

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

Y. W. Puhakka

Omaisuu den turvaa ja työvoiman suojelua koskevat säännökset hallitusmuodossa

Hallitusmuodon 6 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalainen on lain mukaan turvattu mm. omaisuuden puolesta, ja saman pykälän 2 momentin mukaan kansalaisten työvoima on valtakunnan erikoisessa suojeluksessa. Näiden säännösten sisällyksestä ja keskinäisestä suhteesta on ollut jonkin verran epävarmuutta, ja niistä on lausuttu toisistaan poikkeavia mielipiteitä.

Omaisuu den turvaa koskevaan säännökseen nähden on epävarmuus koskenut yhdeltä puolen itse omaisuuden käsitettä, toiselta sitä, kuinka pitkälle omaisuuden turva ulottuu, erittäinkin mihin rajaan saakka hallitusmuoto turvaa omaisuuden mahdollisia loukkauksia vastaan valtiotallan taholta.

Mitä ensiksi mainittuun kysymykseen tulee, ei liene epäilystä siitä, etteikö omaisuuden käsite hallitusmuodossa olisi laajempi kuin esineoikeudessa. *Hermanson* lausuu tästä: »'Omaisuu della' täytyy katsoa tarkoitettavan kaikkea, mitä voidaan pitää varallisuusoi keutena».¹ *Erich* taas rajoittaa omaisuuteen luettavat varallisuusoi keudet kannekelpoi siin lausuessaan: »Perustuslain suoma turva ei tarkoita ainoastaan omistusoikeutta varsinaisessa merkityksessä, vaan myöskin rajoitettuja esineoikeuksia, samoin esim. n.s. kirjallista omistusoikeutta, vieläpä yleensä varallisuusoi keudellisia intressejä, jotka ovat oi keuskeinoin

¹ Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin, 2. p. s. 31.

toteutettavissa».² Erichin käsitykseen voidaan nähdäkseni yhtyä sillä edellytyksellä, että »intressi» samaistetaan »oikeuden» kanssa subjektiivisessa mielessä ja että »oikeustoimin toteutettavissa» katsotaan olevan sellainenkin oikeus, jota, kuten ylimuistaiseen nautintaan perustuvaa oikeutta, voidaan oikeuskeinoin ainoastaan puolustaa. Erichin historallisesti perustelemaa mielipidettä, että omaisuus ei käsitä kaikkea sitä, minkä aikaisemmin katsottiin kuuluvan ns. saavutettuihin oikeuksiin, on myös epäilyksettä pidettävä oikeana.³

Riidattomana voitaneen niinkään pitää, että omaisuuteen on hallitusmuodon mukaan luettava omistusoikeuksin hallitun omaisuuden ja ns. rajoitettujen esineoikeuksien lisäksi muukin kuin esinekohtainen, esi-
neen omistajan vaihdoksista riippumaton oikeus käyttää toisen omaisuutta tai jotakin siihen kuuluvaa, ts. sellainenkin Suomen kansalaiselle kuuluva oikeus käyttää toisen omaisuutta tai jotakin siihen kuuluvaa, joka ei ole riippumaton omaisuuden omistajan tai haltijan vaihdoksista. Sillä seikalla, onko tällainen oikeus henkilökohtainen vai liittyykö se vuorostaan esim. jonkin omaisuuden omistukseen tai hallintaan, ei tässä kohden ole merkitystä. Edelleen on riidattomana pidettävä, että omaisuus käsittää myös kaikki voimassa olevat saamisoikeudet, olkoonpa saamisen esineenä raha- tai tavarasuoritus taikka työ tai palvelus. Voimassa oleva on saamisoikeus riippumatta siitä, onko sen kohteena oleva suoritus jo erääntynyt vai eikö, kunhan vain on varmaa, että se tulee erääntymään, vaikkapa erääntymisen ajonkohta ei olisikaan etukäteen määrätty, ts. oikeus olisi roomalaisen oikeuden mukaan *certus an, incertus quando*. Suhteellisen vähäinen merkitys on sillä kysymyksellä, voidaanko saaminen, joka on ainoastaan kuittauskelpoinen, pitää voimassa olevana. Kysymykseen on kuitenkin vastattava myöntävästi.

