

TOIVO MIKAEL
KIVIMÄKI

1886 · 5 · 6 · 1956

Juhlajulkaisu

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

TÄTÄ JULKAISUA ON PAINETTU
1400 NUMEROIMATONTA JA 100
NUMEROITUA KAPPALETTA



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

SUOMALAISEN
LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
C-SARJA N:o 4

TOIVO MIKAEL KIVIMÄKI

Juhlajulkaisu

TOIMITUSKUNTA

AARNE REKOLA

A. R. HEIKONEN A. K. IKKALA

REINO ERMA

A. K. Ikkala

Kauppalat ja elinkeinolakimme

Syyskuun 27 päivänä 1919 annetussa, voimassa olevassa elinkeino-laissa (elinkeinolakia lyhennetään seuraavassa ELL) jaetaan monessa pykälässä valtakunnan alue kaupunkiin ja maaseutuun. Toisissa tapauksissa annetaan kummankin alueen osalta eri määräyksiä, toisissa tapauksissa taas tuolla jaoittelulla ei näytä olevan mitään asiallista merkitystä. Kun lain 1 §:ssä myönnetään jokaiselle Suomen kansalaiselle oikeus erään ehdoin harjoittaa Suomessa »kaupungissa ja maalla» liikettä tai elinkeinoa, ja kun ulkomaalaisen, joka tahtoo harjoittaa elinkeinoa »kaupungissa tahi maalla», tulee lain 2 §:n mukaan hakea siihen lupa lääninhallitukselta, on kummassakin näissä tapauksissa ollut täysin tarpeetonta mainita erikseen kaupunkia ja maaseutua. Nuo sanat olisi voitu jättää pois molemmista pykälistä säännöksen sisällön lainkaan muuttumatta tai ne olisi voitu korvata yhdellä sanalla, kuten maassa, valtakunnassa jne. Lain 2 §:n 5 mom:ssa esiintyykin sanonta »kaikkialla maassa». Lainsäätäjällä on täytynyt olla jokin syy siihen, että se on sanotuin tavoin aivan kuin tähdentänyt kaupungin ja maaseudun samanvertaisuutta.

Joissakin ELL:n säännöksissä tapahtuneella valtakunnan jakamisella alueellisesti kaupunkeihin ja maaseutuun on asiallista syytä. Lain 7 §:ssä säädetään, että ennen kuin elinkeinon harjoittaminen aloitetaan, on siinä paikkakunnassa, missä sitä harjoitetaan, ilmoitettava kirjallisesti kaupungissa maistraatille ja maalla kihlakunnan kruununvoudille. Kansalaisluottamusta vailla olevan on haettava lupa vapaankin elinkeinon harjoittamiseen kaupungissa maistraatilta ja maalla lääninhallitukselta,

säädetään 20 §:ssä. Kaupungissa on maistraatin ja maalla lääninhallituksen asia 22 §:n mukaan vahvistaa taksoja ja säätää tarkastusmääräyksiä kuorma-ajureille, nuohoojaliikkeen harjoittajille ja eräille muille sentapaisille ammatinharjoittajille, jotka pykälässä yksityiskohtaisesti luetellaan. Toimivalta on siis kaupunkien ja maaseudun elinkeinonharjoittajien suhteen mainituissa säännöksissä uskottu eri viranomaisille.

EiL:ssa tunnetaan ainoastaan kaupunki ja maaseutu eikä yhdessäkään lainkohdassa mainita kauppala, vaikka jo siihenkin aikaan kuin EiL syntyi, maassamme oli 4 kauppala. Tällä hetkellä niiden luku on jo 30. Ei edes lain 26 §:ssä, jossa määrätään se, mitä laissa on maistraatista sanottu, sovellettavaksi järjestysoikeuteen niissä kaupungeissa, joissa maistraattia ei ole, oteta lukuun kauppaloita ja niiden järjestysoikeuksia. Tulkinnan tehtäväksi jää tutkia ja ratkaista, kumpaan ryhmään, kaupunkeihin vai maaseutuun, tuo meidän ajallamme suureksi paisunut kuntamuoto kaupala on EiL:n mukaan luettava. Oikeastaan kysymys on asetettava kuulumaan: onko kauppalassa asuvien henkilöiden elinkeino-oikeuteen sovellettava niitä määräyksiä, jotka on annettu EiL:ssa kaupungin asukkaista, vai niitä, jotka sääntelevät maaseudun asujamiston elinkeinoja. EiL:n omien sanojen pohjalla ei ongelmaa saada ratkaisuun. Mutta EiL rakentuu aikoinaan voimassa olleen oikeuden perustalle. Siinä on runsaasti sellaista vanhaa, joka on periytynyt vuosikymmenien, -satojenkin takaisilta ajoilta ja säilynyt meidänkin päiviimme. Historiallisesti selitettävissä oleva ilmiö on EiL:mme läpi vielä tänäkin päivänä käyvä kaupungin ja maaseudun vastakkaisuus.¹

Vanhimmat ja aina keskiajalle saakka ainoat elinkeinot, joita maassamme harjoitettiin, olivat maanviljelys ja sen sivuelinkeino karjanhoito.² Muut elinkeinot kehittyäkseen ja vaurastuakseen edellyttivät suurehkojen väestömäärien asettumista asumaan samalle suhteellisen pienelle alueelle. Saadakseen syntymään tällaisia tiheästi asuttuja alueita ja ennen kaikkea saadakseen kansalaiset uusien tulolähteiden avulla kyke-

¹ Varsinkaan varhemmin maaseudun ja kaupungin välinen raja ei seurannut maalaiskunnan ja kaupunkikunnan rajoja kiinteästi.

² Hult, Från näringstvång till näringsfrihet (Minnesskrift ägnad 1734 års lag) s. 523.

nevämmiksi maksamaan veroja kuninkaat alkoivat suosia kaupunkien perustamista ja käyttää päämäärään päästäkseen erilaisia keinoja. Yhtenä sellaisena oli maalla tapahtuvan kaupan, maakaupan kieltäminen. Kielto saatettiin voimaan jo 1200-luvulla, ja 1300-luvun puolivälissä ilmestyneessä Maunu Eerikinpojan kaupunkilaissa määrättiin jyrkästi, että kaikki kaupankäynti niin maalaisten kuin kaupunkilaisten kesken oli luvallista yksinomaan kaupungissa, »alt köp skall göras i staden både landtmän och köpstadsmän emellan, och ej å landet eller annorstädes». Kuningas Kristofferin vuonna 1442 annetussa maanlaissa noudatettiin samaa periaatetta kieltämällä kuljettamasta ja myymästä »köpmannavaror» kylästä kylään maalla ja pitämästä sellaisia tavaroita kaupan talossaan maalla. Kuitenkin sallittiin talonpoikain kulutukseensa toisiltaan ostaa kaikkea, mitä voitiin pitää heidän maataloutensa tai kotiteollisuutensa tuotteina.³

Oikeutta kaupan harjoittamiseen kaupungissa ei suinkaan ollut kaililla yksilöillä vaan ainoastaan niillä, joilla oli porvarioikeus ja jotka oli merkitty kaupungin kirjaan.⁴

Käsityöammatteja ei myöhään keskiajallakaan harjoitettu Suomessa sanottavassa määrässä itsenäisinä elinkeinoina. Vielä Kristofferin maanlaissa sallittiin käsityöläisten vapaasti työskennellä ammatissaan maaseudullakin, eikä kaupunkilakikaan sitä kieltänyt. Ammattikuntalaitoksen levitessä Saksasta Ruotsi-Suomeen ja sille ominaisten aatteiden vallatessa ihmismielet täälläkin ryhdyttiin yhä määrätietoisemmin keskittämään käsitöitä kaupunkimaisiin astuskeskuksiin ja sallimaan kunkin ammattilaisen omistautua ainoastaan yhdelle ammatille. Jo kaupunkilaissa oli kielletty ketään harjoittamasta useampaa kuin yhtä käsityöammattia.⁵ Kustaa Waasan ajoista lähtien käskettiin tiettyjen käsityöammattien harjoittajien siirtyä maalta kaupunkiin tai kauppalaan

³ Willgren, Om rätt att idka gårdfarihandel s. 1 ss. Moring, Näringsrätt s. 2 ss. Lang, Näringsrätt s. 20 ss. Sundström (Salmiala), Elinkeinolainsäädäntö (Valtiotieteiden käsikirja I s. 195 ss.). Cederberg, Lisiä oppiin kauppiaskäsitteestä, LM 1912 s. 72 s. Schybergson, Finlands historia I s. 256. Lindström, Näringsfrihetens utveckling i Sverige 1809—36 s. 1.

⁴ Willgren s. 4. Lindström s. 38 ss.

