/₃ 1924 n:o 616. — Saman käsityksen on esittänyt myöskin Ahla, m. l. s. 45.

¹³⁴ Ks. mm. 1928 II 2241 ja 2425 sekä 1933 II 3281. Viimeksimainitussa tapauksessa henkilö oli suorittanut ¹⁸/₉ 1933, siis kunnallisvaalien vaaliluettelon tarkastamisen jälkeen, mutta ennen oikaisuvaatimuksen tekemiselle asetetun määräajan loppumista, toisen niiden vuosien kunnallisveroista, joiden maksamatta jättämisen vuoksi hänet oli merkitty vaaliluetteloon vaalioikeutta vailla olevaksi. Maaherra oli hylännyt oikaisuvaatimuksen; KHO määräsi valittajan merkittäväksi vaaliluetteloon.

¹³⁵ Maalaiskunta 1934 s. 119. — Vrt. Ståhlberg, Maalaiskuntain hallinto s. 103, jossa hän katsoo, että valitusajan umpeenkuluminen jälkeen ilmestynyt äänioikeuden este ei estä henkilöä ottamasta vaaliin osaa.

edellä on selostettu. Lisäksi on mainittava, että muutosten huomioonottaminen on tietenkin mahdollista ainoastaan laillisessa järjestyksessä tehdyn oikaisuvaatimuksen perusteella.

Kun sitten siirrymme yksityiskohtaisesti tarkastelemaan, mihin ajankohtaan mennessä tapahtunut muutos voidaan tehdyn oikaisuvaatimuksen johdosta ottaa huomioon, on pidettävä mielessä, että kvl. sisältää muistutusten tekemistä varten kaksi eri määräaika, nimittäin $\frac{20}{9}$, mihin mennessä on tehtävä vaatimus jonkun vaaliluetteloon vaalioikeutettuna otetun poistamisesta taikka merkitsemisestä vaalioikeutta vailla olevaksi, ja $\frac{2}{10}$, mihin mennessä on tehtävä vaatimus pääsemisestä vaaliluetteloon vaalioikeutettuna. Muutos oikaisuvaatimuksessa tarkoitetun henkilön oloissa voidaan ottaa huomioon näihin määräpäiviin saakka siitä riippuen, minkälainen vaalilautakunnalle annettu vaatimus on sisällöltään. Jos vaaditaan vaaliluetteloon vaalioikeutettuna otetun merkitsemistä vaalioikeutta vailla olevaksi esim. holhouksenalaisuuden vuoksi, on holhouksenalaisuuden pitänyt alkaa ennen vaatimuksen esittämistä ja siis viimeistään $\frac{20}{9}$ ennen kello 12 päivällä. Jos taas vaaditaan vaaliluettelossa vaalioikeutta vailla olevaksi merkityn ottamista vaaliluetteloon vaalioikeutettuna, on muutoksen, esim. menetysperusteen poistumisen, johon vedotaan, pitänyt tapahtua ennen vaatimuksen esittämistä ja siis viimeistään $\frac{2}{10}$ ennen kello 12 päivällä.^{136 137} Näiden ajankohtien jälkeen tapahtuvien aineelliseen vaalioikeuteen vaikuttavien muutosten huomioonottaminen veisi siihen, että vaalilautakunnan pitäisi perustaa ratkaisunsa enemmän taikka vähemmän luotettavaan todennäköisyysarviointiin, mikä ei kuitenkaan voi olla, kuten jo aikaisemmin olemme maininneetkin, deklaratorisen hallintotoimen, olemassaolevan oikeussuhteen konsta-toivan hallintotoimen oikeudellisen luonteen mukaista.

25. Hallintoprosessissa yleisen virallisuusperiaatteen¹³⁸ mukaisesti ei vaalilautakunta tutkiessaan sille esitettyjä oikaisuvaati-

¹³⁶ Vrt. O.V.G. LXI s. 8: »Für die Aufnahme in die Wählerliste ist dieser Tag in letzter Linie derjenige, an dem der Wähler noch diese Aufnahme beantragen kann, also der Tag, mit welchem die Offenlegung der Liste schliesst.« Selitykseksi on mainittava, että tämä käsitys nojautuu siihen silloin Preussissa vallassa olleeseen säännökseen, jonka mukaan oikaisuvaatimuksen esittäminen päättyi samalla kuin vaaliluettelon tarkastettavana esilläolo.

¹³⁷ Jos muutos on tapahtunut vaatimuksen esittämisen jälkeen, mutta ennen määräajan kulumista, lienee sekin otettava huomioon, mikäli se voidaan katsoa toteennäytetyksi.

¹³⁸ Ks. mm. *Walter Jellinek*, Verwaltungsrecht s. 302 s.; *Hälschek*, Verwaltungsrecht s. 428 s. ja *Willgren* s. 320 s.

muksia ole sidottu siihen todistusaineistoon ja niihin tietoihin, joita oikaisuvaatimuksen esittäjä taikka selityksen antaja ovat sille esittäneet, vaan sillä on oikeus ja velvollisuuskin hankkia mm. kvl. 4 §:n 4 momentissa mainituilta viranomaisilta asian ratkaisussa tarpeellisia tietoja.¹³⁹

26. Vaaliluettelon allekirjoittaminen sillä tavalla kuin kvl. 4 §:n 1 momentissa on säädetty, ei ole — kuten edellä on esitetty — kokonaan poistanut vaalilautakunnalta oikeutta tehdä muutoksia vaaliluetteloon, vaan on sen rajoittanut niihin tapauksiin, joista edellisessä on ollut puhe. Mutta tämä vaalilautakunnan oikeus tehdä muutoksia tarkastettavaksi asetettuihin vaaliluetteloihin on vielä siinäkin suhteessa rajoitettu, että vaalilautakunta saa suorittaa tehtyjen oikaisuvaatimusten hyväksymisestä aiheutuvat muutokset vaaliluetteloon vasta sen jälkeen kuin sen antama päätös taikka vielä siitä tehdyn valituksen johdosta annettu päätös on saanut lainvoiman.

Kvl. 7 §:ssä säädetään, että vaalilautakunnan tulee varustaa vaaliluettelo lainvoimaisuustodistuksella, »että sitä näin oikaistuna on vaalissa noudatettava». Olemme edellä maininneet, että vaalilautakunta saattaa omalta osaltaan asiallisesti loppuun vaaliluettelon valmistamisen käsittävän hallintotoimen silloin, kun se lokakuun 2 päivänä pidettävässä kokouksessa tekee päätöksensä vaaliluetteloa vastaan tehtyjen oikaisuvaatimusten johdosta. Muodollisesti tämä yhden kokonaisuuden muodostava hallintotoimi päättyy vasta siten, kun vaalilautakunta varustaa vaaliluettelon lainvoimaisuustodistuksella: »että sitä on — — — vaalissa noudatettava».

Vaaliluetteloon merkittävän todistuksen sisältö jo osoittaa, että se lainvoima, mikä lopullisesti valmistetulla vaaliluettelolla on, tarkoittaa ensi sijassa sellaista asiallista lainvoimaa, että vaaliluettelo on tullut sitovaksi ja että sitä on vaalitoimituksessa, jota varten se on tehty, muuttamattomana noudatettava.¹⁴⁰ Mutta onko vaaliluettelo tällä lainvoimaisuusmerkinnällä saavuttanut myöskin muodollisen lainvoimaisuuden, s.o. onko vaaliluettelon valmistamisen

¹³⁹ KHO on eräissä vaalioikeutta koskeissa valitustapauksissa hankkinut rikosrekisteriviranomaisilta tiedot henkilön kansalaisluottamuksesta.

¹⁴⁰ Vrt. *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 331 ss.; *Walter Jellinek*, *Verwaltungsrecht* s. 299; *Hatschek*, *Verwaltungsrecht* s. 436; *Willgren* s. 94.

Ks. *Herrnritt*, *Verwaltungsrecht* s. 309 ss.: deklaratooriselle hallintotoimelle on luonteenaista, että se saavuttaa asiallisen lainvoiman.

käsittänyt. hallintotoimi myöskin siinä mielessä lopullinen, että sitä vastaan ei ole olemassa mitään säännöllistä valitusoikeutta?¹⁴¹

Olemme aikaisemmin yksityiskohtaisesti selvittäneet, kuinka muistutusoikeus vaaliluetteloa vastaan rajoittuu ainoastaan siihen, että muistutus saa koskea sen tekijää henkilökohtaisesti ja että muistutuksen sisältönä saattaa olla ainoastaan vaatimus vaaliluettelon täydentämisestä jollakulla vaalioikeutetuksi merkittävällä henkilöllä tai vaatimus jonkun vaalioikeutetuksi merkityn henkilön poistamisesta vaaliluettelosta tai merkitsemisestä siinä vaalioikeutta vailla olevaksi. Näin ollen voi ainoastaan vaaliluettelon asiallista sisältöä koskeva kysymys tulla vaalilautakunnalle tehdyn oikaisuvaatimuksen johdosta vaalilautakunnan tutkittavaksi. Kun tähän yhdistämme sen seuraavassa luvussa tarkemmin käsiteltävän seikan, että vaaliluetteloa vastaan voidaan ennen vaaleja hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä tehdä valitus yksinomaan siihen muistutusoikeuteen liittyen, joka on vaaliluetteloa vastaan kvl. 6 §:n mukaan olemassa, seuraa tästä, että ainoastaan vaaliluettelon asiallinen sisältö voi vaaliluettelon valmistamista koskevien säännösten mukaan joutua hallinto-oikeudellisen lainkäytön tietä tutkittavaksi. Lainvoimaisuustodistuksen merkitseminen vaaliluetteloon on kvl. 7 §:n mukaan riippuvainen tällaisen hallintoprosessuaalisen valituksen mahdollisuudesta ja sen päättymisestä, joten voimme todeta, että se muodollinen lainvoima, joka vaaliluettelolla kvl. 7 §:n mukaan siihen merkityn lainvoimaisuustodistuksen jälkeen on, tarkoittaa muodollista lainvoimaa vaaliluettelon asiallisen sisällön osalta. Tässä suhteessa on vaaliluettelo lopullinen, sitä vastaan ei sen asiallisen sisällön perusteella voi olla säännöllistä valitusoikeutta käytettävänä.

Vaaliluetteloa vastaan ei kvl. 6 §:n nojalla ole enempää muistutus- kuin valitusoikeuttakaan sellaisen syyn perusteella, että vaaliluettelon valmistamisessa ei ole noudatettu niitä muotomääräyksiä, jotka sitä varten on säädetty olemaan voimassa. Vaikkapa vaaliluettelon valmistamisessa olisikin tapahtunut muodollisia virheellisyyksiä, on lainvoimaisuusmerkinnällä varustettua vaaliluetteloa sittenkin vaaleissa muuttamattomana noudatettava,¹⁴² se on siis suoritettavana olevaa vaalitoimitusta varten asiallisesti lainvoimainen. Jollei vaaliluetteloa vastaan olisi olemassa mitään sään-

¹⁴¹ Muodollisesta lainvoimaisuudesta ks. mm. *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 331; *Hatschek*, m. t. s. 436; *Willgren* s. 93 s.; *Tarjanne*, *Festkrift för Granfelt* s. 401; *Kaila*, *Lakimies* 1925 s. 77.

¹⁴² Ks. kuitenkin prosessuaalisen kantelun mahdollisuutta, esitetty s. 283 ss.

nöllistä valitustietä sen valmistamisessa tapahtuneitten muoto-
virheiden vuoksi, olisi vaaliluettelo siltäkin osalta muodollisesti lain-
voimainen.¹⁴³ Mutta, niinkuin seuraavassa luvussa pyrimme osoit-
tamaan, vaaliluetteloa vastaan on olemassa säännöllinen valitus-
oikeus myöskin sellaisten seikkojen perusteella, joita ei kvl. 6 §:n
nojalla saada hallinto-oikeudellisen lainkäytön tietä tutkittavaksi.
Kun se otetaan huomioon, voidaan lopputuloksena todeta, että
vaaliluetteloon merkitty lainvoimaisuustodistus on osoituksena niin-
hyvin vaaliluettelon sellaisesta asiallisesta lainvoimaisuudesta, että
sitä on siinä vaalitoimituksessa, jota varten se on valmistettu, muut-
tamattomana noudatettava, kuin myöskin sen muodollisesta lain-
voimaisuudesta siltä osalta, joka kvl. 6 §:n nojalla on voinut tulla
valitusteitse tutkittavaksi, s.o. vaaliluetteloa vastaan ei sen asiallisen
sisällön nojalla ole säännöllistä valitusoikeutta käytettävissä.

Vaikkakin edelläoleva lainvoimaisuutta koskeva selonteko on
rikkonut vaalioikeuden toteamista käsittelevän esityksemme krono-
logisen aikajärjestyksen ja vaikka olemme joutuneet kannan-
ottoamme tukemaan seikalla, jonka voimme vasta jäljempänä
todistaa, olemme katsoneet sittenkin oikeaksi systemaattisen yhte-
näisyyden säilyttämiseksi esittää sen ennen vaaliluetteloiden oikaise-
mistä koskevan hallinto-oikeudellisen lainkäyttömenettelyn selvit-
tämistä. Samasta syystä käsittelemme vielä lainvoimaisuustodistuk-
sen merkitsemisen aikaa koskevat säännökset.

27. Lainvoimaisuustodistus voidaan merkitä vaaliluetteloon joko

a) lokakuun 2 päivänä pidettävässä vaalilautakunnan kokouk-
sessa, jollei vaatimusta vaaliluettelon oikaisemisesta ole säädetyn
ajan kuluessa vaalilautakunnalle tehty,¹⁴⁴ tai

b) lokakuun 15 päivänä, jollei vaalilautakunnan sille jätettyjen
oikaisuvaatimusten johdosta tekemistä päätöksistä ole siihen men-
nessä pyydetty pöytäkirjanotteita, mikä on katsottava luotettavaksi
ja riittäväksi selvitykseksi siitä, ettei lautakunnan päätöksistä ole
valitettu, vaan ne ovat saaneet lainvoiman,¹⁴⁵ tai

c) sen jälkeen kuin niistä vaalilautakunnan päätöksistä, joista
on valitettu maaherralle, on lautakunnalle saapunut joko maaherran
lainvoiman voittanut taikka Korkeimman hallinto-oikeuden päätös;
taikka vihdoin

¹⁴³ Tarjanne, m. t. s. 401.

¹⁴⁴ Kvl. 7 § 1 mom.

¹⁴⁵ Vrt. kvl. 6 §:n 5 mom.

d) juuri ennen vaalitoimituksen alkamista, jollei lopullista päätöstä vaaliluettelon oikaisemisesta tehtyyn vaatimukseen ole ennen vaalipäivää ehditty antaa ja vaalilautakunnan tietoon saattaa.¹⁴⁶

Lainvoimaisuustodistuksen käytännöllinen merkitys on siinä, että sillä varustettuun vaaliluetteloon ei vaalilautakunta enää saa tehdä mitään muutoksia¹⁴⁷ ja että sitä tulee vaalissa sellaisenaan¹⁴⁸ noudattaa, niinkuin jäljempänä tulemme yksityiskohtaisesti selostamaan.

28. Kun olemme tällä tavoin selvittäneet kunnallisen vaaliluettelon oikeudellisen merkityksen ja sen laatimistavan, siirrymme seuraavassa lyhyesti tarkastelemaan, mihin johtopäätöksiin vaaliluettelon laatimisessa meillä voimassaoleva menettely antaa aihetta kunnallisen vaalioikeuden oikeusluonteen suhteen.

Olemme aikaisemmin vaalioikeutta koskevassa luvussa *O. Mayerin* mukaan pyrkineet osoittamaan, että vaalioikeus ei ole olemassa yksinomaan siihen liittyvän julkisen intressin vuoksi eikä liioin yksinomaan siihen liittyvän yksilön subjektiivisen intressin vuoksi, vaan se on luonteeltaan myötävaikuttamisoikeus (*M i t w i r k u n g s - r e c h t*), jossa yhdistyy julkinen intressi yksityisen kansalaisen oman intressin kanssa. Tälle lopputulokselle löydämme monessakin suhteessa vahvistuksen siinä menettelyssä, jota noudatetaan kunnallisen vaaliluettelon laatimisessa.

Ensiksikin vaaliluettelon tekee vaalilautakunta viran puolesta ja on siihen velvollinen vaalioikeutettuna ottamaan¹⁴⁹ äänestysalueen jokaisen vaalioikeutetun. Vaalioikeutettujen tahallinen tai tuottamuksellinen vaaliluettelosta poisjättäminen on virkavirhe.¹⁵⁰ Tässä näemme ilmauksen vaaliluettelolla todettavan vaalioikeuden tarkoituksesta palvella julkista intressiä. Jos vaalioikeus olisi yksinomaan yksityisen henkilön subjektiivinen oikeus, olisi vaaliluettelon laatiminen voitu järjestää siten, että siihen otetaan ainoastaan ne henkilöt, jotka tahtovat vaalioikeuttaan käyttää ja tekevät sitä varten määrätyn ajan kuluessa anomuksen vaaliluetteloon ottamisesta. Mainittakoon, että tällä tavoin on vaaliluetteloiden laatiminen

¹⁴⁶ Kvl. 7 §:n 2 mom.

¹⁴⁷ Vrt. KHO päätös 23/6 1935 n:o 1860 (Maalaiskunta 1935 s. 221 s.).

¹⁴⁸ Ainoa poikkeus voi tulla kysymykseen silloin, kun KHO:n päätös, jolla henkilö on määrätty vaaliluetteloon merkittäväksi, on saapunut valittajalle, mutta ei vaalilautakunnalle. Ks. jäljempänä s. 291 aliv. 20.

¹⁴⁹ Vrt. kvl. 4 §:n 1 mom.: »Vaaliluetteloon on otettava jne.»

¹⁵⁰ Ks. esim. Oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1930 s. 68.

ollut järjestetty vuoteen 1900 saakka Norjassa¹⁵¹ ja lukuisissa Pohjois-Amerikan Yhdysvaltojen valtioissa.¹⁵²

Mutta siinä seikassa, että vaalilautakunta ei ole oikeutettu allekirjoittamaansa ja tarkastettavaksi esillepantua vaaliluetteloa enää viran puolesta korjaamaan ja viran puolesta siitä esim. poistamaan tosiasiassa vaalioikeutta vailla olevia henkilöitä, jotka vaikkapa epähuomiossa ovat tulleet vaalioikeutettujen joukkoon, näemme todistuksen vaalioikeuden subjektiivisesta luonteesta.¹⁵³

Edelleen voidaan todeta, että jos vaalioikeus olisi olemassa yksinomaan julkisen intressin vuoksi, olisi luonnollista, että kuka tahansa olisi oikeutettu tekemään muistutuksen sitä vastaan, ja tältä pohjalta lähtien on *Labandin* jo aikaisemmin mainittu kanta, että myöskin alaikäinen saa muistutuksen esittää ja että allekirjoittamatonkin muistutus on vaalilautakunnassa käsiteltävä, täysin johdonmukainen. Suomen oikeuden mukaan muistutusoikeus vaaliluetteloa vastaan ei ole yleinen, vaan se on rajoitettu niihin tapauksiin, joissa on kyseessä muistutuksentekijän oma henkilökohtainen etu, joten tässä saa ilmauksensa vaalioikeuden subjektiivinen luonne.

Vihdoin voidaan asettaa kysymyksenalaiseksi, missä määrin koko vaaliluettelon oikaisumenetelmä olisi asianmukainen, jos vaalioikeus olisi valtiosäännön heijastusvaikutus, niinkuin *Laband* opettaa.

Kuten jo sanottu, kunnallisen vaaliluettelon laatimisessa noudatettu menettely Suomen oikeuden mukaan yhtenäisellä ja johdonmukaisella tavalla vahvistaa aikaisemmin esitettyä kantaa kunnallisesta vaalioikeudesta *Mitwirkungsrechtin*ä, jossa julkinen intressi ja yksityinen etu yhdistyvät.

¹⁵¹ *Morgenstierne*, Laerebok i den norske statsforfatningsret I s. 256.

¹⁵² *Freund*, Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika s. 79. — Vrt. myös Entwurf des neuen ungarischen Wahlrechtsgesetzes § 54.

¹⁵³ Ks. *Hatschek*, Englisches Staatsrecht I s. 286: »Dadurch, dass nämlich die Wahl in erster Linie der Befriedigung eines Privatinteresses dient, ist jede Berichtigung der Wählerlisten von Amtswegen ausgeschlossen.»

VII LUKU

AINEELLISEN VAALIOIKEUDEN OIKEUSSUOJA.

1. Koko tähänastinen esityksemme kunnallisesta vaalioikeudesta on rakentunut sille lujalle pohjalle, jonka subjektiivisten julkisten oikeuksien hyväksyminen luo. Kuten muistetaan, katsoimme subjektiivisen oikeuden voivan olla olemassa julkisenkin oikeuden alalla ainoastaan sillä edellytyksellä, että oikeusjärjestyksen tunnustama objektiivinen intressi on sillä tavalla suojattu, että intressentille on myönnetty mahdollisuus omissa nimissään vaatia tämän intressin toteuttamista. Tämä edellyttää, että valtion on täytynyt järjestää subjektiivisille julkisille oikeuksille oikeussuoja, johon turvautumalla oikeusalamainen voi vaatia oikeuteensa pääsemistä. Sen esikuvan mukaan, joka on ollut subjektiivisten oikeuksien turvaamisen keinoista siviili- ja rikosoikeuden alalla, on julkisen oikeuden alalla järjestetty siviili- ja rikosoikeudellista lainkäyttöä vastaava¹ lainkäyttö, hallinto-oikeudellinen lainkäyttö. Sen syntyperusteisiin olemme jo ns. eteläsaksalaisen liberalismiin hallintopoliittisten vaatimusten selonteon yhteydessä saaneet kosketuksen.

Hallinto-oikeudelliselle lainkäytölle on luonteenomaista, että jokaisella, joka katsoo hallintotoimen kautta tulleen subjektiiivisessa oikeudessaan² loukatuksi, pitäisi olla oikeus saada asia säädettyjä muotomääräyksiä noudattaen oikeudellisella taikka siihen verrattavalla riippumattomuudella varustettujen viranomaisten ratkaistavaksi päätöksellä, joka voi saavuttaa lainvoiman.³

Vaalioikeus on kaikkein tyypillisimpiä oikeuksia julkisen oikeuden alalla, joissa havaitaan, että kansalaiselle myönnetty osanotto-

¹ O. Mayer I s. 131; Walter Jellinek, Verwaltungsrecht s. 290.