Tätä pitemmälle ei omaisuuden positiivisessa määrittelyssä, siinä, mitä omaisuuteen on katsottava kuuluvan, voitaneen mennä. Kun taas on kysymys omaisuuskäsitteen negatiivisesta määritte-

² Suomen valtio-oikeus I, s. 225.

³ M. t. s. 227 s.

lystä, ts. siitä, mitä omaisuuteen ei kuulu, on yleisenä sääntönä pidettävä, että omaisuuteen ei voida lukea mitään sellaista oikeutta tai etua, jota asianomaisella ei vielä ole, vaan jonka hän ainoastaan tietyn, epävarman ehdon täytyttyessä voi saada, joka siis itse olemassaolonsakin puolesta on epävarma, roomal. *incertus an*. Siten ei esim. perimys-oikeus vielä elävän henkilön jälkeen kuulu omaisuuteen paremmin kuin sellainen saaminenkaan, jonka syntyminen riippuu epävarman ehdon täyttymisestä. Tällaisia toistaiseksi olemattomia oikeuksia hallitusmuoto ei turvaa. Asia muuttuu tietenkin toiseksi niin pian kuin ehto on täyttynyt ja oikeus on itse olemassaolonsa puolesta tullut voimaan, kuten oikeus perintöön jo kuolleen henkilön jälkeen.

Kysymys siitä, mitä omaisuuteen hallitusmuodon mukaan on luetava, voitane edellä lausuttuja yleisiä sääntöjä soveltaen yksittäistapauksissa suuremmista vaikeuksista ratkaista. Vaikeampi ja enemmän erimielisyyttä aiheuttanut on kysymys, kuinka pitkälle näin määritellyn omaisuuden turvan on katsottava ulottuvan, ts. mitkä omaisuuteen kohdistuvat toimenpiteet se estää ja mitä se ei estä. Tällä kysymyksellä ei nimenomaan meillä ole ainoastaan teoreettinen arvo, vaan sillä on ollut ja tulee ilmeisesti vastaisuudessaakin olemaan varsin huomattava käytännöllinenkin merkitys. Useiden omaisuuteen tavalla tai toisella kohdistuneiden lakiehdotusten käsittelyssä eduskunnassa on ollut ratkaistavana kysymys, loukkaako ehdotus hallitusmuodossa vakuutettua omaisuuden turvaa ja onko se siitä syystä käsiteltävä perustuslain säätämisestä voimassa olevassa järjestyksessä, vai riittääkö tavallinen lainsäädäntöjärjestys. Tästäkään syystä ei voida välttää yritystä yleispätevästi määritellä omaisuudenturvan ulottuvaisuutta. Kysymyksen jättäminen *in casu* ratkaistavaksi todistaisi melkoista avuttomuutta.

Etsittäessä vastausta viimeksi mainittuun kysymykseen on aluksi pyrittävä selvittämään se raja, johon saakka omaisuuden turvan on katsottava riidattomasti ulottuvan, samoin kuin sekin raja, jonka yli se ei ulotu, vaan jonka ulkopuolelle jäävä on pidettävä omaisuuden turvaa vailla olevana. Siihen nähden, mikä ehkä jää näiden rajojen väliin, on ratkaisua haettava tulkinnan avulla.

Kun hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin mukaan omaisuuden pakko-lunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään tavallisella lailla, voidaan tästä päätellä, että kaikki se omaisuuden pakko-otto, jossa jompikumpi näistä edellytyksistä — yleinen tarve taikka täysi korvaus — puuttuu, voi tapahtua ainoastaan perustuslain sää-tämisjärjestyksessä säädetyn lain nojalla, lukuun ottamatta rikoslain-säädäntöä, verolainsäädäntöä ja pakkotäytäntöönpanoa koskevia sään-nöksiä, jotka kulkevat omia linjojaan. Sama koskee myös omistusoikeu-den rajoituksia. Tähän saakka vallinneen oikeusoppineiden kesken yksi-mielisyys. Vaikeudet ja erimielisyydet alkavat vasta kun on kysymys sellaisista lainsäädännöllisistä — tai hallinnollisista — järjestelyistä, jotka eivät sinänsä sisällä omaisuuden pakko-ottoa tai omistusoikeuden rajoittamista, mutta jotka kuitenkin riidattomasti vaikuttavat omaisuu-teen joko sitä vähentävästi tai omistusoikeutta rajoittavasti. Tällaisiin järjestelyihin on luettava myös ehdon säätäminen omaisuuteen kuulu-van oikeuden säilymiselle, samoin kuin ehto, jota noudattaen voi vapau-tua jostakin taloudellisesta, omaisuuteen kohdistuvasta rasituksesta.