⁵ Lindström s. 2.

sekä kiellettiin käsityöläisiä harjoittamasta ammattiaan maalla.⁷ Mutta ei ainoastaan varsinainen kaupunki alueineen ollut etuoikeutettu, mitä tuli käsitoitten harjoittamiseen. Samassa asemassa oli sen ympärillä sijaitseva alue määrättyä etäisyydeltä, joka oli milloin 4 tai 2 peninkulmaa milloin vähemmän. Vieraat ammatinharjoittajat eivät saaneet tällä vyöhykkeellä, jota nimitettiin »bannmilén», työskennellä eivätkä tuotteitaan myydä. Sama bannmilén oli voimassa kauppalankin ympärillä.⁸ Kauppalassa oli käsityöt sallittu samoin kuin kaupungeissakin, vaikka kauppalan käsityöläisen täytyi kuulua sen kaupungin ammattikuntaan, jonka alle kauppala kuului. Lukuisa joukko säännöksiä siitä, mitkä käsityöt olivat maaseudulla, siis kaupungin, kauppalan ja niiden bannmilén ulkopuolella, luvallisia ammatteja, annettiin eri aikoina. Eri aikakausina tuntuu pidetyn maaseudulla asuvalle rahvaalle eri käsityöammatteja tarpeellisina tai välttämättöminä. Mm. helmikuun 25 päivänä 1546 ann. A:ssa määrättiin, että maalla saatiin harjoittaa vain maalaisväestölle välttämättömiä elinkeinoja, räätälin-, suutarin-, sepän- ja mylärinammattia, kun taas kaikki muut käsityöt olivat luvallisia ainoastaan kaupungeissa, joissa niitä saivat harjoittaa yksistään porvarit ammattikunnittain. Kaarle XI:n mielestä riitti jokaiselle pitäjälle yksi räätäli ja yksi suutari. Suuret seurakunnat saivat maaherran harkinnan mukaan useampia.⁹ Vielä vuoden 1789 vakuutuksessa Kustaa III vakuutti rahvaalle siihenastisen oikeuden »til sin betjening å Landet bibehålla och nyttja» suutareita, räätäleitä ja seppiä.

Vuoden 1734 laissa omaksuttiin kaupan osalta ne periaatteet, joihin siihenastisessa kehityksessä oli tultu. Lain KK 6 luvun otsikkona oli Om landskiöp.¹⁰ Tämän luvun 1 §:ssä säädettiin »ingen må å landet

⁷ Lang s. 7 ss. *Oma Maa* II s. 185 ss. *Hult* s. 525 s. *Lindström* s. 3 ss. *Lundell*, Om handtverksskrån, näringsfrihet och arbetets organisation s. 91, 99.

⁸ Det ekonomiska samhällslivet II s. 322. *Lundell* s. 100 s. *Lindström* s. 14.

⁹ *Lindström* s. 12 ss. Det ekonomiska samhällslivet II s. 346.

¹⁰ »Landsköp» määriteltiin 31/10 1650 ann. A:ssa »all olaga handel med sähl och köp, i gross eller elliest, utan städer, fläcker och marknadzplatzer, så ock ordentlige torgedagar, är landz köp». Sanoihin fläcker och marknadzplatzer sisältyi myös kauppala, sillä ne ja lastageplatzer eivät eronneet jyrkästi kauppaloista (*Lindström* s. 44 ja 84. *Lundell* s. 51 ja 100.) Vasta myöhemmin käsitteet saivat selvän sisältyönsä.

hålla kiöpmanna vahrer fahla i sitt hus eller thermed fara från by til by at kiöpslaga». Näin jyrkkää kieltoa harjoittaa maalla kauppaa ja kulkukauppaa lievennettiin jonkin verran eräillä saman luvun poikkeuksilla. Maalta ei saanut ostaa maalaistavaroita siellä tai kaupungissa myytäviksi, mutta kyllä omaa tarvetta varten ¹¹ (1 ja 3 §). Kulkukauppaa saatiin harjoittaa ostaen ja myyden hevosia. Kaupunkien lihakauppiat ja kalamiehet saivat ostaa maalta teuraskarjaa ja tuoretta kalaa kaupunkilaisten tarpeeksi (4 §). Kieltojen rikkomisesta seurasi tavaran menettäminen ja sakkoja. Vuoden 1734 lailla tarkoitettiin koota ja yhdistää kaupunki- ja maanlain määräykset sekä tehtiin kauppa selväksi kaupunkilaiselinkeinoksi, jonka harjoittaminen maalla (å landet) oli rangaistava teko. Eivätkä kauppaa kaupungeissakaan saaneet harjoittaa kaikki kaupungin asukkaat vaan ainoastaan ne, jotka olivat hankkineet porvarioikeuden, »burskap». Tämänkin kiellon rikkomisesta säädettiin 4 luvun 2 §:ssä seuraamukseksi tavaran menettäminen ja sakkoa. Porvarioikeuden antoivat pormestari ja raati kuultuaan kaupungin porvaristoa ja hakijan oli täytettävä eräitä ehtoja. Hän ei saanut harjoittaa muuta kuin yhtä elinkeinoa ja vain yhdessä kaupungissa (3 luvun 1 ja 3 §). Vielä vuonna 1789 Kustaa III vakuutti kaupunkien porvareille, »att ingen må drifva borgerlig handel och rörelse, som ej därå vunnit burskap».

Suurteollisuutta koetettiin saada keskiajalla syntymään Ruotsi-Suomessa, kuten muuallakin Euroopassa, erioikeuksin, vero- tai tullivapauksin, suoranaisin valtionavustuksin ja yksinoikeuksin myyntiin. Kun sitten havaittiin, että erioikeutettujen teollisuuden harjoittajien toiminta ei tuottanutkaan odotettuja tuloksia, ryhdyttiin jonkin verran myöhemmin antamaan privilegioita (manufakturprivilegier) määrättyille paikkakunille. Privilegioitten tarkoituksena oli aikaan saada, että kullekin alueelle sijoitettiin sille soveltuvaa tehdastoimintaa. Näihin erioikeuksiin liittyi määrättyjä etuisuuksia. Vuonna 1739 annetuissa uusissa privilegiosäännöissä määrättiin taas, että kaikkiin tehdaslaitoksiin tarvittiin hallioikeuden tai maistraatin lupa eikä siis enää varsi-

¹¹ »Til bärning och nödörft sin.»

naista privilegiota ja että kaikki sellaiset laitokset, jotka eivät tarvinneet metsää, maata tai virtoja, oli perustettava kaupunkiin. Maaseudulle saattoivat niin muodoin tulla kysymykseen ainoastaan sellaiset tehtaات, jotka käyttivät hyväkseen metsää, maata tai vesivoimaa. Koska »manufaktuurit» eivät olleet ammattikuntapakon alaisia, oli alinomaista riitaa niiden ja ammattikuntien välillä. Vuonna 1766 annetuissa säännöksissä lievennettiin kaupunkilais- ja maalaiselinkeinojen välistä vanhaa eroa sallimalla maalla valmistaa määrätynlaatuksia kudontatavaroita, kuten verkkaa ja pellavaa, jotka tuotteet kuitenkin sen jälkeen oli saatettava kaupungissa kauppakuntoon, tarkastettava ja leimattava.¹²

Periaatteet, joille elinkeinolainsäädäntö Ruotsi-Suomessa on rakentunut Kustaa Waasan ajoista ja oikeastaan häntä edeltäneistäkin ajoista lähtien, olivat merkantilistien oppeja. Hehän opettivat kaiken taloudellisen edistyksen edellytyksenä olevan, että elinkeinoelämässä pidettiin yllä ankaraa työnjakoa ja että sen noudattamista valvoi ja sitä ohjasi valtiovalta. Työnjakoon kuului silloisissa oloissa ennen kaikkea, että maaseudun ja kaupungin välistä, vanhastaan voimassa ollutta eroa, mitä tuli elinkeinoihin, ei saanut järkyttää. Merkantilismin mukaan parhain tapa vaurastuttaa valtiota oli kaupunkilaiselinkeinojen elvyttäminen.¹³ Ammattikuntalaitos toteutti myös osaltaan niitä päämääriä, jotka tällöin olivat vallalla, ja sen takia sitäkin suosittiin, vaikka kaikki merkantilistit eivät ammattikuntalaitosta kaikkine ilmiöineen hyväksyneetkään. Ammattikuntalaitoksen sääntöjen mukaan oli jokainen ammattikunta, siis jollakin ammattialalla määrättyjen sääntöjen mukaan toimivien jäsenten yhdistys, korporatio, oikeutettu estämään ulkopuolisia samaa ammattia harjoittamasta. Tuolla korporatiolla oli siten monopooli ammattiinsa, joka oikeus oli hyvin turvattu sivullisten taholta uhkaavalta kilpailulta. Ammattikuntajärjestelmällä näyttää vapaudenajalla olleen valtakunnassa kukoistusaikakautensa, mutta sen jälkeen on ammattikuntain mahtiasema alkanut heikentyä.¹⁴

¹² Moring s. 12 ss. Det ekonomiska samhällslivet s. 351 ss. Hult s. 540, 548 ss. Lindström s. 17 ss.

¹³ Lindström s. 7 s. Lundell s. 12 ss.

¹⁴ Lindström s. 32.