² Vrt. Gluth, AföR III s. 570: »die Verletzung eines subjektiven Rechtes durch einen Verwaltungsakt ist Voraussetzung der Verwaltungsklage». Samoin mm. Meyer-Anschütz III s. 788 s.

³ Vrt. mm. Hatschek, Verwaltungsrecht s. 393.

mahdollisuus vaaleihin sellaisenaan, vaikka se olisi suojattu viranomaisille annetuilla ohjeillakin,⁴ ei perusta hänelle subjektiivista oikeutta, jollei hänellä ole mahdollisuutta omassa nimessään saattaa vaaliviranomaisen hänen osanottoaan loukkaavaa toimenpidettä ehdottomia oikeusohjeita kuhunkin yksityistapaukseen soveltavan hallinto-oikeudellisen lainkäytön tutkittavaksi ja lainvoimaisesti ratkaistavaksi.

Kun kunnallisen vaalioikeuden käyttäminen voimassaolevan oikeuden mukaan on riippuvainen vaalioikeuden ennakkollisesta toteamisesta, on se aiheuttanut, kuten edellä on esitetty, vaalioikeudessa tehtävän eron muodollisessa ja aineellisessa mielessä. Aineellisessa mielessä vaalioikeus on teoreettisesti katsoen abstraktinen oikeus, jonka nojalla henkilö ei ole oikeutettu vaalioikeuttaan käyttämään, vaan hän on sen nojalla oikeutettu vaatimaan, että hänet on otettava vaaliluetteloon vaalioikeutettuna. Vasta tämän merkinnän jälkeen ja nojalla hän on oikeutettu vaalioikeuttaan käyttämään.

2. Aineellisen vaalioikeuden turvaamiseksi on vaaliviranomaisten noudatettavaksi annettu joukko oikeusohjeita, joista edellä on tehty selkoa. Ne eivät sellaisenaan kykene tekemään oikeusjärjestyksen turvaamaa intressiä subjektiiviseksi oikeudeksi. Aineellisen vaalioikeuden on tehnyt subjektiiviseksi oikeudeksi se oikeusjärjestyksen kansalaisille vaaliluetteloiden laatimisen yhteydessä turvaama mahdollisuus hallinto-oikeudellisen lainkäytön tietä vaatia oikaisua virheellisesti laadittuun vaaliluetteloon. Siinä esiintyy aineellisen vaalioikeuden, subjektiivisen julkisen oikeuden, oikeussuoja.

Silloin kun kunnallinen vaalioikeus oli oikeutemme mukaan riippuvainen verotuksesta, ja kun vaalioikeuden ennakkovahvistaminen tapahtui verotusluettelon laatimisen yhteydessä, oli aineellisen vaalioikeuden suoja sama kuin kunnallisen verovelvollisuudenkin suoja.⁵ Vuoden 1873 k.ka:n mukaan tuli kaupungeissa laatia erityinen ääniluettelo, jonka valmistaminen oli maistraatin tehtävänä. Tätä ääniluetteloa vastaan, jonka piti olla määrätty aika julkisesti tarkastettavana, voitiin esittää muistutuksia siinä raastuvankokouksessa, jota varten se oli laadittu, ennen asioiden käsittelyä. Muistutusten johdosta tuli maistraatin heti, siis myöskin ennen asioiden käsittelyä raastuvankokouksessa, antaa päätöksensä ja tehdä, mikäli muis-

⁴ Vrt. *Herrnritt*, *Verwaltungsrecht* s. 74 ss.

⁵ Ks. v. 1865 mka 57 § 2 mom., 62 § ja 18 §.

tutus oli hyväksytty, ääniluetteloon siitä aiheutuva korjaus. Maistraatin päätöksestä oli olemassa valitusoikeus läänin kuvernöörille, mutta valittamalla saatu muutos »ei kuitenkaan vaikuta siihen, mitä jo päätetty on, jollei kysymys ole vaalista», kuten sanotun asetuksen 15 §:ssä oli säädetty.

Voimassaolevassa kunnallisessa vaalilainsäädännössämme on aineelliselle vaalioikeudelle valmistettu periaatteellisesti täydellinen oikeussuoja hallinto-oikeudellisen lainkäytön tietä. Mutta ennen kuin siirrymme sen käsittelemiseen, on todettava, että se edellisessä luvussa selostettu oikaisumenettely, joka vaalilautakunnassa suoritetaan vaalilautakunnalle tehdyn oikaisuvaatimuksen nojalla, ei kuulu hallinto-oikeudellisen lainkäytön piiriin, vaan on hallintotoimintaa.⁶

3. Vaikkakin siis ne toimet, jotka suoritetaan vaalilautakunnassa vaaliluetteloja valmistettaessa, eivät ole hallinto-oikeudellista lainkäyttöä siltäkään osalta, mikä käsittää vaalilautakunnan antaman päätöksen tehtyjen oikaisuvaatimusten⁷ johdosta, eikä henkilön vaalilautakunnalle tekemä vaatimus vaaliluettelon oikaisemisesta tämän vuoksi sen enempää ole hallinto-oikeudellisen lainkäytön piiriin kuuluvaa, on tuolla vaatimuksella kuitenkin ratkaiseva merkitys vaaliluettelon oikaisemista koskevan hallinto-oikeudellisen lainkäyttömenettelyn vireillepanemisessa. Ainoastaan se, joka on säilyttänyt puhevaltansa vaaliluetteloja vastaan esittämällä vaaliluettelon muuttamista tarkoittavan oikaisuvaatimuksen, on oikeu-

⁶ Saman käsityksen esittää *Erich*, Lakimies 1909 s. 224, mainitessaan, että kun Ranskassa vaaliluettelon oikaisuvaatimus ei mene ns. kunnallista revisionikomissionia pitämälle, ei se aiheuta mitään oikeudenkäyntimenettelyä. Tämän kanssa ei tosin näytä sopivan oikein yhteen se *Erichin*, m. t. s. 224 aliv. 1 esittämä maininta, että Suomessa olisi asianlaita sama, »jos laki säätäisi, että vaalilautakunta ensi asteena ratkaisee asian, ja sen toimenpiteeseen sitten voitaisiin hakea muutosta kuvernööriltä», mitä vastaava menettely nyt on kvl:ssa säädetty. Vrt. edelleen *Staub*, Das Stimmregister im schweizerischen Recht s. 80.

Stählberg, Maalaiskuntain hallinto s. 324, lausuu, että vaaliluettelon oikaisemista koskeva asia voidaan käsitellä kolmessa eri oikeusasteessa: I vaalilautakunta, II maaherra, III Korkein hallinto-oikeus. Tämä rinnastus näyttäisi viittaavan siihen, että myöskin vaalilautakunta olisi *Stählbergin* käsityksen mukaan hallinto-oikeudellisen lainkäytön oikeusaste. *Seydel-Piloly* I s. 597: »Die Gemeindebehörden entscheiden in diesen Fällen als Verwaltungsgerichte erster Instanz.» Ks. myös *Helmreich-Rock*, Bayerische Gemeindeordnung s. 451.

⁷ On huomattavaa, että kvl. 6 §:ssä puhutaan vaalilautakunnalle tehtävästä »oikaisusta» ja »oikaisuvaatimuksesta» sekä »muistutuksesta», mutta kun on kysymys muutoksen hakemisesta vaalilautakunnan antamaan päätökseen, silloin käytetään joko sanaa »valitus» taikka »muutoksenhakeminen». Vrt. myöskin kvl. 7 §.

tettu valittamaan vaalilautakunnan oikaisuvaatimuksesta antamasta päätöksestä sillä tavalla kuin kvl. 6 §:n 5 momentissa säädetään. Saman periaatteen nojalla, jonka mukaan muistutusoikeus vaaliluetteloa vastaan on jokaisella, jota asia henkilökohtaisesti koskee, on vaalilautakunnan päätöksestä oikeutettu valittamaan sekin, jota vaalilautakunnan päätös muuten henkilökohtaisesti koskee. Valitus-oikeus on näin ollen:

a) sillä, jonka tekemän oikaisuvaatimuksen vaalilautakunta on joko jättänyt tutkittavaksi ottamatta taikka hylännyt;

b) sillä, jonka vaalilautakunta joko sille tehdyn oikaisuvaatimuksen johdosta taikka muuten on määrännyt vaaliluettelosta poistettavaksi taikka merkittäväksi vaalioikeutta vailla olevaksi; sekä

c) jokaisella kunnan vaalioikeutetulla kansalaisella siitä, että vaalilautakunta on määrännyt vaaliluetteloon otettavaksi vaalioikeutettuna henkilön, joka ei ole siinä alkuaan ollut.⁸

Valitusoikeutta vaaliluetteloa vastaan ei ole asiasta, josta ei ole esitetty oikaisuvaatimusta vaalilautakunnalle, jollei vaalilautakunta ole virheellisesti omasta aloitteestaan ottanut henkilöitä vaaliluetteloon tai poistanut heitä siitä. Myöskään sellainen henkilö, jota vaalilautakunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antama päätös ei henkilökohtaisesti koske, ei ole oikeutettu vaalilautakunnan päätöksestä valittamaan. Se, että jokainen kunnan vaalioikeutettu kansalainen on oikeutettu vaatimaan sellaisen vaalilautakunnan vaaliluetteloon vaalioikeutettuna otettavaksi määräämän henkilön poistamista vaaliluettelosta vaalioikeutettuna, jota ei siinä ollut ollut vaalioikeutettuna silloin, kun vaaliluettelo oli ollut tarkastettavaksi julkipantuna, johtuu siitä, että uuden vaalioikeutetun lisääminen vaaliluetteloon koskee jokaista muuta, kunnassa vaalioikeutettua henkilökohtaisesti, minkä vuoksi heillä tulee olla oikeus saattaa asia ylemmän viranomaisen tutkittavaksi, mikäli päätös ei vielä ole saanut lainvoimaa. Tällöin on kuitenkin huomattava, että kvl:ssa ei ole millään tavoin huolehdittu siitä, että kunnan vaalioikeutetuilla olisi mahdollisuus saada tietoonsa, keitä henkilöitä vaalilautakunta vaaliluettelon julkipanon jälkeen on vaaliluetteloon määrännyt

⁸ Vrt. *Ståhlberg*, m. t. s. 325 ja *Saarialho*, Maalaiskunta 1928 s. 373. Sekä *Ståhlberg* että *Saarialho* rajoittavat valitusoikeuden sillä perusteella, että valittaja on määrätty poistettavaksi vaaliluettelosta, siihen tapaukseen, jolloin vaalilautakunta on tehnyt tällaisen päätöksen tehdyn oikaisuvaatimuksen nojalla. Mutta vaikka vaalilautakunta olisi päätöksensä tehnyt viran puolesta, on poistettavaksi määrättyllä tai vaalioikeutta vailla olevaksi merkityllä valitusoikeus.

vaalioikeutettuna otettavaksi. Kvl. 6 §:n 5 momentin mukaan on maaherran päätös vaaliluetteloa koskevan valituksen johdosta pantava vaalilautakunnan toimesta tiedoksi, mutta mitään vastaavalaista tiedoksisaattamisvelvollisuutta ei ole säädetty vaalilautakunnan tekemien päätösten osalta. Periaatteelliselta kannalta tätä on pidettävä huomattavana puutteellisuutena.

Vaalilautakunnalla itsellään ei ole valitusoikeutta vaaliluetteloa vastaan, ja yhtä vähän kuin sillä on viran puolesta oikeutta tehdä korjauksia esillepantuun vaaliluetteloon, yhtä vähän sillä on oikeus viran puolesta tehdä esityksiä vaaliluettelon oikaisemisesta.⁹

Ensimmäisenä oikeusasteena vaalilautakunnan päätöksestä valitettaessa on läänin maaherra. Valitus on kvl. 6 §:n 5 momentin nojalla tehtävä ennen lokakuun 15 päivää, eli siis viimeistään lokakuun 14 päivänä ennen kello 12 päivällä,¹⁰ noudattamalla muuten vastaavasti, mitä kunnanvaltuuston päätöksestä valitettaessa mkl. 71 §:ssä ja kkl. 43 §:ssä on säädetty.¹¹ Maaherran tulee kvl. 6 §:n 5 momentin mukaisesti käsitellä asia viipymättä ja antaa päätöksestensä tieto vaalilautakunnalle, jonka velvollisuutena on saattaa maaherran päätös tiedoksi panemalla se nähtäväksi sopivaan paikkaan maalla kunnanvaltuuston kokoushuoneeseen ja kaupungissa raatihuoneeseen. Henkilökohtaista tiedonantoa valittajalle taikka sille, jota päätös muuten koskee, ei sitä vastoin tarvitse suorittaa.

Maaherran päätöksestä saa hakea muutosta kvl. 6 §:n 6 momentin mukaan Korkeimmassa hallinto-oikeudessa viimeistään kolmenkymmenen päivän kuluessa maaherran päätöksen antopäivästä sitä päivää kumminkaan lukuunottamatta.¹² Samassa lainkohdassa on säädetty, että maaherran päätöksestä valitettaessa noudatettakoon, mitä sellaisen muutoksen hakemisesta yleensä on säädetty, mutta kuitenkin poikkeuksena sallitaan, että valituksen saa valitusajan

⁹ KHO päätös 3/9 1930 n:o 183: Helsingin kaupungin maistraatti oli Uudenmaan läänin maaherralle esittänyt, että Suomen kansalainen tohtorinna C. T., jonka nimi oli virheellisesti vaaliluettelosta pyyhitty siksi, että hänet oli merkitty ulkomaalaiseksi, otettaisiin uudelleen vaaliluetteloon. Maaherra: koska tohtorinna C. T. ei ollut tehnyt oikaisuvaatimusta, ei maistraatin esitystä otettu huomioon. KHO vahvisti maaherran päätöksen.

¹⁰ Laki säädettyjen määräaikain laskemisesta (²⁵/4 1930) § 2.

¹¹ Ks. ³¹/1 1930 annettu laki oikeudesta lähettää viranomaisille ja niiltä saada asiakirjoja postitse, § 1.

¹² Ks. laki säädettyjen määräaikain laskemisesta (²⁵/4 1930) § 2 sekä laki oikeudesta lähettää viranomaisille ja niiltä saada asiakirjoja postitse (³¹/1 1930). Jälkimmäinen laki on tässä mainittu siksi, että sen mukaan ei ole oikeutta lähettää asiakirjoja Korkeimpaan hallinto-oikeuteen postitse.

kuluessa jättää läänin maaherranvirastoon sieltä perille toimitettavaksi. Kun lain mukaan oikeudesta lähettää viranomaisille ja niiltä saada asiakirjoja postitse maaherranvirastoon saadaan lähettää asiakirjoja postitse, voidaan Korkeimmalle hallinto-oikeudellekin osoitettu valitus lähettää postitse maaherranvirastoon sieltä edelleen perille toimitettavaksi.

Saman periaatteen mukaan, joka on valtiolla valitusoikeudesta vaalilautakunnan päätöksestä, on valitusoikeus maaherran päätöksestä:

- a) sillä, jonka valituksen maaherra on joko jättänyt tutkittavaksi ottamatta taikka hylännyt;
- b) sillä, jonka maaherra on määrännyt vaaliluettelosta poistettavaksi taikka merkittäväksi siinä vaalioikeutta vailla olevaksi;
- c) jokaisella kunnan vaalioikeutetulla kansalaisella siitä, että maaherra on määrännyt vaaliluetteloon vaalioikeutettuna otettavaksi henkilön, joka ei siinä ole alkuaan ollut,¹³ sekä
- d) sillä tai niillä, joiden tekemästä vaatimuksesta vaalilautakunta oli määrännyt vaaliluettelosta poistettavaksi tai merkittäväksi siinä vaalioikeutta vailla olevaksi jonkun henkilön, mutta maaherra oli määrännyt tämän henkilön siihen uudelleen otettavaksi vaalioikeutettuna.^{14 15}

Valitusoikeutta maaherran päätöksestä ei sitä vastoin ole sellaisella henkilöllä, jota maaherran päätös ei henkilökohtaisesti koske.¹⁶ Maaherran päätöksestä ei liioin ole valitusoikeutta vaalilautakunnalla, jonka päätöksen maaherra on kumonnut.¹⁷ Tässä sovelletaan sääntöä, ettei viranomaisella, jonka päätös on muutettu ylemmässä hallintoasteessa, ole oikeutta hakea tähän muutosta.¹⁸

4. Samaten kuin vaalilautakunnan oikaisumenettelyä koskevassa esityksessä luovumme tässäkin osassa koskettelemasta hallinto-oikeudellisen lainkäytön yleisiä muodollisia säännöksiä, koska ne eivät voi kuulua esityksemme piiriin. Sitä vastoin kiinnitämme tässä yhteydessä huomiota erääseen valituksia ratkaistaessa esilletulevaan aineelliseen seikkaan.

¹³ Näin *Ståhlberg*, m. t. s. 325 ja *Saarialho*, m. t. s. 373.

¹⁴ Ks. *Saarialho*, Suomen Kunnallislehti 1933 s. 105; *Itkonen*, Kunnallislait s. 199.

¹⁵ Ks. kvl. 6 §:n 5 momentti, jossa säädetään maaherran päätöksen tiedoksipanoista.

¹⁶ KHO 1922 I 94.

¹⁷ KHO 1927 II 974; *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 437 aliv. 3.

¹⁸ Näin mm. *Ståhlberg*, m. t. s. 437. Vrt. myös *sama*, Maalaiskuntain hallinto s. 681.

Olemme edellä esittäneet sen säännön, että ne muutokset, jotka vaalioikeuden menetysperusteiden osalta sekä eräiden vaalioikeuden yleisten edellytysten osalta ovat sattuneet henkilön aineellisessa vaalioikeudessa, on otettava huomioon, mikäli vaalilautakunta tehdyn oikaisuvaatimuksen perusteella on oikeutettu asiaa käsittelemään, siihen ajankohtaan saakka, jolloin oikaisuvaatimuksen esittämisaika vaalilautakunnan päätöstä vastaan oli loppunut, siis joko $\frac{20}{9}$ taikka $\frac{2}{10}$. Tämä on voimassa myöskin vaaliluetteloista tehtyjä valituksia ratkaistaessa hallinto-oikeudellisen lainkäytön tietä. Vaalioikeuteen vaikuttavissa olosuhteissa tapahtunut muutos voidaan ottaa huomioon vaalilautakunnan päätöksestä tehtyjä valituksia ratkaistaessa ainoastaan sikäli kuin nämä muutokset ovat sattuneet ennen oikaisuvaatimukselle asetetun määräajan päättymistä kyseellisessä asiassa. Henkilö, joka aineellisen vaalioikeuden puutteen vuoksi ei ole voinut menestyksellisesti vaalilautakunnalta vaatia vaaliluetteloon vaalioikeutettuna merkitsemistä, ei voi myöhemminkään saada vaalilautakunnan ratkaisuun muutosta, vaikka olisikin jälkeinpäin tullut aineellisesti vaalioikeutetuksi. Jos siis henkilö on merkitty vaaliluettelossa vaalioikeutta vailla olevaksi esim. sen perusteella, että hänellä on vaaliluettelon allekirjoittamisen aikana ollut kahden lähinnä edellisen vuoden aikana maksettavaksi pannut kunnallisverot suorittamatta, eikä hänen vaalilautakunnalle tekemäänsä vaatimusta, että hänet otettaisiin vaaliluetteloon vaalioikeutettuna, ole hyväksytty, tulee maaherran, sitten kuin asianomainen henkilö on valittanut vaalilautakunnan hylkäyspäätöksestä, määrätä hänet otettavaksi vaalioikeutettuna vaaliluetteloon ainoastaan siinä tapauksessa, että hän on voinut näyttää suorittaneensa kyseenalaisen veron siihen ajankohtaan mennessä, jolloin muistutuksenteko-oikeus vaaliluetteloa vastaan oli päättynyt elikkä siis viimeistään lokakuun 2 päivänä ennen silloin pidettyä vaalilautakunnan kokousta.^{19 20} Sitä vastoin ei jälkeen tämän ajankohdan tapahtuneella veronsuorituksella ole vastaavanlaista merkitystä.²¹

¹⁹ KHO 1924 I 22, 1928 II 2241, 1933 II 3281. Vrt. edelleen KHO päätös $\frac{6}{3}$ 1935 (Maalaiskunta 1935 s. 119 s.). Ks. myöskin Maalaiskunta 1934 s. 119.

²⁰ Vrt. aliv. 75 s. 240.

²¹ Senaatin päätös $\frac{28}{12}$ 1909; Ahava s. 19; KHO 1928 II 2425 ja päätös $\frac{6}{3}$ 1935 (Maalaiskunta 1935 s. 119 s.); Maalaiskunta 1934 s. 119.

Hallintoprosessissamme tosin varsin yleisesti otetaan huomioon prosessin kestäessä tapahtuneet muutokset prosessin esineeseen vaikuttavissa olosuhteissa. Ks. mm. *Ståhlberg*, Maalaiskuntain hallinto s. 266, 268, 274 s. Milloin vaalioikeutta koskevilla tapauk-

Korkein hallinto-oikeus on vaalioikeutta koskevissa asioissa omaksumut kannan, että aineellisen oikeuden tulee olla olemassa silloin, kun oikeuden nojalla tehtävä vaatimus, joka on edellytyksenä valituksen tekemiselle hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä, on esitettävä.

Korkeimman hallinto-oikeuden tulee toimittaa vaaliluettelon oikaisemista koskevassa asiassa antamansa päätös, niinkuin kvl. 6 §:n 7 momentissa on säädetty, maaherran kautta vaalilautakunnalle tiedoksi. Milloin vaalilautakunnan päätöksestä tehtyä valitusta ei ole ehditty lainvoimaisesti ratkaista ennen vaalipäivää tai milloin tällaisesta ratkaisusta ei vaalilautakunnalle ole saapunut selvitystä, ei vaalien toimittaminen sen vuoksi saa kuitenkaan estyä yhtä vähän kuin tämä seikka saa aiheuttaa vaalien kumoamista.