Meillä ei liene asetettu kysymyksenalaiseksi saamisoikeuden, ylei-semmin saamisoikeutta koskevan kannevallan vanhentumisen säätämistä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, ellei tiettyä ehtoa noudateta. Puhumattakaan vekseli- ja shekkilakien vanhentumissäännöksistä, joi-den mukaan kannevallan säilyttämistä koskevia vaatimuksia eräissä tapauksissa entisestään tiukennettiin, on niinkin myöhäisenä aikana kuin 2. 8. 1946 annetuissa työaikalaisissa sekä laissa kauppaliikkeiden ja toimis-tojen työoloista säädetty uusi, entiseen verrattuna varsin lyhyt kanne-vallan vanhentumisaika yli- ja sunnuntaityön korvaukseen nähden, ja tätä vanhentumisaikaa on sovellettu myös ennen sanottujen lakien voi-maantuloa syntyneisiin saamisiin. Näin ollen voidaankin pitää riidat-tomana, että tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä voidaan säätää ehto, jota kannevallan menettämisen uhalla on jonkin saamisoikeuden säily-miseksi noudatettava. Sitävastoin on katsottava, että sellaista uhkaa ei voida tavallisella lailla säätää, milloin oikeuden haltija on jo täysin sel-västi ja pysyvällä tavalla ilmaissut tahtonsa säilyttää tämä, kuten asian-laita on esim. siihen nähden, joka omistajana hallitsee kiinteistöä. Milloin

taas on kysymys omaisuudesta tai omaisuuteen luettavasta oikeudesta, jonka haltijaa ei tiedetä, voidaan sanotunlainen uhka säätää tavallisella lailla, kuten onkin tapahtunut mm. 19. 11. 1943 annetussa löytötavara-laissa. Mutta asia ei muuttuisi, vaikka kysymys olisi isännättömästä kiinteästäkin omaisuudesta.

Edellä lausuttua periaatetta on noudatettu myös silloin, kun sopimussuhteessa olevalle on säädetty uusi taloudellinen, omaisuuteen kohdistuva velvoite ja samalla varattu hänelle tilaisuus tiettyä ehtoa noudattamalla jäädä vapaaksi tästä velvoitteesta tai hänet jätetty kokonaan sen ulkopuolelle niin kauan kuin sopimus ilman mahdollisuutta sopimussuhteen lopettamiseen jatkuu. Näin meneteltiin, kun eduskunnan suuressa valiokunnassa vuoden 1938 valtiopäivillä käsiteltäessä hallituksen esitystä laiksi työntekijäin vuosilomasta lakiin lisättiin säännös, jonka mukaan se tuli määräajaksi tehtyihin tai irtisanomisen varassa oleviin työsopimuksiin nähden noudatettavaksi vasta kun määräaika edellisessä tapauksessa oli päättynyt ja jälkimmäisessä sovittua irtisanomisaikaa vastaava aika lain voimaantulosta kulunut. Kun on esitetty se käsitys, että kysymyksessä oleva laki, vaikka se voikin loukata omaisuuden turvaa, olisi katsottu voitavan säätää tavallisena lakina, koska se tarkoitti työvoiman suojelua, niin on tähän huomautettava, että sellaista käsitystä ei lakiehdotuksen käsittelyssä lausuttu, ja jos ehdotuksen käsittely tavallisena lakina olisi johtunut siitä, ei mitään varausta määräaikaisiin tai irtisanomisen varassa oleviin sopimuksiin nähden olisi tarvinnut tehdä.⁴ Säännös tuli lakiin perustuslakivaliokunnan suurelle valiokunnalle antaman lausunnon johdosta, jossa ensiksi mainittu valiokunta katsoi, että lakiehdotus voitiin hyväksyä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä ainoastaan sillä edellytyksellä, että sen voimaantulosäännöstä muutettiin niin, että siitä selvästi kävi ilmi, ettei lakiehdotus koskenut ennen uuden lain voimaantuloa tehtyä sopimusta, joka oli tehty määräajaksi tai olemaan voimassa toistaiseksi molemminpuolisin oikeuksin irtisanomiseen, ellei sopimusta voitu irtisanoa päättyväksi ennen uuden lain voimaan-