Kun Ruotsi-Suomessa oli laajoja yhtäjaksoisia alueita, joissa ei ollut kaupunkia, saattoi arvata, että kaiken maakaupan kieltäminen niinkin pienin poikkeuksin kuin 1734 vuoden laissa oli tapahtunut tulisi vaikeaksi toteuttaa ja panna täytäntöön. Hallitsijat joutuivat toistamaan käskynsä yhä uudelleen ja uhkaamaan kiellon rikkojia ankarin rangaistuksin. Aikakirjat osoittavatkin, että kielto jäi melkoiselta osalta tehottomaksi.¹⁵

Hankaluuksia ja vaikeuksia, jotka liittyivät maakaupan kieltämiseen, lievensivät markkinat, joilla kaupungin ja maaseudun asukkaat saivat käydä kauppaa keskenään ja joihin ulkomaalaisillakin saattoi olla pääsy. Markkinoita oli pidettävä määrättyinä aikana ja määrättyllä paikkakunnalla, kuten säädettiin vuoden 1734 lain ja säädetään tänäkin päivänä KK 7 luvun 1 §:ssä. Ruotsi-Suomessa, jossa markkinat olivat vanhaan olleet tavallisia, oli yksityismarkkinoita (enskilda, småmarknader), joilla vain jonkin erityisen kaupungin porvarit saivat pitää tavaroita kaupan, sekä vapaamarkkinoita (frimarknader), joilla kaikkien kaupunkien porvareilla oli kaupankäyntioikeus.¹⁶

Maakaupan kieltämisestä koituvien vaikeuksien poistamiseen ja vähentämiseen tähdättiin myös kauppalalaitoksella. Kun ei ollut mahdollista perustaa uusia kaupunkeja rajattomasti ja sijoittaa niitä tasaisesti kaikkialle valtakuntaan, jotta olisi saatu luvaton maakauppa ehkäistykseen, oli pidettävä huoli toisella tavalla siitä, että maalaisväestön ei tarvinnut kulkea pitkiä matkoja saadakseen tuotteensa myydyiksi ja kauppatavaransa ostetuiksi. Markkinat, joita pidettiin esivallan luvalla, kykenivät vain vajavaisesti vastaamaan maalaisten tarvetta, koska niitä oli ainoastaan siellä täällä maassa ja ainoastaan harvoja kertoja vuodessa. Silloin ruvettiin antamaan määrättyjen kaupunkien porvareille oikeus harjoittaa kauppaa markkinapaikoilla, joilla heillä oli tapana käydä, jatkuvasti läpi vuoden eikä yksistään säädettyinä markkina-aikoina. Näitä paikkoja alettiin nimittää kauppaloiksi. Oikeastaan olivat keskiajalla kaikki kaupungitkin »marknadsplatser för allmogens produkter».¹⁷ Saa-

¹⁵ Schybergson s. 256. Hult s. 530. Lindström s. 9 ja 72.

¹⁶ Hult s. 531 s. Moring s. 160 s. Lang s. 31 s. Lindström s. 43.

¹⁷ Lang s. 21.

tettiinpa kirjallisuudessa rinnastaa »städer eller handelsplatser».¹⁸ Kuten kaupankäynti kussakin kaupungissa oli pidätetty yksinomaan sen kaupungin porvareille, ja vain markkinoilla muutkin porvarit saivat siihen ottaa osaa, samoin oli kaupanteko kauppalassa varattu ainostaan sen kaupungin (joskus kahdenkin kaupungin) porvareille, jonka alle kauppala kuului. Tällaisia ns. lydköpingar olivat kaikkien ensimmäisiksi eli vuonna 1620 ja sen jälkeen perustetut kauppalat.¹⁹ Kun myöhemmin eli vuoden 1784 jälkeen annettiin erioikeuksia kauppalan perustamiseen, ei kaupanteko-oikeutta sellaisessa rajoitettu enää jonkin yksityisen kaupungin porvareille. Näin syntyivät ns. friköpingar.²⁰ Molempien kauppalamuotojen perustamista motivoitiin sillä, että rahvaan oli saatava myynti- ja ostopaikkoja, jotka olivat sille pienemmän vaivan takana. Talonpojille vakuutettiin rajoittamaton oikeus käydä kauppaa kauppaloissa.

Vaikka kauppala ei ollutkaan kaupunki vaan ainoastaan »anex till en stad», sillä oli oikeudet kauppaan. »Köpingen var en handelsprivilegerad handelsplats». Kaupunki ja kauppala erosivat toisistaan siinä, että kauppalat olivat hallinnollisesti lääninhallituksen ja lääninvirkakunnan alaisia ja oikeudellisessa suhteessa kihlakunnanoikeuden alaisia.²¹ Lukuisat kauppalat saivatkin myöhemmin kaupunkioikeudet. Kauppalat syntyivät käyttämään samoja oikeuksia kaupan harjoittamiseen kuin kaupungitkin, ja ne tulivat myös käsitöihin ja muihin elinkeinoihin nähden samaan asemaan kaupunkien kanssa.²² Kuten jo mainittu, säädettiin kauppalain ympärille yhtä laaja vyöhyke kuin kaupunkienkin, jolla vyöhykkeellä käsitöiden harjoittaminen maaseudun ammattilaisilta oli kielletty.²³

¹⁸ Lundell s. 51, 100 s.

¹⁹ Kaupungilla saattoi olla useampiakin kauppaloita. Kalmarilla oli niitä jopa 6 (Lundell s. 100).

²⁰ Malmgren, Stadsbildningen s. 39. Lindström s. 43 s. ja 83 s. Sundberg, Kommunalrätten s. 43 ss. Hagman, Sveriges kommunallagar s. 214. Reuterskiöld, Stats- och förvaltningsrätt s. 13. Hult s. 532.

Kunink. päätöksessä 19/5 1757 mainitaan »enligt vissa städers rättigheter hafva frihet att i städernas köpingar bo».

²¹ Lundell s. 51. Malmgren s. 39.

²² Lundell s. 193.

²³ Lundell s. 100 s.

Kauppalat saavat kiittää syntymästään aikoinaan voimassa ollutta elinkeinolainsäädäntöä pakkomääräyksineen. Vaikka elinkeinovapauden päästyä voitolle ja määrääväksi ja kaupan päästyä kirvoittautumaan kahleistaan enää ei ollut samaa elinkeino-oikeudellista perustetta luoda uusia kauppaloita, kauppalainstituutti ei hävinnyt vaan päinvastoin tuli ainakin meidän maassamme entistäkin yleisemmäksi. Uudet kauppalat ovat syntyneet niille kuuluvan itsehallintoyhdyskuntaluonteen vuoksi, joka momentti tässä yhdyskuntamuodossa aiemmin oli vähämerkityksellinen. Kauppalahan on meidän päivinämmen eräs itsehallintoyhdyskunnan laji, joka ei enää ole maalaiskunta mutta ei vielä kaupunkikunta vaan jotakin siltä väliltä.²⁴

Elinkeinot maassamme oli jo kaukaisista ajoista lähtien jaettu maalaiselinkeinoihin, jollaisia olivat ensi kädessä maanviljelys ja siihen liittyvä karjanhoito, ja kaupunkilaiselinkeinoihin, joista tyypillisin oli kauppa. Yksilöitten oikeus elinkeinon harjoittamiseen oli vuosisatoja ollut erilainen riippuen siitä, asuiko yksilö maalla vai kaupungissa. Kaikki kauppa, niin puoti- kuin kulkukauppakin, sekä käsityöt oli sallittu kaupungeissa ja määräetäisyydellä kaupungin rajojen ulkopuolella, mutta eräin poikkeuksin kielletty maalla. Erityisesti vuoden 1734 laissa järjestelmä oli vakiinnutettu ja kiteytetty. Miltei kaikissa sen jälkeen ilmestyneissä laeissa, asetuksissa, päätöksissä ja kirjeissä käytiin selvää rajaa kaupunkien ja maaseudun välillä. Joskaan kauppalaan läheskään aina ei tullut noissa säännöksissä erikseen mainituksi — sellaisiakin normeja kyllä tavataan —, se, mitä oli säädetty kaupunkien asukkaiden elinkeino-oikeuksista, kohdistui yleensä täysin määrin kauppaloidenkin asukkaisiin. Tämä oli seurauksena kauppalan syntymästä ja tehtävästä silloisessa valtioelämässä. Elinkeinoja sääntelevä lainsäädäntö jakautui siten koskemaan toisaalta kaupunkeja ja kauppaloita toisaalta maaseutua.

Suomen irroittautuessa Ruotsista oli voimassa vanhastaan vallinnut kielto, jonka mukaan maalla ei ollut lupa harjoittaa puoti- tai kulkukauppaa. Maalla luvallisia elinkeinoja olivat maanviljelyksen ja karjanhoidon ohella eräät kulloinkin tarkoin määrätyt käsityöammatit.

²⁴ Ståhlberg, Maalaiskuntain hallinnosta s. 304.