5. Kvl. 7 §:n 2 momentin mukaan tulee vaalilautakunnan tehdä vaaliluetteloon sitä vastaan esitettyjen oikaisuvaatimusten ja valitusten johdosta oikaisu, sitten kuin vaalilautakunnan muistutuksen johdosta antama päätös on saanut lainvoiman taikka lopullinen päätös tehtyihin vaatimuksiin on vaalilautakunnalle saapunut. Niissä tapauksissa, joissa vaalilautakunnan päätöksestä tehty valitus ei ole johtanut lainvoimaiseen ratkaisuun, on vaaleissa noudatettava vaaliluetteloa sellaisena kuin se oli allekirjoitettu ja tarkastettavaksi esillepantu. Jos siis esim. vaalilautakunta on merkinnyt esillepantuun vaaliluetteloon jonkun henkilön vaalioikeutta vailla olevaksi, mutta tehdyn oikaisuvaatimuksen perusteella sitten määrännyt, että hänet on otettava vaaliluetteloon vaalioikeutettuna, ei sanottua henkilöä kuitenkaan saa päästää äänestämään, vaikka maaherra olisi hylännyt vaalilautakunnan päätöksestä tehdyn valituksen pysyttämällä vaalilautakunnan päätöksen voimassa, mikäli maaherran päätös ei ole saanut lainvoimaa, ts. maaherran päätöksestä on määräajassa valitettu Korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mutta valitusta ei ole ehditty ennen vaaleja ratkaista. Lainvoimaisen päätöksen puuttuessa ei siis ratkaiseva ole vaalilautakunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antama päätös, vaan vaaliluettelo sellaisena kuin se oli allekirjoitettu. Asian luonnosta täytynee kuitenkin

sisä on kyseessä valittajan riitapuolikelppoisuus, ei sen asiallista puuttumista voida prosessin alettua enää korjata. Vrt. *Hermanson*, *Inhemsk förvaltningsrätt* I s. 142: »Inlämnar en icke kompetent person ansökan, tages den alls icke under pröfning, försävidt det icke är särskildt stadgadt, att åt sökande kan lämnas tid att göra sig kompetent.»

katsoa johtuvan, että vaalilautakunta, jolle ei ole maaherran kautta saapunut Korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä vaalilautakunnan ratkaisun kumoamisesta, mutta jolle esitetään Korkeimman hallinto-oikeuden valittajalle toimittama päätös, ottaa sen huomioon vaaleissa ja tekee tämän päätöksen tarkoittaman muutoksen lainvoimaisuustodistuksella jo varustamaansa vaaliluetteloon.

6. Kun edellisessä luvussa selostimme sen lainvoimaisuustodistuksen oikeudellista merkitystä, jolla vaalilautakunta on velvollinen vaaliluettelon varustamaan, ennen kuin sitä käytetään vaalitoimituksessa, teimme eron vaaliluettelon asiallisen sisällön ja vaaliluettelon valmistamistavan välillä. Asiallisen sisältönsä osalta vaaliluettelo, sitten kuin lainvoimaisuustodistus on siihen merkitty, on muodollisesti lopullinen eikä vaaliluettelo siltä osalta voi vaalien jälkeen joutua säännöllisen muutoksenhakumenettelyn alaiseksi.²² Sitä vastoin vaaliluettelon valmistamistapa voi vaalien jälkeen joutua säännöllisen valitusoikeuden nojalla tutkittavaksi.

Nimenomaista säännöstä siitä, miten vaaliluettelon valmistamisessa tapahtuneiden muodollisten virheellisyyksien vuoksi voidaan vaatia vaaliluettelon kumoamista, ei vaalioikeudessamme ole olemassa. Vastaansanomattoman selvää on, että kvl. 6 §:n mukaisessa järjestyksessä eivät vaaliluettelon valmistamisessa tapahtuneet muodolliset virheellisyydet voi tulla, niinkuin aikaisemmin on osoitettu, hallinto-oikeudellisen lainkäyttömenettelyn alaiseksi. Mutta tämä seikka ei vielä riitä todistamaan, että tällaisten virheellisyyksien tutkiminen olisi kokonaan ulkopuolella hallinto-oikeudellisen lainkäytön. Päinvastoin vaalioikeuden jättäminen eräältä erittäin vaikeuttavalta osalta vaille oikeusturvaa olisi suorastaan vaalioikeuden yleisen merkityksen vastaista eikä se olisi sopusoinnussa vaalioikeuden aseman kanssa kansalaisten tärkeimpänä valtiollisena oikeutena. Tämä näkökohta ohjaa etsimään laillista oikeusturvatieta sellaisten muodollista laatua olevien virheellisyyksien oikaisemiseksi, joita vaaliluettelon valmistamisessa on sattunut ja joista kvl. 6 §:n edellyttämällä tavalla ei ole voinut valittaa.

Tällöin tulee panna merkille, että vaaliluetteloiden laatiminen ei ole tarkoitus sinänsä, vaan vaaliluettelot valmistetaan vaaleja varten. Vaaliluettelon laatiminen, vaikka se on sellaisenaan itsenäinen

²² KHO 1929 II 2814. — Vrt. von Jan, Die wahlrechtlichen Bestimmungen s. 36 sekä O.V.G. XX n:o 2 ja Regeringsrättens årsbok 1916 not. C. 91, 1921 ref. 62, 1922 ref. 78 ja 1930 not. S. 376.

hallintotoimi, on samalla osa yhdistetystä hallintotoimesta, vaalimenettelystä, jonka tarkoitukseen verrattuna vaaliluettelolla on epäitsenäinen ja alistettu asema. Tästä vaaliluettelon liittymisestä olennaisena osana vaalimenettelyyn seuraa, että vaalimenettelyn laillisuutta arvosteltaessa on otettava huomioon se seikka, ovatko itse vaalitoimituksen suorittamisen pohjana olevat vaaliluettelot olleet oikeat. Mikäli kansalaisille on vaaliluettelon laatimisen yhteydessä, ja siis ennen vaalitoimitusta, järjestetty mahdollisuus vaatia vaaliluettelossa sekä aineellisessa että muodollisessa suhteessa olevat virheellisyysdet oikaistavaksi hallinto-oikeudellisen lainkäytön tietä, silloin on tämän itsenäisesti, erillään vaalitoimituksesta, toteutettavan oikeusturvakeinon mahdollisuus katkaissut yhteyden vaaliluettelon laatimisen ja itse vaalitoimituksen väliltä, koska vaalitoimitus on suoritettu itsenäisin ja täydellisin oikeusturvakeinoin suojattujen vaaliluetteloiden perusteella. Mutta jos sitä vastoin vaaliluettelon laatimisen yhteydessä ei ole ollut käytettävänä asialliselta laajuudeltaan täydellistä oikeusturvatieä, silloin on vaalien laillisuuden tutkimisen yhteydessä myöskin kiinnitettävä huomiota siihen, onko vaaleissa käytetty vaaliluettelo ollut laillisesti valmistettu siltä osalta, joka ei ole voinut tulla vaaliluettelon laatimisen yhteydessä avoimna olleen hallinto-oikeudellisen lainkäytön järjestyksessä lainvoimaisesti ratkaistuksi.

Kun Suomen kunnallisen vaalilainsäädännön mukaan vaaliluetteloiden laatimisen yhteydessä ei voida hallinto-oikeudellisen lainkäytön järjestyksessä tutkia niitä seikkoja, joista vaaliluettelon muodollisesti oikein tapahtuva valmistuminen riippuu, ja kun vaalien laillisuus voi kvl. 44 §:n nojalla joutua vaalien tuloksen johdosta tehdyn valituksen perusteella tutkittavaksi, siirtyy tämän vaalien jälkeen tehtävissä olevan valitusmenettelyn tietä myöskin tutkittavaksi, onko vaaliluettelo laadittu niiden sen valmistamisesta voimassaolevien säännösten mukaan, jotka sisältyvät kvl. 4, 5 ja 6 §:iin. Vaalin tuloksesta tehdyn valituksen tarkoituksena on joko vaalituloksen oikaiseminen taikka vaalien kumoaminen ja uusien vaalien toimittamisen määrääminen. Milloin vaaleista valitetaan sillä perusteella, että ne vaaliluettelot, joiden nojalla vaalit on toimitettu, oli valmistettu muodollisesti virheellisesti, ei valitus voi tarkoittaa muuta kuin vaalien kumoamista ja uusien vaalien toimittamisen määräämistä oikein valmistettujen vaaliluetteloiden mukaan.

7. Kun vaaliluettelon laillisuus muodollisessa suhteessa joutuu vaalivalituksen yhteydessä tutkittavaksi, on lähdettävä siitä, että mikä tahansa vähäinen muotovirhe vaaliluettelon laatimisessa ei tietenkään voi johtaa toimitettujen vaalien kumoamiseen ja uusien vaalien toimittamisen määräämiseen. Huomioon tulee ottaa se tarkoitus, mikä vaaliluettelon laatimisesta annetuilla menettelyn muodollista suorittamista koskevilla säännöksillä on. Jos virheellisyys on niiden säännösten rikkomisessa, joiden tarkoituksena on turvata kansalaisille oikeus ryhtyä aineellisen vaalioikeutensa toteuttamiseksi toimenpiteisiin vaaliluettelon oikaisemiseksi säädettyä menettelyä noudattamalla, silloin saattaa olennainen muotovirhe, joka on aikaansaanut sen, että vaalioikeutetuilta on riistetty laissa edellytetty ja varattu mahdollisuus huolehtia vaaliluetteloiden asiallisesta sisällöstä, johtaa vaalien kumoamiseen ja uusien vaalien määräämiseen oikein valmistettujen vaaliluetteloiden pohjalla. Sitä vastoin sellainen virheellisyys vaaliluettelon laatimisessa, jolla ei ole edelläselostettua vaikutusta ja joka siis kohdistuu ainoastaan vaalilautakunnan sisäisen työskentelyn järjestämiseen, ei aiheuta vaalien kumoamista. Edelliseen ryhmään kuuluvista tapauksista voidaan mainita mm. seuraavat: 1) vaaliluetteloa ei ole lainkaan tehty,²³ 2) vaaliluetteloa ei ole lainkaan tarkastettavaksi esillepantu,²⁴ 3) vaaliluettelo on ollut esillepantuna muuna aikana kuin laissa on säädetty,²⁵ 4) vaaliluettelon esilläoloajasta ei ole laillisesti ilmoitettu,²⁶ 5) vaaliluettelo ei ole ollut esillepantuna siinä paikassa taikka sinä aikana, joka on ilmoitettu, 6) tehdyistä poistovaatimuksista ei ole asianomaisille laillisesti ilmoitettu,²⁷ 7) vaalilautakunta on viran puolesta poistanut vaaliluettelosta tai siihen lisännyt nimiä, joita ei ole ollut esillepannussa vaaliluettelossa (tällöin on lisäksi huomattava, että vaalilautakunnan ei tekemiään muutoksia tarvitse asettaa julkisesti nähtäväksi), 8) oikaisuvaatimusten esittämisaika ei ole ollut laissa säädetyn pituinen jne.²⁸

²³ *Stier-Somlo*, Handbuch I (1. painos) s. 323.

²⁴ *Hatschek*, Parlamentsrecht s. 564; *Ball*, Das materielle Wahlprüfungsrecht s. 67; *Stier-Somlo*, m. t. s. 322.

²⁵ KHO 1929 II 2574. — Vrt. myös *Stier-Somlo*, m. t. s. 322.

²⁶ KHO 1925 I 9.

²⁷ Vrt. *Stier-Somlo*, Verwaltungsarchiv XII s. 427 aliv. 156.

²⁸ Kirkkolain 312 §:n mukaan, sellaisena kuin tämä lainkohta on muutettuna lailla 25/6 1918, on kirkkoneuvoston toimesta tehtävä vuosittain kirkonkokouksia varten maraskuun aikana seuraavaa vuotta varten ääniluettelo. Näin valmistettu ääniluettelo on pidettävä tarkastamista varten kuulutetussa paikassa nähtävänä neljatoista päivää, ja

on äänivaltaisella seurakunnan jäsenellä oikeus tehdä muistutuksia luetteloa vastaan, jos katsoo, että äänivalta on häneltä oikeudettomasti kielletty tai äänet liian alhaiseksi laskettu tahi että äänivalta on jollekulle, jolla ei ole siihen oikeutta, myönnetty tai jonkun äänivaltaisen äänet liian korkeiksi laskettu. Muistutukset on tehtävä kirjallisesti, kuitenkin saa omaa äänivaltaa koskevat muistutukset tehdä suullisestikin. Ääniluetteloa vastaan tehdyt muistutukset ratkaisee tutkijakunta, joka kokoontuu neljantoista päivän kuluttua ääniluettelon nähtävilläoloajan päättymisestä käsittelemään ääniluetteloa vastaan tehtyjä muistutuksia. Kirjalliset muistutukset on jätettävä ääniluettelon nähtävilläolon aikana tutkijakunnan puheenjohtajalle, mutta suulliset muistutukset on tehtävä tutkijakunnan kokouksessa. Tutkijakunnan päätöksestä saadaan valittaa tuomiokapituliin. Tutkijakunta tehköön päätöksistensä aiheutuneet muutokset ääniluetteloon ja kirjoittakoon luetteloon todistuksen siitä, että sitä vastaan tehdyt muistutukset on ratkaistu taikka ettei muistutuksia ole tehty. Ääniluettelo olkoon sinä vuonna noudatettava. — Kirkkolain 196 §:n mukaan tehdään vaaliluettelo papinvaalia varten siten, että voimassaolevasta kirkkokokouksen ääniluettelosta kirjoitetaan jäljennös.

Iisalmen kaupunkiseurakunnassa ²⁰/₈ 1933 toimitettiin kirkkoherran vaalista, jossa ensimmäisellä ehdokassijalla ollut kirkkoherra B.G.E.B. oli saanut 686 ja kolmannella ehdokassijalla ollut pastori E.K.—S. 740 ääntä, oli valitettu Oulun tuomiokapituliin mm. sillä perusteella, että vaalissa käytetty ääniluettelo ei oltu laadittu laillisessa järjestyksessä, koska sitä ei oltu tehty eikä asetettu tarkastettavaksi kirkkolain 312 §:ssä säädettyinä määräaikoina, vaan ääniluettelona oli käytetty vuosia vanhaa luetteloa, jonka vuoksi äänestämään oli päässyt äänioikeutta vailla olevia henkilöitä. Tuomiokapituli katsoi tosin selvitetyn, että vaaliluettelon perusteena ollut ääniluettelo ei ollut syntynyt siinä järjestyksessä kuin kirkkolain 312 §:ssä säädetään, mutta koska sitä vastaan ei oltu tehty aikanaan muistutuksia siten kuin samassa lainpaikassa on sanottu eikä vaaliluettelon oltu väitettyään poikkeavan ääniluettelosta, katsoi tuomiokapituli, että vaaliluettelo oli pidettävä laillisena ja hylkäsi valituksen.

Tuomiokapitulin päätöksestä valittivat työnjohtaja M.P. ym. valtioneuvostoon. Valtioneuvosto ¹¹/₁₀ 1934 antamassaan päätöksessä katsoi, että koska sen tutkijakunnan, joka käsittelee ja ratkaisee ääniluetteloa vastaan tehdyt muistutukset, on kokoonnuttava 14 päivän kuluttua ääniluettelon nähtävänä ololle säädetyn määräajan päättymisestä ja suulliset muistutukset saman pykälän 6 momentin mukaan on mainitussa kokouksessa tehtävä, sentähden ja kun vuoden 1933 ääniluettelo Iisalmen kaupunkiseurakunnassa on ollut nähtävänä saman helmikuun 20 päivästä lukien 14 päivän ajan, mutta tutkijakunnan kokousta ei ole pidetty 14 päivän kuluttua tämän ajan päättymisestä, eikä sitä tutkijakunnan kokousta, joka on pidetty seuranneen maaliskuun 10 päivänä eli ainoastaan 4 päivää jo mainitun määräajan päättymisestä, voida pitää ensinmainittuna, laissa aikaansa nähden nimenomaan määrättyä kokouksena, ja kun se ääniluettelo, jota valituksen alaisessa vaalissa on käytetty, niin ollen ei ole ollut kirkkolaissa edellytetyllä tavalla tarkastettu ja hyväksytty, valtioneuvosto nojautuen kirkkolain 234 §:ään kumosi kyseellisen vaalin sekä määräsi, että uusi vaali kirkkolain 196 §:n mukaisesti laaditun vaaliluettelon mukaan on asianmukaisessa järjestyksessä toimitettava.

Valtioneuvoston päätöksen johdosta jättivät maanmittausinsinööri J.P.U. ym. Korkeimmalle hallinto-oikeudelle hakemuksen valtioneuvoston päätöksen purkamisesta ja esittivät hakemuksessaan, että koska Iisalmen kaupunkiseurakunnan tutkijakunta ¹⁰/₃ 1933 oli tarkastanut ja hyväksynyt seurakunnan ääniluettelon, eikä siihen toimenpiteeseen oltu haettu eikä saatu muutosta, oli tuota ääniluetteloa pidettävä sanotun seurakunnan vuonna 1933 voimassaolleen ääniluettelona, josta kirjoitettua jäljennöstä

niin ollen oli ollut, niinkuin oli tapahtunutkin, käytettävä vaaliluettelona puheenalaisessa vaalissa. Tämän vuoksi ja kun valtioneuvoston toimivaltaan ei ollut kuulunut niiden muistutusten tutkiminen, jotka vaalista tehdyn valituksen yhteydessä oli tehty sanottua ääniluetteloa vastaan, ja valtioneuvoston päätös, jolla toimitettu vaali mainittujen muistutusten johdosta oli kumottu, siis oli lakiin perustumaton, olivat J.P.U. ym. anoneet, että valtioneuvoston päätös kumottaisiin.

KHO päätöksessään ¹⁹/₂ 1935 n:o 91/683 A.D. 1934 lausui, että koska se Iisalmen kaupunkiseurakunnan tutkijakunnan virheellinen menettely, josta mainitaan valtioneuvoston edelläkerrotussa päätöksessä, ei ole laadultaan sellainen, että puheenaoleva ääniluettelo sen johdosta olisi pidettävä laillista voimaa vailla olevana, sen tähden ja kun ²⁰/₈ 1933 toimitetussa sanotun seurakunnan kirkkoherranvaalissa niin ollen on katsottava käytetyn sellaista hyväksytyn ja tarkastetun ääniluettelon mukaan tehtyä vaaliluetteloa, jota tarkoitetaan kirkkolain 234 §:ssä, KHO katsoi, että valtioneuvoston päätöstä, jolla siinä mainituin perustein vaalitoimitus oli kumottu ja uuden vaalin toimittamisesta on määrätty, ei ole perustettu laillisiin syihin, jonka vuoksi KHO, KHO:sta ²²/₇ 1918 annetun lain 3 §:n 2 kohdan nojalla, suostuen tehtyyn hakemukseen, purki ja poisti valtioneuvoston puheenaolevan päätöksen.

Tällä välin, joulukuun 9 ja 10 päivänä 1934, oli Iisalmen kaupunkiseurakunnassa toimitettu uusi vaali, jossa ensimmäisellä ehdokassijalla ollut kirkkoherra B.G.E.B. oli saanut 1184 ääntä ja kolmannella ehdokassijalla ollut pastori E.K.—S. 932 ääntä.

Valtioneuvosto käsittelee uudelleen työnjohtaja M.P:n valituksen ²⁶/₉ 1935 ja pysytti voimassa Oulun läänin tuomiokapitulin päätöksen.

Mikäli hyväksytään, niinkuin tässä esityksessä on tehty, se kanta, että tietyt vaaliluettelon laatimisessa tapahtuneet virheet voivat tulla vaalien jälkeen laillisesti tutkittaviksi ja että ne tietyissä tapauksissa, jolloin kansalaisten oikeutta ryhtyä toimenpiteisiin vaaliluettelon oikaisemiseksi on loukattu, voivat aiheuttaa virheellisesti laadittujen vaaliluetteloiden perusteella toimitettujen vaalien kumoamisen, minkä kannan KHO:kin on ainakin kahdessa tapauksessa (1925 I 9 ja 1929 II 2574) hyväksynyt, niin täytyy todeta, että kun esilläolevassa tapauksessa virheellisyys ääniluettelon valmistamisessa oli ollut omiaan supistamaan sitä oikeutta, mikä kansalaisille on varattu ääniluettelon oikaisemismenettelyn yhteydessä, on valtioneuvoston ensimmäistä ratkaisua pidettävä tässä suhteessa oikeana ja KHO:n aikaisemman kannan mukaisena. (Vrt. kuitenkin aliv. 33 s. 281 s.) On huomattava, että kun se kokous, jossa ainoastaan suullisia muistutuksia ääniluetteloa vastaan sai tehdä, pidettiin 10 päivää lain säätämää ajankohtaa aikaisemmin, riistettiin kansalaisilta, jotka tahtoivat tehdä muistutuksia omasta äänioikeudestaan, kokonaan muistutusten teko-oikeus. Valtioneuvoston myöhempi ratkaisu on ilmeisesti virheellinen, sillä voimassa pysytetty tuomiokapitulin perustelu ei ole kirkkolain mukainen. Tuomiokapitulihan toleaa, että ääniluettelo ei tosin ollut syntynyt siinä järjestyksessä kuin kirkkolain 312 §:ssä säädetään, mutta että ääniluettelo oli tullut lailliseksi, koska sitä vastaan ei oltu tehty aikoinaan muistutuksia siten kuin kirkkolain 312 §:ssä säädetään. Sanotun kirkkolain pykälän mukaan saa kuitenkin muistutuksia tehdä luetteloa vastaan »jos katsoo, että äänivalta on häneltä oikeudettomasti kielletty tai äänet liian alhaiseksi laskettu tahi että äänivalta on jollekin, jolla ei ole siihen oikeutta, myönnetty tai jonkun äänivallaisen äänet liian korkeiksi laskettu». Tästä havaitaan, että seurakunnan jäsenillä ei tässä yhteydessä edes olisi ollut oikeutta tehdä muistutusta siitä, että tutkijakunta piti kokouksensa aikaisemmin kuin mitä laissa oli säädetty. Ja vaikkapa seurakuntalaisilla tällainenkin oikeus olisi ollut, olisi muistutus kirkkolain 312 §:n 2 momentin mukaan pitänyt silloin tehdä kirjallisesti, eikä seurakunnan jäsenillä voinut olla tutkija-

Kun myöskään sellainen virheellisyys, että vaaliluettelo on tehty vaalilautakunnassa, joka ei ole ollut päätöksenvoipa, ei voi vaaliluettelosta valittamalla ennen vaaleja joutua laillisen tutkimuksen alaiseksi kvl. 6 §:n edellyttämässä järjestyksessä, on siitakin oikeus valittaa vaalin tuloksen yhteydessä.