⁴ Vrt. *Kastarin* 7.12.1948 päivätty lausunto perustuslakivaliokunnalle, 1948 vp. esit. n:o 23.

tuloa.⁵ Tämän lausunnon mukaisesti ja »jotta ei syntyisi epäilyä siitä, voidaanko kysymyksessä oleva laki säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä», lakivaliokunta lausunnossaan suurelle valiokunnalle ehdotti viitatus säännöksen otettavaksi lakiin.⁶ Menettely ei suinkaan ollut uusi, vaan sitä oli noudatettu jo 1. 6. 1922 annettua työsopimuslakia säädettäessä. Sen tarkoituksena oli, kuten edellä lausutusta havaitaan, varata työnantajalle siinä mainituissa tapauksissa mahdollisuus välttää palkallisen vuosiloman kustannuksia niin kauan kuin hän ei, sopimuksen ollessa sen ehtojen mukaan voimassa määrääjän ta itietyn ajan irtisanomisesta lukien, voinut vapautua sopimussuhteesta. Menettelyä vastaan voidaan ehkä varsinkin irtisanomisen varassa olevien sopimusten kohdalta tehdä muistutuksia, vaikkakaan ei kovin vakavia. Mitä vastaisiin, lain voimaantulon jälkeen tehtäviin työsopimuksiin tulee, on asia sen valossa, mitä edellä on lausuttu omaisuuden käsitteestä, pidettävä täysin selvänä.

Hallitusmuodon 6 §:n 2 momentti ei sisällä mitään valmista oikeussäännöstä eikä ole sellaiseksi tarkoitettukaan. Sen ottaminen hallitusmuotoon tapahtui eduskunnan suuressa valiokunnassa vuoden 1919 valtiopäivillä tehdystä ja sanotun valiokunnan sekä sittemmin eduskunnan hyväksymästä ehdotuksesta. Momentti lainattiin siitä ehdotuksesta, jonka perusteella ns. Weimarin valtakunnansääntö Saksassa vähän myöhemmin säädettiin, ja hyvin tietoisena siitä, että kysymyksessä oli ainoastaan periaate, joka saattoi sisältää vain moraalisen velvoituksen, mutta ei oikeudellista. Weimarin valtakunnansäännössä oli työvoiman suojelua koskeva säännös 157 artiklassa, jonka 1 kappale kuului:

»Die Arbeitskraft steht unter dem besonderen Schutz des Reiches.»

Säännös on siis muuten aivan samansisältöinen kuin meidän hallitusmuodossamme, paitsi että siitä puuttuu »kansalaista» vastaava sana. Eroavaisuudella ei kuitenkaan tässä yhteydessä ole mitään merkitystä.

Otto Meissner, joka oli mukana laatimassa Weimarin valtakunnansääntöehdotusta, lausuu sen 157 §:n 1 kappaleen sisällyksestä ja merki-

⁵ Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 3, 1948 vp.

⁶ Lakivaliokunnan lausunto n:o 3, 1948 vp.

tyksestä: »... diese Bestimmungen der Verfassung sind nur Grundsätze, die durch die künftige Gesetzgebung erst Leben und Inhalt bekommen sollen.»⁷

Hermansonin mukaan hallitusmuodon 6 §:n 2 momentilla »lienee ymmärrettävä, että valtiossa on niin meneteltävä, että työvoima saa suojaa toisen luonnottomalta hyväkseen käyttämiseltä, mistä pitäisi olla seurauksena, että sitä, joka tahtoo suorittaa jonkin, lain mukaan järjestäytyneen työn, on työhäiriöiltä suojattava».⁸ *Hermanson* on siis, vaikkakin ilmeisesti epäillen, sitä mieltä, että »työvoiman» suojelulla on tarkoitettu myös »työrauhan» suojelua.