Mutta kaupungeissa ja kauppaloissa kahlehti niissä sallittuja kaupunkilaiselinkeinojakin ammattikuntalaitos pakollisine säännöstöineen. Elinkeinoittain järjestäytyneet ammattikunnat olivat aikojen kuluessa kehittyneet suljetuiksi korporatioiksi, joilla oli julkisoikeudellistakin luonnetta.²⁵ Suomen tultua yhdistetyksi Venäjään alkoivat 19-vuosisadan alussa talouselämän eri aloilla vapaammat virtaukset päästä vallalle, osaksi sen takia, että lainsäädännön elinkeinoelämälle panemat kahleet rupesivat tuntumaan entistä painavimmilta ja soveltumattommilta. Niiden aiheuttaman rasituksen poistamista vaadittiin. Vuonna 1817 annettiin julistus, jolla sorvareille myönnettiin oikeus harjoittaa ammatiaan maallakin. Suomen talousseuran esitykseen suostuen suotiin vuonna 1824 annetulla julistuksella²⁶ muutamille käsityöläisille, nimittäin nahkureille, puusepille, satulasepille, hattumaakareille, savenvalajille, pyörientekijöille, säämiskäntekijöille, kellosepille ja maalareille oikeus asettua maaseudulle ammattiaan harjoittamaan, kuitenkin sillä ehdolla, että he asettuivat vähintään kolmen peninkulman päähän kaupungeista. Tämän laatuinen bannmil ei ollut mikään uusi ja vieras ilmiö elinkeinolainsäädännössä, ja se oli nytkin kuten aiemminkin voimassa kauppalankin ympärillä.

Taloudellisten olojen alalla tapahtuva jatkuva kehitys antoi alati uutta tuulta niille vaatimuksille, joiden pyrkimyksenä oli vapauttaa maamme elinkeinoja lain pakkositeistä. Vaadittiin yhä äänekkäämmin sekä ammattikuntalaitoksen lopullista poistamista että varsinkin maakaupan vapauttamista.²⁷ Kysymyksen joutuessa silloisen ylimmän hallitusvallan, senaatin, käsiteltäväksi ilmeni sen keskuudessa erilaisia käsityksiä, sellaisiakin, joiden mukaan maakaupan laajentaminen olisi vahingollista: »jos maamiesten sallittiin harjoittaa ehdotetulla tavalla kauppaa kaupungeissakin, niin paitsi sitä, että tämä olisi loukannut kaupungeille ja porvareille vakuutettuja etuuksia ja oikeuksia, olisi siitä ollut seurauksena, että maamiesten harrastukset olisivat kääntyneet pois hei-

²⁵ *Ehrström, Öfversikt af det finska skråväsendets historia. JFT 1892—93 s. 451 ss. Hult s. 540 ss. Lang s. 9. Lundell s. 94.*

²⁶ *Rauhala, Suomen Senaatti I s. 170 s.*

²⁷ *Ks. esim. J. V. Snellmanin kootut teokset V s. 249 ss. Antti Chydenius (Oma Maa I s. 605). Det ekonomiska samhällslivet II s. 337. ss. Lindström s. 86 ss.*

dän varsinaisesta toimestaan, maanviljelyksestä, kun vähemmän vaivaa kysyvä elintapa olisi ollut heitä houkuttelemassa. Toiselta puolen taas kaupunkien asukkaille suotu vapaa kauppaoikeus maalla olisi johtanut siihen, että olisi levitetty maalaiskansan keskuuteen luvattomia ylellisyystavaroita, mistä jälleen olisi syntynyt kevytmielisyyttä ja tapojen-turmelusta.»²⁸ Kun kysymys elinkeinoelämämme vapauttamisesta oli esillä senaatissa, lausuttiin epäilyjä, eikö uudistusten voimaan saatamiseen olisi ollut tarpeen säätyjen myötävaikutus. Eräät senaatin jäsenet katsoivat, että sallimalla hallinnollista tietä käyttäen perustaa kauppapuoteja maalle loukattaisiin kaupunkien privilegioita ja etuja, mutta he jäivät kuitenkin vähemmistöön, kun hyväksyttiin asetus kauppapuotien perustamisesta maaseudulle, joka asetus sai hallitsijan vahvistuksen ja julkaistiin 19 päivänä joulukuuta 1859. Sen nimenä on: »Nådiga förordning angående inrättande af handelsbodas på landet och huru handel i dem idkas må». Asetuksen 1 §:ssä annettiin senaatin talousosastolle valta myöntää hakemuksesta lupa »till inrättande af handelsbodas på landet på de orter, som pröfvas vara i behof deraf, då de äro belägna minst 50 verst från närmaste stad eller köping».²⁹ Menneitten vuosisatain vierieissä oli vakiintunut tosiasiaaksi, että kauppa maalla (på landet) oli oleva kielletty, mutta nyt murrettiin tämä kielto eräältä tärkeältä osalta tekemällä asetuksella maakaupan harjoittaminen maaseudullakin mahdolliseksi talousosaston luvalla. Sekä kaupungissa että kauppalassa oli kauppa vanhastaan ollut luvallinen elinkeino, varsinaisen kaupunkilaiselinkeino, eikä kauppalankaan suhteen siis tarvittu vapautusta kiellosta. Lisäksi on mielenkiintoista todeta, että maakauppaa ei asetuksen mukaan saatu luvankaan nojalla perustaa lähemmäksi kuin 50 virstan päähän sekä kaupungista että kauppalasta. Tämänluonteinen »bannmil» ei ollut suinkaan mikään outo ilmiö elinkeinoelämässämme, sillä sehän oli, pituudeltaan vaihdellen, esiintynyt elinkeinoja koskevassa lainsäädännössämme vuosisatoja aikaisemmin.³⁰ Tuo 50 virs-

²⁸ *Rauhala*, Suomen Senaatti I s. 354.

²⁹ *Moring* s. 19. *Oma Maa* VI s. 820 s.

³⁰ Vielä vuoden 1868 ELL:ssa se esiintyy puolen tai koko peninkulman pituisena (4, 17 §). Sitä näytään nimitetyn »frimilen» tai suomeksi »rauhavirstaksi».

tan matka (noin 5 km) osoittautui kuitenkin ennen pitkää vähemmän onnistuneeksi, ja sen vuoksi senaatti pyysi hallitsijalta, että sille annettaisiin valta suoda anomusten perusteella oikeus kauppapuotien perustamiseen lähemmäksi kaupunkia ja kauppaloita kuin 50 virstan päähän.³¹ Hallitsijan suostuttua pyyntöön annettiin asetus helmikuun 18 päivänä 1861. Vaikka siinä tällä kertaa puhutaankin vain kaupungista, lienee pidetty riidattomana, että 50 virstan alue pudotettiin tuolla asetuksella pois kauppalankin ympäriltä.

Po. 1859 vuoden asetuksen, kuten monen muunkin siihen aikaan hallinnollista tietä annetun asetuksen valtiosäännönmukaisuutta vastaan, on lausuttu lakimiesten piirissä, kuten asetusta suunniteltaessa senaatisakin, epäilyjä, mutta asetusta on kuitenkin sovellettu käytäntöön,³² ja se on nimenomaan kumottu säätyjen myötävaikutuksella syntyneen vuoden 1879 EIL:n 47 §:ssä eli voimaantulosäännöksessä. Salliessaan maakaupan harjoittamisen vaikkapa vain senaatin talousosaston yksityistapauksissa antaman luvan nojalla vuoden 1859 asetus vaikutti taloudellisissa oloissamme edullisesti ja synnytti uuden kauppiasluokan, maakauppiaat.³³ Toisaalta kerrotaan, että uusista kauppapuodeista levisi rahvaan keskuuteen ylellisyyttäkin, kuten jo senaatissa oli ennen asetuksen antamista pelätty. Kauppiaan, jolle talousosasto oli myöntänyt luvan perustaa maalle kauppapuodin, oli maksettava siitä kruunulle vuotuinen maksu, jonka suuruus alkuaan oli vähintään 20 ruplaa. Luvan antaminen siirrettiin sittemmin lääninhallitukselle, ja maksun määrästä annettiin uusia määräyksiä. Maakauppamaksua oli maalla kauppaan pitävän suoritettava senkin jälkeen kuin luvan hankkimispakko poistettiin. Maksua pidettiin epäoikeudenmukaisena ja vääränä ja vaadittiin sen poistamista, mm. eduskunta-aloitteessa. Se lakkautettiin vasta vuoden 1924 veroreformin yhteydessä.³⁴

Vuoden 1859 joulukuussa annettiin toinenkin asetus, jolla lievennettiin elinkeinopakon kahleita. Ilman säätyjen myötävaikutusta synty-

³¹ *Rauhala* II s. 4 s.

³² *JFT* 1895 s. 189 ss. *Ståhlberg*, Suomen Hallinto-oikeus II s. 722.

³³ *Juva*, Suomen kansan aikakirjat VIII s. 109.