8. Vaaliluettelon tarkoitus on äänestysalueen aineellisesti vaalioikeutettujen henkilöiden vaalioikeuden virallinen toteaminen vaaleja varten. Vaaliluettelo täyttää tämän tarkoituksen, jos siihen on vaalioikeutettuna otettu jokainen äänestysalueen aineellisesti vaalioikeutettu eikä ketään muuta. Ne säännökset, jotka ovat voimassa vaaliluettelon laatimisesta, sen tarkastamisesta, oikaisu- ja valitusmenettelystä sitä vastaan jne., on annettu sitä varten, että määrämuotoinen menettely vaaliluettelon valmistamisessa olisi takeena siitä, että vaaliluettelot tulevat olemaan niille asetetun tarkoituksen mukaisia. Kun tästä periaatteesta lähdetään, niin olisi asialliselta sisällöltään oikea vaaliluettelo, johon vaalioikeutettuna olisi otettu kaikki äänestysalueen aineellisesti vaalioikeutetut eikä ketään muuta, katsottava täyttävän vaaliluettelolle asetetun tarkoituksen, vaikka sen laatimisessa olisikin poikettu voimassa-olevista muotomääräyksistä. Mutta siinäkin tapauksessa, että virheellisesti valmistettu vaaliluettelo ei olisi edes asialliselta sisällöltään ollut täysin oikea, voidaan tuon luettelon nojalla toimitettujen vaalien jälkeen saada selville, onko se seikka, että vaaliluettelo ei ole ollut asiallisesti oikea, voinut vaikuttaa vaalin tulokseen. Kun vaaliluettelon laatimisessa tapahtunut virheellisyys joutuu vasta vaalin toimittamisen jälkeen tutkittavaksi, on olemassa mahdollisuus vaalissa annettujen äänien ja lopputuloksen nojalla päätellä, onko se virheellisyys, joka vaaliluettelossa on asiallisesti ollut olemassa, voinut vaikuttaa vaalin tulokseen. Jos tämä seikka otetaan lähtökohdaksi, silloin virheellisesti annettujen muotomääräysten vastaisesti valmistetun vaaliluettelon perusteella toimitettu vaali olisi syytä kumota ainoastaan siinä tapauksessa, mikäli vaaliluettelossa olisi ollut sellaisia asiallisia virheitä, että vaalin lopputulos olisi saattanut olla toinen, jollei niitä olisi ollut. Tämän kannan näyttää mm. Ruotsin oikeuskäytäntö hyväksyneen,²⁹ samoin oli mm. Preussin provinssimaapäivien ja piiripäivien vaalia koskevassa vaalilaissa

kunnan laittomasta menettelystä silloin, kun kirjalliset muistutukset piti jättää äänluettelon nähtävilläolajan kuluessa, vielä tietoaakaan.

²⁹ Regeringsrättens årsbok 1919 not. C. 154, 1921 ref. 57, 1925 not. E. 169.

lokakuun 7 päivältä 1925 kohta, jonka mukaan ainoastaan vaalin lopputulokseen vaikuttanut virheellisyys vaalin valmistavissa toimenpiteissä aiheutti uuden vaalin määräämisen.³⁰

Mikä on Suomen oikeuden kanta?

Niissä kahdessa päätöksessä, joissa kunnallisvaalit on kumottu vaaliluetteloiden laatimisessa esiintyneiden muotovirheiden vuoksi, ei KHO:n perusteluissa mainita sitä, että vaaliluetteloissa oli ollut sellaisia asiallisia virheitä, jotka olisivat voineet vaikuttaa vaalien lopputulokseen. Sitä vastoin on olemassa runsaasti KHO:n päätöksiä, joissa on todettu itse vaalitoimituksessa taikka muissa vaalien valmistavissa toimenpiteissä kuin vaaliluetteloiden laatimisessa tapahtuneen virheellisyyksiä, ja joissa joko vaalien kumoamista on perusteltu mm. sillä, että virheillä oli saattanut olla vaikutusta vaalin lopputulokseen,³¹ taikka valituksen hylkäämistä perusteltu sillä, että virheillä ei ollut saattanut olla vaikutusta vaalin tulokseen.³² Tämän nojalla täytynee tehdä se johtopäätös, että muodollisessa suhteessa virheellisesti valmistetun vaaliluettelon perusteella toimitetut vaalit voidaan kumota ainoastaan siinä tapauksessa, että vaaliluettelossa on ollut siihen määrään asiallisia virheellisyyksiä, että se on saattanut vaikuttaa vaalin lopputulokseen.³³

³⁰ Absatz 3: »2. Wird für festgestellt erachtet, dass bei der Vorbereitung der Wahl oder bei der Wahlhandlung Unregelmäßigkeiten vorgekommen sind, die auf das Wahlergebnis von Einfluss gewesen sein können, so ist die ganze Wahl für ungültig zu erklären.»

³¹ KHO 1926 II 1752, 1929 II 2297 ja 2300, 1931 II 1247 ja päätös ²³/₅ 1935 n:o 1860 (Maalaiskunta 1935 s. 221 s.). — Vrt. myös KHO 1919 II 2168 ja 1929 II 2349 (vähemmistö): sen selvityksen nojalla, joka voitiin saada asiakirjoista, ei käynyt toteaminen, että vaalin tulos ei ollut tullut toiseksi, kuin mikä se olisi ollut, jos laissa säädettyä menettelyä olisi noudatettu.

³² KHO 1929 II 2298, 2350 sekä 1931 II 1126.

³³ Ks. *Ståhlberg*, Yleinen osa s. 446.

Edelläeslostetussa Iisalmen kaupunkiseurakunnan kirkkoherranvaalia koskevassa asiassa esiintyy tuomiokapitulille osoitetussa valituskirjassa väite, että virheellisesti laaditusta ääniluettelosta tehdyn vaaliluettelon mukaan oli äänestämään päässyt aineellista äänioikeutta vailla olevia henkilöitä. Tuomiokapitulin päätöksessä alennettiin pastori E.K.S:n äänimäärä kahdella äänellä. Opetusministeriössä valitusasiakirjojen yhteydessä säilytetyssä esittelijäneuvos *Yrjö Loimarannan* promemoriassa mainitaan, että ääniluettelossa oli ollut yhden sellaisen henkilön nimi, joka ei ollut ollut aineellisesti äänioikeutettu, mutta valtioneuvoston enempää kuin KHO:n päätöksissä ei tästä seikasta ole esitetty lausuntoa. Jos asianlaita on niin kuin mainitussa promemoriassa on esitelty, ei vaaliluettelon sisällössä ollut virhe ollut saattanut vaikuttaa vaalin tulokseen, joten vaaliluettelon laatimisessa tapahtuneen virheen ei olisi — mikäli tekstissä esitetty kanta hyväksytään — pitänyt vaikuttaa vaalin kumoamiseen. Mutta kun valtioneuvosto oli kuitenkin vaalin kumonnut, näyttää siltä, että KHO:lla ei ole ollut syytä purkaa valtio-

Olemme jo edellä esittäneet, että muodollisessa suhteessa oikein valmistettujen vaaliluetteloiden asiallisessa sisällössä mahdollisesti sattuneet virheet eivät voi joutua vaalin tuloksesta tehdyn valituksen johdosta laillisesti tutkittaviksi, koska vaaliluettelot ovat siltä osalta lainvoimaiset. *Laband*³⁴ tosin mainitsee, että vaalivalituksia tutkivalla viranomaisella on mahdollisuus »wegen erheblicher Unrichtigkeit der Liste, namentlich wenn sie auf einem tendenziösen Verhalten der Behörden beruht, eine Wahl zu kassieren».³⁵ Suomen oikeuden mukaan täytynee kuitenkin yleisenä sääntönä esittää, että mikäli kansalaisille on suotu mahdollisuus vaaliluetteloiden laatimisessa valvoa, että vaaliluettelot tulevat oikeat, ei tendenssimäinkään vaaliluettelon väärin valmistaminen voi vaalin tuloksesta valittamisen yhteydessä aiheuttaa vaalien kumoamista.^{35a}

Olemme edellä havainneet, että vaaliluetteloon otettujen henkilöiden aineellinen vaalioikeus, siis vaaliluettelon asiallinen sisältö, voi vaalien jälkeen sikäli joutua tarkastettavaksi, että tutkitaan, oliko virheellisesti laadituissa vaaliluetteloissa ollut niin runsaasti virheitä sen asiallisen sisällön osalla, että vaalin tulos olisi voinut olla toinen, jos vaaliluettelo olisi ollut oikea. Tällöin oletetaan, että jos vaaliluettelo olisi laadittu muodollisesti oikein, olisi se tullut myöskin asialliselta sisällöltään täysin virheetön. Vaaliluettelon asiallinen sisältö ei tällöin kuitenkaan joudu itsenäisesti tutkituksi, ja vaalien mahdollisen kumoamisen ensisijainen syy on vaaliluettelon laatimisen muodollinen virheellisyys eikä vaaliluettelon sisällön asiallinen virheellisyys. Yhdessä tapauksessa, joka ei kuitenkaan johda vaalien kumoamiseen, voi vaaliluettelon asiallinen sisältö joutua vielä

neuvoston päätöstä tulkintakysymyksen vuoksi (vrt. *Erich II* s. 11, jossa, tosin toisessa yhteydessä, esitetään, että KHO:sta annetun lain kyseellistä kohtaa on tulkittava *stricte*, sekä *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen s. 229: purkaminen sallittua, jos toimenpide »selvästi lainvastainen». KHO:n asiakirjavivhkkoon liitetystä hallintosuhteeri *M. Louhi-vaaran* promemoriassa esitetään samoin käsitys, että purkamispäätös ei voi tulla kysymykseen tulkinnanalaisissa tapauksissa).

³⁴ *Laband I* s. 325 aliv. 1.

³⁵ Samaa tapaakaan myöskin *Staub*, m. t. s. 132 ja *Jèze*, Das Verwaltungsrecht der Französischen Republik s. 134 aliv. 1.

^{35a} KHO 1929 II 2814 mainitsemassa tapauksessa olivat kunnan vaalilautakunnat lakia väärin soveltaen poistaneet vaaliluetteloista niin runsaasti vaalioikeutettuja (esim. eräästä äänestysalueesta yli 50 vaalioikeutettua), että sen oli täytynyt vaikuttaa vaalin tulokseen, mutta KHO ei kumonnut vaalia »kun vaaliluettelot — — — ovat saaneet lain voiman ja niitä on ollut vaalissa noudatettava, eikä näiden luetteloiden perusteella toimitettuja kunnallisvaaleja ole kumottava niiden vaaliluettelossa kenties olleiden virheellisyysien takia, joiden oikaisemista ei ole säädettyssä järjestyksessä vaadittu».

vaalien jälkeen itsenäisestikin tutkittavaksi. Olettakaamme, että vaaliluetteloon vaalioikeutettuna otetulta henkilöltä, joka siitä huolimatta on tosiasiassa aineellista vaalioikeutta vailla — sano-kaamme esim. alaikäisyyden taikka sen vuoksi, että hän on ulko-maalainen — on kielletty vaalioikeuden käyttäminen vaaleissa. Hän valittaa vaalin tuloksesta sekä vaatii vaaleja kumottavaksi sillä perusteella, että häneltä oli estetty vaalioikeuden käyttäminen, vaikka hänellä kiistämättä olisi ollut vaaliluettelon mukaan oikeus päästä äänestämään. Tällainen valitus, joka siinä tapauksessa, että äänestämästä estetty olisi todella ollut aineellisesti vaalioikeutettu ja että tämä vaalilautakunnan menettely olisi saattanut vaikuttaa vaalien tulokseen, olisi aiheuttanut vaalien kumoamisen ja uusien vaalien toimittamisen määräämisen, ei voine aiheuttaa vaalien kumoamista.³⁶

9. *Tarjanne* on äskettäin³⁷ esittänyt, että koska hallinnollisessa lainkäytössämme on, mikäli ei erikseen ole toisin säädetty taikka asian luonnosta muuten johdu, noudatettava yleistä oikeudenkäynti-järjestystä, niin seuraa tästä, että hallintoprosessiin sisältyy muu-toksenhakukeinona myöskin kantelu, josta on säännökset OK 25 luvun 21 ja 22 §:ssä sekä 30 luvun 19 §:ssä, ja jolla siis voidaan hakea muutosta hallintoprosessissa annettuihin tuomioihin. Vaikka tämä prosessuaalinen kantelu onkin todellinen muutoksenhakukeino sen vuoksi, että sen tarkoituksena on tuomion kumoaminen, ei se kuitenkaan ole täydellinen muutoksenhakukeino, koska se voidaan perustaa ainoastaan siihen, että oikeudenkäynnissä on tapahtunut tuomiovirhe taikka muu muodollinen virhe. Samalla prosessuaali-nen kantelu on ylimääräinen muutoksenhakukeino, sillä kantelu-mahdollisuuden olemassaolo taikka kantelun tekeminen eivät sellai-senaan estä tuomiota saamasta lainvoimaa. Kantelu on aina sidottu määräaikaan. Se on OK 25 luvun 21 §:n mukaan sama kuin valitus-aika, 30 päivää hovioikeuteen ja 60 päivää Korkeimpaan oikeuteen (OK 30 luvun 19 §), sekä OK 25 luvun 22 §:n mukaan, kun kantelu perustuu siihen, että poissaoleva, jota ei ole haastettu, on tuomittu taikka että henkilö, jota ei ole kuulusteltu, kärsii siitä haittaa, yö ja vuosi tiedoksisaannista.

³⁶ Vrt. Regeringsrättens årsbok 1922 not. S. 252: »Enär, enligt vad upplyst blivit, klgdn vore såsom icke röstberättigad vid val av kommunalfullmäktige upptagen i den för kommunen gällande röstlängden, samt förty rösträtt rätteligen blivit klgdn förvägrad, lämnade Reg. R. besvären utan avseende.»

³⁷ Festskrift för Granfelt s. 400—419.

Onko prosessuaalinen kantelu käytettävissä muutoksenhaku-keinona vaaliluetteloja vastaan?

Olemme aikaisemmin esittäneet, että vaalilautakunnan päätös, jolla se on ratkaissut muistutuksen vaaliluetteloja vastaan, ei ole hallintoprosessia. Se on osa siitä hallintotoimesta, jonka vaalilautakunta suorittaa vaaliluettelon valmistaessaan, käsitellessään sitä vastaan tehdyt muistutukset sekä merkitessään siihen lainvoimaisuustodistuksen. Mutta, kuten *Tarjanne* on osoittanut,³⁸ prosessuaalista kantelua voidaan käyttää myöskin hallinnollisia ratkaisuja ja hallintotoimia vastaan. Samoin olemme aikaisemmin esittäneet, että muistutuksenteko-oikeus vaaliluetteloja vastaan, on sekä muistutuksen tekijän että sen sisällön osalta rajoitettu. Tästä huolimatta voitaisiin kyseellisessä tapauksessa käyttää prosessuaalista kantelua, koska se on luvallinen niissäkin tapauksissa, missä säännöllinen muutoksenhaku erikoissäännöksin on kielletty.³⁹

Asian luonnosta kuitenkin täytyy katsoa johtuvan, että OK 25 luvun 22 §:n edellyttämää kantelua, jonka saisi tehdä yön ja vuoden kuluessa tiedoksisaamisesta lukien, ei voida vaaliluetteloja vastaan käytettäväksi hyväksyä. Sitä vastoin näyttää OK 25 luvun 21 §:n nojalla voitavan esittää prosessuaalinen kantelu vaaliluetteloja vastaan, jolloin kantelu-aika olisi sama kuin valitusaika vaalilautakunnan päätöksestä,⁴⁰ kantelu olisi siis kvl. 6 §:n 5 momentin mukaan tehtävä maaherralle ennen lokakuun 15 päivää ja 6 §:n 6 momentin mukaan maaherran päätöksestä Korkeimmalle hallinto-oikeudelle viimeistään 30 päivässä maaherran päätöksen antopäivästä lukien. Jos vaaliluetteloja vastaan tehty kantelu johtaa lainvoimaiseen päätökseen, jolla kantelunalainen vaaliluettelo kumotaan, ja jos tämä päätös tulee tiedoksi ennen kunnassa toimitettavia vaaleja, ei vaaleja voida panna toimeen, vaan valtioneuvostolta tulee kvl. 47 §:n nojalla anoa uutta aikaa vaalien toimittamista varten. Uusia vaaleja varten tulee laatia uudet vaaliluettelot niissä äänestys-alueissa, joissa ne on kumottu. Mutta mikäli kantelun johdosta tapahtunut vaaliluettelon kumoaminen ei ehdi tiedoksi tai ei ehdi tapahtua niin ajoissa, että vaalien toimittaminen sen perusteella estyy, ei toimitettuja vaaleja tämän nojalla voida katsoa mitättö-

³⁸ Festskrift för Granfelt s. 411 ss.

³⁹ Näin *Tarjanne*, Defensor legis 1929 s. 392, Festskrift för Granfelt s. 408.

⁴⁰ *Tarjanne*, m. t. s. 415 s.: kantelu lainaa määräajan säännölliseltä valitukselta, mutta milloin valitusaika on 30 päivää pitempi tai lyhyempi, on kantelun tekemiseen sama pitempi tai lyhyempi aika.

miksi, vaan niiden kumoamiseksi on kaikesta huolimatta tehtävä valitus kvl. 44 §:n edellyttämässä järjestyksessä. Tätä valitusta käsiteltäessä tietenkin otetaan huomioon se päätös, joka kantelun johdosta oli annettu vaaliluettelon kumoamisesta. Tällöin saattaa lopputulos kuitenkin olla se, että vaalit jäävät voimaan, sillä vaalivalituksen ratkaisussa on merkitystä myöskin sillä seikalla, oliko vaaliluettelossa asiallisia virheitä ja oliko niillä saattanut olla vaikutusta vaalin tulokseen.

Lopuksi mainitsemme, että emme ole katsoet tarpeelliseksi emmekä tutkimuksemme puitteissa edes asiaankuuluvaksikaan tehdä selkoa niistä perusteista, joiden vuoksi vaaliluettelo hallinto-oikeuden yleisten oppien mukaisen hallintotoimen mitättömyyden nojalla on katsottava olemattomaksi.

VIII LUKU.

MUODOLLINEN VAALIOIKEUS, SEN KÄYTTÄMINEN JA OIKEUSSUOJA.

1. Kunnallinen vaalioikeus on henkilön oikeus ottaa osaa vaaliin, jolla asetetaan kunnan representatiivinen toimielinedustus. Kun vaalioikeuden käyttäminen on tehty riippuvaksi vaalioikeuden ennakkolisesta toteamisesta, on siitä johtunut se ero, mikä tehdään aineellisen vaalioikeuden ja muodollisen vaalioikeuden välillä, niin kuin edellä on esitetty. Muodollinen vaalioikeus on henkilön deklaratorisella hallintotoimella todettu aineellinen vaalioikeus. Se saa ilmauksensa siinä, että henkilö on otettu vaalioikeutettuna vaaliluetteloon, ja kun lainvoimainen vaaliluettelo on oleva vaalin toimittamisen muuttamaton perusta, on vaalioikeuden käyttäminen riippuvainen muodollisen vaalioikeuden saavuttamisesta. Mitä muodolliseen vaalioikeuteen kuuluu, mikä on muodollisen vaalioikeuden oikeussisältö, sen saamme selville, kun käymme seuraavassa tarkastamaan muodollisen vaalioikeuden käyttämiseksi ja sen suojaamiseksi annettuja lainsäädännöksiä. Ne ovat suurelta osalta vaaliviranomaisille annettuja ohjeita vaalin toimittamista varten, mutta ainoastaan niiden johdolla voimme saada selville, mitä muodolliseen vaalioikeuteen, s.o. oikeuteen ottaa osaa vaaliin, kuuluu.

2. Tällöin tulevat ensiksikin kysymykseen ne säännökset, jotka ovat voimassa vaaliin kutsumisesta, vaalitoimituksen paikasta ja vaalitoimituksen ajasta sekä äänestyksessä käytettävän vaalilipun saattamisesta jo edeltäkin vaalioikeutettujen tiedoksi.