Erich taas lausuu mm., että kysymyksessä oleva säännös lähinnä velvoittaa lainsäätäjää säätämään työn ja erityisesti työväen ja yleensä taloudellisesti vähäväkisten suojelua tarkoittavia lakeja, mutta velvoittaa valtiovaltaa myös huolehtimaan työrauhasta sekä siitä, että kukin saa työvoimaansa lain rajoissa esteettömästi käyttää.⁹

Kotonen, jonka aloitteesta työvoiman suojelua koskeva 6 §:n 2 momentin säännös hänen oman ilmoituksensa mukaan hallitusmuotoon tuli, lausuu, että momentti on deklaratoorinen, ohjelmaluontoinen. Hän on siis sen oikeudellisesta merkityksestä samaa mieltä kuin *Meissner* sen saksalaisesta esikuvasta. Momentin asialliseen sisällykseen nähden *Kotonen* yhtyy osittain *Hermansonin* ja *Erichin* käsitykseen lausueksaan, että sen mukaan työvoima on saava suojaa toisen luonnottomalta hyväksikäytöltä ja että työntekijöitä on pyrittävä suojelemaan heitä työssä uhkaavilta hengen ja terveyden vaaroilta. Lisäksi hän katsoo säännöksen velvoittavan valtiovaltaa tarpeen sekä kansantaloudellisten ja muiden mahdollisuuksien mukaan huolehtimaan tapaturman tai sairauden yksilön työkyvylle aiheuttamien vaurioiden poistamisesta tai lieventämisestä. Sitävastoin *Kotonen* on sitä mieltä, että hallitusmuodon 6 §:n 2 momentti ei tarkoita työrauhan suojelua, vaan että tämä sisältyy pikemminkin pykälän 1 momentissa vakuutettuun henkilökohtaisen vapauden turvaan.¹⁰

⁷ Das neue Staatsrecht des Reichs und seiner Länder, Berlin 1921, s. 296.

⁸ M.t. s. 31.

⁹ M.t. s. 252.

¹⁰ Lakimies 1930, s. 152 ja 156 ss.

Tutkittaessa hallitusmuodon 6 §:n 2 momentin sisällystä on ensinnäkin huomautettava, että työvoimalla on siinä sama merkitys kuin yleisessä kielenkäytössä, sillä tarkoitetaan sitä ihmisen niin hyvin fyysillistä kuin henkistäkin voimaa, jota hän käyttää tehdessään työtä, saavuttaakseen jonkin tuloksen, joka katsotaan olevan näin saavutettavissa. Suojelu taas tarkoittaa työvoiman säilyttämistä torjumalla kaikki sitä tuhoavat tai vahingoittavat seikat. Vaikka työvoiman suojelu sananmukaisesti käsitettynä ei sisälläkään työkykyä jo kohdanneiden vaurioiden poistamista tai lieventämistä, voidaan momentti kuitenkin tulkita sillä tavoin laajentavasti, kuin Kotonen on tehnyt. Varsinkin meidän oikeutemme kannalta hän näyttää olevan oikeassa myös siinä, että työrauhan turvaaminen perustuu pikemmin henkilökohtaisen vapauden turvaan kuin työvoiman suojeluun. Rikoslain rikoksia toisen vapautta vastaan koskevan 25 luvun 12 §:ssä, johon työsopimuslain 35 §:ssä viitataan, säädetään rangaistus siitä, että joku ilman laillista oikeutta väkivallalla tai uhkauksella pakottaa toisen tekemään, sietämään, tai tekemättä jättämään jotakin, ja, kuten Kotonen huomauttaa, työrauha on itse asiassa tällä tavoin tehokkaammin turvattu kuin hallitusmuodon ohjelmaluontoisella 6 §:n 2 momentilla, joka edellyttää vastaista lainsäädäntöä.

Kun on lausuttu sellainenkin käsitys, että hallitusmuodon 6 §:n 2 momentti oikeuttaisi tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä tekemään Suomen kansalaisille hallitusmuodossa vakuutetuista perusoikeuksista, lähinnä omaisuuden turvasta, poikkeuksia, joiden tarkoituksena on työvoiman suojelu, niin on huomautettava, että hallitusmuoto ei anna mitään tukea tälle käsitykselle.¹¹ Hallitusmuodossa mainitaan nimenomaan ne tapaukset, joissa sen säännöksistä voidaan tavallisella lailla tehdä poikkeuksia, eikä työvoiman suojelu ole niiden joukossa. Sanottua käsitystä ei liene yritettykään millään oikeudellisilla syillä perustella.

¹¹ Ks. alaviitta 4.