³⁴ *Willgren*, *Finansrätt* s. 85. Elinkeinolakikomitea N:o 9 v:lta 1899 s. 69.

neellä, 12 päivänä joulukuuta 1859 annetulla asetuksella vapautettiin ammattikuntapakosta erinäisiä käsityöammatteja ja jätettiin sen alaisiksi vain asetuksessa nimenomaan luetellut ammatit. Jokainen kaupungissa tai maalla asuva henkikirjoitettu henkilö sai oikeuden eräin ehdoin harjoittaa omaksi elatukseksi käsityötä tai muuta ammattia, ei kuitenkaan kulta- ja hopeasepän ja tinanvalajan ammattia. Lopuksi annettiin kaikenlaisille käsityöläisille oikeus asettua asumaan maahan, ei kuitenkaan lähemmäksi kuin 2 peninkulman päähän kaupungista.³⁵ Asetuksen sanontaan kaupungista täytyy lukea sisältyvän kauppalankin.

Maassamme on ollut kaupungeja ja kauppaloita, joissa ei milloinkaan ole ollut ammattikuntalaitosta, vaan joissa elinkeinot ovat olleet sen pakosta vapaita. Sellaisia ovat Tampereen, Kaskisten, Kuopion, Jyväskylän, Heinolan, Joensuun ja Maarianhaminan kaupungit sekä Iisalmen ja Salon kauppalat, joissa kaupungeissa ja kauppaloissa jokainen hyvämaineinen ja ammattitaitoinen henkilö sai harjoittaa kauppaa, käsityötä tai teollisuutta »utan hinder af skråordningar, handelsreglementen och andra stadgar».³⁶ Edellä mainitulla joulukuun 12 päivänä 1859 annetulla asetuksella säädettiin myös, että maahan perustettavat uudet kaupungit ja kauppalat tulivat saamaan täydellisen elinkeinovapauden. Juuri sanottua asetusta ei ole milloinkaan muodollisesti kumottu, mutta sillä ei tietysti nyttemmin enää, kun elinkeinoelämä on vapautunut vanhoista siteistä, ole käytännöllistä merkitystä. Ritaristolle ja aatelistolle oli aikain kuluessa jaeltu sellaisia etuuksia ja etuja elinkeinoihin nähden, joita tavallisilla kuolevaisilla ei ollut, sekä kaupungissa että maalla, ja näistä etuuksista oli tehty varaukset sekä aateliston privilegioissa vuodelta 1723 että kaupunkien erioikeuksissa vuodelta 1789.³⁷ Mikäli nuo erikoisedut oli tarkoitettu kaupungissa asuville aatelisille, ne ilman muuta ulottuivat kauppaloidenkin aatelistolle. Vuoden 1868 ELL:n 15 §:n 3 mom:ssa säilytettiin ritaristolle ja aatelistolle sekä

³⁵ *Ehrström*, Öfversikt af det finska skråväsendets historia JFT 1892—93 s. 508, 528 s. *Lang* s. 26 s. *Moring* s. 18. *Lundell* s. 201. Det ekonomiska samhällslivet II s. 322. Ks. 24. 2. 1868 ann. ELL:n 40 §.

³⁶ *Ehrström* s. 531.

³⁷ *Moring* s. 4.

säätyläisille po. etuudet ja edut nimenomaisesti sekä kaupungissa että kauppalassa. Kummankinlaatuiset privilegiot olen maininnut tässä lisätodisteena siitä, että kaupungeissa ja kauppaloissa asuvilla yksityisillä olivat oikeudet elinkeinoihin nähden yhtäläiset.

Maalais- ja kaupunkilaiselinkeinojen välinen ero oli ollut kautta vuosisatoja hallitsevana piirteenä elinkeinoja koskevassa lainsäädännössä ja oli sitä vuosikymmeniä senkin jälkeen kuin Suomi joutui eroamaan Ruotsista. Edellä selostetuilla 1859 vuoden kahdella asetuksella oli sanottua elinkeinojen erilaisuutta tärkeältä osalta tasoitettu. Kaupasta ja elinkeinoista 24 päivänä helmikuuta 1868 annetulla, säätyjen suostumuksin syntyneellä asetuksella (lailla), luotiin edelleen umpeen kaupunkilais- ja maalaiselinkeinojen välistä aukkoa. Ammattikuntalaitos sai lain johdosta kuoliniskun ja elinkeinovapaus astui pitkän askeleen toteutumistaan kohden. Jokainen hyvämaineinen Suomen kansalainen, mies tai nainen, joka hallitsi itseään ja omaisuuttaan, oikeutettiin nyt määrätyn ehdoin saamaan lupa sen kauppaa, tehdasteollisuus- tai käsityöliikkeen harjoittamiseen, jonka hän itselleen parhaimmaksi katsoi, niin kaupungissa kuin maallakin. Hänen oli tosin haettava lupaa kaupungissa maistraatilta tai järjestysoikeudelta ja maalla lääninhallitukselta, mutta jos hän täytti asetetut ehdot, hänelle oli annettava lupa eikä sitä voitu häneltä harkinnan mukaan evätä. Maakaupan suhteen muutokset olivat niin ikään merkittävät. Puotikauppa tehtiin luvalliseksi maallakin jokaiselle henkilölle, jolla oli laissa määrättyt edellytykset, ja 19 päivänä joulukuuta 1859 ann. A:ssa viranomaiselle pidätetty oikeus harkintansa mukaan myöntää tai evätä lupa kaupapuodin avaamiseen maalle tuli vuoden 1868 lailla tyystin poistetuksi, eikä maakauppa enää sen jälkeen riippunut lääninhallituksen antamasta luvasta. Kauppa lakkasi vuoden 1868 lain voimaan tultua olemasta kaupunkilaiselinkeino.³⁸

Niitä osaksi korkeitakin raja-aitoja, jotka menneitten vuosisatojen kuluessa olivat kohonneet elinkeinojen alalla kaupunkien ja maaseudun väliin, kaatoi vuoden 1868 ELL pitkälti maahan, mutta vielä jäi kuitenkin

³⁸ Cederberg, LM 1912 s. 73.

aineellisessakin suhteessa eroavaisuutta kaupunkien ja maaseudun asukkaiden elinkeino-oikeuksiin. Kaupungissa sai hyvämaineinen henkilö harjoittaa itsensä elättämiseksi eräitä kaupustelun muotoisia elinkeinoja, »mindre handel» (5, 16 ja 17 §), maalla oli väkijuomien ja viinien myynti kauppiailta kielletty (7 §), maalla tapahtuvasta elinkeinosta täytyi suorittaa erikoismaksuja (6 §), vaatimukset käsityön harjoittajille olivat kaupungeissa ankarammat jne. Maalla tapahtuvan kulkukaupan osalta säilyi kielteinen kanta periaatteellisesti ennallaan. Vuoden 1734 lain KK 6 luvun 1 §:ssä oleva, sen harjoittamista maalla koskeva kielto toistettiin vuoden 1868 lain 20 §:n 4 mom:ssa, mutta lievennettiin kieltä kumminkin niin, että lääninhallitus sai vallan myöntää hyvämaineiselle ja nuhteettomalle Suomen kansalaiselle vuodeksi kerrallaan luvan kuljettaa maalla talosta taloon myyntiä varten lasi- ja saviastioita, fajanssituotteita ja kotimaisia käsitöitä.³⁹ Mainittakoon, että kun valtiopäivillä vuonna 1867 käsiteltäessä lakia ehdotettiin, että porvarioikeutta ei ollut vaadittava kauppiaalta ainoastaan kaupungissa vaan maallakin puolen peninkulman alueella kaupungin rajasta, säädyt pysyttivät välimatkan koko peninkulmana, koska kauppa oli yleisen lain mukaan kaupunkilaiselinkeino, joka vuoden 1789 vakuutuksessa oli pidätetty porvaristolle, eivätkä porvarit olleet myöntäneet maa-kauppaa lähemmäksi kaupunkia kuin peninkulman päähän.⁴⁰ Säätyjen tarkoitus pitää kaupunkilais- ja maalaiselinkeinojen raja näkyvillä oli siis eittämätön.

Kun vuoden 1868 EIL:iin saakka kaupan ja käsityön harjoittaminen maalla oli kielletty mutta kaupungissa ja kauppalassa sallittu — poikkeuksia suuntaan tai toiseen tässä lukuun ottamatta —, lainsäätäjä, saatessaan uudella lailla yksityisten henkilöiden elinkeino-oikeuden joltakin osalta koko maassa yhtäläisten säännösten alaiseksi, halusi tähdentää,

³⁹ Willgren, s. 54 s.

⁴⁰ Vår styrelse och våra landtdagar I s. 693.

Tämä käsitys tulee ymmärrettävämmäksi muistettaessa, että kaupunkien porvaristolla oli rasituksena lainkäytön, hallinnon ja eräitten laitosten ylläpitäminen kaupungeissa, josta rasituksesta muut kaupungin asukkaat olivat vapautetut. Vasta 1873 vuoden kaupunkien kunnallisasetuksella siirrettiin kustannukset sanotuistakin tehtävistä kaikkien kaupunkilaisten taksoituksen mukaisesti kannettaviksi.

että enää ei ollut eroa siinä kohden valtakunnan eri alueiden suhteen, ja siinä tarkoituksessa kirjoitti asianomaisiin lainkohtiin molemmat sanat kaupungissa ja (tai) maalla. Säännös, joka kohdistui vain jompaankumpaan noista alueista, sai tietysti sitä ilmentävän sanansa. Melkein pä tuon lain joka riviltä tapaa sanan kaupungissa tai maalla tahi sitten molemmatkin sanat.