Nimenomaista säännöstä siitä, että vaaliviranomaisten olisi kutsuttava vaalioikeutetut vaaliin, ei kunnallisessa vaalilainsäädännössämme ole.¹ Kun kvl. 16 §:n mukaan »äänestysalueen vaalilauta-

¹ Vrt. Berliinin vaalijärjestys 20/8 1925, jonka 6 §:n 2 momentissa säädetään vaalilautakunnalle velvollisuus viimeistään 7 päivää ennen vaaleja saattaa tiedoksi: äänestysalueen

kunnan asiana on ryhtyä kaikkiin vaalien toimittamista varten tarpeellisiin toimiin», täytyy katsoa, että näihin toimiin ennen kaikkea kuuluu vaalioikeutetuille tiedoksisaatettu ilmoitus vaalien toimittamisesta ja siitä, missä paikassa äänestys kussakin äänestysalueessa suoritetaan.^{2 3} Vaalitoimituksen paikasta ei kvl:ssa liioin ole mitään nimenomaista säännöstä, mutta kvl. 15 §:n 1 momentista, verr. kvl. 5 §:ään, on tehtävä se johtopäätös, että kunkin äänestysalueen äänestyspaikan tulee ehdottomasti olla äänestysalueen piirissä. Se ilmoitus, jolla vaalilautakunta »kutsuu» vaalioikeutetut äänestämään, voikin rajoittua tiedonantoon, missä äänestysalueen äänestyspaikka sijaitsee ja minä päivinä vaalit suoritetaan.⁴ Äänestyksen tarkemmasta ajasta ei ilmoituksessa sitä vastoin välttämättä tarvitse olla selvitystä, sillä siinä suhteessa on voimassa kvl. 15 §:n 1 momentin säännös: »Vaalitoimitus alkaa kullakin äänestysalueella kello yhdeksän aamulla sekä jatkuu kello kahdeksaan illalla tai kauemminkin, jos vaalilautakunta katsoo sen tarpeelliseksi, keskeytyen kerran päivässä enintään kahden tunnin väliajaksi, vaalilautakunnan määräyksen mukaan.» Jos vaalilautakunta jo ennen vaalitoimitusta olisi päättänyt jatkaa äänestysaikaa, mikä näyttää kvl. 15 §:n 1 momentin mukaan mahdolliselta, on siitä tietenkin ilmoitettava vaaliin kutsumisen yhteydessä tai muutoin ennen vaaleja. Jos äänestysaikaa taas pidennetään siitä syystä, että kaikki vaalitoimituksen aikana vaalihuoneistoon⁵ pyrkijät eivät sinne mahtuisi,

rajat, vaalin paikka ja aika, vaalilippu sekä ohje, miten äänestäminen on suoritettava ollakseen hyväksyttävä (*Leyden* s. 59). Samoin ¹²/₂ 1924 annetun Preussin kunnallisvaalijärjestyksen 34 §:ssä (*Leyden* s. 89), sekä Baijerin kunnallisvaalijärjestyksen (³⁰/₃ 1928) 36 §:ssä. Vrt. myös *Duttweiler*, *Das Stimmrecht in der Schweiz* s. 57; *Reuterskiöld*, *Föreläsningar* III. 1 s. 188 ss.; *Malmgren*, *Sveriges författning* I s. 209 ss.

² Vrt. KHO 1931 II 2737.

³ Vrt. kvl. 45 §. Ks. *Kekkonen* s. 191. Kuten edellä, s. 117, on mainittu, suorittaa vaalista ilmoittamisen kuitenkin yleensä keskuslautakunta.

⁴ Huomioon on näet otettava kvl. 1 §:n 1 momentissa kunnanvaltuustolle myönnetty oikeus päättää, että kunnallisvaalit on suoritettava paitsi joulukuun 4 päivänä myöskin seuraavana arkipäivänä. Tästä päätöksestä ei kunnanvaltuuston tarvitse erikseen ilmoittaa, joten vaalilautakunnan on se äänestyspaikasta kuuluttaessaan saatettava vaalioikeutettujen tietoon. On kuitenkin syytä mainita, että vaalipäivät joutuvat kyllä yleensä vaalioikeutettujen tietoon virallistakin tietä siinä keskuslautakunnan ilmoituksessa, jolla keskuslautakunta kvl. 13 §:n 4 momentin mukaan saattaa vaalilipun vaalioikeutettujen tietoon. Ks. *Kekkonen* s. 124.

⁵ Siihen kuuluu kvl. 16 §:n 3 momentin mukaan myöskin »kyllin tilava paikka vaalihuoneen vieressä — — — niille valitsijoille, jotka odottavat vuoroansa vaalihuoneeseen päästäkseen».

riittää siitä ilmoitus äänestyspaikassa. Samaten on edellä esitetyn perusteen mukaan joko vaali-ilmoituksessa tai myöhemmin äänestyspaikassa tiedoitettava vaalitoimituksen keskeyttämisestä, ja vaalilautakunnan tässä asiassa tekemää päätöstä on noudatettava.⁶

Vaalitoimitus on suoritettava siinä vaalipaikassa, joka on vaalioikeutetuille ilmoitettu. Mikäli vaalilautakunta on pakotettu esim. sen vuoksi, että vaalihuoneisto on tuhoutunut tms., siirtämään vaalitoimituksen toiseen paikkaan, on sen huolehdittava, että vaalipaikan siirtäminen saatetaan sopivalla tavalla vaalioikeutettujen tietoon.⁷

Niihin säännöksiin, joiden tarkoituksena on helpottaa vaalioikeuden käyttämistä, kuuluvat myöskin säännökset vaalilipun saattamisesta jo ennen vaalia vaalioikeutettujen tietoon. Pääsäännös tästä sisältyy kvl. 13 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan keskuslautakunnan on saatettava vaalilippu vaalioikeutettujen tietoon samalla tavoin kuin muut kunnalliset ilmoitukset sekä sitä paitsi tiedoksipanolle keskuslautakunnan kokoushuoneessa. Huomioon on myös otettava kvl. 16 §:n 1 momentin säännös vaalilautakunnan velvollisuudesta valvoa, että vaalihuoneistossa on nähtävänä riittävä määrä vaalilipun jäljennöksiä.⁸

3. Muodollisen vaalioikeuden esteetön käyttäminen on pyritty turvaamaan vaalimenettelyn suorittamista koskevilla yksityiskohtaisilla säännöksillä. Siinä suhteessa tulee huomioon otettavaksi itse äänestämistä koskevat säännökset ja vaalin tuloksen laskemista koskevat säännökset.

Muihin kuin vaaliviranomaisiin kohdistuvia vaalioikeuden esteetömän käyttämisen turvaamiseksi annettuja säännöksiä tavataan sekä kvl:ssa että rikoslaissa. Kvl. 15 §:n 2 momentin mukaan tulee työnantajan tai hänen sijaisensa järjestää työnsä niin, etteivät hänen palveluksessaan olevat henkilöt tule estetyiksi käyttämästä vaalioikeuttaan, ja mikäli hän tätä vastaan rikkoo, on rangaistuksena sakkoa. Kvl. 17 §:ssä kielletään kaikenlainen vaalikiikhotus ja -agitaatio vaalihuoneistossa taikka sen vieressä. Rikoslain 15 luvun 2 § taas sisältää rangaistusuhkan sille, »joka julkista toimimiestä tai yleistä virkamiestä valittaessa, taikka muuta yleistä asiaa käsitel-

⁶ KHO 1931 II 1528.

⁷ KHO 1929 II 2348.

⁸ KHO 1923 I 93. KHO 1931 II 1126: vaalilipun jäljennösten tulee olla nähtävänä heti äänestyksen alusta lähtien.

täessä, väkivallalla tahi väkivaltaa uhaten tahallansa häiritsee tahi estää toista hänen vaalioikeutensa tahi äänivaltansa käyttämisessä» taikka sitä yrittää.

Varsinaista äänestämistä koskevista vaalioikeuden käyttämisen turvaamista tarkoittavista säännöksistä kohoavat etualalle vaalilautakunnalle ohjeeksi annettu sääntö, että vaalissa on vaalioikeutettuihin nähden noudatettava lainvoimaisuustodistuksella varustettua vaaliluetteloa (kvl. 7 § 2 mom.), niin että kukaan ei saa vaalilippua, ennen kuin hänet on havaittu vaalioikeutetuksi (kvl. 16 § 2 mom.) ja että vaalilautakunnan tulee huolehtia, että »valitsija saattaa täysin säilyttämällä vaalisalaisuuden vaalilippuunsa merkitä, miten hän äänestää» (kvl. 16 § 2 mom.).

4. Lainvoimaisuustodistuksella varustettu vaaliluettelo on kunnallisvaalien muuttamaton perusta, niin että vaalilautakunta on velvollinen sallimaan jokaisen vaaliluetteloon vaalioikeutettuna merkityn henkilön käyttää vaalioikeutta, vaikka tunnettua olisikin, että joku äänestämään ilmoittautunut vaalioikeutettuna vaaliluetteloon otettu ei enää täyttäisikään aineellisen vaalioikeuden saamiselle asetettuja edellytyksiä⁹ tai vaikka olisi sekin selvillä, että hän ei ole niitä täyttänyt vaaliluettelon allekirjoittamisenkaan aikana. Samaten vaalilautakunnalla ei ole oikeutta päästää äänestämään ketään, jota ei ole vaaliluetteloon vaalioikeutettuna otettu, vaikka voitaisiinkin osoittaa, että henkilö on aineellisesti vaalioikeutettu.¹⁰ Kuitenkin täytyy katsoa, että sellaisessa tapauksessa, jolloin äänestäminen olisi hyvien tapojen vastaista taikka milloin kyseessä olisi oikeustoimen suorittamiseen kykenemättömän henkilön äänestäminen, voidaan henkilöltä kieltää äänestämisoikeus, vaikka hän olisi-kin muodollisesti vaalioikeutettu. Sellaisina tapauksina voidaan mainita juopuneen¹¹ tai mielenhäiriössä olevan¹² ilmoittautuminen äänestämään.

⁹ Regeringsrättens årsbok 1926 not. S. 214.

¹⁰ Vrt. von Jan, Die wahlrechtlichen Bestimmungen s. 36. — Jos siis vaaliluetteloon vaalioikeutensa menettäneeksi esim. maksamattomien kunnallisverojen vuoksi merkitty henkilö esittää vaalilautakunnalle luotettavan selvityksen siitä, että hän todellisuudessa oli jo ennen vaaliluettelon laatimista kunnalle suorittanut ne verot, joiden maksamatta jättämisen vuoksi laillisessa veronkannossa häneltä oli vaalioikeus vaaliluetteloa tehtäessä poistettu, ei vaalilautakunnalla ole oikeutta päästää häntä äänestämään.

¹¹ Näin myös Stier-Somlo, Verwaltungsarchiv XII s. 429 s. Samoin O.V.G. XXIV n:o 27. — Vrt. kirkkolain 222 §, sellaisena kuin se on voimassa ²⁵/₆ 1918 annetulla lailla.

¹² Stier-Somlo, m. t. s. 429 s.; Erich I s. 279.

19 — Kunnallinen vaalioikeus.

Käsitys, että vaaliluettelon tulee olla vaalitoimituksen muuttamattomasti noudatettavana perustana, on yleisesti vallalla meillä Suomessa,¹³ Ruotsissa,¹⁴ Saksassa,¹⁵ Englannissa,¹⁶ Itävallassa¹⁷ ja Ranskassa.¹⁸ Ainoastaan niissä maissa, joissa vaalilaki nimen-

¹³ *Erich* I s. 287; *Ahla*, Tasavallan presidentin vaalia koskeva lainsäädäntö s. 19 ja 51 s.; *Puhakka*, Valtiotieteiden käsikirja IV s. 709; Oikeuskanslerin kertomus 1919 s. 31 s.; KHO päätös ^{23/5} 1935 n:o 1860 (Maalaiskunta 1935 s. 221 s.).

Eräässä suhteessa epätäydelliseksi jättää asian *Ståhlbergin*, Maalaiskuntain hallinto s. 103, selonteko. *Ståhlberg* lausuu: »Jotta kuntalainen saisi käyttää äänioikeutta, tulee hänellä, kuten sanottu, olla edellämainitut äänioikeuden yleiset edellytykset eikä mitään äänioikeuden estettä. Mutta sen lisäksi pitää hänen äänioikeutensa olla virallisesti vahvistettu siten, että hän on, mitään äänioikeuden estettä mainitsematta, merkittynä kunnalliseen vaaliluetteloon.» — Vaalioikeuden käyttämisen edellytyksenä ei kuitenkaan ole vaalioikeuden yleisten edellytysten läsnä- ja menetysperusteiden poissaolo, vaan vaaliluetteloon vaalioikeutettuna merkityksi tuleminen. Tämä tosin puolestaan riippuu aineellisen vaalioikeuden omaamisesta, ja normaalissa tapauksessa on asianlaista niinkuin *Ståhlberg* esittää. Mutta milloin vaaliluettelot eivät vastaa aineellista vaalioikeutta, silloin vaalioikeuden käyttämiselle on vaaliluettelo ratkaiseva. Tämän hyväksyy *Ståhlberg*, m. t. s. 103, silloin, kun aineellisesti vaalioikeutettu on jätetty pois vaaliluettelosta. Hän ei saa äänestää. Jos taas vaaliluetteloon on otettu henkilö, »jolle on ilmestynyt äänioikeuden este vasta sen jälkeen, kuin valitusaikea vaaliluettelosta on mennyt umpeen, ei tämä estä vielä siihen vaaliin osaaottamasta». Näin onkin asianlaista. Avoimeksi jättää *Ståhlberg* sitä vastoin kysymyksen, miten on meneteltävä sellaisen henkilön suhteen, joka oli aineellista vaalioikeutta vailla jo vaaliluettelon laatimisen aikana, mutta tuli kuitenkin vaaliluetteloon otetuksi vaalioikeutettuna. *Ståhlbergin* sanonta näyttää pikemminkin viittaavan siihen kuin tällainen henkilö ei saisi ottaa vaaleihin osaa. Tämä ei kuitenkaan olisi oikea, sillä vaaliluettelo on tältäkin osalta vaalitoimituksen muuttamaton perusta.

¹⁴ *Sundberg*, Svensk kommunalrätt s. 32; *Malmgren*, Sveriges författning I s. 186; Regeringsrättens årsbok 1930 not. S. 321, josta havaitaan, että vaalit kumottu, kun kuudentoista vaaliluetteloon merkitsemättömän henkilön oli sallittu äänestää, mikä seikka oli saattanut vaikuttaa vaalin tulokseen. Samoin 1921 not. S. 37, kun yksi vaaliluetteloon merkitsemätön henkilö saanut äänestää.

¹⁵ Näin esim. *Halschek*, Parlamentsrecht s. 313; *Seydel-Piloly* I s. 257; *Bornhak*, Preussisches Staatsrecht II s. 139; *Tezner*, Die Volksvertretung s. 576; *Finger*, Staatsrecht s. 272 ja 274; *Helmreich-Rock*, Bayerische Gemeindeordnung s. 452 s.; *Schulze*, Reichstagswahlrecht s. 103; *Friedrichs*, Der Allgemeine Teil des Rechts s. 288; *Markull*, Stengel-Fleischmann Wörterbuch II s. 57; O.V.G. mm. XIX n:o 22, XXI n:o 3, XXXVI n:o 21 ja 25, LXIII n:o 27 ja LXVII n:o 20. — Toisin Saksin O.V.G. *Guban*, Fischers Zeitschrift 51 s. 39, selostamassa tapauksessa. Toisin myöskin *Weber-Sutner*, Bayerische Gemeindeordnung s. 280 s.

¹⁶ *Halschek*, Englisches Staatsrecht I s. 277.

¹⁷ *Adamowich*, Grundriss des österreichischen Staatsrechtes s. 129; Wienin kunnallisvaalijärjestys (^{24/7} 1923) § 20.

¹⁸ *Jèze*, Das Verwaltungsrecht der Französischen Republik s. 118 ja s. 134.

omaan oikeuttaa poikkeamaan vaaliluettelosta, on vaalilautakunnalla siihen oikeus.^{19 20}

5. Kun äänestämään ilmoittautunut henkilö on todettu muodollisesti vaalioikeutetuksi,²¹ tulee hänelle antaa vaalilippu (kvl. 19 § ja 16 § 2 mom.). Sen jälkeen hänelle tulee varata tilaisuus merkitä viivalla se ehdokaslista, jota hän tahtoo äänestää (kvl. 20 § 1 mom.). Kun hän tuo vaalilipun kokoontaitettuna vaalilautakunnalle, tulee vaalilautakunnan se leimata (kvl. 21 §) ja tämän jälkeen on vaalilautakunnan annettava valitsijan panna leimattu vaalilippu vaaliluurnaun (kvl. 21 §). Edelleen on huomattava tässä yhteydessä kvl. 23 §:n 2 momentin säännös, että »kaikilla niillä valitsijoilla, jotka ovat tulleet saapuville ennen vaalitoimituksen keskeyttämi-

¹⁹ Ks. niistä esim. *Staub*, m. t. s. 122 ja Entwurf des neuen ungarischen Wahlrechtsgesetzes 10 ja 126 §.

²⁰ Mainittakoon tässä yhteydessä, että *Sundberg*, m. t. s. 32, pitää kohtuullisena, että puute vaalioikeuden konstitutiivisissa edellytyksissä vaalihetkellä olisi vaalilautakunnan saatava ottaa huomioon äänestämään päästäessään taikka sen kieltäessään, »enär röstlängden icke borde kunna skapa en rösträtt, till vilken all grund saknas, eller uppehålla en, för vilken grunden undanryckts». *Sundberg* sentään itsekin arvelee, että »det torde emellertid få anses tvivelaktigt om en sådan tolkning skulle, mot kommunallagarnas lydelse, kunna med framgång i praxis hävdas». — *Reuterskiöld*, Föreläsningar III. 1 s. 175, asettuu sille kannalle, että vaaliluettelo on sitova ainoastaan limitatiivisten vaaliehtojen osalta, niin että henkilö, joka ei esim. ole enää kunnan jäsen, ei ole vaalioikeutettu sen perusteella, että hän on ääniluetteloon otettu vaalioikeutettuna.

Stier-Somlo, Verwaltungsarchiv XII s. 429 ss., taittaa voimakkaasti peistä sellaisen käsityksen puolesta, että vaaliluetteloa ei ole vaalissa ehdottomasti noudatettava. *Stier-Somlon* mukaan tulisi vaalilautakunnalla olla oikeus poiketa vahvistetusta vaaliluettelosta sitä prosessuaalista oikeusohjetta noudattaen, että notorinen tosiasia ei kaipaavastodistamista. Tämän mukaisesti voisi vaalilautakunta estää vaalioikeuden käyttämisen esim. sellaisilta vaaliluetteloon vaalioikeutettuina otetuilta henkilöiltä, jotka vaalien aikana yleisesti tiedetyn tosiasian mukaan nauttivat köyhäinhuoltoa taikka ovat jättäneet veronsa suorittamatta.

Se poikkeus, jonka olemme aikaisemmin esittäneet, kun katsoimme sellaisen henkilön äänestämisen sallituksi, jota ei oltu vaaliluetteloon vaalioikeutettuna merkitty, mutta joka oli valittanut vaaliluetteloa vastaan ja voi vaalitulaisuudessa esittää KHO:n antaman päätöksen, jolla hänet on määrätty vaalioikeutettuna vaaliluetteloon otettavaksi, mitä päätöstä ei vaalilautakunnalle ole virallisesti saapunut, ei asiallisesti muuta sitä periaatetta, joka on Suomen oikeuden mukaan vallalla.

²¹ Se seikka, että vaaliluetteloon on tehty muita kuin virallisia merkintöjä vaalioikeudesta, ei saa estää ketään vaalioikeutetuksi merkittyä äänestämästä. KHO 1931 II 1297: vaalilautakunta ei ollut menetellyt virheellisesti, kun oli antanut kahden sellaisen henkilön äänestää, joiden nimen kohdalle vasta sen jälkeen, kuin vaaliluettelo oli ollut tarkastettavaksi pantuna, vaalilautakunnan puheenjohtaja oli merkinnyt: »äänestää Janakkalassa». (Tällainen merkintä ei kuitenkaan ole asianmukainen.)

seen tai äänestyksen lopettamiseen määrättyä kellonlömää, olkoon oikeus antaa äänensä, ennenkuin toimitus keskeytetään tai äänestys julistetaan päättyneeksi».

6. Selostamatta on vielä vaalisalaisuutta koskeva säännös, joka sisältää periaatteellisesti kaikkein merkityksellisimmän niistä toimenpiteistä, joilla on pyritty turvaamaan vaalioikeuden itsenäinen ja ulkonaisista tekijöistä riippumaton käyttäminen.²²

Vaalisalaisuus nykyaikaisena valtio-oikeudellisena järjestelynä on peräisin Ranskan suuren vallankumouksen rikkaasta ideapiiristä. Mutta enemmän kuin se seikka, että Ranskan vallankumous oli toteuttanut salaisen äänestämisen, merkitsi vaalisalaisuutta puoltavan katsomuksen levenemiselle englantilaisen *Jeremy Benthamin* kirjoitukset, joista erityisesti mainittakoon vuonna 1819 ilmestynyt »Radical Reform Bill». — Vuonna 1848 otettiin salainen äänestäminen käytäntöön muutamissa Saksan osavaltioissa, vuonna 1867 se saatettiin voimaan Pohjois-Saksan liitossa ja vuonna 1871 Saksan valtakunnassa.²³

²² Vrt. *Hellmuth*, Die Technik der politischen Wahlen s. 14.

²³ Tämä tapahtui siitä huolimatta, että *Bismarck* oli salaisen äänestämistavan jyrkkä vastustaja. Hän katsoi sen olevan ristiriidassa »germaanisen veren parhaiden ominaisuuksien kanssa», jota paitsi hän piti julkista äänestämistä valtakunnassa toteutetun yleisen vaalioikeuden ehdottomasti tarpeellisenä korrektiivina.

Bismarckin käsitys johtaa meidät siihen peruseroavaisuuteen, joka on salaisen ja julkisen äänestämistavan puoltajien välillä. Julkisen äänestämisen puoltajat panevat pääpainon sille, että vaalioikeuden käyttämiseen on yhdistettävä vastuunalaisuus, mitä salaisesti äänestettäessä muka on yhtä vähän esillä kuin nimettömän kirjeen kirjoittamisessa. Salaisen äänestämistavan kannattajat taas selittävät, että mikäli vaaleissa halutaan esille kansan väärentämätön tahto, voi se tapahtua ainoastaan vaalisalaisuutta noudattamalla, koska vain siten voidaan poistaa taloudellinen, poliittinen ja uskonnollinen painostus, jonka vallitessa suoritetuissa vaaleissa valitsijan ääni ei aina ole hänen oman vakauksensa mukainen, vaan se on monestikin tosiasiaa sen henkilön ääni, johon valitsija on jossakin riippuvaisuussuhteessa. Vaikka vaalisalaisuudelle annettu suoja näin ollen kohdistuu välittömästi valitsijaan, on vaalisalaisuudella välillisesti korkeampi tarkoitus, mihin sisältyy valtion intressi oikean ja väärentämättömän kansan mielipiteen esille saamiseksi. Ks. *Georg Meyer*, Das parlamentarische Wahlrecht s. 556 ss.; *Rosenthal*, Ueber den reichsrechtlichen Schutz des Wahlheimnisses s. 6; Entwurf des neuen ungarischen Wahlrechtsgesetzes s. 330 ss. Mielenkiintoinen julkisen äänestämistavan perustelu tavaataan vuoden 1872 valtiopäivien kunnallisvaliokunnan mietinnössä (Asiakirjat III s. 475 s.):

»Valiokunnassa on eri mieliä ilmestynyt, tuleeko äänestyksen tapahtua avonaisesti vaiko suljetuilla lipuilla. Ylimalkain esitys 19 §:ssä omaksuu edellisen mielipiteen, mutta sallii kuitenkin 21 §:ssä, että vaali tapahtuu suljetuilla lipuilla, silloin kun sellaista vaalitapaa tahdotaan. Äänestystä suljetuilla lipuilla tosin arvellaan edulliseksi sen tähden,

Suomen kunnallisoikeudessa oli äänestäminen niinhyvin vuoden 1865 mka:n kuin myöskin vuoden 1873 kka:n mukaan suoritettava julkisesti nimenhuudolla. Vuoden 1898 mka:n mukaan oli vaaleissa kuitenkin sallittua äänestää myöskin suljetuilla lipuilla. Vuoden 1917 kvl:n mukaan on kunnallisvaalit suoritettava salaisella äänestämällä, minkä tavan vuoden 1906 vaalilaki oli tuonut valtiollisiin vaaleihin.

Voimassaolevat säännökset vaalisalaisuuden turvaamisesta kunnallisvaaleissa sisältyvät osittain kunnalliseen vaalilakiin, osittain rikoslakiin. Kvl. 16 §:n 2 momentin mukaan on valitsijan saatava suorittaa äänestäminen niin, että hän voi täysin säilyttää vaalisalaisuuden. Tämä säännös, jonka toteuttamiseksi kvl. sisältää yksityiskohtaisia ohjeita itse vaalitoimitusta varten, kuten mm. sen, että vaaliliput on äänestämisen jälkeen säilytettävä uurnassa, joina kunnallisvaaleissakin yleensä käytetään valtioneuvoston valtiollisten vaalien vaalilautakunnille toimittamia yhdenmukaisia vaaliuurnia,^{24 25} on ensi sijassa kohdistettu vaaliviranomaisiin, joiden tulee järjestää vaalitoimitus niin tapahtuvaksi, että kukaan toinen henkilö kuin valitsija itse ei ole tilaisuudessa saamaan selville, miten valitsija on äänestänyt. Paitsi vaalilautakuntaa, jonka tulee huolehtia kaikista vaalisalaisuuden säilyttämisestä tarpeellisista toimenpiteistä itse vaalitoimituksen aikana, tulee myöskin keskuslautakunnan vaali-

että itsekullakin äänestäjällä on tämän kautta tilaisuus vapaammin ja itsenäisemmin esiintuoda ajatuksensa. Mutta toiselta puolen ei saa jättää huomaamatta, että suljettu äänestys, varsinkin suuremmissa kokouksissa, on mukava verho semmoiselle luonteen heikkoudelle, joka ei sovi julkisten asiain keskustelijalle. Kunta on myöskin valtiollisen sivistyksen kasvattaja. Kuinka sopii odottaa, että se, joka kunnan verrattain vähäisissä asioissa epäilee suoraan lausuksensa ajatustaan, peittelemättä rohkenee esittää vakuutustansa ja sen puolesta vastata, kun isänmaan onnea kysytään. Kun vaalia toimitetaan saattaa siinä olla jotakin syytä suljettuun äänestykseen, että luonnollinen arkatunteisuus kenties havaitsee vastalliseksi lausua ajatustansa semmoisista henkilöistä, jotka useimmiten itse ovat läsnä. Näistä syistä ehdottelee valiokunta että 19 ja 21 §§ hyväksyttäköön.»

Valaiseva esitys siitä näkökulmasta, mistä erilaiset valtio-opilliset katsomukset kysymystä äänestämistavasta tarkastelevat, tavataan *Carl Schmittillä* (Verfassungslehre s. 244 ss.). *Schmitt* itse pitää julkista äänestämistä demokraattisen prinssiin mukaisena. Toisin mm. *Koellreutter*, Grundriss s. 135.

²⁴ Ks. vaalilaki 38 § 4 mom. ja edustajanvaaleista annetun lain 39 § 4 mom.

²⁵ Tällaisiin ohjeisiin kuuluvat myöskin kvl. 23 ja 25 (kun vaalitoimitus keskeytetään tai vaalilippujen laskentaa ei voida heti vaalin päätyttyä toimittaa, on vaaliurna suljettava), 24 (vaaliliput laskettava aukaisematta ja pantava sineteillä varustettuun päällykseen) ja 27 §:ssä (vaaliliput toimitettava määrättyllä tavalla joko postiin tai keskuslautakunnalle) olevat säännökset.

lippua monistuttaessaan pitää silmällä, että vaalilippuihin käytetään sellaista paperia, jonka läpi äänestysmerkkiä ei voi nähdä, kun vaalilippu viedään kokoontaitettuna vaalilautakunnalle leimattavaksi urnaan panemista varten. Mutta ennen vaaliviranomaisten toiminnan alkamista tulee jo kunnanvaltuuston äänestysaluejakoa suorittaessaan kiinnittää huomiotaan siihen, että äänestysalueiden valitsijain lukumäärä ei saa tulla niin pieneksi, jotta siitä voisi koitua vaalisalaisuuden säilymiselle vaaraa.²⁶

Vaalilautakunta on itse äänestämisen suhteen velvollinen valvomaan, että valitsija saa suorittaa äänestysmerkin tekemisen vaalisuojuksessa yksinään ja että valitsija itse panee vaalilipun vaaliuurnaun, niinkuin kvl. 21 §:ssä on säädetty. Mutta vaalisalaisuus ei ole ainoastaan valitsijan oikeus, vaan se on myöskin valitsijan velvollisuus: hän on velvollinen äänestämään salaisesti. Julkisesti vaalilautakunnan nähden suoritettu äänestäminen on mitätön, eikä vaalilautakunnalla ole oikeutta ottaa sillä tavoin merkittyä vaalilippua vastaan.²⁷ Samalla tavoin on äänestäminen mitätön, mikäli valitsija muulla tavoin, esim. varustamalla vaalilipun nimikirjoituksellaan (kvl. 29 § 2 mom.) tai liittämällä vaalilipun sisään irtonaisten paperin, jossa on hänen nimensä yms., äänestämisen aikana ilmoittaa, miten hän on äänestänyt.²⁸ Vaalisalaisuuden säilyttäminen vaatii myös sitä, että vaalilautakunta ei saa yht'aikaa vaalisuojukseen laskea useampaa henkilöä.²⁹

Täysin riidattomasti täytyy sen mielipiteen katsoa olevan voimassa, että vaalisalaisuus on äänestämisen aikana yhtä hyvin valit-

²⁶ Vrt. *Brauchitsch*, *Verwaltungsgesetze für Preussen* s. 488; *Kaisenberg*, *Nipperdey* II s. 173. Preussin kunnallisvaalijärjestys ($12/2$ 1924) 12 §: äänestysaluetta ei saa tehdä niin pieneksi, että vaalisalaisuus voisi joutua sen vuoksi loukatuksi.

²⁷ *Rosenthal*, m. t. s. 8 s. Julkista äänestämistä, jos se olisi sallittua, voitaisiin käyttää vaalipakotuksen keinona. Eräissä ennen vuoden 1933 eduskuntavaaleja Suomessa julkaistuissa kirjoituksissa kehoitettiin kaikkia määrätyn vaaliliiton kannattajia äänestämään julkisesti vaalilautakunnan nähden. Tämä ei ollut vailla esikuvia, sillä Ranskan suuren vallankumouksen aikaisissa konventinvaaleissa eivät jakobiinit Pariisissa suvainneet salaista äänestämistä, »koska jokainen oli velvollinen tunnustamaan avoimesti vallankumouksellisen mielenlaatunsa». Tämä tapaus mainitaan kirjassa *Entwurf des neuen ungarischen Wahlrechtsgesetzes* s. 334 osoitukseksi siitä, että vaalisalaisuus voi poikkeuksellisesti suojata konservatiivienkin vaalivapautta.

²⁸ *Rosenthal*, m. t. s. 8 s.

²⁹ Ks. *Brauchitsch*, m. t. s. 494; *Böll*, *Das materielle Wahlprüfungsrecht* s. 172. — Saksan valtakunnan sisäasiainministeri kielsi $28/2$ 1932 antamassaan presidentinvaalin toimittamista koskevassa kiertokirjeessä vaalilautakuntia laskemasta kahta tai useampaa valitsijaa yht'aikaa vaalisuojukseen, vaikkapa he olisivat läheisiä sukulaisiakin.

sijan oikeus kuin velvollisuuskin. Sitä vastoin mielipide-eroavaisuuksia on esiintynyt siitä, ulottuuko vaalisalaisuuden vaikutus itse vaalihetken ulkopuolelle, s.o. onko valitsijalla oikeus ja velvollisuus pitää äänestämisenä omana tietonaan ennen ja jälkeen äänestämisen.

Kun käymme tarkastelemaan tätä kysymystä, voidaan ensiksi-kin todeta, että valitsijan velvollisuus pitää äänestämisenä salassa, joka oli voimassa äänestämisen aikana, ei ulotu sen ulkopuolelle. Ennen vaalihuoneistoon astumista on jokaisella oikeus kuuluttaa julki, miten hän aikoo äänestää, huomioonottaen, että tämä ilmoitus ei ole kvl. 17 §:n vaaliagitaatiota vaalihuoneistossa tai sen vieressä koskevan kiellon vastainen. Samalla rajoituksella on valitsijalla myös oikeus vaalihuoneistosta poistuttuaan ilmoittaa, mitä hän on äänestänyt.³⁰ Onpa valitsija voimassaolevan vaalioikeutemme mukaan eräässä tapauksessa suorastaan velvollinenkin ennen vaaleja ilmoittamaan, ketä hän tulee äänestämään. Tarkoitamme valitsijayhdistyksen perustamista, joka tapahtuu kvl. 8 §:n mukaan siten, että muutamat kunnan vaalioikeutetut allekirjoittamallaan asiakirjalla sopivat määrättyssä vaalissa äänestämään yhtä tai useampaa kirjoituksessa mainittua henkilöä sekä jättävät tämän asiakirjan hakemuksen ohella vaalilautakunnalle.³¹

³⁰ Vrl. *Helmreich-Rock*, m. t. s. 462.

³¹ *Cahn*, Das Verhältniswahlssystem in den Kulturstaaten s. 95, torjuu sen käsityksen, että suhteellisissa vaaleissa käytettävä ehdokkaiden nimeäminen loukkaisi vaalisalaisuuden periaatetta.

Erittäin mielenkiintoinen on tässä suhteessa Saksan Staatsgerichtshofin ratkaisu joulukuun 17 päivästä 1927. Hessenin valtio oli elokuun 27 päivänä 1927 tehnyt mm. sellaisen muutoksen maaliskuun 16 päivänä 1921 annettuun maapäivävaalilakiin, että vaaliehdotuksen tulee sisältää vähintään 7,000 vaalioikeutetun kansalaisen pormestarin allekirjoituksella todistettua omakätistä nimikirjoitusta, mutta että jos on kysymyksessä sellaisen puolueen vaaliehdotus, joka on ollut edellisillä maapäivillä edustettuna, ei vaaliehdotuksen allekirjoittajien lukumäärän tarvitse nousta 50 suuremmaksi. Tästä lainmuutoksesta valitettiin, koska sitä väitettiin perustuslainvastaiseksi. Valituksessa mm. mainittiin, että kun Hessenissä saadaan edustaja valituksi n. 7,000 äänellä, tietää niin monen valitsijan vaatiminen vaaliehdotuksen alle siltä osalta itse asiassa julkisen äänestämisen toteuttamista. Hessenin hallitus valituksen johdosta antamassaan selityksessä väitti, että salainen vaali tarkoitti salaista äänestämistä, joten tehty muutos ei ollut vaalisalaisuuden vastainen. Staatsgerichtshof antamassaan päätöksessä katsoi, ettei vaalisalaisuus tule ainoastaan silloin loukatuksi, kun äänestämisen tapahtuu julkisesti, vaan vaalisalaisuus voi joutua jo vaaliehdotusten teossa loukatuksi. Kun vaalisalaisuutta ei voi kuitenkaan listavaaleissa suojata vaaliehdotuksen tekemistä koskevalta osalta, ovat siiltä hyväksytyt poikkeukset rajoitettava mahdollisimman vähäisiksi. Tällöin voidaan rajana pitää sitä, että vaaliehdotuksen alle saadaan vaatia 500 allekirjoitusta, kuten

Velvollisuutta pitää salassa, miten on äänestänyt, ei valitsijalla äänestämishetkeä lukuunottamatta siis ole. Kysytään: onko hänellä sitten siihen oikeus? *Seydel*³² ja *von Mohl*³³ ovat esittäneet mieliteen, että vaalisalaisuus on valitsijan subjektiivinen oikeus, ja että hänellä on siis oikeus pitää äänestäminen omana tietonaan. Mutta kun valitsijalla ei voimassaolevien lakien mukaan ole mitään oikeuskeinoa tämän »oikeutensa» toteuttamiseksi, ja kun kannevallan mahdollisuus on subjektiivisen oikeuden ehdoton tunnusmerkki, ei vaalisalaisuus ole valitsijan subjektiivinen oikeus.³⁴

Laband on esittänyt,³⁵ että valitsijalla ei tosin ole mitään subjektiivista oikeutta pitää äänestämistensä salassa, mutta vaalisalaisuusperiaatteesta kyllä seuraa, että viranomaisilla ei ole oikeutta, esim. todistajankuulustelussa, tiedustella, mitä henkilö on vaalissa äänestänyt. Tämän käsityksen johdosta on *Reichel*³⁶ lausunut seuraavaa: Koska prosessijärjestyksessä ei ole säännöstä, että todistaja saa kieltäytyä vastaamasta, kun on kysymys vaalioikeuden käyttämisestä, on tuomarilla oikeus sitä tiedustella. Todistajan on tuomarin kysymyksen johdosta myöskin ilmoitettava, mitä hän äänesti.³⁷ Vaalissa on ainoastaan äänestämisen *modus* salainen. Oikeuden totuuden selville saantia koskeva velvollisuus on korkeampi kuin salaisen vaalin tarkoitus, sillä oikeudenkäynnissä on totuuteen pääsemisen intressi asetettava sen intressin edelle, joka tahtoo suojata yksityisen valitsijan hienotuntoisuutta. Mutta tuomari ei tieten-

valtakunnan vaalilaissa on säädetty. Staatsgerichtshof lausuu edelleen, että aikaisemmin käsitettiin vaalisalaisuudella ainoastaan salaista äänestämistä, mutta suhteellisten vaalien aikana tämä käsite on saanut laajennetun merkityksen. Näillä perusteluilla Staatsgerichtshof tuli siihen lopputulokseen, että Hessenin vaalilain muutos, koska se loukkasi mm. vaalisalaisuutta, oli valtakunnan perustuslain vastainen (*Lammers-Simons, Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich Bd I s. 329 ss.; Urbich, Hirths Annalen 1930 s. 401 ss.*).

Staatsgerichtshofin perusteluja vastaan voidaan huomauttaa, että kun sama perustuslaki, jossa vaalit ja äänestykset määrätään suoritettavaksi vaalisalaisuutta noudattaen, sallii kansanäänestyksen tietyssä asiassa sillä ehdolla, että $\frac{1}{10}$ valtakunnan vaalioikeutetuista sitä edeltäkin vaatii (Weimarin hallitusmuoto 73 §), niin tuntuu vaikealta uskoa, että vaaliehdotuksen teko, mikäli siihen tarvitaan enemmän kuin 500 vaalioikeutettua, olisi tuon hallitusmuodon mukaan vaalisalaisuutta loukkaava.

³² Hirths Annalen 1880 s. 376 s.

³³ Ks. *Rosenthal*, m. t. s. 9.

³⁴ Vrt. *Hatschek*, Parlamentsrecht s. 371; *Rosenthal*, m. t. s. 100.

³⁵ Staatsrecht I s. 326 aliv. 6.

³⁶ Deutsche Juristenzeitung 1920 s. 985—989.

³⁷ Samoin *Hatschek*, DuPrStR I s. 341 ja *Kaisenberg*, Nipperdey II s. 164.

kään ilman pakottavaa syytä saa todistajalta tiedustella, mitä hän vaalisalaisuuden suojaamana on äänestänyt.³⁸

Reichelin kannan täytyy katsoa olevan oikea myöskin Suomen lain mukaan. Suomen oikeudessa ei ole mitään säännöstä, jonka nojalla henkilö voisi todistajana kieltäytyä vastaamasta tuomarin kysymykseen, mitä hän on vaalisalaisuuden suojaamassa vaalissa äänestänyt.³⁹

Tässä yhteydessä mainittakoon, että edustajanvaaleista annetun lain 42 §:n mukaan tulee valtiollisissa vaaleissa olla saapuvilla erityinen vaalilautakunnan ottama henkilö, joka avustaa valitsijoita heidän pyynnöstänsä. Avustajan tulee pitää salassa vaalitoimituksessa saamansa tiedot ja jos hän sitä vastaan rikkoo, rangaistakoon häntä niinkuin virkamiestä virkarikoksesta. Tämä vaitiolovelvollisuus ei voine olla kuitenkaan voimassa, kun häntä rikoksen johdosta todistajana kuulustellaan.⁴⁰ Kunnallisvaaleissa ei tällaisen vaaliavustajan käyttäminen ole luvallista,⁴¹ vaan tulee vaalilautakunnan jäsenen valitsijoita tarpeen tullen äänestämässä avustaa. Kun kvl:ssa on säädetty, että kunnallisvaaleissa äänestäminen suoritetaan salaisena, seurannee siitä vaalilautakunnan jäsenille vaitiolovelvollisuus sen suhteen, mitä ovat joutuneet tietämään valitsijain äänestämisestä. Todistamasta he eivät kuitenkaan voine sen perusteella kieltäytyä.

Kun nyt siirrymme käsittelemään sitä suojaa, minkä rikoslaki antaa vaalisalaisuuden säilyttämiseksi, niin voimme todeta, että nimenomaisella säännöksellä ei rikoslaki vaalisalaisuutta turvaa. Milloin vaalisalaisuuden häirintä käsittää ne tunnusmerkit, jotka rikoslain 15 luvun 2 §:ssä on asetettu, milloin siis joku kunnallis-

³⁸ Samoin *Rosenthal*, m. t. s. 11. — Toisin *Schweitzer*, joka *Jur. Wochenschrift* 1914 s. 519—522 julkaisemassaan kirjoituksessa »Pflicht zur Wahrheit und das Recht auf Geheimnisse in den deutschen Zivilprocess» katsoo, että henkilöä ei saa valalla kuulustella vaalioikeuden käyttämistä koskevassa asiassa, koska se on vastoin valtiosäännössä turvattua salaista äänestämisoikeutta. Näin myös *Arndt*, *Preussische Verfassung* s. 51.

Saksan Reichsgericht 7/7 1884: Valitsijalla ei ole oikeutta kieltäytyä todistamasta, mitä hän on äänestänyt. Kirjesalaisuus on samoin lailla turvattu, mutta ei voida väittää, että kirjeen lähettäjä taikka sen vastaanottaja, jota kirjesalaisuus on suojannut niin, että hän on saanut kirjeen avaamattomana, olisi oikeutettu kieltäytymään todistamasta, mitä kirje on sisältänyt. Ks. *Rosenthal*, m. t. s. 24 ss.

³⁹ Kuninkaallinen kirje 24/4 1754 ei tällaista oikeutta perusta, sillä siinä kielletään ainoastaan kahden kesken luottamuksellisesti puhutun ottaminen kertomuksena ja perusteena tuomioon tai päätökseen.

⁴⁰ Vrt. *Wrede*, *Finlands gällande civilprocessrätt* II s. 181; *Granfjell*, *Sammandrag af föreläsningar i straffprocessrätt* s. 87; *Serlachius*, *Lakimies* 1913 s. 37 ss.

⁴¹ Ks. KHO 1929 II 2350.

vaalissa väkivallalla taikka väkivaltaa uhaten tahallansa häiritsee valitsijaa tämän äänestäessä vaalisalaisuuden suojaamana taikka sitä yrittää, on häntä rangaistava rikoslain 15 luvun 2 §:n mukaan vankeudella enintään yhdeksi vuodeksi. Jos tämän tekee vaalilautakunnan jäsen virkamiesominaisuudessaan, on hänet rikoslain 15 luvun 5 §:n nojalla lisäksi pantava viralta. Mutta vaalilautakunnan jäsenen syyksi katsottava vaalisalaisuuden rikkominen muullakin tavalla kuin tahallisesti väkivallalla taikka väkivaltaa uhaten, on rangaistava rikoslain 40 luvussa virkamiesten virkarikoksista olevien säännösten perusteella.

Rikoslain 15 luvun 4 §:n mukaan joutuu rangaistavaksi, jos sanoo itsensä toiseksi ja tämän nimessä ottaa osaa mm. kunnallisvaaleihin, taikka jos vilpillisesti tahi muulla tavalla tahallansa saa aikaan sen, ettei vaalin päätös tule oikea taikka ettei sitä saada selville. Niin kuin *Forsman*⁴² on osoittanut, tarkoitetaan tässä ei ainoastaan sellaista väärää vaalin tulosta, että valituksi on tullut henkilö, joka ei olisi tullut valituksi, jos vaali olisi oikein suoritettu, vaan myöskin sellaista väärää vaalin tulosta, että äänisuhteet eivät ole olleet oikeat. Rikoksen subjekti voi olla joko valitsija taikka vaaliviranomainen. Valitsijana voi henkilö suorittaa rikoksen siten, että äänestää toisen henkilön nimessä tai muuten tahallansa saa aikaan, että vaalin tulos ei tule oikea. Sitä vastoin ei vaalirikokseksi voitane katsoa sitä, että henkilö, joka on vaalioikeutettuna otettu vaaliluetteloon, ottaa sen nojalla osaa vaaliin, vaikka hänellä — minkä hän itse tietääkin — ei olisikaan aineellista vaalioikeutta.⁴³ *Forsman* esittää useita tapauksia siitä, miten vaaliviranomainen voi tehdä itsensä syypääksi tässä selostetun lainkohdan rikkomiseen.⁴⁴

⁴² De särskilda brotten s. 1041 s.