Yksityiselle tuleva oikeus elinkeinon harjoittamiseen oli edelleen vuoden 1868 EIL:ssa jäänyt joltakin osalta erilaiseksi kaupungissa kuin maalla. Lain voimaantuloon saakka olivat kauppalassa asuvan henkilön elinkeino-oikeussuhteet olleet rinnastetut kaupungin asukkaiden vastaaviin oikeuksiin. Oliko vuoden 1868 lailla haluttu tehdä tähän asiaintilaan muutosta siirtämällä kauppalat maaseutuun? Mikään ei puhu tällaisen oletuksen puolesta. Päinvastoin on mahdotonta uskoa, että saattaessaan elinkeinovapautta voimaan vuoden 1868 laki olisi laajentanut kulkukaupan harjoittamiskiellon, joka siihen asti oli koskenut ainoastaan maaseutua, ulottumaan kauppalaankin ja siten kieltänyt kauppalan asukkailta elinkeinon, joka oli ollut heille sallittu. Toisaalta voidaan epäävää vastausta edellä asetettuun kysymykseen puoltaa silläkin seikalla, että 19 päivänä joulukuuta 1859 annettu aikaisemmin selostettu asetus, jonka 1 §:ssä kauppala nimenomaisin sanoin rinnastettiin kaupunkiin, oli voimassa koko sen ajan kuin vuoden 1868 lakikin; nehen kumottiin molemmat vasta vuoden 1879 EIL:lla.

Vaikka vuoden 1868 EIL olikin rakennettu elinkeinovapauden pohjalle, »niillä mainittuun lakiin pannuilla lukuisilla määräyksillä, jotka tekevät tämän elinkeino-oikeuden saamisen kaikellaisten ammatintapaisten rajoitusten sekä uusien aikaa kuluttavien ja suuria kulunkia vaativain mutkien alaiseksi, on se kuitenkin tosiasiaassa osoittanut saatavansa siihen, että myönnetty elinkeinovapaus monessa kohden varattomalle, joka haluaa asettua kaupunkiin, on jokseenkin arvoton, koska hän varattomuutensa tähden ei pysty noudattamaan lain vaatimuksia», kuten kirjoitettiin yhdistetyn laki- ja talousvaliokunnan mietinnössä vuoden 1877 valtiopäivillä. Mietinnössä tuomitut »uudet aikaa kuluttavat ja suuria kulunkeja vaativat mutkat» liittyivät 1868 lain ylläpitä-

mään lupajärjestelmään.⁴¹ Uudessa maaliskuun 31 päivänä 1879 annetussa EIL:ssa poistettiin elinkeinonharjoittajalta tuo »mutkallinen» velvollisuus hankkia lupa ja korvattiin yksinkertaisella ilmoittamisvelvollisuudella. Muissakin kohdin uusi laki lievensi elinkeinon harjoittamisen edellytyksiä. Siinä mainitaan ensi kerran elinkeino-oikeuden haltijana yhtiökin.

Vuoden 1879 EIL:lla kavennettiin jatkuvasti sitä rajaviivaa, joka vielä 1868 vuoden EIL:iin oli jäänyt eroittamaan elinkeinoja kaupunkilais- ja maalaiselinkeinoihin. Rippeitä siitä on kuitenkin vuoden 1879 EIL:ssakin havaittavissa. Lain 18 §:n mukaan maakauppamaksua oli pakko yhä suorittaa jokaisesta maalla avatusta myymälästä, kun taas 7 §:ssä lakkautettiin kaupungeissa elinkeinon aloittamisesta määrättyt maksut, eikä lupa kaupan pitämiseen maalla oikeuttanut myymään viinejä. Vähiten oli entiseen sisältönsä verrattuna muuttunut lain 10 § kulkukauppaa maalla tarkoittavine kieltoineen. Aivan samoin kuin vuoden 1868 EIL:ssakin kielletään pykälässä kauppatavaroiden kuljettaminen myyntiä varten talosta taloon maalla viittaamalla entiseen tapaan vuoden 1734 laista peräisin olevaan KK 6 luvun 1 §:n kieltoon. Tuossa 10 §:ssäkin myönnettiin lääninhallitukselle oikeus antaa lupa erikseen lueteltujen tavaralaatujen kuljetukseen ja myymiseen maalla.⁴² Tämä kulkukauppakielto ei ollut kohdistunut enemminkään eikä kohdistunut tietysti nytkään kauppalan asukkaisiin, vaan kiellon vaikutusalan ulkopuolelle jäivät jatkuvasti sekä kaupungin että kauppalan asukkaat. Näiden oikeuteen ei lainsäätäjä ole varmaankaan halunnut puuttua sitä heikentämällä yhtä vähän vuoden 1868 kuin 1879 EIL:llakaan. Tarkoituksena on päinvastoin ollut entisten toimintavapauden rajoitusten poistaminen.⁴³

Voimassa olevassa EIL:ssa on kaupunkien ja maaseudun asukkaitten elinkeino-oikeuksien erilaisuudesta vielä vähemmän merkkejä kuin 1879 EIL:ssa. Eroavaisuudet rajoittuvat pääasiallisesti muodollisiin seikkoi-

⁴¹ Lang s. 28. Ks. myös Ståhlberg, Elinkeino-oikeudet ja uusi lainsäädäntö. LM 1912 s. 7 s.

⁴² Willgren s. 80.

⁴³ Ståhlberg LM s. 8.

hin, ennen kaikkea siihen, mille viranomaiselle toimivalta kuuluu. Muodollisista eroavaisuuksista pienimpiä lienee 8 §:n määräys, jonka mukaan elinkeinoilmoituksen tulee sisältää, jos se tarkoittaa liikettä maalla, hie-
man enemmän kuin vastaavassa tapauksessa kaupungissa. Merkittävin eroavaisuus kaupungin ja maaseudun välillä EIL:ssa on yhä edelleen kulkukaupan kieltämistä koskeva 15 §. Lailla kumottiin nimenomaan KK 6 luvun 1 § siihen sisältyvine kaupan maalla harjoittamisen kieltöineen, joka kieltö oli vielä ollut kahdessa aikaisemmassa EIL:ssamme. Sama kieltö on kuitenkin 15 §:n säännöksen taustana, sillä kulkukaupan maalla harjoittamiseen on sen mukaan lääninhallituksen lupa tarpeellinen. Siis maalla, so. muualla kuin kaupungissa ja kauppalassa, on kulkukauppa ollut kielletty lailla jo ennen vuoden 1734 lakia ja sen jälkeen. Vuoden 1868 EIL:sta lähtien on valtion viranomaisella ollut lain nojalla valta antaa lupa tavarain kaupaksi tarjoamiseen kuljettamalla niitä talosta taloon maalla, mutta lupaa samallaisen kulkukaupan harjoittamiseen kaupungissa tai kauppalassa ei valtion viranomainen ole ollut oikeutettu antamaan. Elinkeinoista määrääminen kaupungissa on vanhoista ajoista ollut pormestarin, raadin tai molempien asiana.

Vuoden 1879 EIL:iin otettiin myös ulkomaalaisten elinkeino-oikeudesta Suomessa säännös, joka on kulkeutunut nykyisen EIL:n 2 §:ksi. Ulkomaalaiselle, joka laillisella luvalla oleskelee maassa, voi lääninhallitus harkintansa mukaan myöntää luvan kauppa- tai tehdasliikkeen tahi muun elinkeinon harjoittamiseen. Ilman erityistä lupaa saa ulkomaalainen 5 mom:n mukaan kaikkialla maassa ostella maalaistuotteita sekä noudattamalla tullilakien ja satamajärjestysten ohjeita kaupunkien satamissa aluksellaan myyskennellä maahan tuomiansa ruokatavaroita, jonka liikkeen harjoittamisesta hänen maksettavakseen saadaan määrätä sovelias elinkeinomaksu kaupunkikunnalle. Samanlaista oikeutta myyskennellä aluksesta maahan tuomiaan ruokatavaroita ei ulkomaalaisella ole maalla. Voi kysyä, kumpaan ryhmään kauppala on luettava, kaupunkeihinko, joissa ulkomaalaisella on sanotunlainen oikeus, vai maaseutuun, jossa myyskentely ei ollut sallittua. Kysymys ratkeaisi siihen, että satamajärjestyksen laatiminen on kaukaisista ajoista kuulunut kaupunkikunnan, kauppalakunnan ja taajaväkisen yhdyskunnan toimival-

taan, kun taas maalaiskunnat saivat luvan hyväksyä kunnallissääntöjä satamaolojen edistämiseksi vasta vuoden 1948 kunnallislaitilla.⁴⁴ Jos nyt kauppa on luettava pykälässä tarkoitettussa suhteessa jompaankumpaan ryhmään, niin ainakaan se ei ole ollut maaseutua.