⁴³ Näin mm. AföR XX s. 285 ss. — Toisin Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen esim. X n:o 18 ja XXI n:o 14. Reichsgerichtin käsitys on, »dass ein unrichtiges Ergebnis der Wahlhandlung auch dann herbeigeführt ist, wenn unter der Form gesetzsmässig vollzogener Wahl tatsächlich die Wahlausübung in ungesetzlicher Weise stattgefunden hat, wie es geschieht, wenn ein Nichtwahlberechtigter an der Wahl teilnimmt, ein Wahlberechtigter, der sein Wahlrecht bereits ausgeübt hat, wiederholt wählt.» (Entscheidungen XXXVII n:o 74) — Vrt. *Waller Jellinek*, Verwaltungsrecht s. 240.

Erich I s. 278 katsoo, että valtiollisissa vaaleissa tapahtunut useammassa kuin yhdessä paikassa äänestäminen lienee pidettävä rangaistavana siinäkin tapauksessa, että joku erehdyksessä on merkitty useampaan vaaliluetteloon ja että hän käyttää tällaista harhamerkintää hyväkseen. Tämä kanta ei kuitenkaan ole niiden yleisten vaaliluettelon lainvoimaa koskevien periaatteiden mukainen, joita esityksessämme olemme puoltaneet.

⁴⁴ *Forsman*, m. t. s. 1042.

Täydellisyyden vuoksi lienee tässä vielä paikallaan mainita rikoslain 15 luvun 3 §:n säännöksestä, jonka nojalla rangaistaan äänten osto taikka myynti yleisissä asioissa.

7. Kunnallisen vaalioikeuden käyttämisen tarkoituksena on myötävaikuttaa kunnanvaltuuston vaalissa valtuuston asettamiseksi ja sellaisten henkilöiden valitsemiseksi sen jäseniksi, joita valitsija pitää tähän tehtävään enimmäin sopivina tai vähimmin epämieluisina.⁴⁵ Se, millä tavalla henkilön antama ääni vaikuttaa niiden ehdokkaiden valituksitulemiseen, joita hän on äänestänyt, saadaan selville vaalin tuloksen laskemisessa. Kvl. 29 §:ssä on lueteltu ne tapaukset, jolloin keskuslautakunnalla on oikeus ja velvollisuus hylätä valitsijan äänestyksessä keskuslautakunnalle antama vaalilippu, ja tästä negatiivisesta säännöksestä voidaan tehdä se johtopäätös, että muissa tapauksissa keskuslautakunnan tulee vaalilippu hyväksyä ja ottaa siinä annettu ääni mukaan vaalin tulosta määrittäessä. Vaalin tuloksen määrääminen tapahtuu niiden yksityiskohtaisten säännösten mukaan, jotka sisältyvät kvl. 30—42 §:iin.

8. Muodollisen vaalioikeuden käyttämiseen itse vaalissa liittyy elimellisesti se oikeus, mikä vaaliluetteloon vaalioikeutettuna otetulla henkilöllä on valitsijayhdistyksen perustamiseen, s.o. osanottamiseen esivaaliin.⁴⁶ Kvl. 8, 9 ja 12 §:n mukaan on keskuslautakunta velvollinen — niinkuin aikaisemmin on esitetty — ottamaan sellaisen valitsijayhdistyksen ehdokaslistan vaalilippuun, jonka vähintään niin monta kunnan vaalioikeutettua jäsentä kuin kunnassa on valtuutettuja valittava on siten muodostanut, että he allekirjoittamallaan asiakirjalla ovat sopineet äänestämään ehdokkaikseen asettamiaan henkilöitä ja pyytäneet ehdokaslistansa julkaisemista ja ottamista siihen vaalilippuun, jota vaalissa on käytettävä. Kun vaaliehdokkaiden asettaminen eli esivaali on kunnallisvaalien välttämätön osa, on sen käsityksen johdonmukaisena seurauksena, joka sallii vaaliluetteloita koskevan oikaisuvaatimuksen teon yksinomaan niille, joita asia henkilökohtaisesti koskee, että ainoastaan ne, jotka saavat vaaliin ottaa osaa, ovat oikeutettuja suorittamaan siihen

⁴⁵ Vrt. H. G. Wellsin lausunto, jonka *Friedlaender* toistaa, *Zeitschrift für Politik* X s. 42.

⁴⁶ Ks. *Lammers-Simons*, m. t. s. 336 ja 341 s. — *Erich* I s. 283: kansalaisten osanotto vaaliin ei supistu ainoastaan vaalioikeuden käyttämiseen, vaan siihen kuuluu myös se, että he vaalin edellä ryhtyvät eräisiin toimenpiteisiin, jotka sisältyvät vaalioikeuteen sen *laajimmassa* merkityksessä ja jotka luovat itse vaalitekniikan edellytykset».

välttämättömästi kuuluvan ehdokkaiden asettamisen. Tällaisia ovat ainoastaan ne, jotka on vaalioikeutettuina otettu vaaliluetteloon.⁴⁷ Se seikka, että vaaliluetteloon vaalioikeutettuna otetun poistamisesta on esitetty vaatimus, jota ei ole vielä lainvoimaisesti ratkaistu ja siitä johtuvaa oikaisua vaaliluetteloon tehty, ei vaikuta asiaan, sillä vaaliluettelo on sellaisena voimassa kuin se on allekirjoitettu, niin kauan kunnes vaalilautakunta lainvoimaisen päätöksen perusteella tekee oikaisun vaaliluetteloon (kvl. 7 § 2 mom.). Saman perusteen mukaan sellainen henkilö, joka on tehnyt vaatimuksen vaaliluetteloon pääsemiseksi, ei ole vaalioikeutettu, ennenkuin hänen hyväksyen tehdystä lainvoimaisesta päätöksestä johtuva oikaisu on vaaliluetteloon tehty.

9. Olemme edellä (s. 218) esittäneet, että muodollinen vaalioikeus on konkreettinen, määrättyyn vaaliin tai määrättyinä ajanjaksona suoritettaviin vaaleihin suuntautuva henkilön oikeus ottaa osaa vaaliin. Sen selonteon perusteella, jonka tässä olemme antaneet muodollisesti vaalioikeutetun henkilön vaaliin osanoton järjestämistä ja turvaamista koskevista yksityiskohtaisista säännöksistä, voidaan havaita, että niiden nojalla tulee henkilön subjektiivinen oikeus äänestää esille seuraavissa kohdissa:

Muodollisesti vaalioikeutetulla on

- 1) oikeus saada vaalitoimituksessa vaalilippu;⁴⁸
- 2) oikeus tehdä siihen vaalisalaisuuden suojaamana äänestysmerkki;
- 3) oikeus saada vaalilippu vaalilautakunnan toimesta leimatuksi;
- 4) oikeus laskea vaalilippu vaaliurna;
- 5) oikeus siihen, että annettu ääni tulee vaalilaskennassa vaalisäännösten mukaan huomioonotetuksi;⁴⁹ sekä
- 6) oikeus ennen vaaleja suoritettavaan vaaliehdokkaiden asettamiseen.

⁴⁷ Vrt. KHO 1929 II 2297.

⁴⁸ Kuten aikaisemmin (s. 119) on esitetty, on jokaisella henkilöllä, joka haluaa äänestää, oikeus päästä sisälle vaalihuoneistoon, joten vaalihuoneistoon pääseminen ei ole siis riippuvainen muodollisesta vaalioikeudesta.

⁴⁹ Vrt. O. Mayer II s. 371: »Das Wahlrecht bedeutet ja nichts anderes, als dass diese Stimme angenommen und bei Feststellung des Ergebnisses angerechnet werden muss.» Samoin I s. 110 aliv. 12. Vrt. myös Jéze, Das Verwaltungsrecht der Französischen Republik s. 119: »Das Wahlrecht besteht also in der Befugnis der Bezeichnung», sekä Radnitzky, Die Parteiwillkür s. 34, jossa aivan oikein valitsijan subjektiivinen oikeus rajoitetaan siihen, että hän saa äänestää, kun taas muut vaalia koskevat yksityiskohtaiset vaalioikeuden suojaamiseksi annetut määräykset ovat vaaliviranomaisille osoitettuja hallinto-oikeudellisia normeja.

10. Edellä on tehty selkoa niistä säännöksistä, joita on annettu etupäässä vaaliviranomaisten noudatettavaksi sen turvaamiseksi, että muodollisesti vaalioikeutettu henkilö saisi käyttää hänelle kuuluvaa oikeutta äänestää. Mutta sitä paitsi valitsijalla itsellään on oikeus saattaa sellainen vaaliviranomaisen menettely, jolla hänen oikeuttaan äänestää on loukattu, hallinto-oikeudellista lainkäyttötietä tutkittavaksi siinä tarkoituksessa, että virheellisesti suoritettua vaalit kumottaisiin ja samalla määrättäisiin uudet vaalit toimitettavaksi, niin että sillä henkilöllä, jonka äänestämisoikeutta kumotuissa vaaleissa oli loukattu, olisi tilaisuus laillisesti äänestää. Tämä voi tapahtua siten, että oikeudessaan loukattu valittaa vaalin tuloksen johdosta ja vaatii vaalin toimittamisessa tapahtuneen vaalioikeuden loukkaamisen vuoksi vaalia kumottavaksi. Tähän tulokseen voi valitus kuitenkin johtaa ainoastaan siinä tapauksessa, että muodollisesti vaalioikeutetun henkilön lainvastainen estäminen ottamasta vaaliin osaa oli saattanut vaikuttaa vaalin tulokseen.⁵⁰ Milloin taas vaalissa annetuista äänistä voidaan todeta, että vaalin lopputulos olisi ollut sama, vaikka laittomasti estetty muodollisesti vaalioikeutettu henkilö olisikin saanut äänestää, silloin tapahtunut oikeudenloukkaus on ollut sen laatuinen, että sillä ei ole ollut mitään asiallista vaikutusta vaalin lopputulokseen, eikä vaaleja määrätä uudelleen toimitettavaksi yksinomaan sen persoonallisen tyydytyksen toteuttamiseksi, mikä vaalioikeutetulta on evätty, kun hänet on lainvastaisesti kielletty äänestämästä. Sama lopputulos täytynee katsoa oikeaksi myöskin sellaisessa tapauksessa, että vaalilautakunta on kieltänyt vaalioikeuden käyttämisen sellaiselta muodollisesti vaalioikeutetulta, joka ei ole aineellisesti vaalioikeutettu. Ks. edellä s. 283.

Kvl. 44 §:n mukaan on valitus kunnallisvaalista tehtävä samassa järjestyksessä kuin valitetaan kunnanvaltuuston päätöksistä. Tällöin tulevat kysymykseen mkl. 71 ja 74 sekä kkl. 43 ja 46 §:n säännökset. Valitus keskuslautakunnan päätöksestä, jolla vaalin tulos on vahvistettu, on tehtävä maaherralle maalla 30 päivän ja kaupungissa 14 päivän kuluessa siitä päivästä lukien, jona vaalin tulos julkaistiin sitä päivää kuitenkin lukuunottamatta.⁵¹ Maaherran päätöksestä saa valittaa KHO:teen, jolloin valitusaika maalla on

⁵⁰ Vrt. mm. KHO 1929 II 2300 ja vähemmistön kanta KHO 1929 II 2349; Regeringsrättens årsbok 1913 not. C. 48.

⁵¹ Vrt. laki säädettyjen määräaikain laskemisesta (²⁵/₄ 1930).

60 päivää ja kaupungissa 30 päivää maaherran päätöksen tiedoksi-
saamisesta, sitä päivää kuitenkin lukuunottamatta. Kunnan tie-
toon katsotaan maaherran päätöksen tulleen silloin, kun se on esi-
tetty keskuslautakunnan kokouksessa.⁵²

Muodolliseen vaalioikeuteen kuuluu myöskin henkilön oikeus
ottaa osaa vaaliehdokkaiden asettamiseen eli esivaaliin. Mikäli
muodollisesti vaalioikeutettu henkilö on vaaliviranomaisten toimen-
piteillä tullut tässä oikeudessaan loukatuksi, on hänellä oikeus vaa-
lin johdosta tehtävässä valituksessa⁵³ saattaa asia hallinto-oikeudel-
lista lainkäyttöä harjoittavien viranomaisten tutkittavaksi siinä
tarkoituksessa, että vaalit kumottaisiin ja uudet vaalit uusine esi-
vaaleineen määrättäisiin toimitettavaksi.

Ståhlberg on esittänyt, että muodollinen vaalioikeus on edelly-
tyksenä kunnalliselle vaalikelpoisuudelle.⁵⁴ Viittaamme mitä siitä
olemme aikaisemmin (s. 209) lausuneet.

Valitusoikeus vaalista muulla kuin muodollisessa vaalioikeudessa
esilletulevan henkilön subjektiivisen julkisen oikeuden loukkaamisen
perusteella ei kuulu tämän tutkimuksen piiriin.

⁵² KHO 1923 I 119; *Saarialho*, Suomen Kunnallislehti 1933 s. 106.

⁵³ Esivaalissa annetusta keskuslautakunnan päätöksestä ei erikseen voida valittaa.
KHO 1921 I 93 ja 1922 I 36.

Ainoan poikkeuksen muodostaa sellainen keskuslautakunnan päätös, jolla keskus-
lautakunta lopullisesti on hylännyt jonkin valitsijayhdistyksen hakemuksen yhdistyksen
ehdokaslistan julkaisemisesta ja vaalilippuun ottamisesta, ja hylkäämisen seurauksena on
ollut, että vaaleja ei voida toimittaa hyväksytyjen ehdokaslistojen puutteessa. Tässä
onkin asiallisesti kysymys päätöksestä, joka koskee vaalin toimittamista, s.o. sen toimitta-
matta jättämistä, joten siitä on oleva valitusoikeus. Ks. *Kekkonen* s. 122.

⁵⁴ Maalaiskuntain hallinto s. 104 ja Lisäyksiä s. 110.

DAS KOMMUNALE WAHLRECHT NACH FINNISCHEM RECHT

ZUSAMMENFASSUNG

KAPITEL I

DIE SUBJEKTIVEN ÖFFENTLICHEN RECHTE

Ein subjektives öffentliches Recht ist ein von der Rechtsordnung anerkanntes objektives Interesse auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts, das in der Weise geschützt ist, dass dem Interessenten die Möglichkeit eingeräumt ist, die Verwirklichung dieses Interesses in seinem eigenen Namen zu fordern. Der Weg zu seiner Verwirklichung ist entweder das Administrativverfahren oder der Verwaltungsprozess oder der Strafprozess.

KAPITEL II

DIE ÖFFENTLICH-RECHTLICHE REPRÄSENTATIVE ORGANSCHAFTSVERTRETUNG

ABSCHNITT I

ÜBER DIE ORGANSCHAFTSVERTRETUNG IM ALLGEMEINEN

Erhebt sich für eine Gemeinschaft die Zurechnung für Handlungen, die von bestimmten Personen für die Gemeinschaft und in deren Namen ausgeführt worden sind, so handelt es sich um eine Vertretung. Von einer natürlichen Person gilt, dass Vertretung in bezug auf sie für den Fall gelegentlicher Abwesenheit bestehen kann, bei der Vertretung einer juristischen Person aber liegt Nichtbestehen des natürlichen Willens, dessen dauernde Abwesenheit vor. Diese dauernde Abwesenheit des natürlichen Willens wird durch dauernde Vertretung, d. h. durch ein Organ der juristischen Person ersetzt. Eine

Vertretung, die sich nicht auf die im Prinzip dauernde Abwesenheit einer Person gründet, ist eine Stellvertretung, die ebenso wie die Organschaftsvertretung eine Unterart der Vertretung ist. Repräsentative Organe sind die, welche rechtlich unabhängig eine juristische Person vertreten. Die repräsentative Organschaftsvertretung zerfällt in die unmittelbare repräsentative Organschaftsvertretung, bei der die menschliche Substanz der juristischen Person, unmittelbar anwesend, den Willen der juristischen Person äussert (*Schmitts* Identität), und die mittelbare repräsentative Organschaftsvertretung, bei der das seine Stellung direkt von der Konstitution der juristischen Person herleitende Organ den Willen der juristischen Person äussert (*Jellineks* unmittelbare Organe). Eine nichtrepräsentative Organschaftsvertretung liegt dann vor, wenn das Organ seine Stellung von mittelbaren repräsentativen Organen herleitet (*Jellineks* mittelbare Organschaftsvertretung).

ABSCHNITT 2

DIE REPRÄSENTATIVE ORGANSCHAFTSVERTRETUNG IN DER WILLENSBILDUNG DES STAATES

Das Volk ist die Gesamtheit der zur gleichen Zeit lebenden Staatsbürger. Sein Wille kommt unmittelbar bei der Volksabstimmung zum Ausdruck. Bei der Volksabstimmung äussert das Volk seinen Willen über eine ihm vorgelegte Angelegenheit, und sein Wille gilt als der Wille des Staates. Das Volk vertritt bei der Volksabstimmung den Staat und ist das unmittelbare repräsentative Organ des Staates. Wenn das Volk durch Wahlen den Bilder und Verkünder des Willens des Volkes und Staates, eine Volksvertretung, wählt, liegt nicht eine Verkündigung des Willens des Staates vor, sondern die Schaffung eines Organs, durch das wiederum der Wille des Staates geschaffen wird. Das zu den Wahlen aufgerufene und an ihnen teilnehmende Volk vertritt ebenso wenig wie der einzelne Wähler den Staat und ist nicht das Organ des Staates, sondern das Volk ist bei den Wahlen die menschliche Substanz des Staates in ihrer Tätigkeit und in Erfüllung der Aufgabe, zu der es gemäss der Verfassung berufen ist. In Finnland sind repräsentative Organe des Staates und des Volkes der Reichstag und der Präsident der Republik, nichtrepräsentative Organe sind die öffentlichen Behörden.

ABSCHNITT 3

DIE REPRÄSENTATIVE ORGANSCHAFTSVERTRETUNG
IN DER WILLENSBILDUNG DER
GEMEINDE

Laut § 50 der Verfassung ist Finnland für die allgemeine Verwaltung in Provinzen (lääni), Kreise (kihlakunta) und Gemeinden (kunta) eingeteilt. Nach § 51 der Verfassung beruht die Verwaltung der Gemeinden auf der Selbstverwaltung der Staatsbürger in der Weise, wie es durch Gesetz bestimmt ist. Selbstverwaltung im formellen Gegensatz zu der vom Staat ausgeübten Verwaltung bedeutet von einem anderen Rechtssubjekt als dem Staat ausgeübte Verwaltung. Die Verwaltungsangelegenheiten der Gemeinde sind von den Angelegenheiten der Staatsverwaltung getrennte eigene Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinde. Die Gemeindeangelegenheiten zerfallen in obligatorische und fakultative. Ausser diesen führt die Gemeinde Auftragsangelegenheiten aus, die eigene Angelegenheiten des Staates sind und die die Gemeinde als Organ des Staates ausführt. Gemeinden sind nach finnischem Recht die Landgemeinde, der Flecken und die Stadt. Ein volkreiches ländliches Gemeinwesen, das keinen totalen Aufgabenkreis hat, ist ein Zweckverband; hat es aber einen totalen Aufgabenkreis, so ist es eine Gemeinde *sui generis*. Entsprechend verhält es sich mit einem Flecken, der keine eigene Verwaltung hat. In der Landgemeinde ist das unmittelbare repräsentative Organ in den Angelegenheiten, die nur das in das Grundbuch eingetragene Land betreffen, die Gemeindeversammlung der Eigentümer und Inhaber des in das Grundbuch eingetragenen Landes. In den Städten und in anderen Angelegenheiten in den Landgemeinden ist das mittelbare repräsentative Organ der Gemeinderat. Nach finnischem Recht ist die Gemeinde ein mit Selbstverwaltung ausgestattetes territoriales Gemeinwesen für die Ausführung gemeinsamer Aufgaben lokaler Natur,

dessen Aufgabenkreis im Prinzip total ist,

dessen vom Staat empfangene öffentliche Gewalt auf das Gebiet der Gemeinde beschränkt ist,

dessen Mitgliedschaft obligatorisch ist und

dessen repräsentative Organschaftsvertretung so geregelt ist, dass, falls als unmittelbares Organ der Gemeinde nicht deren menschliche Substanz selbst tätig ist, diese Substanz die Einsetzung eines mittelbaren repräsentativen Organs durch Wahl vornimmt.

KAPITEL III

DIE WAHL ALS MITTEL DER WILLENSBILDUNG
DER GEMEINDE

Im Gemeinderecht ist die Wahl ein Verfahren, durch das die wahlberechtigten Mitglieder der Gemeinde oder die Mitglieder des Organs der Gemeinde auf Grund der Wahlordnung eine oder mehrere Personen zum Organ der Gemeinde oder zu dessen Mitglied oder zu einer bestimmten Stellung als Mitglied des Organs ausersehen. Als Merkmal der kommunalen Wahl kann es angesehen werden, dass das Wahlsubjekt mehrere Mitglieder umfasst. Die kommunale Volkswahl ist ein Verwaltungsakt, durch den die Wahlberechtigten gemäss der Wahlordnung unter den Wahlkandidaten die Kommunalbevollmächtigten ausersehen. Es sind darin zwei Teile zu unterscheiden: die vorbereitenden Massnahmen und die eigentliche Wahl. Die Gemeindewahlen werden in Finnland jedes dritte Jahr verrichtet.

KAPITEL IV

DAS WAHLRECHT

Das Wahlrecht ist das Recht, an der Ausersehung des durch Wahl einzusetzenden physischen Trägers eines Organs teilzunehmen. Im Wahlrecht verbindet sich der Sondervorteil der Wähler mit einem öffentlichen Zweck, und das Wahlrecht ist das subjektive öffentliche Recht, zur Ausersehung des Trägers der öffentlichen Gewalt mitzuwirken. Bei dem Wahlrecht sind zu unterscheiden das abstrakte Wahlrecht zu Wahlen bestimmter Art überhaupt oder das Wahlrecht im materiellen Sinn (Wahlfähigkeit) und die tatsächliche Teilnahme, das Recht zu einer bestimmten Wahl oder das Wahlrecht im formellen Sinn (Wahlberechtigung).

KAPITEL V

DAS KOMMUNALE WAHLRECHT (DAS MATE-
RIELLE WAHLRECHT)

ABSCHNITT I

ALLGEMEINE GESICHTSPUNKTE

Was im vorstehenden Kapitel über die rechtliche Natur des politischen Wahlrechts ausgeführt worden ist, gilt in entsprechenden

Punkten auch für das kommunale Wahlrecht. Die Voraussetzungen des kommunalen Wahlrechts können in die allgemeinen Voraussetzungen und die Ausschliessungsgründe eingeteilt werden.

ABSCHNITT 2

DIE ALLGEMEINEN VORAUSSETZUNGEN

Die allgemeinen Voraussetzungen des Wahlrechts sind nach finnischem Recht:

1. Die Mitgliedschaft einer Gemeinde.

Mitglied einer Gemeinde ist gemäss dem Kommunalgesetz der Landgemeinden und dem Kommunalgesetz der Städte jeder, der in der Gemeinde Wohnung und Domizil hat oder haben soll. Diese Bestimmung bindet die Mitgliedschaft einer Gemeinde an den gesetzlichen Wohnort, welcher von der 1894 erlassenen Verordnung über die Personenstandsaufnahme vorausgesetzt wird, so dass jeder auf Grund seiner Wohnung oder seines Domizils Mitglied der Gemeinde ist, in der gemäss der erwähnten Verordnung sein Personenstand hätte aufgenommen werden müssen. Dabei ist besonders zu beachten, dass jemand, der Armenunterstützung bezieht, sowie derjenige, der für seine Frau und ein minderjähriges Kind dauernd Armenpflege genießt, in der Gemeinde von der Personenstandsaufnahme betroffen wird, in der sich sein Unterstützungswohnsitz befindet. Auf Grund hiervon ist er auch Mitglied der Gemeinde, in der er bezüglich der Armenpflege Domizilrecht hat. Selbst wenn jemand in einer Gemeinde unrichtigerweise der Personenstandsaufnahme unterworfen worden wäre, aber dies nicht in seiner gesetzmässigen Gemeinde geschehen ist, ist er bezüglich seiner tatsächlichen Personenstandsaufnahme nicht Mitglied der Gemeinde. Die Mitgliedschaft einer Gemeinde kann auf Grund der Wohnung und des Domizils nur von Kalenderjahr zu Kalenderjahr wechseln. Die Gemeinde hat nicht das Recht, jemandem die Erwerbung der Mitgliedschaft der Gemeinde zu versagen, und ebenso wenig, ihm die Befreiung von der Mitgliedschaft der Gemeinde zu verweigern. Ausser auf Grund von Wohnung und Domizil kann die Mitgliedschaft einer Gemeinde auf Grund des Besitzes oder der Inhaberschaft unbeweglichen Vermögens im Gebiet der Gemeinde oder auf Grund der Ausübung eines Gewerbes, Geschäftsbetriebs oder Berufs in der Gemeinde erworben werden. Das Wahlrecht kommt mit einer einzigen Ausnahme nur auf Grund der durch Wohnung und Domizil erworbenen Mitgliedschaft einer Gemeinde in Betracht.

2. Die natürliche Person.

Juristische Personen hatten in Schweden-Finnland vor den Kommunalreformen der sechziger Jahre des vorigen Jahrhunderts kein Wahlrecht. Gemäss der 1865 in Finnland erlassenen Gemeindeordnung der Landgemeinden hatten die Gesellschaften Stimmrecht, ebenso gemäss der 1873 erlassenen Gemeindeordnung der Stadtgemeinden. Nach den Kommunalgesetzen von 1917 haben nur natürliche Personen, Mann oder Frau, kommunales Wahlrecht.

3. Die finnische Staatsangehörigkeit.

Da es dem Charakter der kommunalen Selbstverwaltung widerstreiten würde, wenn ein Ausländer kommunales Wahlrecht hätte, ist es eine allgemeine Voraussetzung des Wahlrechts, dass nur finnische Staatsangehörige dasselbe haben können.

4. Das vor dem Wahljahr vollendete 21. Lebensjahr.

Eine Altersgrenze ist in Finnland insofern besonders bestimmt, als das festgesetzte Alter vor Beginn des Wahljahrs zurückgelegt sein muss. Da die Gemeindewahlen in Finnland jedes dritte Jahr im Dezember vorgenommen werden, sind nur wenige der Wahlberechtigten unter 22 Jahre und die meisten erstmals an den Wahlen Teilnehmenden bereits 23 oder 24 Jahre alt.

5. Die Personenstandsaufnahme.

Gemäss der Verordnung von 1894 betr. die Personenstandsaufnahme wird die Personenstandsaufnahme in jeder Gemeinde getrennt alljährlich zwischen dem 15. Februar und dem 1. Juni an einem vom Landeshauptmann bestimmten Tag ausgeführt gemäss den als dauernd betrachteten Verhältnissen, die am Anfang des betreffenden Jahres herrschten. Wie oben gezeigt, beruht die Mitgliedschaft einer Gemeinde nicht darauf, in welcher Gemeinde jemand von der Personenstandsaufnahme betroffen worden ist, sondern darauf, wo dies gesetzmässig hätte geschehen müssen. Dagegen ist es eine Voraussetzung des kommunalen Wahlrechts, dass man tatsächlich in dem Wahljahr in einer Gemeinde von der Personenstandsaufnahme erfasst worden ist. Wer dieser unrichtigerweise in einer Gemeinde unterworfen worden ist, ist jedoch nicht wahlberechtigt, weil er nicht auf Grund von Wohnung und Domizil Mitglied der Gemeinde ist; wenn er aber z. B. auf Grund des Besitzes unbeweglichen Vermögens Mitglied der Gemeinde ist, muss er als wahlberechtigt angesehen werden.

6. Gesetzmässige Wohnung und Domizil während fünf Jahre in der Gemeinde.

Infolge der Sonderstellung der Provinz Ahvenanmaa gilt auf Ahve-

5. Störung der Wahlfreiheit.

Wenn jemand überführt ist, dass er bei kommunalen Wahlen Stimmen gekauft oder verkauft oder an mehr als einem Wahlort abgestimmt oder durch Gewalt oder Drohung die Wahlfreiheit gestört oder zu stören versucht hat, so hat er bis zum Ende des dritten Kalenderjahres von dem Zeitpunkt an, wo der Beschluss Rechtskraft erlangt hat, kein Wahlrecht.

KAPITEL VI

DIE FESTSTELLUNG DES MATERIELLEN WAHLRECHTS

Das öffentliche Interesse, das darin besteht, dass eine einen öffentlichen Zweck verwirklichende juristische Person für sich nach der Wahlordnung die von den dazu berechtigenden Personen gewählten Organe erhält, hat es notwendig gemacht, die Teilnahme an der Wahl so zu regeln, dass nur die nach der Wahlrechtsordnung Wahlberechtigten an der Wahl teilnehmen dürfen. Das geschieht in der Weise, dass eine vorhergehende Feststellung der Wahlberechtigten vorgenommen wird. Diese wird durch Aufstellung von Wählerverzeichnissen ausgeführt. Die vor der Anwendung des Wahlrechts durch Eintragung in das Wählerverzeichnis vorzunehmende Feststellung des Wahlrechts ist ein deklaratorischer Verwaltungsakt, durch den das bestehende Rechtsverhältnis bestätigt und das dessen Inhalt bildende Wahlrecht anwendbar gemacht wird.

Im kommunalen Wahlrecht (im materiellen Sinn) liegt das Vorhandensein der Gültigkeitsgründe und das Nichtvorhandensein der Ausschlussgründe vor, von denen im vorhergehenden Kapitel gehandelt wurde; im kommunalen Wahlrecht (im formellen Sinn) liegt das Recht zur Teilnahme an einer bestimmten Wahl vor, das durch einen die Wahlbehörde bindenden Eintrag in dem Wählerverzeichnis bestätigt ist.

Die Wählerverzeichnisse der Gemeindewahlen sind in Finnland nichtpermanent.

Die kommunalen Wählerverzeichnisse werden nach Abstimmungsbezirken aufgestellt. Das Wählerverzeichnis wird in der Stadt vom Magistrat, in der Landgemeinde und im Flecken von einem durch die Bevollmächtigten gewählten Wahlausschuss angelegt.

Da eine allgemeine Voraussetzung des Wahlrechts, nämlich die

nanmaa gemäss dem am 11. August 1922 erlassenen Garantiegesetz ausserdem die Voraussetzung des Wahlrechts, dass man auf Ahvenanmaa das kommunale Wahlrecht erst erlangen kann, wenn man in irgendeiner zu der Provinz Ahvenanmaa gehörenden Gemeinde fünf Jahre lang gesetzmässige Wohnung und Domizil gehabt hat.

ABSCHNITT 3

DIE AUSSCHLIESSUNGSGRÜNDE

Die Gründe der Ausschliessung vom Wahlrecht knüpfen sich in der Weise an die allgemeinen Voraussetzungen desselben an, dass die Realisierung auch nur eines Ausschliessungsgrundes der betreffenden Person das Wahlrecht entzieht. Die Ausschliessungsgründe sind:

1. Vormundschaft.

Wenn jemand durch Gerichtsbeschluss unter Vormundschaft gestellt ist, hat er kein Wahlrecht. Steht ein Hilfsbedürftiger, der auf Armenunterstützung angewiesen ist, die voraussichtlich sein ganzes übriges Leben fort dauern wird, unter der Vormundschaft der Armenverwaltung, so hat er ebenfalls kein Wahlrecht.

2. Nichtentrichtung kommunaler Steuern.

Wer während der zwei nächstvorhergegangenen Jahre die ihm auferlegte kommunale Einkommensteuer nicht an die Gemeinde gezahlt hat, in der sein Wahlrecht in Frage steht, hat kein Wahlrecht. Die Entrichtung der kommunalen Steuern ist keine Voraussetzung des Wahlrechts, aber wenn für jemand kommunale Einkommensteuer festgesetzt ist, ist deren Nichtentrichtung in der vorerwähnten Weise ein Ausschliessungsgrund des Wahlrechts. Wenn die Nichtentrichtung auf durch Zeugnis der Gemeindeverwaltung erweisbarer Mittellosigkeit beruht, zieht sie nicht den Verlust des Wahlrechts nach sich.

3. Abhängigkeit von vollständiger Armenpflege.

Wenn jemand von solcher Armenpflege abhängig ist, die ihm in einem Kommunalheim, einer anderen kommunalen Armenpflegeanstalt oder als Jahrespflegling gewährt wird, so hat er kein Wahlrecht.

4. Mangel der bürgerlichen Ehrenrechte.

Wenn jemand durch rechtskräftigen Gerichtsbeschluss der bürgerlichen Ehrenrechte verlustig erklärt oder für den Dienst des Landes untauglich oder zur Führung der Sache eines anderen untauglich ist, hat er kein Wahlrecht.

Eintragung bei der zuletzt vorgenommenen Personenstandsaufnahme, schon an sich auf einer amtlich durchgeführten Registrierung der Staatsbürger beruht, ist es natürlich, dass das Wählerverzeichnis auf Grund der Urkunden der Personenstandsaufnahme aufgestellt wird. Für die Anlegung des Wählerverzeichnisses hat der Standesbeamte in dem Jahr, wo eine Wahl vorzunehmen ist, dem Wahlausschuss vor Anfang August ein Verzeichnis aller über 21 Jahre alten Personen, die nach der Personenstandsaufnahme des laufenden Jahres zu Anfang des Jahres in dem Abstimmungsbezirk gewohnt haben, zu übersenden. In diesem Verzeichnis legt der Wahlausschuss das Wählerverzeichnis an. Bei der Ausarbeitung des Wählerverzeichnisses ist bezüglich des Vorhandenseins der allgemeinen Voraussetzungen hauptsächlich der am Anfang des Jahres herrschend gewesene Zustand massgebend, aber die Gültigkeit der Ausschliessungsgründe bei der Aufstellung des Wählerverzeichnisses wird gemäss dem Moment der Unterzeichnung desselben geprüft. In das Wählerverzeichnis sind alle Staatsbürger des Abstimmungsbezirks, die die allgemeinen Voraussetzungen des Wahlrechts erfüllen, aufzunehmen, also auch diejenigen, die wegen des Eintretens von Ausschliessungsgründen kein Wahlrecht besitzen. Das kommunale Wählerverzeichnis ist nach finnischem Recht ein nach den geltenden Bestimmungen amtlich aufgestelltes, zur Befolgung bei den Wahlen bestätigtes Verzeichnis, das ausweist, welche von den Personen des Abstimmungsbezirks, die die allgemeinen Voraussetzungen des kommunalen Wahlrechts erfüllen, das Recht zur Teilnahme an den kommunalen Wahlen, für die das Wählerverzeichnis aufgestellt ist, besitzt, und welche kein Wahlrecht hat, in welchem letzterem Fall auch der Grund anzugeben ist, aus dem der Betreffende sein Wahlrecht verloren hat. Hat jemand nicht die allgemeinen Voraussetzungen des Wahlrechts, so ist er in dem Wählerverzeichnis zu streichen; hat er dagegen wegen eines Ausschliessungsgrundes kein Wahlrecht, so ist darüber in dem Wählerverzeichnis in der dafür vorhandenen Spalte ein Vermerk anzubringen. Der Wahlausschuss unterzeichnet das von ihm im Lauf des Augusts aufgestellte Wählerverzeichnis, und die Unterzeichnung bedeutet den Abschluss der auf eigene Initiative ausgeführten Arbeit des Wahlausschusses. Danach darf der Wahlausschuss von Amts wegen ohne gesetzmässiges Anfordern keine Änderung in dem Wahlverzeichnis vornehmen.

Zwischen dem 1. und 15. September soll das Wählerverzeichnis zu jedermanns Einsicht ausliegen.

Um für die Wählerverzeichnisse Fehlerlosigkeit gewährleisten zu können, ist ein besonderes Berichtigungsverfahren gegenüber dem Wählerverzeichnis angeordnet. Jedermann steht Einspruchsrecht darüber zu, dass er als wahlberechtigt in das Wählerverzeichnis eingetragen zu werden wünscht, und jedem Wahlberechtigten der betreffenden Gemeinden darüber, dass in dem Wählerverzeichnis eine Person gestrichen werden soll, die zu Unrecht als wahlberechtigt darin aufgenommen ist. Das Berichtigungsbegehren kann entweder mündlich in der am 2. Oktober abzuhaltenden Sitzung des Wahlausschusses oder schriftlich vorher bei dem Vorsitzenden des Wahlausschusses angebracht werden. Bezieht sich das Begehren auf die Streichung eines als wahlberechtigt in das Wählerverzeichnis Aufgenommenen, so hat dasselbe schriftlich spätestens am 20. September zu erfolgen. Der Vorsitzende muss in einem solchen Fall demjenigen, den die Streichung betrifft, Mitteilung machen, und dieser ist berechtigt, im Lauf des Septembers eine schriftliche Erklärung abzugeben. Die Berichtigungsbegehren werden von dem Wahlausschuss in seiner am 2. Oktober abzuhaltenden Sitzung behandelt. Sind in den auf das Wahlrecht einer Person einwirkenden Verhältnissen, die bei der Aufstellung des Wählerverzeichnisses entsprechend dem Moment seiner Unterzeichnung festgestellt wurden (Ausschlussgründe), während des Ausliegens des Wählerverzeichnisses und während der Einspruchsfrist Änderungen eingetreten, so hat der Wahlausschuss diese Änderungen auf das Berichtigungsbegehren hin zu berücksichtigen, soweit sie vor Ablauf der Berichtigungsfrist eingetreten sind.

Ist bei dem Wahlausschuss innerhalb der vorgeschriebenen Frist kein Begehren nach Änderung des Wählerverzeichnisses eingereicht worden, so hat der Wahlausschuss in dem Verzeichnis zu bescheinigen, dass es rechtskräftig ist. Falls eine Änderung begehrt und aus Anlass davon ein rechtskräftiger Beschluss gefasst worden ist, hat der Wahlausschuss die durch das Begehren vorausgesetzte Berichtigung vorzunehmen und in dem Verzeichnis zu bescheinigen, dass das Verzeichnis mit dieser Änderung bei den Wahlen befolgt werden soll. Die Rechtskraft des Wählerverzeichnisses bedeutet in erster Linie eine materielle Rechtskraft der Art, dass das Wählerverzeichnis bindend geworden ist und dass es bei der Wahlhandlung, für die es aufgestellt ist, unverändert befolgt werden soll. Da gegen das Wählerverzeichnis hinsichtlich seines sachlichen Inhalts der regelmässige Beschwerdeweg offensteht, bedeutet die Bescheinigung der Rechtskraft auch die formelle Rechtskraft in bezug auf den sachlichen Inhalt des Wählerverzeichnisses.

KAPITEL VII

DER RECHTSSCHUTZ DES MATERIELLEN WAHL-
RECHTS

Im materiellen Sinn ist das Wahlrecht ein abstraktes Recht, auf Grund dessen eine Person nicht berechtigt ist, ihr Wahlrecht zu gebrauchen, sondern berechtigt ist zu fordern, dass sie als wahlberechtigt in das Wählerverzeichnis aufgenommen werde. Um seine Verwirklichung zu gewährleisten, ist ein verwaltungsrechtliches Beschwerdeverfahren angeordnet. Das im vorhergehenden Kapitel behandelte Berichtigungsverfahren gegenüber dem Wahlausschuss ist kein Verwaltungsprozess. Aber es hat die Bedeutung, dass nur derjenige, der sein Einspruchsrecht gegen das Wählerverzeichnis wahrt, indem er ein Berichtigungsbegehren an den Wahlausschuss richtet, befugt ist, über den Beschluss des Wahlausschusses Beschwerde zu führen. Ebenso hat derjenige Beschwerderecht, den der Beschluss persönlich betrifft. Die Beschwerde ist vor dem 15. Oktober bei dem Landeshauptmann der Provinz einzureichen. Über den Beschluss des Landeshauptmanns kann spätestens innerhalb 30 Tage, von dem Tag der Abgabe des Beschlusses des Landeshauptmanns an gerechnet, bei dem Obersten Verwaltungsgerichtshof Beschwerde eingereicht werden. Wer zur Zeit der am 2. Oktober abgehaltenen Sitzung des Wahlausschusses kein materielles Wahlrecht gehabt hat, kann nicht später auf Grund einer von ihm erhobenen Beschwerde als wahlberechtigt in das Wählerverzeichnis eingetragen werden, selbst wenn er nach dem 2. Oktober, z. B. durch Zahlung seiner nicht entrichteten Steuern, das materielle Wahlrecht erlangt hätte.

Wenn bei der Anfertigung des Wählerverzeichnisses wesentliche Formfehler begangen worden sind, die vor den Wahlen nicht in verwaltungsprozeduraler Ordnung untersucht werden können, so können sie doch bei der Beschwerde über das Ergebnis der Wahl zur Behandlung gebracht werden. Ist bei der Ausarbeitung des Wählerverzeichnisses ein solcher wesentlicher Formfehler untergelaufen, der bewirkt hat, dass Wahlberechtigten die im Gesetz vorausgesetzte und vorgesehene Möglichkeit entzogen worden ist, für den sachlichen Inhalt der Wählerverzeichnisse Sorge zu tragen, so kann dies die Ungültigkeitserklärung der Wahlen und die Vornahme neuer Wahlen auf Grundlage neu aufgestellter Wählerverzeichnisse zur Folge haben.

Solche Fälle liegen vor, wenn gar kein Wählerverzeichnis angefertigt worden ist, wenn das Wählerverzeichnis nicht zur Einsicht ausgelegt worden ist, wenn das Wählerverzeichnis zu anderer als der im Gesetz vorgeschriebenen Zeit ausgelegt worden ist, wenn die Auslegungsfrist des Wählerverzeichnisses nicht gesetzmässig bekanntgegeben worden ist, wenn das Wählerverzeichnis nicht während der bekanntgegebenen Frist oder an dem bekanntgegebenen Ort ausgelegt gewesen ist, wenn die erfolgten Streichungsbegehren nicht gesetzmässig zur Kenntnis gebracht worden sind, wenn die Frist des Berichtigungsbegehrens nicht von der vorgeschriebenen Dauer gewesen ist, und wenn der Wahlausschuss nicht beschlussfähig gewesen ist. Für die Ungültigkeitserklärung der Wahlen ist aber ausserdem erforderlich, dass in den fehlerhaft aufgestellten Wählerverzeichnissen solche sachliche Fehler vorhanden gewesen sind, die auf das Endergebnis der Wahl einwirken konnten. Ein bei der Aufstellung eines Wählerverzeichnisses begangener Formfehler kann auf Grund des Kap. 25 § 21 des Prozessrechts (Oikeudenkäymiskaari) auch vor den Wahlen auf Grund eines ausserordentlichen Beschwerdemittels, der prozessualen Nichtigkeitsbeschwerde, im verwaltungsprozessualen Wege untersucht werden.

KAPITEL VIII

DAS FORMELLE WAHLRECHT, SEINE ANWENDUNG UND SEIN RECHTSSCHUTZ.

Zu dem formellen Wahlrecht, d. h. zu dem Recht einer Person, die in ein bei Wahlen unverändert zu befolgendes Wählerverzeichnis eingetragen ist, an einer bestimmten Wahlhandlung teilzunehmen, gehört das Recht, bei der Wahlhandlung einen Stimmzettel zu erhalten, das Recht, auf demselben, durch das Wahlgeheimnis geschützt, ein Abstimmungszeichen anzubringen, das Recht, den Stimmzettel auf Veranstalten des Wahlausschusses gestempelt zu bekommen, das Recht, den Stimmzettel in die Wahlurne zu legen, und das Recht darauf, dass die abgegebene Stimme bei der Stimmenzählung gemäss der Wahlordnung berücksichtigt wird.

Das Wahlgeheimnis bedeutet, dass nur der Modus der Abstimmung geheim ist. Vor und nach derselben ist man berechtigt mitzuteilen, wie man abzustimmen beabsichtigt bzw. wie man abgestimmt hat.

Man darf sich als Zeuge nicht weigern mitzuteilen, wie man abgestimmt hat. Ist man in das Wählerverzeichnis zweier Abstimmungsbezirke als wahlberechtigt eingetragen worden und stimmt darauf hin in beiden Abstimmungsbezirken ab, so kann man nicht wegen eines Wahlvergehens bestraft werden. — Zu dem formellen Wahlrecht gehört auch das Recht zur Teilnahme an der Aufstellung der Wahlkandidaten.