Elinkeino-oikeutemme on, kuten edellä esitetty osoittaa, jo maanlakien ajoista lähtien aina meidän päiviumme saakka jakanut valtakunnan alueellisesti kaupunkeihin ja maaseutuun. Kauppalat ilmestyivät näytämölle kaupunkien lisäkkeinä ja ovat alusta lähtien olleet elinkeinojen alalla samassa asemassa kuin kaupungitkin. Oikeus elinkeinojen harjoittamiseen on kauppalan asukkailla ollut periaatteellisesti ja käytännössäkin yhtäläinen kuin kaupunkilaisillakin ja siis toisellaan kuin maalla asuvalla maalaisväestöllä, joiden elinkeino-oikeudet ovat olleet alkuaan paljon vähäisemmät kuin kaupunkilaisten mutta askel askeleelta kohonneet näitten tasalle. Vanhemmassa elinkeinolainsäädännössä oli ollut suuntana kieltää kauppa ja suurelta osalta muutkin elinkeinot maaseudun asujamistolta ja tehdä ne kaupunkien ja kauppalain asukkaiden yksinoikeudeksi taikka oikeastaan tarkoin rajoitetuille ammattikunnille niissä. Kieltoja on askel askeleelta murennettu, ensiksi sallimalla avata kauppapuoteja maalla, sitten myöntymällä uusien käsityöammattien yleiseen harjoittamiseen maallakin sekä vihdoon poistamalla elinkeinon harjoittamisen esteitä yksityisiltä niin, että he tulivat sekä kaupungeissa ja kauppalloissa että maalla oikeudellisesti samaan asemaan. Eräissä vanhemmissa elinkeinoja koskevissa asetuksissa on kauppalat, mitä tulee yksityisten elinkeinosuhteisiin, nimenomaisin sanoin rinnastettukin kaupunkeihin. Samaa menettelyä on myöhempikin lainsäädäntömme noudattanut.

Mitä tulkinnallisia johtopäätöksiä on tehtävissä edellä käsittelemästäni historiallisesta kehityksestä?

Kaupungeissa on kulkukaupan harjoittaminen nykyään vapaata. Ainakaan valtakunnallisessa lainsäädännössä ei ole sen vapaan harjoittamisen tiellä esteitä, sen jälkeen kuin ammattikuntalaitoksen säännös-

⁴⁴ *Ståhlberg*, Suomen hallinto-oikeus II (ens. painos) s. 101, 872 s. Lainvalmistelukunnan mietintö kunnallislainsäädännön koonnasta N:o 6/1941 s. 57.

töt on poistettu.⁴⁵ Sen sijaan näyttää pidetyn mahdollisena, että kaupungin omalla lainsäädännöllä, kunnallisella järjestyssäännöllä, kulkukaupan harjoittaminen kaupungissa pannaan kaupungin elimen, luonnollisimmin maistraatin tai, ellei kaupungissa ole maistraattia, järjestysoikeuden antamasta luvasta riippuvaksi. KHO 1944 I 1 selostetussa tapauksessa kulkukauppaan kaupungissa tarvittiin poliisijärjestykseen otetun määräyksen mukaan maistraatin lupa.

Kauppalassa tapahtuvasta tavarain kaupaksi tarjoamisesta kuljettamalla niitä talosta taloon on historiallisen katsaukseni mukaan voimassa samaa kuin kaupungeissakin so. elinkeinolainsäädäntö ei aseta mitään esteitä sen vapaalle harjoittamiselle kauppalassa. Kauppalan järjestyssäännöissä tai kauppalanhallituksen ohjesäännössä, jotka valtioneuvosto vahvistaa, tai jossakin muussa kauppalaa koskevassa järjestyssäännössä lienee mahdollista tehdä kulkukauppa kauppalassakin luvasta riippuvaksi. Luvan antaminen kuuluisi asian luonnon mukaan järjestysoikeudelle, mutta saatetaan tietysti järjestyssäännössä uskoa kauppalanhallitukselle tai ehkä jollekin muulle kauppalan viranomaiselle.

Historiallisen katsaukseni mukaisesti ovat kauppalat elinkeinolaisamme aina olleet ja EIL:ssa edelleen ovat kaupunkien asemassa siten, että sitä, mikä on säädetty kaupunkilaisten elinkeino-oikeudesta, on sovellettava kauppalankin asukkaisiin. Kun EIL:ssa osoitetaan tekemään ilmoitus maistraatille tai hakemaan lupa siltä kaupungissa, on vastaavissa tapauksissa kauppalassa käännyttävä järjestysoikeuden puoleen. Ja kun jossakin tapauksessa elinkeinon harjoittaminen edellyttää EIL:n mukaan viranomaisen lupaa ja siksi viranomaiseksi osoitetaan kaupungissa maistraatti tai järjestysoikeus, kuuluu vastaavissa tapauksissa elinkeinoluvan myöntäminen, jos hakija on kauppalan asukas, kauppalan järjestysoikeudelle. Niinpä on luvan antaminen kansalaisluottamusta vailla olevalle henkilölle ilmoituksen varassa olevan elinkeinon harjoittamiseen, mistä puhutaan EIL:n 20 §:ssä, kauppalassa järjestysoikeuden asiana. Toimivalta taksojen vahvistamiseen ja tarkastusmääräysten säätämiseen eräille EIL:n 22 §:ssä luetelluille elinkeinonharjoittajille kuuluu pykälän

⁴⁵ Lang s. 84. Willgren selittää (s. 80), että muu kuin 1879 vuoden EIL:n 10 §:ssä tarkoitettu kulkukauppa on maallakin vapaata.

mukaan kaupungissa maistraatille tai kaupungin järjestysoikeudelle sekä lakiin sisältyvän periaatteen mukaan kauppalassa järjestysoikeudelle.

Päättyessäni edellä selostettuihin tuloksiin ja johtopäätöksiin olen selvillä siitä, että käytäntö, mitä kauppaloihin tulee, ainakin osittain on omaksunut vastakkaiset linjat. Käytäntö näyttää kyllä olevan melko horjuva.

Kirjallisuudessa esiintyy käsityksiä kauppalan yleisestä oikeudellisesta luonteesta. Laamanni *Torsten Malinen* on selittänyt, että kauppalaita on lain kannalta pidettävä maaseutuna, toisin sanoen, että »niissä, milloin lainsäädäntö on erilainen maaseudulle ja kaupungille, on sovellettava maaseudun lainsäädäntöä, ellei laissa nimenomaan toisin säädetä».⁴⁶ Filosofianmaisteri *Yrjö Harvia* sanoo kirjoituksessaan kunnallisesta itsehallinnosta, että kauppalat on julkisoikeudellisesti maalaiskuntia.⁴⁷ Tähän kantaan yhtyen hallintoneuvos *Kuuskoski* näkee yleisenä periaatteena olevan, että kauppaloissa olisi erityissäännön puuttuessa voimassa maalaiskuntia koskevat aineelliset ohjeet.⁴⁸

Malisen väite, että kauppalat olisi laissa määrätty maalaiskunnaksi ja että olisi tarpeen eduskuntalaki, jotta kauppalat voitaisiin soveltaa kaupunkien koskevia säännöksiä, ei kestä arvostelua. Meillä on aikain kuluessa annettu ja tälläkin erää on voimassa joukottain asetuksia, joissa kauppalat on pantu samaan asemaan kuin kaupungit,⁴⁹ eikä sellaisia asetuksia tietääkseni kukaan ole pitänyt lainvastaisina.⁵⁰ *Malisen* periaatteestaan tekemää päätelmää, että kauppaloihin olisi sovellettava maaseudun tielainsäädäntöä, ei KHO hyväksynyt ainakaan asemakaavoitettuihin alueeseen nähden (esim. 1924 I 109; 1026 I 12).

⁴⁶ Tientekovelvollisuus kauppaloissa. LM 1925 s. 326.

⁴⁷ Oma Maa VI s. 465.

⁴⁸ Uusi kunnallislaki I painos s. 27. Kunnallisoikeus pääpiirteittäin s. 27.

⁴⁹ Ks. esim. *Ståhlbergin* ja *Kastarin* allekirjoittamaa lainvalmistelukunnan mietintöä kunnallislainsäädännön koonnasta. N:o 6/1941 s. 55. — Maaseudun yleisen järjestyssäännön sisältävän 1/6 1928 ann. A:n 45 §:ssä jopa määrätään, että asetus ei ole voimassa kaupungeissa ja kauppaloissa. Julkisista huveista maaseudulla sekä kaupungeissa ja kauppaloissa on annettu eri asetukset, edellisistä 20/5 1924 ja kaupunkien ja kauppaloitten osalta 23/1 1931.

⁵⁰ Esim. rakennussäännön 92 § ja terveydenhoitosäännön 95 §.

Vaikka puheena ollut käsitystä, jonka mukaan kauppalat olisivat oikeudellisesti maaseutua, siten korjattaisiinkin, että kauppala on samassa asemassa kuin maaseutu, ellei laissa taikka asetuksessakaan ole muuta säädetty, eivät nimikuulut juristimme ole sitä omaksuneet. *Ståhlberg* on, kuten edellä jo on mainittu, todennut vain, että kauppala ei ole enää maalaiskunta eikä vielä kaupunkikunta.⁵¹ Saman ajatuksen ilmentää *Erich* lausumalla, että kauppalat ovat »gewissermassen zwischen Stadt und Dorf».⁵² Missään tapauksessa ei sääntönäisestä oikeudestamme tavata ainoatakaan sääntöä, jonka nojalla kauppalan voisi katsoa perusuonteeltaan olevan maaseutua. Laeissa ja asetuksissa on joukottain pykäläiä, joissa kauppala määrätään rinnastettavaksi kaupunkiin, ja joukottain sellaisia, joiden mukaan kauppalaan on sovellettava maaseutua koskevia säännöksiä. Mallasjuomain myymisestä ja anniskelemisestä 2/4 1883 annetussa asetuksessa (= laissa) kauppala oli rinnastettu kaupunkiin, paloviinan valmistamisesta ja tislamisesta 9/6 1892 annetussa asetuksessa (= laissa) taas kauppala oli samassa asemassa kuin maalaiskunta sekä ruudin valmistuksesta ym. 9/10 1877 annetun asetuksen eräissä pykälissä kauppala pantiin kaupungin, toisissa pykälissä maaseudun rinnalle. Terveystenhoitosta Suomenmaassa 22/12 1879 annetussa asetuksessa jaettiin valtakunta kaupunkeihin ja maaseutuun, minitsematta, kumpaan ryhmään kauppala oli luettava.⁵³

Kun laeistamme ei tapaa sellaista yleistä säännöstä, jolla kauppala olisi tehty maalaiskunnaksi, ellei muuta ole säädetty, niin mistä tuollainen käsitys voi olla lähtöisin? Pitäisikö sen löytyä lainsäädännön eri aloille sijoitetuista monista yksittäissäännöksistä? Mikäli lainsäätäjämme olisi tämän yleissäännön hyväksynyt ja asettunut sen kannalle, niin olisi ollut aiheetonta monen monissa lain ja asetuksen pykälissä toistaa tuota yleissääntöä aina uudelleen erikseen säätämällä, että kauppala siinä ja siinä asiassa on maaseutua. Sellaiset säännöksethän olisivat tällöin olleet aivan tarpeettomat. Tarpeetonhan olisi kauppalan osalta ollut myös

⁵¹ Maalaiskuntain hallinnosta s. 304.

⁵² Das Staatsrecht des Grossfürstentums Finnland s. 222.

⁵³ Kauppalat oli luettava terveydenhoitoasioissa kaupunkeihin. *Ståhlberg*, Suomen hallinto-oikeus I painos s. 364.

niinkin myöhään kuin 11/12 1933 ann. L. maatalouskiinteistöistä saatu-
jen tulojen verottamisesta kaupungeissa ja kauppaloissa, jolla lailla siir-
ryttiin kaupungeissa ja kauppaloissa olevien maatalouskiinteistöjen tulo-
jen verottamisessa sekä kunnallistaksoituksessa että valtion tuloverotuk-
sessa pinta-alan mukaiseen keskimääräiseen tuottoverotukseen. Jos lain
periaatteena olisi, että kauppaloihin on sovellettava maaseutua koskevia
normeja, kun toisin ei ole säädetty, niin olisi tuottoverotusta, joka tulo-
ja omaisuusverosta 6/12 24 ann. L:lla oli säädetty pakolliseksi maatalous-
kiinteistöjen tulojen verotuksessa, täytynyt ilman eri lakia käyttää kaup-
palassa, kuten sitä käytettiin maalaiskunnissakin, laskettaessa valtion
tuloverotuksessa verotettavaa tuloa kiinteistöistä.⁵⁴

Siitä käsityksestä, että kauppalalla on jokaisessa sellaisessa asiassa, jossa
sitä ei ole nimenomaan lailla tai asetuksella rinnastettu kaupunkiin, kat-
sottava maaseuduksi ja maaseutua koskevien säännösten alaiseksi, seuraa
kaiketi välttämättömästi, että kauppalaa varten vahvistetuissa järjestys-
säännöissäkään ei voitaisi noudattaa kaupungeja varten säädettyjä peri-
aatteita, ei edes minkään yksityisen olosuhteen järjestelemisessä, ellei
lain tai asetuksen pykälällä ole siihen annettu suoranaista valtuutusta.
Minulta puuttuu aihetta ryhtyä tätä kysymystä tässä yhteydessä pohti-
maan. Huomautan ainoastaan, että jopa taajaväkisen yhdyskunnan po-
liisi-, palo-, terveydenhoito- ja satamalaitosta taikka muita sellaisia
asioita koskevissa säännöissä oli sovellettava kaupungeissa ja kauppa-

⁵⁴ Kun taksoitus maatalouskiinteistöjen tuloista muutettiin keskimääräisen
puhtaan tuoton perusteella tapahtuvaksi maalaiskuntain kunnallishallinnosta annet-
tua asetusta 20/1 22 annetulla lailla muuttamalla, mutta vastaavanlaista muutosta ei
tehty kaupunkien kunnallisasetukseen, jäi kunnallistaksoitus maatalouskiinteistöjen
osalta ennalleen sekä kaupungeissa että kauppaloissa, joissa oli yhteisten asiain suh-
teen sovellettava samoja säännöksiä kuin kaupungeissakin. Tulo- ja omaisuus-
verosta 6/12 24 annettuun lakiin otettiin säännös, että maatalouskiinteistöistä saa-
tuna tulona oli pidettävä sitä puhdasta tuottoa, jonka samanlaatuisten kiinteistöjen
kunnassa arvioitiin edellisenä vuonna keskimäärin antaneen. »On syntynyt epäil-
lystä siitä, onko kaupungin ja kauppalan alueella oleviin maatalouskiinteistöihin
valtion verotuksessa sovellettava pinta-alan mukaista verotustapaa vaiko tulojen
verottamisesta annettuja yleisiä säännöksiä», sanotaan komitean mietinnössä N:o 6
vuodelta 1927. Pantakoon merkille kauppalan rinnastus kaupunkiin. Käytännössä ei
näytä kenenkään mieleen juolahtaneenkaan, että kauppalalla olisikin ollut valtion
verotuksessa luettava maaseutuun.

loissa voimassa olevia periaatteita,⁵⁵ siitä huolimatta että taajaväkinen yhdyskunta oli »maalla muodostettu yhdyskunta», jonka jäsenet ja alue kuuluivat maalaiskuntaan, ja siis paljon vähemmän kaupunkimainen kuin kaupala.

Maalaiskuntain kunnallislaisissa vuodelta 1917 määrättiin, että kaupalan yhteisten asiain hoidossa oli soveltuvin kohdin noudatettavana, mitä kaupunkien kunnallislaisissa oli säädetty. Nykyisen kunnallislain 3 §:ssä säädetään kauppalasta, jollei laissa toisin sanota, soveltuville kohdiltaan olemaan voimassa, mitä kaupungista on säädetty. Presumptio, että jos jolloinkin laista ei selvästi ilmene, kumpaan kahteen muuhun kuntamuotoon kaupala on kyseessä olevalla alalla rinnastettava, kaupalaan pitäisi soveltaa maalaiskunnasta annettuja sääntöjä, ei soinnu yhteen 3 §:n säännöksen kanssa. Kauppalaitoksen syntyhistorian valossa näyttäisi presumtion vastainen presumtio paremmin perustellulta, jos nyt ollenkaan täytyy saada yksiselitteinen sääntö kauppalan oikeudellisesta luonteesta.⁵⁶ Luulen kuitenkin, että lainsäätäjämme ei ole omaksunut kauppalasta minkäänlaista yleiskäsitystä, vaan että kussakin asiassa erikseen on haettava lainsäätäjän tarkoitus esiin. Lain vaietessa, jos se siis ei lue kauppalaan jollakin oikeudellisella alalla sen enempää kaupunkiin kuin maalaiskuntaankaan verrattavaksi, tulkinnan on selvitettävä, kumpaako koskevat säännökset ovat kaupalaan nähden tällöin voimassa. Tulkinnalla saattaa tietysti toisinaan olla tulokseen päästäkseen vaikeuksia tiellään.

Mutta olipa mainitsemani presumtion laita niin tai näin, sillä ei saata olla vaikutusta elinkeinolain kohdalla, sillä elinkeinojen suhteen voimassa oleva oikeus määräytyy vanhemman positiivisen ja johdonmukaisen historiallisen kehityksen tuloksena.

⁵⁵ *Ståhlberg*, Suomen Hallinto-oikeus II s. 111.

⁵⁶ Ks. lainvalmistelukunta N:o 6/1941 s. 55 ja 49.